

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Владимирский государственный университет
имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых»

М. А. БАРИНОВ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

Курс лекций



Владимир 2014

УДК 352.075.1
ББК 65.050.23
Б52

Рецензенты:

Кандидат экономических наук, доцент
зав. кафедрой экономики и стратегического управления
Владимирского государственного университета
имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых
Р. В. Скуба

Кандидат экономических наук, доцент
кафедры экономики и финансов Владимирского филиала
Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
Д. В. Кузнецов

Печатается по решению редакционно-издательского совета ВлГУ

Баринов, М. А.

Б52 Государственная и муниципальная служба : курс лекций /
М. А. Баринов ; Владим. гос. ун-т им. А. Г. и Н. Г. Столетовых. –
Владимир : Изд-во ВлГУ, 2014. – 72 с. – ISBN 978-5-9984-0508-2.

Включает пять лекций, посвященных становлению, развитию государственной и муниципальной службы в Российской Федерации, методические указания по выполнению курсовых работ, тематику курсовых работ и тестовое задание.

Предназначен для студентов 1 – 2-го курсов экономических факультетов, обучающихся по направлению подготовки 081100.62 – Государственное и муниципальное управление.

Рекомендовано для формирования профессиональных компетенций в соответствии с ФГОС 3-го поколения.

Ил. 4. Табл. 1. Библиогр.: 11 назв.

УДК 352.075.1
ББК 65.050.23

ISBN 978-5-9984-0508-2

© ВлГУ, 2014

ВВЕДЕНИЕ

Цели освоения дисциплины «Государственная и муниципальная служба» – знакомство с процессами создания, оформления и эволюции государственной и муниципальной службы в современной России; изучение основных проблем российского чиновничества.

Дисциплина «Государственная и муниципальная служба» относится к профессиональному циклу дисциплин и блоку дисциплин, обеспечивающих базовую подготовку бакалавров по профилю «Эффективное государственное и муниципальное администрирование». Рабочая программа курса основана на требованиях, определённых Государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования. Занятия по курсу предполагают наличие у студентов соответствующих промежуточному уровню знаний, учитывающих и позволяющих раскрыть особенности становления госслужбы России, рассмотреть ведущие направления реформирования государственной, муниципальной службы, основные итоги и тенденции ее развития.

В результате освоения дисциплины обучающийся должен:

1) знать новейшие теоретические представления о проблемах и перспективах развития государственной и муниципальной службы; справочную литературу; разбираться в нормативно-правовых вопросах госслужбы РФ;

2) уметь обеспечивать исполнение основных функций органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации; органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, предприятий и учреждений, политических партий, общественно-политических и некоммерческих организаций, их административных регламентов;

3) владеть теоретическими знаниями, для того чтобы свободно ориентироваться в правовой системе России.

ТЕМЫ ЛЕКЦИОННЫХ ЗАНЯТИЙ

Лекция 1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА: ИСТОРИЯ, ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Государственная служба была и есть и в обозримом будущем останется одним из главных институтов государства. Поэтому знания различных аспектов её построения и функционирования, лежащих в её основе теоретических представлений, истории её возникновения и развития в нашей стране, динамики происходящих и грядущих в ближайшем будущем перемен, наконец, особенностей государственной службы в различных странах необходимы широкому кругу образованных людей – не только специалистам в области государственного управления.

Можно полагать, что явление «служба» возникло в тот период, когда в треугольнике «Владимир – Киев – Новгород» начала формироваться государственность Руси. Уже в Московском великом княжестве были служилые князья, связанные с великим князем обязанностью служить ему, нести общую военную службу. Местничество, возникшее несколько позже, тоже первоначально носило служебный характер. Со времен Ивана Грозного каждое сословие, исходя из своего места в структуре общества, обязано было служить самодержавной и религиозной власти.

Но рубежным событием, после которого служба стала носить подлинно государственный характер стала утвержденная Петром I 24 января 1722 года «Табель о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных, в котором классе чины и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однако воинские выше прочих, хотя б и старее, кто в ином классе пожалован был».

К анализу и оценке роли Табели в становлении государственной службы России следует подходить с учетом следующих принципиальных моментов:

1. Этот документ был принят в определенную историческую эпоху, в которой действовали свои идеалы и ценности, нравственные и правовые нормы, традиции и обычаи, организационные структуры и правила поведения.

2. Табель о рангах была особым правовым явлением в истории России. Если Судебники 1497 и 1550 годов были сугубо русским творением, то Табель представляет собой документ, составленный на основе изучения и заимствования опыта законодательства европейских государств. Имеются достоверные сведения, что изучалось законодательство о чинах Англии, Франции, Голландии, Дании, Пруссии, королевств Шведского и Датско-Норвежского.

В то же время нужно подчеркнуть, что это было не слепое копирование и механический синтез. Прделана большая работа, в которой на первом месте стояла русская практика, затем челобитные (просьбы-предложения разных органов и лиц) и лишь на третьем месте – иностранное законодательство. В архивах сохранились четыре последовательные редакции Табели о рангах и три редакции пунктов к ней.

3. Табель о рангах впервые сформировала в России единую государственную службу. Взамен разных служб с января 1722 года все введенные чины – воинские (подразделяющиеся, в свою очередь, на сухопутные, гвардейские, артиллерийские и военно-морские), гражданские (статские, штатские) и придворные – были разбиты на 14 классов, или рангов: с низшего – 14-го до высшего – 1-го. При этом 1-й класс был исключительным: за всю историю таким чином были пожалованы лишь 11 человек.

4. Табель о рангах была в какой-то мере попыткой преодоления стереотипов родовой аристократии. На смену иерархии званий, основанных на знатности происхождения, вводилась иерархия в зависимости от личной выслуги, служебных заслуг, знаний человека.

5. Табель о рангах была задумана и учреждена в рамках широкой и комплексной реформы всего Российского государства, в частности установление в городах самоуправления (1691), учреждение Сената (1711), реформирование губернского управления (1721), создание практически новой армии и флота, научных и учебных заведений.

После смерти Петра I последующие русские самодержцы – Екатерина I, Петр II, Анна Иоановна, Елизавета Петровна, Петр III, Екатерина II, Павел I и другие – были людьми другого масштаба, по своему относились к Табели о рангах и её использованию, корректив-

ровали и интерпретировали её по своему разумению. Наиболее существенные изменения были внесены Петром III и Екатериной II. Так, Петр III 18 февраля 1762 года издал Манифест о вольности дворянства, которым вывел дворян из Табели о рангах, т. е. освободил их от обязательного несения военной и гражданской службы.

Следует отметить, что после Петра I первая серьезная попытка рационализации российской статской службы была предпринята в царствование Александра I и связана с именем *М.М. Сперанского*. Став одним из сподвижников молодого царя, Сперанский предложил полную реформу всей структуры государственной власти на базе передовых идей XVIII века. Но многое ему сделать не удалось. Что удалось частично – провести перестройку центрального управления – были образованы министерства и Государственный совет, ввести в систему чиновничества критерий образования.

Так, согласно царскому Указу от 6 августа 1809 года для производства в чины коллежского асессора и статского советника требовались, помимо соответствующей выслуги, свидетельство об окончании курса в одном из российских университетов либо сдача экзамена по прилагавшейся к Указу программе.

Но эти начинания встретили, как известно, яростное сопротивление министров, которые стали просить у царя исключения для своих ведомств, доказывая, что для них опыт важнее знаний. Постепенно эти исключения вошли в норму, смысл Указа был утерян. И реформатор Сперанский был отправлен в отставку.

Идеи М.М. Сперанского о коренной реформе государственного управления в России так и остались интеллектуальным продуктом высокого качества, но совершенно невостребованными правящими кругами. Порочность чинов продолжала существовать.

Лишь кровавая драма 1825 года (восстание декабристов) заставила Николая I вновь обратить внимание на вопросы государственной службы. В годы его правления произошло фактическое *разделение государственной службы на военную и гражданскую*, каждая стала постепенно приобретать свои специфические свойства.

В 1832 году был утвержден Свод уставов о службе гражданской, который включал в себя три книги (рис. 1). В 1834 году принято «Положение о порядке производства в чины по гражданской службе».

В соответствии с этими документами гражданская служба и чиновничество получили свой правовой статус, порядок прохождения, профессиональные характеристики. Начали возникать элементы наемного труда.

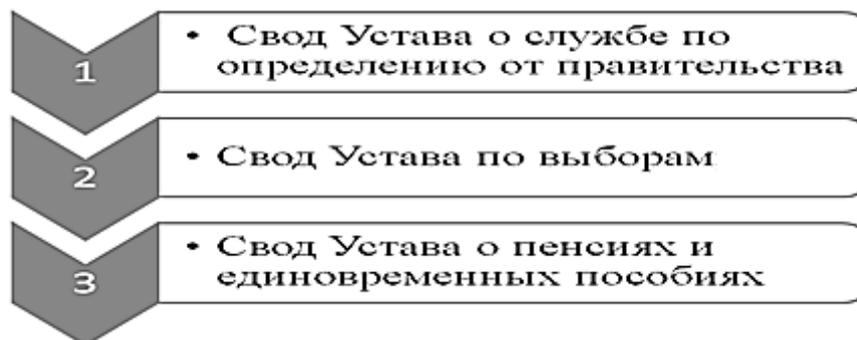


Рис. 1. Состав Свода уставов о службе гражданской

Особенно много изменений и дополнений в гражданскую службу было внесено после отмены крепостного права в 1861 году и проведения известных реформ Александра II.

Александр II начал реформы с образования *«комиссии»* – *особого Совещательного собрания*. Собрание осудило манию роста чинов, взяточничество и другие пороки служилых людей, а также предложило реформу всей системы управления, включавшую, в частности, желательность отмены «Табели», но лишь после значительного повышения жалованья чиновников. В результате жалованье за время царствования Александра II возросло в среднем в 2 раза, но «Табель» осталась в неприкосновенности.

То же повторилось и при его сыне – Александре III. Он также утвердил в начале своего царствования *Особое совещание*, которое признало необходимым отменить чины, поскольку они утратили всякое положительное значение, а лишь стимулируют угодливое чиновничество, не стесняющийся в средствах карьеризм, приводят в госслужбу людей беспринципных, обладающих вместо деловых и моральных качеств только неукротимым желанием любым путем «выбиться наверх». Главным выводом совещания стало предложение о слиянии чинов с должностями. Царь поначалу это поддержал.

Но когда заключение совещания было разослано на отзыв главам министерств и ведомств, все повернулось иначе. Подавляющее большинство министров высказалось против отмены чинов. По их мнению, чин возвышает его обладателя над прочими подданными, а

поскольку он дается за службу государству, то тем самым укрепляет власть и поднимает её престиж.

И Александр III отказался от своих нововведений.

Новая комиссия по совершенствованию гражданской службы, по сложившейся традиции, была образована в начале царствования Николая II, в 1895 году – при Госсовете. Но комиссия работала неспешно – свой доклад она представила лишь в 1901 году. Содержавшиеся в ней предложения были нерадикальными – не был даже поставлен вопрос ни об отмене чинов, ни об упразднении сословного ценза. Предлагалось лишь заменить при чинопроизводстве принцип выслуги лет принципом поощрения за заслуги, а также восстановить отмененный полвека назад образовательный ценз для чиновников.

Лишь после революции 1905 года, в 1906 году был принят закон об отмене сословного принципа при получении чинов и замене его критерием образования. Но сами чины все же сохранились.

Временное правительство в августе – сентябре 1917 года готовило проект постановления «Об отмене гражданских чинов, орденов и других знаков отличия», но не успело его утвердить – началась Октябрьская революция.

Большевистская партия, став правящей, первоначально ориентировалась на отказ от услуг дореволюционной бюрократии и чиновников вообще, заменив их выборными от народа. Декрет ВЦИК и СНК от 24 ноября 1917 года ликвидировал прежнюю иерархию госслужащих и зафиксировал, что «все гражданские чины упраздняются» и «наименования гражданских чинов (тайные, статские и проч. советники) уничтожаются».

Однако мечта о государстве-коммуне, в котором не будет профессиональной бюрократии и все станут управленцами («каждая кухарка будет управлять государством»), осталась нереализованной. Очень скоро выяснилось, что в охваченной гражданской войной стране для овладения ситуацией необходима четкая система организации власти и управления.

Становление жестко централизованной системы власти происходило на базе аппарата партии большевиков. В.И. Ленин был убежден, что в России нет другой политической силы, кроме партии большевиков, способной возглавить и повести народ от раскола к единству, а затем – к социализму. Партийный аппарат стал основой системы

власти. Это связано с тем, что в условиях развала только партия большевиков сохранила всероссийскую организацию: ячейки на фабриках, заводах, на селе, в армии, в массовых организациях (профсоюзы, Советы и т. п.), работоспособные партийные структуры на всех уровнях – ЦК, областные бюро, губернские, городские, районные комитеты. В силу этого партия была фактически готовой основой для формирования структур власти.

Кадровый корпус государственных служащих формировался прежде всего из членов РКП(б). Принципы отбора кадров были простыми:

- личные контакты видных большевиков с будущими назначенцами по революционной деятельности;
- выяснение социального происхождения и степени политической преданности целям большевистской партии.

В 1920 году 53 % коммунистов являлись служащими советских учреждений. Власть по форме оставалась советской, Советы продолжали функционировать, однако советские органы постепенно теряли значение. Происходит сращивание партийного и советского аппаратов с переходом прерогативы принятия решений к партийным органам. Утверждался принцип единоначалия вместо провозглашенного вначале безграничного советского коллегиального самоуправления. В.И. Ленин писал: «Советский социалистический демократизм единоначалию и диктатуре несколько не противоречит... Волю класса иногда осуществляет диктатор, который иногда один более сделает и часто более необходим».

Сфера управления, как известно, независимо от её уровня требует квалификации, компетентности, соответствующих навыков и качеств. Коммунистическая система власти призвала к управлению страной новую элиту, которая в большинстве своем не имела образования и навыков в управлении.

Отсутствие у большинства большевиков-партийцев элементарных управленческих знаний и опыта заставило, преодолевая сопротивление и нежелание сотрудничать с новой властью, привлечь в государственный аппарат значительную часть старого чиновничества. Управленцы соглашались работать не только на новую власть, но и в силу необходимости – госслужба была для них единственным источником средств для жизни. Причем старые специалисты, как правило,

работали под контролем представителей компартии. В.И. Ленин в отношении Госплана об этом говорил так: «Подавляющее большинство ученых, из которых, естественно, составлялся Госплан, по неизбежности заражено буржуазными взглядами и буржуазными предрассудками. Проверка их с этой стороны должна составлять задачу нескольких лиц, которые могут образовывать Президиум Госплана, который должен состоять из коммунистов, и следить изо дня в день во всем ходе работы за степенью преданности буржуазных ученых и за их отказом от буржуазных предрассудков, а также за их постепенным переходом на точку зрения социализма»¹.

Таким образом, в первые годы советской власти корпус государственных служащих состоял как бы из двух частей:

- новая советская управленческая бюрократия, которая исповедовала коммунистические принципы;
- старое дореволюционное чиновничество, которое постепенно размывалось (либо полностью принимало новые принципы, либо вытеснялось, в том числе репрессивными методами).

В связи с тем, что, как было сказано выше, во многих ведомствах преобладающую часть составляли рабоче-крестьянские представители, не имевшие ни знаний, ни опыта управленческой деятельности, развернулась подготовка квалифицированных управленческих кадров в Социалистической академии, коммунистических университетах, в разветвленной сети совпартшкол.

С окончанием Гражданской войны и формированием СССР многие черты государственного управления, сложившиеся в первые годы советской власти, были упрочены. Коммунистическая партия оставалась ядром системы власти и инструментом государственного управления. Конституции 1936 года и особенно 1977 года прямо говорили о руководящей роли партии в обществе.

Важнейшими задачами партийных органов были подбор, воспитание и расстановка кадров:

- от колхозного бригадира до Председателя Совета Министров СССР;
- от председателя сельского Совета до Председателя Верховного Совета СССР.

¹ Подробнее см.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. В 55 т. Т. 45. Последние письма и статьи В.И. Ленина. 23 декабря 1922 г. – 2 марта 1923 г. – М. : Изд-во полит. лит., 2012. – С. 266 – 286.

Тогда же появилось понятие «*номенклатура*». Номенклатура представляла собой перечень наиболее важных должностей в государственном аппарате, хозяйственных органах и в общественных организациях, кандидатуры на которые рассматривались и утверждались в партийных органах – от первичных партийных организаций до ЦК КПСС.

Номенклатурный принцип начал складываться сразу после прихода большевиков к власти, но в полном своем виде сформировался к концу 1930-х годов и просуществовал до конца 1980-х годов (номенклатура была отменена постановлением Секретариата ЦК КПСС от 22 августа 1990 года). Он охватывал всю сферу управления, хотя и не имел правового оформления.

Конечно, в номенклатурном принципе подбора, воспитания и расстановки кадров много недостатков. Среди них:

- руководящие посты могли занимать, в основном, только члены компартии, рекомендованные на эти должности соответствующими партийными комитетами;
- строгий отбор по принципу преданности компартии;
- секретность и закрытость системы;
- несколько военизированный характер, беспрекословное повиновение нижестоящих перед вышестоящими органами и руководителями.

Но есть в системе номенклатуры и положительные моменты:

- это была действительно система работы с кадрами;
- действенная система подготовки и переподготовки кадров.

Современная российская государственная служба

Современный российский государственный аппарат лишь условно можно рассматривать в отрыве от его прямых предшественников – аппаратов Российской империи и Советского Союза. Причем степень преемственности в ряде аспектов не просто велика – она больше, чем даже аналогичная преемственность в обществах, не переживавших в нынешнем веке социально-политических катаклизмов, подобно нашим.

Возьмем, например, персональную преемственность между номенклатурой нынешней – «демократической» и прежней – «коммунистической». По данным социологов (О. Крыштановский), в 1995 году

в правительственных структурах выходцев из советской номенклатуры было 75 %, в бизнесе – 61 %. При этом больше половины из них попали в номенклатуру даже не при Горбачеве, а ещё раньше – при Брежневe.

Становление государственной службы Российской Федерации началось с принятием в 1995 году ***Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации»***.

Доктор юридических наук А.В. Облонский (Институт государства и права Российской академии наук), ответственный редактор учебного пособия «Государственная служба», отозвался об этом Законе негативно: «Этот образец «корпоративного устава» содержит, пожалуй, беспрецедентную для современных государств систему бюрократических чинов в трех измерениях: категории, группы, разряды». И далее: «Авторы Закона в этой части (*классификации должностей, классов чинов, разрядов и т. п.* – М. Б.) по существу возрождают дух XVIII столетия, умудрившись, однако, перещегоолять даже Петра I с его тягой к казарменной унификации всего и вся». Но это вопрос спорный. Думается, что профессор Облонский здесь не совсем прав.

В те же годы начала формирования федеральной государственной службы начались процессы по созданию государственной службы субъектов Российской Федерации.

Надо сказать, что на заре формирования государственной службы субъектов Российской Федерации было много противоречий, нестыковок. Тем более что некоторые субъекты (в том числе Татарстан) приняли закон о госслужбе раньше федерального, к тому же федеральная законодательная база по госслужбе не была долгое время полностью сформирована. И вот тогда появились ***два противоположных подхода к разработке законодательства субъектов Российской Федерации по государственной службе***.

Сторонники первого подхода начинали свою аргументацию со ссылок на Конституцию РФ. Они считали, что поскольку вопрос регулирования госслужбы субъектов Российской Федерации не отнесен был ни к исключительному ведению Российской Федерации, ни к совместному ведению (ст. 72), то такое регулирование должно быть отнесено исключительно к ведению субъектов Российской Федерации. Отсюда, по их мнению, логически вытекает, что к ведению России относится только федеральная государственная служба, что и за-

креплено в Конституции РФ (п. «т» ст. 71). Кроме того, сторонники этого подхода подкрепляли свой вывод ссылкой на ст. 2 Закона РФ о госслужбе 1995 года, где государственная служба субъектов Российской Федерации отнесена к их ведению. Этот подход не только дискутировался, но и воплотился в целом ряде законов о госслужбе субъектов Российской Федерации – в Башкирии, Татарстане, Иркутской области, Республике Саха (Якутия) и др.

Но ведь законодательство о госслужбе является частью административного. Сторонники первого подхода забыли или проигнорировали этот факт. А административное законодательство, согласно п. «к» ст. 72 Конституции РФ, относится к совместному ведению России и её субъектов. И оно включает не только федеральные законы и подзаконные акты, но и принимаемые в соответствии с ними нормативные акты субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 76). Да и из ст. 2 Закона РФ о госслужбе вытекает только то, что к ведению субъектов Федерации относится сама госслужба в них, т. е. её организация.

Но ни в той, ни в других статьях нет ни слова о правовой компетенции. Понятно, что организация госслужбы и законодательство о ней – вещи совершенно разные. И это особенно наглядно демонстрирует Конституция РФ: в ст. 77 говорится, что организация органов власти субъектов Российской Федерации относится к их ведению, а в п. «н» ст. 72 – что регулирование основ организации государственной власти в субъектах Российской Федерации относится к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов.

Таким образом, из Конституции РФ (п. «к» ст. 72 и ч. 2 ст. 76) однозначно следует: госслужба в субъекте Российской Федерации регулируется как федеральными законами, так и законами субъекта Федерации, действующими в части, не противоречащими федеральным законам. Другими словами, она относится к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов.

На этом положении и основан второй подход. Он был отражен в законах о госслужбе Республики Бурятия, Республики Марий Эл, Свердловской, Воронежской областей и др.

Важной вехой в процессе формирования государственной службы Российской Федерации стало принятие в мае 2003 года Федерального закона *«О системе государственной службы в Российской Федерации»*.

Во-первых, Закон вынес окончательное резюме по спорному вопросу о правовом регулировании государственной службы. В ст. 2 Закона указывается, что правовое регулирование государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Во-вторых, Закон определил, что федеральная государственная служба включает в себя три вида (п. 2 ст. 2), представленные на рис. 2.



Рис. 2. Виды федеральной государственной службы

Государственная гражданская служба – вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Военная служба – вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства, которым присваиваются воинские звания.

Правоохранительная служба – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной

службы в органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, защите прав и свобод человека и гражданина, которым присваиваются специальные звания или классные чины.

Кроме того, в соответствии со ст. 2 вышеназванного Закона государственная гражданская служба подразделяется:

- на федеральную государственную гражданскую службу;
- государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации.

В развитие этого Закона был принят Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который сегодня действует на всей территории Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Что представляла собой «Табель о рангах»? Её основные принципы.
2. Какие основные предпосылки и исторические этапы развития государственной службы можно перечислить?
3. Какие особенности государственной службы существуют на современном этапе?
4. На какие виды подразделяется федеральная государственная служба в Российской Федерации?

Список использованной литературы

1. *Ноздрачев, А. Ф.* Государственная служба : учеб. для подготовки государственных служащих / А. Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 2012. – 592 с. – ISBN 5-7281-0255-7.
2. *Овсянко, Д. М.* Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие / Д. М. Овсянко. – М. : Юристъ, 2008. – 287 с. – ISBN 5-7975-0505-3.
3. *Старилов, Ю. Н.* Служебное право : учебник / Ю. Н. Старилов. – М. : БЕК, 2011. – 281 с. – ISBN 978-5-4458-3468-7.

Лекция 2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ. ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ

Между государством и обществом существуют сложные, часто противоречивые связи. Это слишком разные образования, чтобы совпадать. Государственное управление охватывает сферы общественной жизни с учетом интересов индивидуумов. В этом смысле понятие «гражданин» есть лишь общеправовая характеристика уникальных индивидуумов, объединенных данным государством. Поэтому, когда речь заходит о государственном управлении и государственной службе как его институте, необходимо учитывать, что названные явления рассматриваются в рамках и пределах сущности современного демократического государства и общества.

Государство по отношению к обществу выполняет (и должно выполнять) важные функции. *Государство обеспечивает:*

- целостность и сохранность того общества, формой которого оно выступает, – это политическая функция, призванная преодолевать раскол, разброд и конфликты в обществе, сводить противоречия и непримиримости к сосуществованию и разрешению в рамках и посредством законов;

- права и свободы каждого человека и гражданина – это социальная функция государства. «Признание государства, – писал ещё в 30-х годах XX века И.А. Ильин, – состоит в том, чтобы при всяких условиях обращаться с каждым гражданином как с духовно свободным и творческим центром сил, ибо труды и создания этих духовных центров составляют живую ткань народной и государственной жизни»;

- создание организационно-правовых предпосылок упорядоченной и эффективной экономической деятельности общества – это экономическая функция государства, состоящая в развитии промышленного сектора страны;

- поддержание свободы, суверенитета и исторического существования народов своей страны в рамках мирового сообщества – это международная функция.

Из вышесказанного следует, что государственное управление представляет невмешательство во всё и вся, а именно и только – целенаправленное (т. е. продуманное, сознательное), организующее и регулирующее воздействие государства (его органов) на системообразующие, «болевые», «критические» точки общественной жизни, призванные придавать ей целостность, согласованность и социальную эффективность. Ведь хорошо известно, что государство может обладать значительными природными ресурсами, создать развитую производственную и энергетическую базу, продемонстрировать миру разносторонний и неординарный интеллектуальный потенциал, гордиться кадрами и мировыми достижениями, но в общем не способным решить свои проблемы. И причина этого – в слабости, инертности, дезорганизованности государственного управления, которое не способно объединить существующие ресурсы в динамичную и рациональную систему.

Вне всякого сомнения, в России имеются достаточные ресурсы и резервы (да они имелись всегда, в том числе и в СССР) для коренного изменения в лучшую сторону. Но все упирается в уровень управления, особенно государственного, который у нас продолжает оставаться низким. Зачастую оно замкнуто в своих локальных, внутривластных интересах и интригах, редко вторгается в реальную жизнь людей. Причем это во многом зависит не от должной ориентации государственных органов, а от личности отдельных руководителей.

Какое же государственное управление нам нужно сегодня?

Автор в этом вопросе согласен с мнением Г.А. Атаманчука, которое он изложил в книге «Сущность государственной службы». Он считает, что обществу необходимо такое государственное управление, при котором в его системе, главным образом в его субъекте – государственном аппарате – широко и с пользой применяется современная научная мысль, работает принцип свободного творческого поиска оптимальных управленческих решений (в том числе и законов), сосредоточены наиболее подготовленные специалисты по различным областям управления, идет открытое сравнение результатов управления с общественными запросами, управление служит интересам общества и продвигает его развитие.

Подобный уровень государственного управления должны отличать следующие характерные черты:

а) глубокий учет в управленческих решениях и действиях реальных возможностей конкретных объективных условий и субъективного фактора (в данном пространстве и времени), динамики и тенденций их изменений;

б) ориентация государственной политики на использование наиболее прогрессивных, зарекомендованных мировой практикой и применимых в российской ситуации способов, форм, механизмов и ресурсов решения актуальных процессов жизнедеятельности;

в) тесное взаимодействие научной мысли и управленческой практики, развитая общественная экспертиза принципиальных государственных решений, поддержание подготовленности и динамики управления персонала на уровне научного общественного знания;

г) открытость и восприимчивость к новым источникам и ресурсам управления, способность своевременно создавать и осваивать самые прогрессивные механизмы и способы решения управленческих проблем (управленческие технологии);

д) гибкость и адапционность своих элементов и их системных взаимодействий, потенциал постоянного совершенствования, развития и улучшения исходящих из него управляющих воздействий.

Средством решения этих и других проблем и призвана стать государственная служба, если, конечно, она будет должным образом сформирована.

Разумеется, задача повышения уровня управления является комплексной и требует усилий не только от лиц, которые действуют в рамках государственной службы. Определяющее место здесь принадлежит политической системе общества, которая призвана найти, воспитать, вырастить, обучить, испытать и привести на политические государственные должности людей с действительно высокими общекультурными, профессиональными и личностными качествами. Исключительную роль призвана сыграть здесь образовательная система, в которой надо понимать значение управления не только для страны в целом, но и для каждого человека в отдельности.

Сильное влияние на государственное управление сегодня оказывают электронные и печатные средства массовой информации, способные отслеживать, сравнивать и оценивать поведение различных структур управления и отдельных управленцев.

Но невзирая на многообразие и комплексность средств, источников и ресурсов обеспечения рациональности и эффективности государственного управления решающий вклад в этот процесс может и должна внести государственная служба. Собственно говоря, для этого она создается и модернизируется.

Государство, взятое само по себе, – это некая абстракция, безличное начало. Во многом, если не во всем, делают его тем, чем оно в реальной действительности является, люди, которые приводят в движение его безличные механизмы, вселяют в них дух, придавая им вполне осязаемые формы и очертания. В данном контексте можно утверждать: каковы государственные служащие, таково в сущности и само государство. Это означает, что внутри себя (в рамках своей системы) государственная служба должна анализироваться, оцениваться и преобразовываться под влиянием «обратных связей», идущих из состояния, содержания и запросов государственного управления. Именно государственное управление формирует первую и самую важную «шкалу координат», в пределах которой и отталкиваясь от которой можно выявить недостатки, слабые места, кризисные моменты, желаемые параметры и все иное в государственной службе.

Таким образом, государственное управление сводится, в конечном счете, к выработке, принятию и реальному исполнению управленческих решений. В них сосредоточивается замысел и потенциал управляющих воздействий. Но чтобы они реализовались, им должна предшествовать серьезная аналитико-прогностическая работа. Общеизвестно, что наступило время, когда знания (наука), опыт (обобщенная практика), информация (содержащая и передающая знания и опыт) выступают основными средствами решения общественных проблем. Это не принижает значения материального и социального потенциалов, но дополнительно подчеркивает, что сам такой потенциал может быть рационально и эффективно использован только в самом тесном сочетании со знаниями, опытом и информацией на их современном уровне развития.

Если попытаться обобщить все слабые места российского государственного аппарата, спроектировать их через состояние государственного управления и свести к единому знаменателю, то он выразится в *довольно слабом развитии интеллектуальной составляющей* руководящего и оперативно-исполнительного персонала органов

государственной власти и управления. Оттого и получается, что многие из этого персонала не способны делать достоверные аналитические оценки, прогнозировать тенденции и обосновывать оптимальные и осуществимые решения (а иногда им не дают этого делать – и так бывает).

Задача государственной службы состоит в том, чтобы посредством всех возможных ресурсов и действий заложить в государственном аппарате, развить и укрепить интеллектуальное ядро. Это не просто подбор персонала под сегодняшних политических государственных руководителей «для обеспечения исполнения их полномочий» в течение срока их работы.

Необходимо остановиться еще на одном важном аспекте развития государственной службы как института государственного управления. Имеется в виду социально-психологическое состояние в коллективах государственных органов, нравственность поведения и деятельности государственных служащих.

При коррумпированности, некомпетентности, низкой культуре руководителей, групповщине и круговой поруке, превалировании интересов отдельных лиц, соединенных неформальными связями, в системе государственной службы может создаваться такая атмосфера, в которой о творческом развитии персонала управления, росте его профессионального уровня и раскрытии потенциальных возможностей говорить не приходится. В подобных условиях подавляются и изживаются порядочность, честность, доброжелательность, перестают работать опыт и знания, гаснет инициатива, а некоторые руководители вообще становятся бесконтрольными и отвечают за свои поступки разве что перед своей совестью, если, конечно, она у них имеется.

Страшна безнравственность любого человека, ибо она несет беду другим людям, но безнравственность, помноженная на силу власти, ущемляет интересы многих, ведет к трагедии всего общества. Казалось бы, этот аспект функционирования государственного аппарата и государственной службы должен быть предметом самого пристального общественного анализа и оценки, но, к сожалению, ничего подобного не происходит. На негативные факты, приводимые в средствах массовой информации, государственные органы, как правило, не реагируют.

Существует несколько *правил социально-психологического и этического свойства*, которые должны быть приняты государственной службой и строго соблюдаться ею.

1. Правовые нормы и процедуры, традиции и обычаи, нравственные требования и даже нормы этикета не могут иметь исключений. Если в процессе государственного управления и несения государственной службы складываются ситуации, в которых одним многое разрешается и прощается, а другим то же самое не разрешается, то вряд ли в таких случаях могут быть достигнуты принципиальность, рациональность и эффективность исполнения должностных обязанностей и соответственно уважительное отношение граждан к государственной службе. Фарисейство – это ржавчина, которая разъедает нравственность в государственном управлении.

2. Государственная деятельность в целом отличается иерархическим построением, и поэтому очень важно, чтобы должностные лица каждого вышестоящего уровня обладали более высокими качествами (общекультурными, профессиональными, деловыми, личностными), выделялись своим интеллектуальным и нравственным развитием. Странно и удивительно наблюдать, когда многие «властные кресла» не обладают теми знаниями, опытом и навыками, которые им необходимы для исполнения государственных обязанностей.

3. Подлинная служба Отечеству требует от человека полной самоотдачи. Не каждый способен на это, но кто обладает таким даром, вправе надеяться на то, что будет вознагражден государством. В государственной службе признание достоинств и старания сотрудника, определение оснований для продвижения по служебной лестнице должны обязательно ориентироваться на некоторый «набор» заслуг, выступающий критерием оценки и источником стимулирования.

Но ввести соответствующие статьи в законы – это ещё только полдела. Важно их придерживаться, причем не только по юридическому принуждению (формальное соблюдение закона), а по внутренним моральным императивам. С этой точки зрения целесообразно разработать кодекс этики для государственных служащих. И такие кодексы в мире есть.

Стоит еще раз подчеркнуть, что социально-психологическое и нравственное состояние в коллективах государственных органов, системы государственной службы оказывает очень сильное и глубокое

влияние на управленческие процессы. Ведь тот, кто принимает решения и проводит их в жизнь, должен прежде всего сам быть убежден в том, что эти решения приняты в интересах государства и людей, серьезно проработаны и исполнимы. Трудно доказывать то, во что сам не веришь. А порой это приходится делать по отношению ко многим людям и в течение длительного времени. Государственный служащий иногда знает, что дело обстоит иначе, что решение либо неграмотно, либо преследует корыстные цели, но вынужден в силу подчиненности это скрывать. Ясно, что в такой ситуации постоянно разрушаются нравственные устои личности государственного служащего.

Организация государственной службы

Государственная служба как сложный социально-правовой институт, выполняющий в обществе и государстве многообразный «набор» функций, способна раскрыть свой потенциал лишь при условии надлежащей организации собственных элементов и их взаимосвязи.

Для решения стоящей перед автором задачи – раскрытия принципов и механизма организации государственной службы – необходимо в ходе анализа коснуться нескольких общенаучных подходов.

Генетический (или исторический) подход позволяет рассмотреть, как данное конкретное явление возникло, через какие основные этапы прошло и каким оно представляется сегодня. Без знания истории невозможно формулировать теоретические положения.

Структурно-функциональный подход требует от исследователя рассмотрения как самой структуры анализируемого объекта, так и механизма её функционирования.

Кроме того, в этих подходах целесообразно выделить **системный аспект организации**, указав не только ведущие факторы её формирования и функционирования, но и на источники и каналы влияний, меняющих характеристики соответствующе организованного объекта.

Сказанное позволяет кратко изложить, в чем состоит **теоретический подход к организации государственной службы**.

Во-первых, следует дать представление об отечественной истории развития государственности, российской и советской традициях

государственной службы в той их части, которая оказывает влияние на ныне функционирующую государственную службу.

Во-вторых, научность теоретического подхода требует рассмотрения всех проблем организации государственной службы, по крайней мере, в следующих четырех плоскостях:

- в плоскости вековых российских традиций, в частности политических, а в них, более конкретно, административной культуре населения и государственных служащих. Не обязательно, чтобы эти традиции непосредственно были материализованы в структурах современной государственной службы. Важно другое: не учитывать их как фактор влияния, фактор «окружающей среды» можно лишь на исторически коротком отрезке времени; в плане же долгосрочном, когда ставится задача обоснования принципов жизнеспособного государственного организма страны, они требуют пристального внимания;

- в плоскости сегодняшнего положения, современной «проблемной ситуации». Учет современной ситуации позволяет, с одной стороны, решать вопросы организации государственной службы на реальном фундаменте фактов, с другой – абстрагируясь от преходящего, сосредоточиться на оптимизации структур государственной службы и обеспечении её эффективности, устойчивости, жизнеспособности и других качеств, которые целесообразно заложить в основы реформируемого Российского государства;

- в плоскости общемирового значения решаемых в России задач государственной службы. Решая задачи российской государственной службы, необходимо не только брать в расчет опыт других стран, иных систем государственной службы, но и учитывать общемировые тенденции с тем, чтобы, сохраняя российскую специфику, найти оптимальные варианты решения проблем государственной службы, в том числе с учетом факторов национальной безопасности, потребностей не только нынешнего, но и будущих поколений россиян;

- в плоскости взаимообусловленности теоретических поисков, интерпретаций, концепций и реальной практики развития государственности, объективных результатов решения конкретных общественных проблем. Самая блестящая интеллектуальная конструкция может оказаться не принятой, не востребованной практиками лишь в силу неумения или нежелания ученого вести с ними диалог, своевременно реагировать на их запросы и позицию, воплощать их замыслы

относительно проведения реформы системы государственной службы в жизнь.

В чем же заключаются *особенности организации государственной службы?*

Сразу же надо подчеркнуть, что государственная служба – это один из видов служебной деятельности в обществе. Поэтому государственная служба сохраняет как вид службы все те признаки, которые присущи службе как таковой и любому её виду.

Но в то же время государственная служба имеет свои особенности, которые и составляют основу её обособления в самостоятельный вид службы.

Все особенности государственной службы происходят из того, что она – именно государственная, т. е. создается и организуется государством, им регулируется посредством законодательства, а лица, находящиеся на государственной службе, обеспечивают выполнение государственных полномочий. Особенности государственной службы относятся ко всем её структурным частям, в том числе, конечно, и к организации госслужбы.

Законодательство о госслужбе относит к организации государственной службы, в соответствии со сложившимися представлениями, такие вопросы:

- понятие государственной службы;
- её виды;
- принципы государственной службы;
- статус государственной должности.

Рассмотрим эти элементы с точки зрения их особенностей.

Понятие государственной службы дано в ст. 2 законов Российской Федерации и Республики Татарстан (закон № 3-ЗРТ) о госслужбе: это профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

В этом понятии выделено существо государственной службы, другие её неотъемлемые признаки показаны в других статьях законов.

Включение в понятие государственной службы указания на то, что это *деятельность профессиональная*, носит принципиальный характер: известно, что такого рода требования к госслужбе ранее не было; более того, Программа КПСС, принятая в 1962 году, требовала,

чтобы «навыками управления овладевали всё более широкие массы, и работа в этом аппарате в перспективе перестала быть особой профессией».

Требует пояснения в определении государственной службы и положение «по обеспечению полномочий государственных органов».

Дело в том, что в ст. 1 законов РФ и РТ имеются формулировки, несколько отличающиеся от предыдущей – «непосредственное исполнение полномочий государственных органов (для государственных должностей категории «А»)».

Эти две формулировки, хотя и говорят об исполнении полномочий государственных органов, существенно разнятся между собой. Первое определение – об обеспечении исполнения полномочий государственных органов, которые составляют практическое содержание государственной службы: организацию исполнения, само исполнение, контроль и т. п.

Второе же определение – непосредственное исполнение полномочий государственных органов – имеет в виду и прямо называет лишь лиц, стоящих во главе государственных органов, т. е. их руководителей. Эту государственную деятельность законы РФ и РТ к государственной службе не относят. Стало быть, не вся государственная деятельность охватывается государственной службой, а лишь её часть.

Нужно ещё раз подчеркнуть, что государственная деятельность по непосредственному исполнению полномочий государственных органов – деятельность за пределами государственной службы. Государственная же деятельность по исполнению полномочий государственных органов – это государственная служба.

Итак, *особенности понятия государственной службы*, вытекающие из федерального и республиканского законодательств о ней, следующие:

- это деятельность государственная;
- это государственная деятельность не в полном объеме, а лишь её часть;
- деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов;
- деятельность по обеспечению полномочий руководителей государственных органов;

- деятельность профессионального уровня и требований – государственные служащие.

Эти особенности государственной службы в рамках её понятия отражаются в её организации:

- видах государственной службы;
- принципах госслужбы;
- в организационном и правовом статусах государственных должностей.

О видах государственной службы

Законодательство относит вопрос о видах госслужбы к её организационным аспектам. Так утверждается, по крайней мере, в учебном пособии В.М. Манохина «Служба и служащий в Российской Федерации. Правовое регулирование». Он рассматривает **два вида государственной службы** согласно иерархическому признаку (рис. 3).

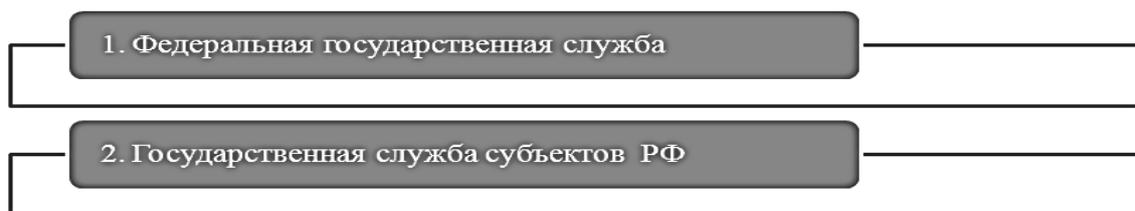


Рис. 3. Виды государственной службы согласно иерархическому признаку

Автор, видимо, исходил в своих выводах из того, что в ст. 2 (п. 3) Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» указывается, что госслужба включает в себя:

- 1) федеральную государственную службу, находящуюся в ведении Российской Федерации;
- 2) государственную службу субъектов Российской Федерации, находящуюся в их ведении.

Но с таким делением государственной службы на два вида согласиться, видимо, нельзя. Ведь под видом государственной службы понимается её специализация по содержанию, которое, в свою очередь, проистекает из целей и функций соответствующих государственных органов. Имеются в виду государственные органы, обеспечивающие функционирование экономики, образования, здравоохранения и других отраслей хозяйства, обеспечивающие общественный

порядок, права и свободы человека, соблюдение определенных правил поведения и деятельности и т. д.

Исходя из этого, федеральную государственную службу и государственную службу субъектов Российской Федерации нельзя относить к разным видам. Это один вид службы, только осуществляется она на разных уровнях.

Более четкое понятие о видах государственной службы дает новый Федеральный закон «О системе государственной службы в Российской Федерации».

Сначала в ст. 2 (п. 1) Закона отмечается, что государственная служба Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации.

А далее в п. 2 этой же статьи уже четко указывается, что в федеральную государственную службу включены следующие виды:

- федеральная государственная гражданская служба;
- военная служба;
- правоохранительная служба.

Рассмотрим следующий вопрос организационного аспекта государственной службы – ***принципы госслужбы***.

Принцип – категория распространенная, используемая при анализе многих естественных и социальных явлений, фактов и событий.

С принципами связывают определенные основы – постоянные, твердые, на которых зиждется и функционирует интересующий объект, система отношений и т. д. Многие отрасли науки оперируют данным понятием. Со временем категория «принцип» вошла и в законодательство. Здесь принцип означает и закрепляет обязательность содержащихся в нем положений, требований, их всеобщность в отношении регулируемых вопросов.

Статьи «Принципы государственной службы» есть во всех рассматриваемых нами законах о государственной службе.

В ст. 4 Закона Республики Татарстан «О государственной гражданской службе Республики Татарстан» указывается, что государственная служба основывается на следующих принципах:

- 1) приоритет прав и свобод человека;
- 2) единство правовых и организационных основ федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы Республики Татарстан;
- 3) равный доступ к государственной службе в соответствии с федеральным законом и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами государственного служащего;
- 4) профессионализм и компетентность государственных служащих;
- 5) стабильность государственной службы;
- 6) доступность информации о государственной службе;
- 7) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 8) защищенность государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Следующий аспект организации государственной службы – **статус государственной должности**. Её первая особенность заключается в том, что она состоит в государственном органе.

Вторая особенность заключается в том что, состоя в государственном органе, должность учреждается для осуществления государственных полномочий – представительной власти, исполнительной власти, судебных полномочий и т. п.; в широком смысле – по управлению делами общества.

Третья особенность государственной должности – в источнике её финансирования. Денежное вознаграждение лиц, состоящих на государственных должностях, естественно, осуществляется государством, которое обладает различными финансовыми источниками: бюджетом, доходами от различных видов деятельности государственных органов и организаций и др. Государственная должность, как известно, финансируется только из бюджета.

Классификация государственных должностей

Нужно сразу отметить, что в положениях новых законов РФ и РТ о государственной гражданской службе по вопросу классификации государственных должностей появилось достаточно много изменений.

Так, введены четкие понятия о государственных должностях РФ и РТ и о должностях государственной гражданской службы РФ и РТ.

Причем, если в федеральном законе просто записано, что государственные должности Российской Федерации устанавливаются «Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов...», то в Законе РТ эти должности практически все перечислены:

Статья 6. Государственные должности

1. Государственные должности подразделяются в настоящем Законе на:

1) государственные должности Республики Татарстан (Президент Республики Татарстан, Председатель Государственного Совета Республики Татарстан, Премьер-министр Республики Татарстан, депутаты Государственного Совета Республики Татарстан, министры, судьи и другие). Сводный перечень государственных должностей Республики Татарстан утверждается Президентом Республики Татарстан;

2) должности государственной службы, учреждаемые ... в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность Республики Татарстан. <...>

3. В государственном органе могут быть предусмотрены должности, не являющиеся должностями государственной службы. (*В ранее принятых законах это были должности вспомогательно-технического персонала – М. Б.*). Трудовая деятельность работников, замещающих такие должности, регулируется законодательством Российской Федерации о труде.

В последних двух законах Российской Федерации введено следующее ***разделение государственных должностей по категориям***:

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

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

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

4) обеспечивающие специалисты – должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Подразделение должностей государственной службы осталось прежнее:

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

Но и здесь имеется нововведение – высшие категории госдолжностей разделяются:

- должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» подразделяются на высшую, главную и ведущую группы;
- должности категории «специалисты» – на высшую, главную, ведущую и старшую группы;
- должности категории «обеспечивающие специалисты» – на главную, ведущую, старшую и младшую группы.

Квалификационные требования к государственным должностям

В число квалификационных требований к должностям госслужбы включаются требования:

- к уровню профессионального образования;
- стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности.

Классные чины государственных служащих представлены в таблице.

Государственная должность	Классный чин
Высшая группа	Действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 и 3-го классов
Главная группа	Государственный советник Российской Федерации 1, 2 и 3-го классов
Ведущая группа	Советник государственной службы Российской Федерации 1, 2 и 3-го классов
Старшая группа	Референт государственной службы Российской Федерации 1, 2 и 3-го классов
Младшая группа	Секретарь государственной службы Российской Федерации 1, 2 и 3-го классов

Поступление и прохождение госслужбы

Порядок поступления на государственную службу и замещения вакантной должности государственной службы имеет свои особенности.

1. На государственную службу вправе поступить граждане, достигшие возраста 18 лет и соответствующие требованиям, установленным федеральным законом, а также законом № 58-ФЗ.

2. Предельный возраст пребывания на государственной службе – 65 лет.

3. Порядок поступления на государственную службу и замещения вакантных должностей государственной службы на конкурсной основе, условия формирования конкурсных комиссий, а также случаи поступления на государственную службу и замещения вакантных должностей государственной службы без проведения конкурса устанавливаются федеральным законодательством.

Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 утверждено Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации – это документ прямого действия и для регионов Российской Федерации.

4. Гражданин при поступлении на государственную службу или государственный служащий при замещении вакантной должности государственной службы заключает служебный контракт. Содержание и форма служебного контракта, срок его действия, а также порядок заключения, внесения изменений, основания и последствия прекращения служебного контракта устанавливаются федеральным законодательством.

Личное дело государственного служащего

Положения федерального законодательства по данному вопросу, в основном, идентичны. В Законе РТ добавлены следующие два пункта:

< ... >

4. Личное дело государственного служащего кадровой службой соответствующего государственного органа и при переводе государственного служащего **на новое место государственной службы (обратите на это внимание – М. Б.)** передается по указанному месту государственной службы (*спецсвязью – М. Б.*). Ведение нескольких личных дел одного государственного служащего не допускается.

5. Персональные данные, внесенные в личные дела, являются персонифицированными и в случаях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, относятся к сведениям, составляющим государственную тайну, а в иных случаях – к сведениям конфиденциального характера.

Более подробно порядок ведения личных дел государственных служащих изложен в Положении о персональных данных государственного служащего Российской Федерации и ведении его личного дела, утвержденном Указом Президента РФ от 30 мая 2005 г. № 609.

Прекращение государственной службы

Примечательно то, что в современном законодательстве исчезло понятие «прекращение государственной службы». Оно заменено на выражение «прекращение служебного контракта». Исчезло и понятие «отставка государственного служащего».

В федеральном законе очень подробно раскрыты положения о прекращении служебного контракта (гл. 6). В главе 9 статей, в которых отражены основания и последствия прекращения служебного контракта.

Управление государственной службой

Само понятие «управление государственной службой» было неизвестно законодательству в Советском государстве, да и не могло быть известно в силу того положения, которое было отведено госслужбе в то время.

Дореволюционному российскому законодательству институт руководства государственной службой был известен, и для этой цели в государственном механизме имелись специальные звенья:

- Инспекторский департамент гражданского ведомства;
- Комитет о службе чинов гражданского ведомства и о наградах.

Ряд вопросов организации государственной службы входил в компетенцию Сената.

Следует вспомнить о том, что служба в любом её виде, следовательно, и государственная служба, в своей структуре содержит два элемента:

- организацию службы;
- практическое, непосредственное исполнение служебных обязанностей по должности.

Следовательно, развитие государственной службы в нашей стране на основе ретроспективного анализа позволяет сделать вывод о недостаточном внимании, уделяемом ей в советский период по сравнению с дореволюционным, не говоря уже о современных тенденциях.

Контрольные вопросы

1. Какие основные функции выполняет государство по отношению к обществу?
2. Что представляют из себя правила социально-психологического и этического свойства, которые должны быть приняты государственной службой и строго соблюдаться ею?
3. Какие общенаучные подходы раскрывают принципы и механизмы организации государственной службы? Охарактеризуйте их.
4. Что представляет собой классификация государственных должностей?

Список использованной литературы

1. Чехладзе, Л. Т. Муниципальная служба в Российской Федерации : учеб. пособие для студентов высш. учеб. заведений / Л. Т. Чехладзе, Д. О. Ежевский. – Ростов н/Д : Феникс, 2009. – 248 с. – ISBN 978-5-222-14953-9.
2. Щербаков, Ю. Н. Государственная и муниципальная служба / Ю. Н. Щербаков. – М. : Феникс, 2007. – 254 с. – ISBN 978-5-222-14033-8.

Лекция 3. ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО

Слово «статус» происходит от латинского слова *status* – «состояние». В настоящее время чаще всего это понятие означает «совокупность прав и обязанностей, определяющих юридическое положение лиц, государственного органа или международной организации».

В теоретических исследованиях ученых по вопросам государственной службы рассматривается также проблема уровня правового статуса государственного служащего, соотношения его со статусом государственной должности, вводятся понятия первичный и вторичный правовые статусы.

К *первичным правовым статусам* следует относить те, которые устанавливаются непосредственно законом и независимо от статусов иных объектов правового регулирования в рамках данного института. Например, правовой статус государственных служащих, хотя и установлен непосредственно соответствующими законами РФ и РТ, однако не является первичным, поскольку обусловлен правовым статусом должности, занимаемой конкретным лицом.

Лишь замещение должности, обладающей, во-первых, статусом государственной должности, во-вторых, статусом государственной должности государственной службы, позволяет приобрести статус государственного служащего, если процедуры назначения и замещения государственной должности государственной службы были совершены без нарушения закона. Таким образом, статус государственного служащего является *вторичным* по сравнению со статусом государственной должности государственной службы. Вторичен статус государственного служащего и по отношению к его статусу гражданина Российской Федерации.

Права государственного служащего

В ст. 14 закона РФ предусматриваются *права, общие для всех государственных служащих*. Они могут быть поделены на две группы.

Первая группа относится к существу служебной деятельности. Это права:

- на обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;
- ознакомление с должностным регламентом и документами, определяющими права и обязанности;
- получение информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей;
- посещение предприятий, учреждений и организаций;
- принятие решений и участие в их подготовке;
- участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной государственной должности;
- продвижение по службе, увеличение денежного содержания;
- переподготовка и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета.

Вторую группу составляют служебные права, сопутствующие статусу государственных служащих. Это права:

- на пенсионное обеспечение с учетом стажа государственной службы;
- служебное расследование для опровержения сведений, порочащих честь и достоинство;
- членство в профсоюзе;
- защиту своих прав и законных интересов на государственной службе, включая обжалование в суде их нарушения.

Ограничения, связанные с государственной службой

Можно назвать четыре функции ограничений, связанных с госслужбой:

- обеспечить эффективную профессиональную деятельность по исполнению полномочий государственных органов;
- установить препятствия возможному злоупотреблению государственных служащих;
- создать условия для независимой служебной деятельности;
- гарантировать осуществление государственными служащими гражданских прав.

Запреты имеют абсолютный характер и не связаны непосредственно с исполнением государственными служащими официальных обязанностей. Если запреты нарушаются в процессе служебной дея-

тельности, то это обстоятельство отягчает ответственность государственного служащего.

Установленные правоограничения и запреты можно рассматривать в двух основных аспектах:

- несовместимость должности государственного служащего с другими видами деятельности;
- обеспечение дисциплинарного режима на государственной службе.

Ст. 33 законов № 58-ФЗ, № 79-ФЗ за несоблюдение правоограничений и запретов предусматривает лишь одно последствие – прекращение государственно-служебных отношений, что, видимо, не совсем правильно.

Что касается правоограничений, установленных ст. 16 федерального закона, то в ней указаны обстоятельства, при которых гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а государственный служащий не может находиться на государственной гражданской службе. Указанные обстоятельства имеют абсолютный характер. Их соблюдение обязательно.

Поощрение государственного служащего

Поощрение и награждение государственного служащего являются формой общественного признания его заслуг, оказания ему почета, имеющего большое моральное значение и влекущего определенные правовые, т. е. материальные преимущества.

Основания для поощрения:

- безупречная и эффективная служба;
- продолжительная безупречная служба.

Безупречная служба предполагает неукоснительное исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей и должностного регламента.

Эффективность государственной службы оценивают по специально разработанным показателям.

Выделяют два вида поощрения государственных служащих:

- собственно поощрения;
- награждения.

Решение о поощрении и награждении всегда должно оформляться правовым актом.

Служебная дисциплина на государственной службе. Ответственность государственного служащего

Понятие «*служебная дисциплина*» дано в законе № 79-ФЗ – это обязательное для государственных служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента.

За совершение должностного проступка, т. е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение госслужащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) предупреждение о неполном служебном соответствии;
- 4) освобождение от замещаемой должности госслужбы;
- 5) увольнение с государственной службы.

Обратите внимание:

- взыскания «*строгий выговор*» не существует;
- за каждый проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Контрольные вопросы

1. Что подразумевается под первичным и вторичным правовым статусом государственного служащего?
2. Какие основные права, обязанности и ответственность государственного служащего существуют?
3. Что понимают под служебной дисциплиной на государственной службе?

Список использованной литературы

1. *Архипова, Т. Г.* Номенклатура в посттоталитарной России / Т. Г. Архипова // Российская государственность: опыт и перспективы изучения. – М. : Изд-во РГГУ, 1995. – С. 118 – 121. – ISBN 5-7281-0556-4.
2. *Атаманчук, Г. В.* Управление: Всегда есть варианты / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега, 2002. – 544 с. – ISBN 5-8291-0671-X.

Лекция 4. СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Одной из приоритетных задач кадровой политики государства следует считать *создание системы социальной защиты государственных служащих*.

Рассмотрим проблему гарантий для государственных служащих. Надо сказать, что реализация некоторых гарантий для госслужащих, установленных законом РФ, не подкреплена соответствующими нормативными правовыми актами, поэтому они пока носят декларативный характер.

Работодатель (в нашем случае – государственный орган) обязан обеспечить:

- работников работой, обусловленной трудовым договором;
- безопасность труда и условия, отвечающие требованиям охраны и гигиены труда;
- работников оборудованием, инструментами, технической документацией и иными средствами, необходимыми для исполнения ими трудовых обязанностей;
- бытовые нужды работников, связанные с исполнением ими трудовых обязанностей;

Работодатель должен гарантировать:

- равные условия оплаты труда, а также сопоставимые показатели оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности;
- отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительного отпусков.

Основной отпуск для высших и главных должностей – 35 календарных дней; остальные – 30 календарных дней.

Дополнительный отпуск: 1 календарный день за каждый год госслужбы, но для высших и главных должностей – не более 45 календарных дней; остальных – 40 календарных дней.

Кроме того имеются дополнительные отпуска за ненормированный рабочий день.

В законе № 79-ФЗ указывается, что ежегодный и дополнительный оплачиваемый отпуск могут суммироваться и по желанию госу-

дарственного служащего предоставляться по частям. При этом продолжительность одной части предоставляемого отпуска не может быть менее 14 календарных дней.

В п. 13 ст. 19 указано, что государственному служащему по его желанию может быть предоставлен отпуск без сохранения денежного содержания на срок до одного года – по семейным обстоятельствам и иным уважительным причинам.

В законе № 79-ФЗ (ст. 31) указаны дополнительные гарантии – *медицинское обслуживание* и медицинское обслуживание членов его семьи, в том числе после выхода государственного служащего на пенсию.

Следующая гарантия (дополнительная) для госслужащих – *профессиональная переподготовка*, повышение квалификации (один раз в три года) и стажировка с сохранением на этот период замещаемой должности и денежного содержания.

Госслужащему предоставляется право:

- на единовременную субсидию на приобретение жилой площади один раз за период государственной службы либо получение жилого помещения в виде отдельной квартиры в случае нуждаемости в улучшении жилищных условий в порядке и на условиях, устанавливаемых законом;

- служебное жилое помещение в случаях и порядке, устанавливаемых законом;

- транспортное обслуживание, обеспечиваемое в связи с исполнением должностных обязанностей, в зависимости от категории и группы замещаемой должности, а также компенсация за использование личного транспорта в служебных целях.

В случае смерти государственного служащего его семье выплачивается единовременное пособие в размере годового денежного содержания по занимаемой им ранее должности.

Законом предусмотрена *социальная защита государственных служащих*. Особенно это важно при ликвидации или реорганизации государственного органа, а также сокращении должностей государственной службы. В этих случаях госслужащий имеет право на замещение иной должности государственной службы в соответствии с федеральным законодательством.

Оплата труда государственного служащего

Денежное содержание государственного служащего включает в себя:

- 1) месячный оклад;
- 2) месячный оклад за классный чин;
- 3) ежемесячные дополнительные выплаты:
 - за выслугу лет при стаже госслужбы:
 - от 1 года до 5 лет – 10 %;
 - от 5 до 10 лет – 15 %;
 - от 10 до 15 лет – 30 %;
 - свыше 15 лет – 40 %;
 - за особые условия службы – от 60 до 200 %;
 - за работу со сведениями, составляющими гостайну;
 - премии;
 - ежемесячное денежное поощрение;
 - выплата и матпомощь при уходе в отпуск;
 - компенсационные выплаты за спецрежим работы;
 - за профильную ученую степень.

Пенсионное обеспечение

Пенсия за выслугу лет госслужащему назначается при условии:

- 1) наличия стажа не менее 15 лет;
- 2) прекращения госслужбы в связи:
 - с ликвидацией госоргана или сокращением госдолжности;
 - выходом на трудовую пенсию по старости (инвалидности);
 - достижением предельного возраста пребывания на госслужбе;
 - несоответствием госслужащего замещаемой должности по состоянию здоровья.

Главные условия – стаж госслужбы и возраст.

Размер пенсии:

При стаже госслужбы 15 лет – 50 % денежного содержания.

Далее за каждый полный год стажа госслужбы сверх 15 лет пенсия увеличивается на 3 % денежного содержания, но при этом общая сумма пенсии за выслугу лет не может превышать 80 % месячного денежного содержания.

При этом размер месячного денежного содержания не может превышать 2/3 должностного оклада.

Контрольные вопросы

1. Какие гарантии даются государственному гражданскому служащему?
2. Каковы принципы начисления заработной платы государственным служащим?
3. В чем состоят особенности пенсионного обеспечения государственного гражданского служащего?

Список использованной литературы

1. *Бельский, К. С.* О концепции реформы государственной службы в России / К. С. Бельский // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 24 – 32.
2. *Воробьев, В. В.* Проблемы становления и тенденции развития государственной службы России / В. В. Воробьев. – М. : Юнити, 2011. – 412 с. – ISBN 978-5-411-00014-6.

Лекция 5. КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ. ПОДГОТОВКА КАДРОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

В условиях, когда в России определяются и уже во многом определились пути выхода из кризиса, когда появились первые ростки устойчивого развития, одной из главных стратегических задач становится эффективное использование имеющихся в стране человеческих ресурсов, повышение профессионализма кадров. В связи с этим *разработка научно обоснованной государственной кадровой политики* стала насущной потребностью российского общества, предпосылкой укрепления государства, преодоления унитаристского мышления и введения вместо командных правовых методов управления.

Сегодня от уровня профессионализма, деловитости, прогрессивных ориентаций и нравственности кадров, их созидательной активности в решающей степени зависят динамизм рыночно-демократических преобразований, формирование новой российской государственности и современного гражданского общества.

Государственная кадровая политика (ГКП) – это выражающая волю народа стратегия формирования, развития и рационального

использования трудовых ресурсов страны; это система официально признанных целей, задач, приоритетов и принципов деятельности государства по регулированию кадровых процессов и отношений. Они, в свою очередь, определяют критерии отбора, оценки и ротации кадров, пути совершенствования подготовки, переподготовки и повышения квалификации персонала, формирования свободного рынка труда, рационального использования кадрового потенциала.

Каковы же необходимые *предпосылки и источники разработки новой кадровой политики*?

1. Наличие научных принципов познания социальных явлений (системность, историзм, социальная направленность и др.), критичное осмысление и творческое применение накопленных знаний в области управления и кадровой деятельности. Научный подход требует реалистической оценки состояния кадрового корпуса, признания сложности, взаимообусловленности и противоречивости всех кадровых процессов. Кадровые вопросы надо решать в комплексе и в системе, а не односторонне, в угоду какой-либо политической конъюнктуры, амбициям отдельных лидеров.

2. Способность к критическому анализу отечественного и зарубежного опыта работы с кадрами, реальному осмыслению его позитивных и негативных сторон, возможной адаптации этого опыта к нашим условиям, т. е. с учетом культуры, традиций, особенностей менталитета россиян.

Разве можно, например, не учитывать, что в России всегда были сильны позиции государства в формировании и использовании кадров, особенно чиновничества?

Семь десятилетий кадровая политика *была партийно-государственной*. Она носила узкоклассовый и идеологизированный характер, соответствуя той политической системе, тому государственному строю, которому служила. Без нее не могла бы функционировать партийно-советская административно-командная система управления. Она в значительной степени была аппаратной, жестко централизованной, активно обслуживала текущие социально-экономические кампании, плохо решала прогностические задачи.

Подбор и расстановка руководящих кадров осуществлялись через формально-бюрократический институт номенклатуры партийных

комитетов при слабой её открытости и демократичности. Разработка кадровой политики, как и важнейшие рычаги её реализации, была монополией одной партии, которая использовала кадровую политику для сохранения и упрочения своего политического господства.

Недостатки партийно-советской модели кадровой политики особенно негативно проявились в период застоя. «Закостенение» кадрового корпуса, отсутствие систематического притока новых сил, перерождение руководящего состава (политическое, нравственное и др.), уравниловка в оплате, отчуждение человека от результатов его труда стали одними из причин кризиса общества. Даже компартия Российской Федерации в одном из своих программных заявлений признала, что «самый большой урон российскому обществу принесла "порочная кадровая политика"».

Конечно, следует учитывать, что при всех ошибках и недостатках прежняя кадровая политика была достаточно активной. Именно тогда сложилась довольно стройная система с управленческими кадрами (их подбор и расстановка, партийно-гражданский контроль и привлечение к ответственности, воспитание в духе социалистических ценностей, политическая подготовка и повышение профессиональной квалификации руководящих кадров всех уровней и т. д.), что сыграло немаловажную роль в формировании высокого научно-производственного и кадрового потенциала Советского Союза. Поэтому в кадрах и кадровых процессах важно найти то, что соединяет прошлое, настоящее и будущее, обеспечить преемственность позитивного опыта.

Много полезного, поучительного можно почерпнуть в работе с кадрами в зарубежных странах, особенно в сфере государственной службы, в крупных финансово-промышленных корпорациях, частно-предпринимательских структурах.

В то же время необходимо подчеркнуть, что высокоэффективные кадровые технологии кадровых процессов реализуются в условиях высокой социальной обеспеченности кадров, развитой демократии и правового регулирования кадровых процессов, устоявшихся традиций, учета общественного мнения, поэтому не всегда могут быть перенесены на российскую почву.

3. Непредубежденный учет современных реалий и потребностей государства – это, пожалуй, главная предпосылка. Именно практика,

анализ количественного и качественного состава кадров позволяют судить об эффективности тех или иных идей, новаций, дают материал для выявления новых тенденций и потребностей.

Государственная кадровая политика должна быть:

- *научно обоснованной, реалистичной, созидательной* – учитывать потребности общества в кадрах в переходный период, последовательность и этапность решения стратегических задач. Государственная кадровая политика должна быть ориентирована на возрождение и устойчивое развитие государства, привлечение на ключевые посты и должности людей профессионально подготовленных, предприимчивых, с новаторскими созидательными устремлениями и мотивами;

- *комплексной* – базироваться на единстве целей, принципов, форм и методов работы с кадрами, учитывать различные аспекты решения кадровых вопросов (экономические, социальные, правовые, политические, нравственные, социально-психологические и др.);

- *единой* для всей России, но в то же время *многоуровневой* (федеральной, региональной, местной) – охватывать весь кадровый корпус, все кадровые процессы при различии механизма и степени государственного воздействия на них;

- *перспективной* – носить упреждающий и опережающий характер, рассчитывать на формирование кадров XXI века с учетом социального прогресса, изменения характера труда и управленческих процессов;

- *демократичной* по целям, социальной базе и механизму решения кадровых проблем;

- *духовно-нравственной и гуманной* – воспитывать в каждом работнике, особенно в государственном служащем, человеколюбие, честность, патриотизм, убежденность в правоте своего дела, гражданскую ответственность за него и личное поведение;

- *правовой* – осуществляться в рамках закона и создавать правовые гарантии объективного и справедливого решения кадровых вопросов.

Главные цели формирования государственной кадровой политики представлены на рис. 4.

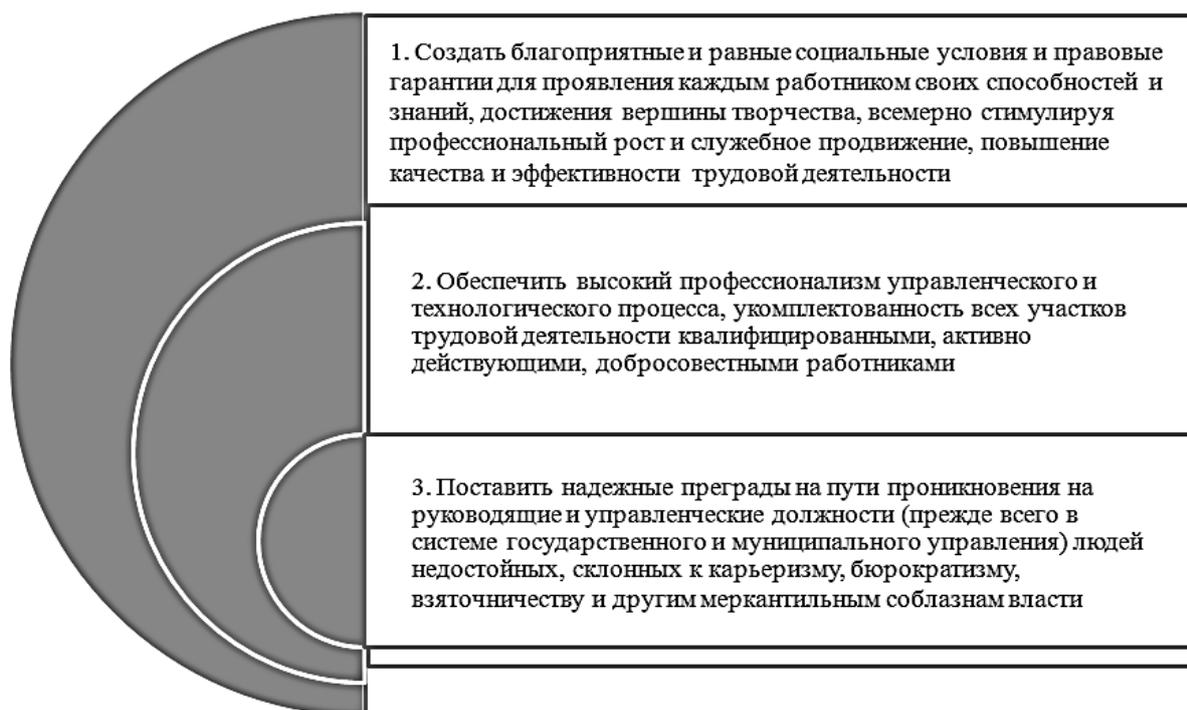


Рис. 4. Главные цели формирования государственной кадровой политики

Приоритетные стратегические направления реализации ГКП на общегосударственном уровне:

- обеспечение квалифицированными, профессионально компетентными и высоконравственными кадрами федеральной государственной службы и государственной службы субъектов Российской Федерации;

- формирование совместно с предпринимательскими структурами системы обеспечения кадрами рыночной экономики (подготовка специалистов массовых профессий, фермеров, предпринимателей, менеджеров и др.);

- реформа средней и высшей школы, создание единой гибкой системы специального профессионального, особенно послевузовского, образования с учетом демократических преобразований, требований рыночных отношений, достижений современного этапа научно-технического и социального прогресса;

- формирование свободного рынка труда, обеспечение максимально возможной трудовой занятости населения, предотвращение массовой (официальной и скрытой) безработицы, особенно среди молодежи и женщин, уволенных в запас военнослужащих и др.;

- создание новой нормативно-правовой и информационной базы кадровой работы, а также адекватных поставленным целям технологий, средств и методов государственного регулирования кадровых процессов.

В адекватности целей, принципов и методов кадровой политики – суть проблемы. В противном случае невозможно создать демократичное, правовое, социальное государство, а следовательно, и целостную, научно обоснованную систему управления кадровыми отношениями, трудовыми ресурсами в целом.

Одной из концептуальных основ государственной кадровой политики выступает положение о том, что **ГКП должна быть единой для всей Российской Федерации**, её субъектов, всей системы государственной власти.

Конечно, кадровая политика на уровне Федерации, на уровне субъекта Российской Федерации, на местном уровне имеет свои особенности, свои задачи и приоритеты.

Нужно решать проблему соотношения федеральной и региональной кадровой политики, выявления в них общего и особенного, разграничения компетенции и определения предмета совместного ведения государственных органов разного уровня.

Приоритетными направлениями государственной кадровой политики в сфере государственной службы следует считать:

- разработку и внедрение системы поиска и отбора в аппарат государственных органов наиболее квалифицированных специалистов на основе социального равенства и открытости доступа граждан к государственной службе;

- создание системы устойчивого профессионального развития персонала государственной службы путем введения непрерывного профессионального обучения госслужащих (аттестация и проведение квалификационных экзаменов, планирование и реализация карьеры, стимулирование эффективного, творческого и высокопроизводительного труда);

- принятие Кодекса государственной службы, который в полной мере определит нормативно-правовую базу процедур и механизма реализации кадровой политики;

- формирование кадрового резерва из внутренних и внешних источников пополнения государственного аппарата – как федеральных, так и региональных, а также из депутатов представительных (законодательных) органов, способных членов политических партий и движений, предпринимательских и финансово-банковских структур и др.;

- создание системы надежной правовой и социальной защиты государственных служащих, стимулирование роста профессионализма и эффективности их труда на основе принципов равенства оплаты за одинаковый объем, интенсивность и уровень ответственности работы, внепартийности и светского характера государственной службы;

- принятие Кодекса чести (Этического кодекса) государственного служащего РФ: всякое нарушение государственным служащим нравственных норм должно служить достаточным основанием для административного разбирательства и даже отстранения от должности;

- формирование относительно централизованной системы управления персоналом и координации деятельности кадровых служб государственных органов.

Наука видит определенное различие между кадровой политикой и кадровой работой.

Кадровая политика – это определение стратегии и тактики работы с кадрами каждого субъекта управленческой деятельности, своего рода программа деятельности.

Кадровая работа – это деятельность многих субъектов кадровых отношений по реализации кадровой политики; органическая система технологий, способов, методов реализации ГКП; это организация работы с персоналом учреждений, предприятий, организаций, органов управления и власти.

Надо признать, что определяющее влияние на кадровые процессы, как во всем государственном аппарате, так и в отдельных государственных органах, продолжает оказывать **личность руководителя, уполномоченного на решение кадровых вопросов**. Каковы его ориентации, таковы и те сотрудники, которые его окружают и проводят в жизнь его волю. Поэтому вряд ли можно в современных условиях утверждать, что в отношении кадров государственного аппарата имеется какая-либо государственная кадровая политика и созданы какие-либо правовые и организационные предпосылки её осуществления.

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ записано:

Статья 41. Кадровая работа

1. Кадровая работа включает в себя:

- 1) формирование кадрового состава для замещения должностей государственной службы;
- 2) подготовку предложений о реализации положений федеральных законов, настоящего Закона и иных нормативных правовых актов о государственной службе и внесение указанных предложений представителю нанимателя;
- 3) организацию подготовки проектов актов государственного органа, связанных с поступлением на государственную службу, её прохождением, заключением служебного контракта, назначением на должность, освобождением от замещаемой должности государственной службы, увольнением государственного служащего с государственной службы и выходом его на пенсию за выслугу лет, и оформление соответствующих решений государственного органа;
- 4) ведение трудовых книжек государственных служащих;
- 5) ведение личных дел государственных служащих;
- 6) ведение реестра государственных служащих в государственном органе;
- 7) оформление и выдачу служебных удостоверений государственных служащих;
- 8) обеспечение деятельности комиссии по урегулированию конфликтов интересов;
- 9) организацию и обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной службы и включение государственных служащих в кадровый резерв;
- 10) организацию и обеспечение проведения аттестации государственных служащих;
- 11) организацию и обеспечение проведения квалификационных экзаменов государственных служащих;
- 12) организацию заключения договоров с гражданами на время их обучения в образовательном учреждении профессионального образования с последующим прохождением государственной службы;
- 13) организацию профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных служащих;
- 14) формирование кадрового резерва, организацию работы с кадровым резервом и его эффективное использование;

- 15) обеспечение должностного роста государственных служащих;
- 16) организацию проверки достоверности представляемых гражданином персональных данных и иных сведений при поступлении на государственную службу, а также оформление допуска установленной формы к сведениям, составляющим государственную тайну;
- 17) организацию проведения служебных проверок;
- 18) организацию проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также соблюдения государственным служащими ограничений, установленных федеральными законами;
- 19) консультирование государственных служащих по правовым и иным вопросам государственной службы. <...>

Нормативно-правовое регулирование государственной кадровой работы

Решая кадровые вопросы, люди вступают друг с другом в определенные отношения. При этом они используют социальные нормы – устоявшиеся правила (стандарты, образцы) поведения и деятельности, регулирующие эти отношения.

Особую роль в этом процессе играют **правовые нормы**, т. е. правила, регулирующие от имени государства поведение и деятельность. Они являются обязательными и их соблюдение обеспечивает государство. Эти правовые нормы регулируют наиболее важные кадровые отношения, выражаются в официальной форме и образуют систему.

Исходным пунктом и объединяющим началом права является **правовое регулирование**. Оно представляет собой нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с общественными потребностями.

Механизм правового регулирования кадровых отношений включает систему правовых средств, при помощи которых обеспечивается воздействие государства на данные отношения.

К элементам механизма относятся:

- правовые нормы;
- правовые отношения;
- правовая ответственность;
- правовое сознание;
- юридические факты;
- акты применения права;
- акты реализации прав и обязанностей и др.

Ряд элементов правового регулирования кадровой работы определен федеральным *Положением о проведении аттестации государственных служащих*.

Например, установлена правовая норма, касающаяся аттестации: она проводится один раз в три года. Урегулированы нормы правоотношений между аттестационной комиссией и государственным служащим: их права, обязанности, юридические полномочия. Определена ответственность государственного служащего в случае признания его не соответствующим занимаемой должности и отказа при этом от повышения квалификации, переподготовки или перевода на нижестоящую государственную должность.

Принципы кадровой работы – это основные моменты, регламентирующие её положения и правила.

1. Ведущим выступает принцип подбора кадров по профессиональным, деловым и моральным качествам.

2. Принцип законности – это строгое соблюдение и исполнение Конституции Российской Федерации, законов и основанных на них нормативных правовых актов.

3. Принцип гласности предполагает открытость, выборность, подотчетность кадров всех уровней власти.

4. Принцип систематического обновления кадров и преемственности руководства.

5. Принцип контроля и подотчетности кадров.

6. Принцип нейтральности предполагает объективное отношение к работникам при отборе и назначении их на должность, перемещении по должности, к оценке выполнения возложенных на них обязанностей.

7. В современных условиях очень важен принцип внепартийного подхода к кадровой работе.

Механизмы проведения кадровой работы

Создание механизма реализации принципов кадровой работы, её практического осуществления – это сложная проблема, которая решена, конечно, далеко не полностью.

Механизм нормативно-правового обеспечения кадровой работы – это комплекс законов, других нормативных правовых актов, позволяющий проводить кадровую работу по принципам законности.

Механизм организационного обеспечения кадровой работы (кадровой политики) предполагает создание в структуре органов власти и управления органов, организующих, координирующих и контролирующих кадровую деятельность на федеральном, региональном и местном уровнях.

Работа с резервом кадров – важнейшее направление кадровой политики. Её особенности отражены в ст. 64 закона № 79-ФЗ.

Статья 64. Кадровый резерв на государственной службе.

1. С учетом Сводного реестра гражданских служащих Российской Федерации и поступивших заявлений гражданских служащих (граждан) формируется на конкурсной основе для замещения должностей гражданской службы федеральный кадровый резерв, кадровый резерв в федеральном государственном органе, кадровый резерв субъекта Российской Федерации, кадровый резерв в государственном органе субъекта Российской Федерации.

Кадровый резерв формируется также в соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 39 настоящего Федерального закона.

2. Кадровый резерв создается для замещения:

1) вакантной должности гражданской службы в государственном органе в порядке должностного роста;

2) вакантной должности гражданской службы в ином государственном органе в порядке должностного роста;

3) должности гражданской службы, назначение на которую и освобождение от которой осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации.

3. Включение гражданского служащего (гражданина) в кадровый резерв государственного органа для замещения должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса в порядке, предусмотренном статьей 22 настоящего Федерального закона.

4. Включение гражданского служащего (гражданина) в федеральный кадровый резерв оформляется актом федерального государственного органа по управлению государственной службой, в кадровый резерв субъекта Российской Федерации – актом государственного органа по управлению государственной службой субъекта Российской Федерации, а в кадровый резерв государственного органа – актом государственного органа с внесением соответствующей записи в личное дело и иные документы, подтверждающие служебную деятельность государственного служащего.

5. На основе федерального кадрового резерва, кадрового резерва субъекта Российской Федерации, кадрового резерва федеральных государ-

ственных органов и кадрового резерва государственных органов субъектов Российской Федерации государственный орган по управлению государственной службой формирует Сводный кадровый резерв Российской Федерации для замещения вакантных должностей гражданской службы.

6. Вакантная должность гражданской службы замещается по решению представителя нанимателя гражданским служащим (гражданином), состоящим в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе.

При отказе гражданского служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, от предложенной должности вакантная должность замещается по конкурсу в соответствии со статьей 22 настоящего Федерального закона.

7. Положение о кадровом резерве на гражданской службе утверждается Президентом Российской Федерации.

Подготовка кадров государственной службы

Ранее уже не раз отмечалось возрастание роли и значения государственной службы, государственного управления в реализации социально-экономических задач. При этом все более проявляется новое понимание государственной службы, в центре которой главная фигура – человек-профессионал.

По мнению Т.Г. Калачевой (Волго-Вятская академия государственной службы, г. Нижний Новгород), актуальность проблемы профессионализма в любой сфере деятельности сегодня обусловлена тремя обстоятельствами.

Во-первых, это связано с крупномасштабным разделением и обобществлением труда. Глобальным следствием этой ситуации является то, что присутствующее в конечном продукте качество индивидуального труда зачастую не обнаруживает себя явно. Следовательно, профессионализм работника становится сегодня важнейшим фактором качества продукта, произведенного коллективно. Таким образом, понятие профессионализма от узкоделовой характеристики требуемых от работника качеств и знаний на данном рабочем месте, в данной должности расширяется до требования соответствия миссии, целям и задачам организации.

Во-вторых, следствием нарастания целостности человеческой деятельности является глобальное влияние её последствий человека, окружающую среду. А это выводит содержательный смысл профессионализма как социального явления за рамки чисто технического со-

ответствия работника требованиям, предъявляемым к нему в определенной сфере деятельности, привнося в его содержание нравственные, гуманистические начала. Это означает, что профессионал должен соответствовать не только требованиям сферы своей деятельности, но и предвидеть её последствия, чувствовать и нести за них личную ответственность, что сегодня и придает профессионализму статус нравственного императива.

Недооценка требований данного статуса приводит к тому, что всегда легко найти виновного и наказать, но истинная природа проблемы останется невыясненной. Общество осознает, что такая проблема существует, но инструментов влияния на нее не видит.

В-третьих, сегодняшний мир – это мир процессов и технологий, оттеснивший в прошлое мир стабильных вещей. Сегодня по очень многим причинам нельзя на всю жизнь получить конкретную профессию, не двигаясь вперед, не развиваясь в ней или даже не меняя её. А это означает, что поддержание и развитие профессионализма во многом теряет статус сугубо личного и становится уделом не только личностного выбора и решения. Феномен профессионализма как определенного качества деятельности является сегодня делом стратегии и политики организаций.

Сложность управленческого труда и особая его ответственность практически во все периоды истории Российской империи обращали на себя внимание руководителей государства. Для того чтобы успешно управлять государством, требовалось найти адекватные времени пути и способы обеспечения многообразных сфер общества, в том числе и государственного управления, обеспечить государственные органы профессионально подготовленными и способными решать задачи управления. С приобретением государственной службой профессионального характера эта задача стала особенно актуальной.

Следует отметить, что в последнее время значительно укрепилась нормативная правовая база по подготовке кадров государственной службы. Основным документом для организации этой работы является сегодня Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 1474, которым было утверждено Положение о порядке получения дополнительного профессионального образования государственными гражданскими служащими Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Каковы необходимые предпосылки и источники разработки новой кадровой политики на государственной службе?
2. На каких принципах основано формирование государственной кадровой политики?
3. Какие обстоятельства и актуальные проблемы профессионализма в сфере государственной службы актуальны сегодня?

Список использованной литературы

1. *Ноздрачев, А. Ф.* Закон о государственной службе: как правильно его применять (советы специалиста) / А. Ф. Ноздрачев // *Хозяйство и право.* – 1996. – № 6. – С. 1 – 20.
2. *Охотский, Е. В.* Государственная служба в парламенте / Е. В. Охотский. – М. : РОССПЭН, 2012. – 400 с. – ISBN 5-8243-0325-8.

МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ КУРСОВЫХ РАБОТ ПО ДИСЦИПЛИНЕ «ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА»

Цель выполнения курсовой работы – познакомить студентов с процессом создания, оформления и эволюции государственной и муниципальной службы в современной России с основными проблемами российского чиновничества.

Студент, прослушавший курс, должен знать новейшие теоретические представления о проблемах и перспективах развития государственной и муниципальной службы, основные проблемы организации и функционирования, справочную литературу; разбираться в нормативно-правовых вопросах госслужбы Российской Федерации.

Для успешного выполнения курсовой работы и получения зачета студент должен:

- выбрать тему курсовой работы в соответствии со своим вариантом;
- выполнить курсовую работу с учётом требований, предъявляемых к ее оформлению;
- использовать в достаточном объеме графический материал в тексте курсовой работы;
- список использованной литературы должен содержать не менее 35 источников (включая учебные пособия, журналы, монографии и т. д.);
- согласовать с руководителем содержание работы;
- сделать презентационный материал по выбранной теме работы;
- защитить курсовую работу.

Оформление курсовой работы

1. Общие требования к оформлению.

Общий объём работы: приблизительно 35 с.

Шрифт: 14 Times New Roman, межстрочный интервал – 1,5.

Поля: левое – 3 см, правое – 1,5 см, нижнее и верхнее – 2 см.

Нумерация страниц: с третьей страницы (по центру внизу листа). Титульный лист и содержание не нумеруются!

Отступ: 1,25. В конце заголовков и подпунктов, таблиц, рисунков точка не ставится.

2. Раздел «Введение».

Объем введения – 2 – 3 с. В нем обосновывается актуальность выбранной темы, ставится цель курсовой работы, определяются задачи, предмет и объект, методическая база исследования.

ПРИМЕР

Вопрос профессионального развития государственных служащих является одним из ключевых в системе государственной службы и кадровой политики. В условиях кардинального реформирования системы государственного и муниципального управления Российской Федерации требование профессионального развития и образования государственных служащих становится особенно актуальным. Для того чтобы эффективно управлять изменениями в различных областях общественной жизни, служащие должны иметь специальный уровень профессиональной, деловой и моральной подготовки.

Недостаточность профессионализма и компетентности служащих современного государственного аппарата признана официально. Об этом свидетельствует и практика государственного управления. Значительной части наших чиновников еще не достает ни опыта службы, ни соответствующих знаний и умений. Зачастую они не обладают правовой, социально-экономической, управленческой подготовкой, необходимой для служебной деятельности. Все это обуславливает не только теоретическую, но и практическую значимость проблемы¹.

В связи с этим **цель курсовой работы** – изучение системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, анализ законодательных и иных нормативных правовых источников, регулирующих дополнительное профессиональное образование государственных служащих Российской Федерации.

В соответствии с поставленной целью необходимо решить ряд следующих задач:

➤ определить правовое и теоретическое содержание основных понятий сферы профессионального образования государственных служащих;

¹ Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2009. – С. 488.

➤ выявить и изучить основы правового регулирования и организации профессиональной подготовки государственных служащих в Российской Федерации;

➤ изучить особенности профессиональной подготовки государственных служащих и проанализировать основные направления совершенствования системы профессиональной подготовки государственных служащих Российской Федерации;

➤ рассмотреть зарубежный опыт профессиональной подготовки государственных служащих.

Объектом исследования является государственная служба, а предметом исследования – общественные отношения, связанные с рассмотрением государственной службы как деятельности.

Методической базой исследования выступает совокупность научных принципов, методов и приемов познания социальных процессов и отношений. В частности, были использованы структурно-функциональный, институциональный и диалектический методы исследования функционирования социально-правовых систем. Анализ законодательства, изучение правоприменительной практики, обобщение организационного опыта, выработка предложений и выводов осуществлялись на основе системного, логического, сравнительно-правового, историко-правового, юридического, социологического методов познания.

3. Каждый раздел курсовой работы начинается *с новой страницы*.

ПРИМЕР

1. НАЗНАЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

1.1. Система государственной службы

4. Оформление текста.

4.1. *Оформление таблиц:* должны быть расположены по центру страницы и иметь сквозную нумерацию. Заголовки в таблице должны быть даны в единственном числе, именительном падеже.

ПРИМЕР

⟨...⟩ Существует понимание под моделью объекта, имеющего некоторую фиксированную структуру, представленную в табл. 1.

Формально-конструктивный подход определения модели

Структура модели			
Интерфейсная компонента	Модельно-содержательная компонента		
	Носитель	Система характеристик	Система отношений

Если таблица не умещается на одной странице, то ее продолжение или окончание размещают на следующих страницах, повторяя «шапку» таблицы.

*ПРИМЕР**Продолжение/Окончание табл. 1*

Структура модели			
Интерфейсная компонента	Модельно-содержательная компонента		
	Носитель	Система характеристик	Система отношений

4.2 *Оформление рисунков*: должны быть расположены по центру страницы и иметь сквозную нумерацию.

ПРИМЕР

«...» При этом региональные программы характеризуются рядом особенностей (рис. 13).



Рис. 13. Ориентация программ регионального развития

4.3. **Оформление сносок:** шрифт Times New Roman, кегль 10. Выравнивание по левому краю (пример смотри внизу страницы)¹.

5. **Список использованной литературы** должен содержать не менее 35 источников, расположенных в алфавитном порядке (журналы, статьи, учебные пособия, книги, сборники трудов).

ПРИМЕР

1. Абалкин, Л. И. От экономической теории до концепции долгосрочной стратегии / Л. И. Абалкин // Вопросы экономики. – 2010. – № 6. – 126 с. – ISSN 0042-8736.

2. Абрамов, Е. Г. Оценка и управление формированием интеллектуальных активов наукоемких организаций : монография / Е. Г. Абрамов. – М. : Креатив. экономика, 2010. – 172 с. – ISBN 978-5-91292-055-4.

3. Акаев, А. А. Математическая модель должна быть хорошим подспорьем для политиков / А. А. Акаев // Политические исследования. – 2009. – № 3(111). – 192 с. – ISSN 0321-2017.

4. Википедия : [сайт]. – URL: <http://ru.wikipedia.ru/> (дата обращения: 00.00.00).

6. **Заключение** содержит в себе ряд выводов по проделанной работе и итоговый вывод (задачи, поставленные во введении курсовой работы, должны быть решены, что должно найти отражение в заключении).

¹ Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2009. – С. 488.

7. **Приложения** размещают после основного текста. Слово «Приложение» пишется по центру вверху страницы заглавными буквами русского алфавита жирным шрифтом. Если приложение не умещается на одной странице, то на каждой последующей в верхнем правом углу пишут «Продолжение приложения А»/«Окончание приложения А».

ПРИМЕР

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Основные нормативно-правовые акты, регламентирующие каждый вид государственной службы

Государственная гражданская служба	Военная служба	Правоохранительная служба
Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»	Должна регулироваться федеральным законом о военной службе, однако до принятия такого закона вопросы прохождения военной службы регулируются: Федеральным законом от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и Федеральным законом от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»	Должна регулироваться федеральным законом «О правоохранительной службе», однако до принятия такого закона вопросы прохождения правоохранительной службы регулируются законами соответствующих министерств, комитетов и т.д.

ПРИМЕР ОФОРМЛЕНИЯ ТИТУЛЬНОГО ЛИСТА

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования

**Владимирский государственный университет имени
Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых
(ВлГУ)
Кафедра ЭСУ**

Курсовая работа

По предмету: Государственная и муниципальная служба

**На тему: Государственная служба: назначение,
специфика**

Выполнил:
Ст. гр.

Принял:
к.э.н., доцент
Баринов М. А.

Владимир 2014 г.

ПРИМЕР ОФОРМЛЕНИЯ РАЗДЕЛА «СОДЕРЖАНИЕ»¹

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
ГЛАВА 1. Понятие государственной службы и ее особенности	5
1.1. Понятие, цели и виды государственной службы	5
1.2. Особенности и принципы государственной службы	13
1.3. Государственная служба России в историко-правовом аспекте	17
ГЛАВА 2. Нормативно-правовое регулирование государственной службы	21
2.1. Прохождение государственной службы	21
2.2. Законодательство о государственной службе	26
2.3. Гарантии для государственных служащих	27
ГЛАВА 3. Правовые основы для государственных служащих	28
3.1. Понятие и классификация государственных служащих	28
3.2. Права и обязанности государственного служащего	33
3.3. Ответственность государственного служащего	38
Заключение	41
Список использованной литературы	42
Приложения	45

¹ Название раздела печатается жирным прописным шрифтом, 14 кегль, шрифт Times New Roman.

ТЕМАТИКА КУРСОВЫХ РАБОТ ПО ДИСЦИПЛИНЕ «ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА»

1. Различные концепции и трактовки бюрократии: теории и практика.
2. Нормативно-правовое регулирование государственной службы.
3. Государственная служба и менеджмент: сходство и различия.
4. История российской государственной службы (возможен выбор различных аспектов темы по согласованию с руководителем).
5. Континентальная и англо-саксонская модели государственной службы.
6. Кодексы поведения служащих.
7. Открытость и прозрачность государственной гражданской службы.
8. Оценка государственных гражданских служащих и возможные пути ее совершенствования.
9. Оплата труда государственных гражданских служащих и предложения по ее совершенствованию.
10. Пути развития государственной службы Российской Федерации, сравнительный анализ с развитыми странами.
11. Сравнительный анализ систем оплаты труда государственных гражданских служащих в России и в развитых странах.
12. Предложения по созданию условий привлечения на государственную гражданскую службу молодых специалистов.
13. Коррупция на государственной гражданской службе, причины возникновения и меры борьбы с ней.
14. Сравнительный анализ судебного рассмотрения случаев коррупции в России и в одной из зарубежных стран.
15. Конфликт интересов на государственной гражданской службе, пути выявления, предупреждения и разрешения.
16. Новые подходы к работе с кадрами в крупных компаниях и возможность их применения на государственной гражданской службе.

17. Служебный контракт на государственной гражданской службе и его отличия от трудового договора.

18. Профессиональное развитие государственных гражданских служащих.

19. Государственные гарантии государственным гражданским служащим, сравнительный анализ с развитыми странами.

20. Государственная служба во Франции.

21. Бюрократия и бюрократизм.

22. Законодательство о госслужбе.

23. Организационно-структурная схема исполнительной власти и пути ее совершенствования.

24. Государственная гражданская служба в федеральных органах исполнительной власти.

25. Права, обязанности и ответственность государственного служащего. Проблемы текущего периода.

26. Работа Правительства Российской Федерации в системе исполнительной власти на основе взаимодействия с предпринимательским сектором и общественными организациями.

27. Внутренняя организация федерального органа исполнительной власти. Административные регламенты. Проблемы и возможные пути их решения.

28. Поручения и проекты актов федеральных органов исполнительной власти как элементы государственного управления. Проблемы согласования проектов актов.

29. Должностные регламенты государственных гражданских служащих и их взаимосвязь с административными регламентами органа исполнительной власти.

30. Особенности подготовки проектов федеральных законов. Проект закона о бюджете страны.

31. Взаимодействие и координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Общность и различия организации государственной службы на разных уровнях государственного управления.

32. Совещательные и координационные органы исполнительной власти. Обязанности государственного служащего по обеспечению деятельности этих органов.

33. Современный зарубежный и российский опыт разработки и реализации антикоррупционной политики.

34. Комплексный анализ проблемы коррупции: управленческий, экономический и социологический аспекты.

35. Комплексный анализ проблемы коррупции: методология и практический инструментарий.

36. Противодействие коррупции на государственной службе: российский опыт и перспективы.

37. Современные российские антикоррупционные реформы: проблемы и перспективы.

38. Развитие российской государственной службы и противодействие коррупции.

ТЕСТ ПО ДИСЦИПЛИНЕ «ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА»

Тест включает в себя задания с выбором правильного ответа из 3-5 предложенных вариантов, а также вопросы открытого типа. Общее количество заданий в тесте – 23. Общее время выполнения теста – 0,5 академического часа. Один вопрос приравнивается к одному выполненному заданию.

Критерии освоения материала:

1. Исключительный уровень знаний – 70 – 100 % правильно выполненных заданий.
2. Достаточный уровень знаний – 60 – 70 % правильно выполненных заданий.
3. Элементарный уровень знаний – менее 60 % правильно выполненных заданий.

Тест-задание

1. Дайте общее определение государственной службы.
2. Какие виды государственной службы существуют в Российской Федерации?
3. На какие виды разделена государственная гражданская служба в Российской Федерации?
4. Какие основные изменения внесены в новый федеральный закон о государственной службе?
5. Укажите, в чем заключаются функциональные обязанности государственных служащих?
 - a) коммерческие услуги;
 - b) договорные обязательства;
 - c) обслуживание граждан на некоммерческой основе.
6. Какие виды государственной службы являются прерогативой исключительно федерального уровня государственной власти?
 - a) государственная гражданская служба;
 - b) военная служба;
 - c) правоохранительная служба.

7. В чьем ведении находится правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы?

8. В чьем ведении находится правовое регулирование и организация государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации?

9. Дайте определение правового института государственной службы.

10. У какой ветви государственной власти административно-правовой статус государственной службы определяет административное право?

- a) законодательной;
- b) исполнительной;
- c) судебной.

11. Какой из указанных принципов государственной гражданской службы сформулирован с ошибкой и в чем она заключается?

- a) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- b) стабильность гражданской службы;
- c) взаимодействие с общественными объединениями.

12. Существует ли в законодательстве и специальной литературе однозначное и общепринятое понятие «государственная служба»?

13. Объясните, в чем заключаются широкий и узкий смыслы понятия «государственная служба»?

14. Что обуславливает необходимость организации государственной службы на профессиональной основе?

15. Назовите действующие сегодня в Российской Федерации федеральные законы о государственной службе.

16. Укажите, в каком году был принят Федеральный закон № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации»:

- a) 1995;
- b) 1998;
- c) 2001;
- d) 2004.

17. Укажите, в каком году был принят Федеральный закон № 58 «О системе государственной службы Российской Федерации»:

- a) 1995;
- b) 2000;
- c) 2001;
- d) 2003.

18. Федеральными законами № 79-ФЗ и № 58-ФЗ устанавливаются _____ основы государственной гражданской службы:

- a) политические;
- b) правовые;
- c) организационные;
- d) финансово-экономические.

19. Государственная гражданская служба подразделяется на следующие виды:

- a) федеральную;
- b) субъектов Федерации;
- c) в исполнительных органах;
- d) в законодательных органах.

20. Предметом регулирования Федерального закона № 79-ФЗ являются отношения, связанные:

- a) с поступлением на государственную службу;
- b) определением правового статуса служащего;
- c) прекращением государственной службы;
- d) прохождением государственной службы.

21. В соответствии с Федеральным законом № 79-ФЗ представителем нанимателя является:

- a) руководитель государственного органа;
- b) лицо, замещающее государственную должность;
- c) исполнитель;
- d) представитель руководителя.

22. Регулирование отношений, связанных с государственной службой, осуществляется:

- a) Конституцией Российской Федерации;
- b) федеральными законами;
- c) Конституцией (уставами) субъектов Российской Федерации;
- d) международными договорами.

23. Государственные органы власти представлены на следующих уровнях:

- a) федеральном;
- b) уровне субъектов;
- c) территориальном;
- d) муниципальном.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственная гражданская служба в Российской Федерации является неотъемлемым атрибутом российской государственности и требует точного соблюдения законодательства – как по порядку поступления на государственную гражданскую службу, так и ее прохождению и увольнению.

Одно из важнейших направлений повышения эффективности государственной службы – разработка и внедрение механизмов, обеспечивающих результативность профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ТЕМЫ ЛЕКЦИОННЫХ ЗАНЯТИЙ.....	4
Лекция 1. Государственная служба: история, тенденции развития. Правовое регулирование государственной гражданской службы	4
Лекция 2. Государственная служба в системе государственного управления. Организация и управление государственной гражданской службой.....	16
Лекция 3. Правовой статус государственного гражданского служащего	34
Лекция 4. Социальные аспекты государственной гражданской службы	38
Лекция 5. Кадровая политика в государственной гражданской службе. Подготовка кадров государственной службы	41
МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ КУРСОВЫХ РАБОТ ПО ДИСЦИПЛИНЕ «ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА».....	55
ТЕМАТИКА КУРСОВЫХ РАБОТ ПО ДИСЦИПЛИНЕ «ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА»	63
ТЕСТ ПО ДИСЦИПЛИНЕ «ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА».....	66
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	70

Учебное издание

БАРИНОВ Михаил Александрович

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

Курс лекций

Подписано в печать 19.06.14.

Формат 60x84/16. Усл. печ. л. 4,18. Тираж 130 экз.

Заказ

Издательство

Владимирского государственного университета
имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых.
600000, Владимир, ул. Горького, 87.