

Государственная служба в системе власти и государственного управления

- 1.1. Концепция дихотомии государственной власти
 - 1.2. Политическая власть и государственная служба: общее и особенное
 - 1.3. Государственное управление как основная функция государственной гражданской службы
-

Для осуществления политики стабильности нужно эффективное государство. Однако, несмотря на многие позитивные изменения, эта проблема в полной мере не решена. Очевидно, что ее решение лежит в плоскости определения места и роли административной власти в системе государственной власти и управления.

Проблема места и роли государственной службы в системе власти и государственного управления всегда имела не только теоретическое, но и большое политическое значение. От ее решения во многом зависели характер государственного режима и направленность государственного строительства.

Сегодня значимость данной темы определяется ее актуальностью и усиливается тем обстоятельством, что Россия находится на очередном этапе реформирования системы государственной службы. Мы все еще стоим на распутье — какой тип государственной службы нам следует строить — активного служения обществу и государству или пассивного обслуживания полномочий государственно-политической элиты. От выбора этих парадигм зависят подходы к теории и организации государственной службы, управления ею, а также эффективность государственной власти.

Находясь между государством и гражданским обществом, государственная служба выполняет жизненно важные для страны политическую, административную и социальную миссии. Государство, представляющее собой легальную и легитимную власть в обществе, реализует свои цели и задачи посредством государственного руководства и управления. Основным же механизмом и институтом этого управления является государственная служба. Такова общая логика взаимосвязи и взаимодействия политической власти, государственного управления и государственной службы. И от того, какое место занимает государственная служба в системе власти и управления и какую роль она в ней играет, зависит очень многое в стране и обществе.

В России на современном этапе развития политических и административных органов власти складываются новые отношения между политиками и государственными служащими.

1.1. Концепция дихотомии государственной власти

Государственная служба, находясь в одном ряду с такими явлениями, как государство, государственная власть, государственное управление, взаимосвязана с ними и только через влияние на них может проявлять себя, реализоваться, анализироваться и оцениваться. Прежде чем говорить о государственной власти и концепции ее разделения, следует определиться с понятиями «власть», «государство», «государственное управление».

В научной литературе власть, управление и государственная служба, как правило, исследуются раздельно, что затрудняет выявление их взаимосвязей и взаимозависимостей. Совершенно очевидно, что эти элементы социальной структуры не тождественны, но очень близки, взаимоувязаны и взаимообусловлены. Исследование вопроса показывает, что данная проблема, несмотря на свою очевидную востребованность, представлена в научной литературе весьма лаконично¹.

Изучение поставленной проблемы следует начать с определения понятий «власть» и «государство». Существует множество определений власти, разные методологические школы пытались понять и объяснить этот феномен. Все ученые и политики неизменно сходились в одном: власть начинается там, где возникает подчинение. Мы исходим из понимания власти как реализации возможности и способности субъекта человеческих отношений (в частности, государства) осуществлять свою волю, оказывая определяющее воздействие на деятельность и поведение людей с помощью различных средств, приемов и способов. При этом средствами реализации власти могут быть убеждение, авторитет, принуждение, насилие.

Власть — это форма социальных отношений, характеризующаяся способностью влиять на характер и направление в деятельности и поведении людей, социальных групп и классов посредством экономических,

¹ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. М.: РАГС, 2002; Турчинов А.И. Теоретико-методологические проблемы становления государственной службы России: проблемы становления и развития. М.: РАГС, 2001; Лытов Б.В. Управленческие отношения в государственной службе. М., 2003; Граждан В.Д. Государственная гражданская служба. М.: РАГС, 2005; *Государственная служба* / Под ред. В.Г. Игнатова. Ростов н/Д: СКАГС, 2004.

идеологических и организационно-правовых механизмов¹. Сущностью власти являются отношения руководства и подчинения. В основе подчинения одного человека другому лежит неравенство: естественное (физическое, интеллектуальное) и социальное (статусное, должностное, финансовое, экономическое и т. д.).

Под *структурой* власти понимаются ее компоненты и движущие силы: субъект власти, объект, средства (ресурсы) и процесс, приводящий все это в движение для достижения определенной цели.

Субъект власти воплощает ее активное направляющее начало. Это управляющий элемент — человек или группа людей, подготавливающие и разрабатывающие определенные политические решения и воздействующие на процесс их принятия и осуществления в политической системе общества. В роли политического субъекта властных действий выступают не только облеченные властью физические лица, но и сама власть в виде государства, правительства, парламента и других корпоративных образований.

Объект власти — пассивное начало во властных отношениях, управляемый элемент. Это лица или органы, на которые направлено действие вышестоящего политического спектра. В иерархии власти, как правило, предполагается, что объект власти является таковым только по отношению к вышестоящему органу, но по отношению к нижестоящему органу он является субъектом власти.

Отношения между субъектом и объектом власти не могут быть равноправными. Субъект власти отдает распоряжения и рассчитывает на их выполнение объектом власти, т.е. на подчинение последнего. Обычно отмечаются следующие основания для подчинения людей: страх, доверие и интерес. Это, безусловно, так. Но есть еще одно важное основание для подчинения одного человека воли другого — чувство долга.

Под *ресурсами* власти в широком смысле понимается все то, что индивид или группа могут использовать для влияния на других; в узком смысле — те средства, которые использует или может использовать субъект, чтобы достичь своих целей. Средневековый итальянский ученый и политик Н. Макиавелли определял ресурсы власти как возможность государя в случае надобности отстоять себя собственными силами с помощью своих людей, войска, денег или прибегнуть к помощи со стороны².

Власть многовариантна. Бывает политическая, экономическая, финансовая, военная, духовная и иная власть. Наиболее важный вид — политическая власть. Ее главная отличительная черта заклю-

¹ *Энциклопедический словарь работника кадровой службы*. М., 1999. С. 40.

² *Макиавелли Н.* Государь. М., 1990. С. 32.

чается в том, что решения, принимаемые субъектом власти, становятся обязательными для всего общества. Политическая власть — это реальная способность и возможность определенных общественных сил проводить свою волю в политике и правовых нормах в соответствии со своими потребностями и интересами. В основе политической власти лежит особый тип социального неравенства — неравенство политическое, закрепленное правовыми нормами и обычаями. Политическое неравенство создает предпосылки для управления обществом. Политическая власть находится в руках правящей политической группы (элиты) общества.

Итак, *политическая власть* — это система социально-политических отношений, выражающих возможность, способность и право кого-либо решающим образом влиять на действия и поведение других людей или групп, т.е. подчинять их, опираясь на свою волю и авторитет, правовые и моральные нормы, угрозу применения силы и наказания в случае неповиновения.

Государство — это механизм осуществления политической и иной власти в обществе. Существует масса определений этого института — и как инструмент регулирования отношений в обществе, и как инструмент классового насилия. Государство существовало не всегда: оно возникло в древности на определенном этапе развития человеческого сообщества. Существует множество теорий образования государства, главными из которых являются теории насилия, общественного договора, патриархальная, ирригационная. Государство выполняет важные функции регулирования отношений, поддержания порядка в обществе и защиты его от внешних угроз.

Политическая власть в руках государства и правящей политической элиты превращается в государственную власть. Государственная власть есть способ осуществления государственного управления и реализации функций государства.

Механизм власти, прежде всего государственной, образует совокупность различных форм представительства:

- органов, организаций и учреждений власти;
- нормативных правовых актов, регулирующих отношения в социуме;
- господствующей идеологии власти.

Практика показывает, что развитый механизм государственной власти представляет собой чрезвычайно сложную структуру. Среди элементов механизма организации и функционирования власти обратим внимание на такие его стороны, как руководство и управление.

Руководство заключается в выработке и принятии правящей в государстве группой принципиально важных для общества реше-

ний, в определении его целей, задач, перспектив. Такие решения составляют содержательную сторону воли господствующих социальных групп, стоящих у власти. Она фиксируется, как правило, в документах, одобренных высшими форумами политических организаций, доминирующих в обществе сил (съездами, форумами). В последующем эти решения получают законодательное оформление в государственно-правовых актах, после чего они становятся обязательными для всех членов общества.

Управление есть деятельностно-практическое сознательное воздействие на общество в целях обеспечения его эффективного функционирования и развития. Государственное управление — практическое применение власти, т.е. предъявление определенных требований к различным субъектам общественных отношений и побуждение их следовать этим требованиям ради достижения поставленных целей. То есть государственное управление — это непосредственная практическая деятельность по осуществлению принятых политических решений. Данным видом деятельности занимается главным образом создаваемый в структуре власти и органов государственного управления административный аппарат, называемый государственной службой.

Рассматривая диалектику взаимоотношений государства, общества и государственного управления, следует начать с того, что государство как специально созданный институт управляет обществом, поддерживая в нем стабильность, порядок и защищая его. Государство является субъектом управления, общество — объектом. Процесс управляющего воздействия государства на общество и есть государственное управление. Государство, представляющее собой государственную (политическую) власть в обществе, реализует свои цели и задачи прежде всего посредством государственного управления — важнейшей функции государства и государственной власти. Государственное управление — это способ осуществления государственной власти.

Чтобы привести процесс государственного управления в действие, необходим механизм, инструмент. Им является государственная служба, которая непосредственно претворяет в жизнь цели и задачи государства. Следовательно, она есть механизм государственной власти. Но одновременно государственная служба является частью государственной власти — не политической, а административной.

В числе первых идею о разделении (раздвоении) государственной власти на политическую и административную, на политическое руководство и администрацию высказал в 1845 г. французский социолог

лог Александр Вивьен в своей книге «Очерки об администрировании»¹. Более обстоятельно эта идея была изложена в 1887 г. в работах тогда молодого американского ученого Вудро Вильсона, который впоследствии стал президентом США. В историю и науку эта теория вошла как теория дихотомии (раздвоения) государственной власти.

Для понимания данной концепции необходим хотя бы краткий понятийный анализ. Понятие «администрация» происходит от лат. *administratio* — управление, заведывание, что является производным от существительного *minister* — подчиненный, слуга. Этимология слова в значительной мере отражает существо дела. В любой управленческой структуре администрация находится в подчиненном положении у какой-либо власти — политической, экономической, социальной. Она придается этой власти в качестве вспомогательной управленческой силы для обеспечения осуществления ее полномочий. В этом смысле понятие «администрация» равнозначно понятию «аппарат».

Основоположники теории дихотомии государственной власти считали, что государство выполняет две базовые функции: *политическую*, которая состоит в выработке для страны общих направлений развития и общих законов, *административную*, которая является приложением этих общих направлений и законов к конкретным людям и ситуациям.

Поскольку административные функции отличаются от политических, они должны быть деполитизированы. По мнению Вильсона, административные вопросы — не политические. Хотя политика устанавливает задачи для государственной службы, не должно быть терпимо положение, когда политика манипулирует административными структурами. Концепция Вильсона стала убедительным теоретическим обоснованием необходимости перехода к профессиональной государственной службе. В ней был четко определен статус государственного служащего как исполнителя политических решений легитимно действующих властных органов. Его задача — добросовестно и точно выполнить приказ под ответственность приказывающего. Руководящий же деятель (политик), напротив, эту ответственность отклонить не может и не имеет права.

Доктрина дихотомии государственной власти на политическое руководство и государственную службу довольно быстро приобрела широкую известность и признавалась почти всеми политиками и политологами вплоть до начала Второй мировой войны. Распространение этой доктрины имело три основных последствия.

Во-первых, она заложила теоретический фундамент новой науки о государственной службе, которая формировалась как новая ветвь административного права и политологии. Государственная служба концентрировалась на проблемах формирования государственной админи-

¹ Вивьен А. Очерки об администрировании. М., 1998.

страции, рекрутирования, расстановки и обучения государственных служащих таким образом, чтобы они могли действовать с максимальной эффективностью и экономичностью.

Во - в т о р ы х, дихотомия между политиками и администраторами дала удовлетворительное теоретическое обоснование существованию постоянной профессиональной государственной службы — особого вида профессиональной деятельности. Утверждалось, что, поскольку государственные служащие являются только исполнителями той политики, которая определяется политическими руководителями, нет необходимости в том, чтобы государственные служащие были непосредственно ответственными перед избирателями.

Наконец, в - т р е т ь и х, дихотомия власти привела к конституированию и установлению основных принципов организации государственного управления, государственной службы и формирования их кадрового состава. В соответствии с ними все официальные лица, отвечающие за политику, должны избираться или назначаться выбранными официальными лицами на короткий период времени, а все государственные служащие (аппаратные работники) должны отбираться на основе системы оценок профессиональных качеств и находиться в должности столь долго, сколь долго они сохраняют профессиональную компетентность и эффективность.

Именно эта идея заложена в один из основных организационных принципов государственной службы — принцип стабильности, т.е. пожизненного найма, работы на постоянной основе. Благодаря этому принципу обеспечивается устойчивость и надежность в деятельности государственных органов. Практика свидетельствует, что в современных условиях сильное государство невозможно без высокопрофессиональной и постоянной государственной службы.

Современные взгляды в мире на дихотомию «политика — государственная служба» неоднозначны. Вторая половина прошлого столетия заставила несколько по-иному посмотреть на проблемы политики и администрирования, соотношения профессионального управления и политики. В Англии по инициативе М. Тэтчер в 1980-е годы были проведены реформы государственной службы, целью которых было преодолеть кастовость государственной гражданской службы и ее излишнюю политизированность. Но английские истинные консерваторы стояли на позициях дихотомии власти. Были предприняты новые попытки по разделению политики и администрирования, введению принципа пожизненного найма и оптимизации прав и привилегий чиновников. Эта концепция рациональной государственной службы стала логическим продолжением концепции дихотомии власти.

Но есть и другая практика, которая ставит концепцию дихотомии власти под сомнение. В ряде западных стран государственным слу-

жащим не запрещается заниматься политической деятельностью. Там считается, что ущемление государственных служащих в праве заниматься партийно-политической деятельностью есть ущемление их основного конституционного права как человека и гражданина — права на свободу слова и убеждений, провозглашенного Всеобщей декларацией прав и свобод человека.

В США, например, чиновники не лишены права быть членом какой-либо зарегистрированной партии, высказывать свои политические мнения, посещать партийные мероприятия, занимать партийные посты, использовать свое служебное положение в интересах какой-либо партии. Эти вопросы там отрегулированы законодательно. В Италии, Бельгии и Австрии победившая на выборах партия имеет право на замещение 25% влиятельных высших должностей государственного аппарата. А в Англии, Швеции, Голландии, Дании служащим запрещено участвовать в партийно-политической деятельности, выступать с публичными политическими заявлениями, занимать партийные посты. Там политические должности и должности государственной службы конституционно строго разделены. Во Франции и Японии положение иное. Здесь отсутствуют ограничения, препятствующие служащим заниматься политической и партийной деятельностью. Разграничительная линия между политикой и государственной службой весьма относительна.

В постсоветской России Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» № 119-ФЗ от 1995 г. был закреплен принцип внепартийности государственной службы. В новом федеральном законодательстве о государственной службе Российской Федерации этого принципа нет. Нормы федеральных законов не запрещают государственным гражданским служащим заниматься партийной деятельностью, но ставят массу запретов¹. Однако это не касается политической деятельности чиновников, которые в полной мере пользуются активным и пассивным избирательным правом. Жизнь показывает, что строгое правовое разделение политики и администрирования в России в отличие от многих стран Запада пока отсутствует.

Таким образом, для государственной службы деятельность государственного аппарата (администрации) является той объективной реальностью, закономерности которой составляют основное содержание всех ее производственных (служебных) задач. Однако государственную службу, как показывает опыт, нельзя отрывать от политики. Будучи связанной с государством и властью, государствен-

¹ См.: федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» 2003 г. № 58-ФЗ, «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 2004 г. № 79-ФЗ.

ная служба неизбежно политизируется. Поэтому государственная служба есть институт не чисто административный, как считал Вильсон, а административно-политический. При этом важно, чтобы включение государственной службы в политику не было чрезмерным. Она имеет конкретную прагматическую направленность: добиваться большей внутренней слаженности в деятельности государственного аппарата в целях нормального функционирования государства и государственной власти.

1.2. Политическая власть и государственная служба: общее и особенное

Среда формирования и функционирования государственной службы требует исследования и учета набора внутренних и внешних по отношению к ее институтам факторов, постоянно и сущностно взаимодействующих с ней. Это факторы политические, экономические, социальные, демографические, этнические, культурные, духовные, международные и другие. Все они взаимодействуют со структурами государственной службы. Считать, что государство в лице чиновника априори занимает доминирующее положение в обществе — значит обеднять проблему, хотя стереотип подобной односторонности традиционен присущ российскому типу государственности и часто находит свое отражение в журналистике.

Рассмотрим на этом фоне более подробно логику взаимоотношений политической власти и государственной службы.

Сущность политической власти заключается в определении государственной политики, формулировании стратегических целей и задач развития и укрепления государства, общества. Необходимость осуществления такой политики, устройства необходимого социально-политического порядка в обществе вызвала к жизни другую не менее важную сферу деятельности — административную, что означает появление наряду с политиком другой важной управляющей фигуры — администратора, чиновника, бюрократа.

Анализ показывает, что сильнее всего на организацию и деятельность государственной службы влияют политика, политические факторы. Декларации, что государственная служба должна быть вне политики, как и заявления, что ее структуры должны активно участвовать в политической жизни, — это крайности. К тому же они не снимают актуальности анализа взаимодействия политики и государственной службы. Ведь решение о типе государства, основных параметрах его устройства и функционирования, а также о целях и

ценностях государства — акт, всецело политический, принимаемый органами политического руководства обществом.

Давление со стороны заинтересованных групп, политических партий (лоббизм) — это один актуальный срез данной проблемы. Другая, не менее важная сторона — организация участия структур государственной службы в подготовке и принятии политических решений, например в форме консультирования, информационно-аналитического обеспечения, подготовки проектов решений и т.п. Не нужно забывать и проблему участия государственных служащих в функционировании политических учреждений. В этой связи следовало бы учитывать отечественный и зарубежный опыт участия государственных служащих в политическом процессе.

Основы взаимосвязи и взаимодействия политической власти и государственной службы в Российской Федерации определены конституционно, законодательно.

Среди правовых основ регулирования отношений между политиками и администраторами, замещающими высшие и главные должности государственной службы, важнейшими правовыми актами, в которых нашла отражение эта проблема, являются Конституция РФ и федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» 2003 г. № 58-ФЗ и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 2004 г. № 79-ФЗ, указ Президента РФ «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» 2005 г. № 1574.

В указанных законодательных актах достаточно четко разграничены государственные (политические) должности и должности, замещаемые на государственной гражданской службе. К первому виду относятся должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами. Государственные должности субъектов РФ, определяемые уставами субъектов РФ, предназначены для непосредственного исполнения полномочий государственных органов. Они включены в Реестр государственных должностей Российской Федерации и относятся к политическим должностям. Ранее это была категория «А», теперь это «лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации».

Законодательством Российской Федерации предусмотрены должности, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих политические должности. Это и есть должности государственной службы. В соответствии с действующим законодательством эти должности, ранее относимые к категориям «Б» и «В», теперь подразделяются на следующие катего-

рии: «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» и «обеспечивающие специалисты».

Государственную власть наряду с политиками осуществляет значительная часть государственных служащих — *должностных лиц*. В соответствии со статусом занимаемой должности они имеют право совершать властные действия по управлению людьми и социальными институтами: принимать решения по вопросам деятельности соответствующего государственного органа или его подразделения; применять методы поощрения и наказания; принимать на работу и увольнять с работы служащих и т.д. Должностные лица наделены своей компетенцией — властными правами, обязанностями, ответственностью, которые определены законодательно и влекут за собой юридические последствия.

Как соотносятся между собой государственная служба (административная власть) и государственное политическое руководство (политическая власть)?

Между политиком (законодателем) и администратором (управленцем, исполнителем), между политической и административной деятельностью немало общего. *Общие черты* политической и административной власти следующие.

Во-первых, это два вида общественно полезной деятельности. Политик и администратор призваны служить обществу и решать задачи, связанные с общественным развитием. Во-вторых, политика и администрирование — два взаимосвязанных социальных явления. Политика без администрирования бессильна, администрирование без политики бессодержательно. Политика нуждается в административных механизмах реализации. Администрированию в государственной сфере необходимо политическое целеполагание. Взаимодействуя, политика и администрирование усиливают друг друга. В-третьих, эффективность политики и администрирования достигается только тогда, когда между ними устанавливаются органическое сопряжение, гармония. Это обычно происходит в условиях, когда администраторы разделяют идеал политиков, являются носителями тех же политических и общественных ценностей.

Объединяет государственную власть и государственную службу прежде всего отношение к государству: и та и другая является государственной. Публичную службу делает государственной следующее:

- характеристика службы как «государственной» означает, что ее содержание, принципы и функции являются производными и определяются сущностью государства, его местом и ролью в жизни общества;

- государственная служба обеспечивает решение как общегосударственных политических, так и административных, государственно-управленческих задач, отражая, таким образом, основные функции и черты государства;
- государственный служащий действует от имени и по поручению государства в решении вопросов, относящихся к его компетенции. Эти вопросы не могут не иметь властного характера;
- государственная власть осуществляется посредством прежде всего государственной службы. На всех уровнях государственная власть институциализируется и оформляется в специализированных учреждениях (аппаратах власти), в должностях, в том числе должностях государственной службы. Эти должности по своему содержанию являются совокупностью управленческих функций и властных полномочий;
- государственная служба реализует волю государства, выраженную в решениях соответствующих ветвей власти, оказывает определяющее воздействие на деятельность и поведение людей и социальных групп с помощью правовых, организационных и идеологических механизмов;
- государственная служба реализует на практике принуждение, монополия на которое принадлежит, как известно, исключительно государству;
- государственная служба является реальным проводником идеи государственности. Исторический опыт организации и функционирования государственной службы России свидетельствует о том, что государственная служба — это стержень государства, его опора, одно из основных звеньев государственного управления. Эта служба — один из ведущих факторов единства нашей страны, формирования цивилизованной государственности, обеспечения ее прочности, высокого динамизма и демократичности;
- с содержательной стороны существенно то, что государственная служба от имени государства использует основные методы государственной власти — планирование, прогнозирование, организацию, убеждение, контроль. С их помощью государственная служба проводит в жизнь принятые органами государственной власти решения, программы, законы, указы, нормы, правила, запреты, предписания. Таким способом реализуется рационально-правовая модель государственной власти, построенная в свое время М. Вебером.

В реализации государственной власти особо важное значение имеют *взаимоотношения* политиков и администраторов. Как политики влияют на государственную службу?

Лица, занимающие государственные должности (политики), оказывают чрезвычайно большое влияние на государственную службу. Они формально и фактически руководят и управляют государственной службой, способствуют укреплению позиций государственной службы, расширению ее возможностей в осуществлении государственной власти. Политическая власть выполняет следующие функции:

- определяет правовые основы и правовой статус государственной службы, ее структуру, цели, задачи, функции, принципы построения и функционирования;
- формирует ее кадровый состав — руководителей и помощников (советников) и опосредованно (через конкурсы, аттестации, квалификационные экзамены, личные собеседования) — состав государственных служащих — специалистов и обеспечивающих специалистов;
- организует, координирует и контролирует деятельность государственных служащих, в том числе по реализации властных полномочий;
- обеспечивает единство требований к государственной службе, заботится об ее авторитете в обществе, социальном статусе.

Опыт показывает, что влияние политиков на государственную службу должно быть *оптимальным*. Чрезмерное влияние политической власти на государственную службу слишком опасно и при определенном стечении обстоятельств может привести к дестабилизации общества. И наоборот, при пассивности политической власти автоматически происходит падение престижа и дискредитация государственной службы. За этим следует, как правило, смена ее состава. Поэтому так важно, чтобы государственная служба была в меру деполитизированной и абсолютно департизированной, т.е. независимой от политической власти в решении тех вопросов, которые находятся в рамках ее компетенции. Это также касается вопросов стабильности корпуса государственных служащих, их карьеры, социальной защищенности.

Но не следует и преувеличивать роль политиков в государственном управлении. В большинстве случаев политики не имеют профессиональных управленческих знаний, умений и навыков. Вследствие этого они вынуждены либо доверять профессиональным управленцам, т.е. государственным служащим, делегировав им часть своих властных полномочий, либо брать управление на себя, что чревато тяжелыми ошибками для страны. Отечественный опыт показывает, что это случается не так уж редко. Ситуация осложняется, когда на государственную службу люди подбираются не по конкурсу, а по личным связям, по протекции политиков. Тогда из госу-

дарственной службы вымывается то ядро профессионалов-управленцев, которое и обеспечивает исполнение государственных функций. В этом случае политикам не на кого опереться.

Важным моментом является то, что при определенных обстоятельствах государственные служащие могут *доминировать* над политиками. К таким государственным служащим относятся высокопоставленные чиновники высшей и главной групп должностей, доминирование которых над политиками основано на следующих преимуществах¹:

- 1) контроле над информацией, необходимой для принятия государственных решений;
- 2) наличии профессионального опыта государственного управления;
- 3) наличии специальных знаний государственного управления, которых политики, особенно молодые депутаты, могут не иметь;
- 4) контроле над ресурсами — распределением финансовых, кадровых, правовых и иных ресурсов государственного органа;
- 5) принадлежности к кадровым командам высших руководителей, к доверенным группам профессионалов-управленцев, если эти группы имеют высокий социально-политический вес (статус).

Наряду с объединяющими чертами между политической властью и государственной службой существуют серьезные *различия*.

Политическая власть не может и не должна заниматься административным управлением. Это не ее прерогатива. Административная власть не может заниматься и не занимается всеми вопросами государственного политического управления. Она всецело сосредоточивается лишь на деятельности государственного аппарата. Известный французский ученый, специалист по вопросам государственной службы Ролан Драго считает, что «администрацию нельзя отождествлять с государством. Цели администрации никогда не бывают первичны, они всегда вторичны и состоят в выполнении заданий, порученных ей основополагающими государственными органами. Таким образом, администрация всегда предстает как совокупность средств, позволяющих осуществлять решения политической власти»².

Следовательно, именно государственная *политическая* власть — предмет государственного политического управления, тогда как предметом государственной службы является *государственная административная* власть.

¹ Лоутон А., Роуз Э. Организация и управление в государственных учреждениях. М., 1993. С. 79—84.

² Драго Р. Административная наука: Пер. с фр. М., 1982. С. 5.

Немецкий социолог Макс Вебер относил политиков и администраторов к двум во многом противоположным типам. Он определил различия между политиками и чиновниками. Ученый справедливо считал, что у них:

- разный источник власти и формальный характер ее приобретения (выборы для политика и назначение для администратора);
- разные сферы ответственности (политика — за выработку политического курса, администратора — за эффективность его проведения);
- разные формы контроля за их деятельностью (общественный для политика и административный для чиновника);
- разные критерии оценки деятельности (для политиков таким критерием является соответствие его деятельности воли избирателей, для администратора — соответствие установленным законам и предписаниям);
- разные технологии деятельности (политические технологии у одной стороны, административные — у другой)¹.

Различия между политиками и администраторами не должны заслонять главного: их партнерства в выработке и проведении эффективной государственной политики. В государственном управлении они *взаимно дополняют друг друга*.

В современной России в соответствии с Конституцией РФ узаконено деление государственной власти по ее ветвям и уровням — основополагающий принцип, характерный для любого демократического государства. Россия как федеративное государство имеет два уровня власти и государственного управления — федеральный и субъектов Федерации (региональный). В соответствии с этим два уровня имеет и отечественная государственная гражданская служба. Федеральная государственная служба включает в себя все три вида государственной службы — гражданскую, военную и правоохранительную, а государственная служба субъектов РФ является гражданской.

Федеральная государственная служба — это совокупность всех видов государственной службы федерального уровня, связей и отношений между ними, находящаяся в ведении Российской Федерации: Администрация Президента РФ; Аппарат Правительства РФ; аппараты палат Федерального Собрания; аппараты Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ; аппараты федеральных органов государственной власти.

¹ Вебер М. Политика как призвание и профессия //Избранные произведения. М., 1990. С. 665.

Государственная гражданская служба субъекта РФ находится в ведении субъекта РФ. Согласно действующему законодательству ее правовое регулирование находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ, а организация — в ведении субъекта РФ¹.

Таким образом, государственная служба активно участвует в реализации государственной власти. От имени государства она использует все средства реализации государственной власти: закон, убеждение, авторитет, принуждение.

В реализации властно-управленческих полномочий важное значение имеют отношения государственной службы и политической власти. Практика показывает, что политические факторы сильнее всего влияют на организацию и функционирование государственной службы. Реализация властных функций государственной службой осуществляется под руководством политиков. Однако и они довольно часто испытывают властное влияние государственных служащих-чиновников.

1.3. Государственное управление как основная функция государственной гражданской службы

Любой вид управления объективно обусловлен самим фактом объединения людей и их взаимодействием в рамках такого объединения. Чем больше людей включено в это сообщество, тем сложнее их взаимодействия. Народ, объединенный в государство и взаимодействующий в его рамках, создает жизненно важную для исторического существования систему управленческих отношений. Он нуждается в системе государственного управления очень высокого уровня и качества. Механизмом этого управления является государственная служба, главная функция которой — реализация целей и задач государства и осуществление услуг населению. Поэтому любые практические вопросы государственной службы как инструмента государственного управления приобретают свой истинный смысл лишь в соотношении с государственным управлением и под углом зрения соотношения его с государственной службой.

Одним из главных недостатков советской системы государственного управления было то, что в государстве и обществе существовали и воспроизводились разрыв, противопоставление, а то и отчуждение между субъектами управления (властью) и управляемым объектом (народом), между управленческой деятельностью полити-

¹ Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

ков и деятельностью людей по производству материальных, социальных и духовных благ. Этот порок государственного управления в какой-то мере сохранился и сегодня. Особенно глубок этот разрыв между государственным аппаратом и гражданский обществом. В России еще с XIX в. существовало как бы два противоположных лагеря, две социальные группы — управляющие и управляемые — с характерными для каждой из них идеалами, ценностями, интересами и целями.

В этом отношении и сегодня мало что изменилось. Не так давно в одном из посланий Президента РФ Федеральному Собранию в этой связи говорилось: «Наше чиновничество еще в значительной степени представляет собой замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса»¹.

Поэтому многие преобразования, которые в наши дни предпринимаются в государственном аппарате, по сути, не затрагивают гражданское общество, не влияют сколько-нибудь ощутимо на жизнь людей. Власть приспособливает аппарат прежде всего к своим интересам, реформирует его для себя. Ликвидировать эту негативную тенденцию можно в ходе осуществления очередного этапа реформирования и развития системы государственной службы (на 2009—2013 гг.).

Государственное управление представляет собой основополагающую функцию государственной гражданской службы. У военной и правоохранительной государственной службы иные функции — обеспечение обороны и безопасности государства; обеспечение безопасности, законности и правопорядка, защита прав и свобод человека и гражданина².

Государственное управление представляет собой сознательное, целенаправленное воздействие государства на общество как систему по реализации государственной власти, целей, задач и функций государства.

Целесообразно разграничивать понимание государственного управления в широком и узком смысле слова. В широком смысле слова под государственным управлением понимается публичное управление делами государства и общества, которое осуществляются всеми органами государства и во всех ветвях власти. Его основными субъектами являются полномочные органы го-

¹ Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 25 апреля 2005 г. // Российская газета. 2005. 26 апреля.

² Федеральный закон от 23 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». Ст. 5—7.

сударственной власти — законодательные, исполнительные, судебные. Их управленческие функции реализуются лицами, занимающими государственные должности (политики). Сущность их действий — осуществление главным образом стратегического управления. В узком смысле слова государственное управление — это только исполнительная деятельность государства, его органов исполнительной власти и должностных лиц.

Как показывает анализ проблемы, *механизм государственного управления* структурно включает в себя четыре основных уровня, или компонента. Если рассматривать данный механизм как властную пирамиду, то первый (верхний) уровень будет занимать *концептуальная, научно-теоретическая* база государственного управления; второй уровень — *нормативно-правовая* база государственного управления; третий уровень — *организационные основы* этого управления в лице государственного аппарата (государственной службы); четвертый уровень — технологический — *формы, способы и методы* государственного управления.

Как видим, государственная служба занимает в этой пирамиде власти и государственного управления центральное (срединное) место, пронизывая своим влиянием все уровни управления. Политики совместно с высокопоставленными чиновниками (административной элитой) формируют господствующую идеологию и теорию государственного управления, разрабатывают соответствующую законодательную базу. Государственные служащие наполняют госаппарат и технологически осуществляют процесс государственного управления.

В научной литературе встречаются три подхода к определению места и роли государственной службы в системе государственного управления:

- 1) как механизма государственного управления;
- 2) как института государственного управления;
- 3) как обеспечения и исполнения управленческих полномочий государственных органов и должностных лиц.

К сожалению, эти положения еще не получили в науке предметного раскрытия.

Исторический опыт показывает, что, чем больше содержание, стиль и методы государственной службы проникнуты управленческим началом, тем выше роль и место этой службы в системе государственного управления.

Нередко понятия «государственное управление» и «государственная служба» смешивают, ставя между ними знак равенства. На самом деле это разные, хотя и близкие понятия. *Государственное*

управление — это упорядочение взаимодействия и взаимосвязей структур и людей в процессе жизнедеятельности общества, а *государственная служба* — профессиональная служебная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и должностных лиц. Налицо иной уровень и качество управления. Государственная служба является механизмом и инструментом государственного управления.

Обществу необходимо такое государственное управление, при котором в его системе — государственном аппарате — широко и с пользой применяется современная научная мысль, принят свободный поиск оптимальных управленческих решений, сосредоточены наиболее квалифицированные специалисты по различным сферам управления, где идет открытое сравнение результатов управления с вложенными затратами.

Подобная система государственного управления должна отличаться следующими *характерными чертами*:

1) глубоким учетом в управленческих решениях и действиях объективных условий и субъективных факторов жизни и деятельности, динамики и тенденций их изменения;

2) ориентацией государственной политики на использование наиболее прогрессивных, зарекомендованных мировой практикой способов, форм, механизмов и ресурсов решения актуальных проблем жизнедеятельности людей;

3) тесным взаимодействием научной мысли и управленческой практики, общественной экспертизой принципиальных государственных решений и динамики государственной кадровой политики;

4) открытостью и восприимчивостью к новым источникам и ресурсам управления, способностью своевременно создавать и осваивать самые прогрессивные механизмы и способы решения управленческих проблем новые управленческие технологии;

5) гибкостью и адаптационностью всех элементов управляющей системы, высоким потенциалом ее постоянного самосовершенствования.

Разумеется, задача повышения уровня государственного управления является комплексной и требует усилий не только от тех, кто действует в рамках государственной службы. Определяющее место здесь принадлежит политической системе общества, которая должна способствовать поступлению на политические государственные должности людей, имеющих высокие общекультурные, профессиональные и личностные качества.

Исключительно важную роль здесь играют образовательная система, СМИ, семья и т.д. Но решающий вклад может и должна вне-

сти государственная служба. Дело в том, что управление обществом осуществляется исполнительной и распорядительной работой государственных органов, в основе которой лежит профессиональная служебная деятельность по исполнению полномочий этих органов, т.е. государственная служба.

Государственная служба выполняет следующие основные задачи государственного управления:

- выработка проектов экономического, социального, политического развития страны;
- подбор кадров, способных реализовать эту стратегию;
- проектирование организационных структур власти;
- исполнение принятых решений;
- анализ, мониторинг, экспертиза, прогнозирование, координация и т.д.

Государственное управление является первичной функцией различных ветвей и органов государственной власти. Но если для политиков, высших органов власти Российской Федерации — Администрации Президента, Правительства, Федерального Собрания — государственное управление является только одной из многочисленных социальных функций, то для государственной службы это основная, ведущая функция. В этом коренное отличие государственной службы от государственного управления. Одно из характерных свойств государственной службы — преимущественно управленческий характер деятельности ее кадров.

Другое отличие заключается в том, что государственные служащие должны быть профессиональными управленцами, тогда как от лиц, занимающих государственные должности (политики), этого в большинстве случаев не требуется. Поэтому государственные служащие должны обладать управленческими знаниями, умениями, навыками и способностями. Как свидетельствует опыт других стран, такой подход позволяет рационально соединить людей и ресурсы, добиться высшего уровня эффективности государственного управления.

Нельзя согласиться с утверждением, что управляют только лица, занимающие политические должности. В этом случае управление сводится к принятию решений. На самом деле управление включает и другие важные социальные действия: сбор, обработку и обобщение информации, подготовку проектов решений, организацию исполнения, координацию деятельности, регулирование и ряд других функций управления, которые осуществляют государственные служащие. Без таких управленческих действий было бы невозможным принятие управленческих решений и эффективная работа лиц, занимающих государственные должности.

Практика показывает, что нередко среди политической элиты имеют место взгляды на государственную службу как «служанку» политики. На наш взгляд, недооценка роли государственной службы происходит во многом из-за преувеличения отдельными лицами нормы Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ, которая гласит, что государственная служба — это профессиональная служебная деятельность.

В процессе государственного управления разные категории служащих играют неодинаковую управленческую роль. Эту роль играют гражданские служащие категории «руководители». Однако в гражданской службе эта роль присутствует, и она всегда жизненно важная, незаменимая. От нее зависит качество решений по важнейшим государственным делам. Элемент «обеспечения» имеется и в работе лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации, т.е. политиков: они тоже обеспечивают исполнение этих должностей в соответствии со сложившимся разделением труда в сфере управления государством.

Определение сущности государственной службы как управленческой деятельности имеет принципиальное значение во многих аспектах, но прежде всего для системы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих. Гражданские служащие должны прочно овладевать управленческими знаниями, умениями и навыками. Если же считать, что государственная служба не имеет управленческого характера, в учебных программах государственных служащих должны быть другие дисциплины.

Между тем гражданских служащих Российской Федерации, имеющих на сегодняшний день базовое образование по специальности «Государственное и муниципальное управление» или «Управление персоналом», ничтожно мало¹.

Управленческое содержание государственной гражданской службы имеет важнейшее значение для ее прохождения: приема на службу, организации конкурсов и испытаний, проведения аттестаций и выбора критериев оценки деятельности государственных служащих. Все эти составные элементы прохождения гражданской службы и управления ею следует рассматривать под углом зрения управленческого содержания труда государственных гражданских служащих. При этом само выделение гражданских служащих из общей категории государственных служащих осуществляется по критерию причастности к выполнению функции именно государственного управления.

¹ Статистический бюллетень. М.: Росстат, 2005.

Трудности понимания управления как функции государственной гражданской службы нередко вызваны различием в трактовке понятия «функция». В социологии функцию часто определяют следующим образом: выражение зависимости при взаимодействии между двумя или более переменными факторами; совокупность процессов, происходящих в рамках объекта исследования; желаемый результат социального действия. В юриспруденции функции государственного управления и государственной службы понимаются как вид властных воздействий государства на общественные процессы, как основные направления реализации правовых норм¹.

К государственной службе наиболее близко подходит определение функции как обязанности, направления деятельности, задачи в системе государственного управления. Любая функция государственного управления имеет правовую форму, которая выражается в разработке проектов законов и других нормативных правовых актов, реализации законов государства, соблюдении законодательства, предупреждении нарушений законности.

Применяя отраслевой критерий, можно сгруппировать *управленческие функции* гражданской службы следующим образом:

- организационно-регулирующие;
- информационно-аналитические;
- стимулирующие;
- контрольные;
- воспитательные;
- регулятивные;
- охранительные.

В качестве *признаков*, отличающих государственную гражданскую службу как управленческую профессиональную деятельность в системе государственного управления, можно назвать следующие.

1. Государственная гражданская служба — это форма организации аппарата в целях выполнения задач государственного управления. Гражданские служащие активно участвуют в выработке проектов законов, программ, выражающих внутреннюю и внешнюю политику государства, предметно занимаются подготовкой предложений об изменениях в структуре государственных органов, текущих решений по вопросам, требующим государственного регулирования.

2. Работа с кадрами государственного аппарата — важнейшее направление государственного управления и государственной служ-

¹ Кудрявцев В.Н., Казимирчук В.П. Современная социология права. М., 1995. С. 85; Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990. С. 72—73.

бы, которое называется «кадровая работа»¹. Эта работа ведется в целях улучшения качественного состава государственного аппарата, обособления и реализации квалификационных требований, прогнозирования потребности в кадрах, комплектования и развития аппарата государственных органов путем организации конкурсов по замещению вакантных должностей, квалификационных экзаменов, аттестаций, установления материальных стимулов службы (размеров денежного содержания, премий, пенсий, и др.), разработки критериев, регулирующих прием, увольнение, продвижение по службе, профессиональную переподготовку и повышение квалификации гражданских служащих.

3. Государственная служба является подсистемой общей публичной системы управления политическими, социальными и экономическими процессами. В соответствии с этим в содержание государственной службы входит реализация программ социального и экономического развития страны в целом и регионов в отдельности, исполнения законов государства, бюджета страны. Через государственную службу по определенным министерствам и ведомствам осуществляется регулирование рыночной экономики.

4. Государственная служба выполняет ряд важных социальных задач государственного управления: производство социальных услуг, реализацию интересов, прав и свобод граждан, разрешение социальных конфликтов и т.д. Совокупность норм, регулирующих сферу жизни и труда людей, позволяет рассматривать государственную службу как один из важнейших социальных институтов в системе публичного управления делами государства и общества.

5. Государственная служба как управленческая деятельность имеет свою цель, средства, формы и методы реализации, свой процесс и результат. В соответствии с действующим законодательством целью деятельности государственных гражданских служащих является обеспечение исполнения полномочий государства, государственных органов и должностных лиц. Средства достижения этой цели включают: управленческие решения, распорядительные, организационные, контрольные и стимулирующие действия по регулированию деятельности и поведения физических и юридических лиц. Результат деятельности государственной гражданской службы — прогрессивное развитие тех сфер общественной жизни, которые входят в компетенцию данного государственного органа.

6. Важным направлением развития государственной службы как управленческого института является освоение современных техно-

¹ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Ст. 44.

логий управления. На базе этих технологий должна строиться исполнительная власть и государственная гражданская служба в процессе их организации, реформирования и развития. Основным каналом освоения новых управленческих технологий должна быть система дополнительного профессионального образования гражданских служащих — профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки.

7. Государственная гражданская служба имеет управленческий характер, поскольку ее организация строится в соответствии с достижениями науки теории управления. В соответствии с этой наукой важнейшими чертами гражданской службы являются: четко установленная иерархия должностей; точное определение должностных функций; подбор и назначение кадров на основе служебного контракта с учетом их заслуг и деловых качеств, профессионального мастерства; исполнение должности в качестве единственного и главного занятия служащего; строгая дисциплина, контроль, ответственность.

В современный период основные новации в государственной гражданской службе также связаны с достижениями науки управления (менеджмента). Веберовская рациональная модель построения государственного аппарата дополняется теорией неформальных организаций, идеями рентабельности и открытости системы государственного управления, ее децентрализации и менеджеризации.

8. В конечном счете государственное управление сводится к выработке, принятию и реальному исполнению управленческих решений. В них сосредоточиваются замысел и потенциал управляющих воздействий. Но, чтобы он состоялся, ему должна предшествовать сильная экспертная аналитико-прогностическая работа. Это прерогатива государственной гражданской службы, которая таким способом принимает активное участие в выработке управленческих решений.

Следовательно, государственное управление, опирающееся на государственную власть, является основной функцией государственной гражданской службы. Это отражается на ее целях и задачах, организации, составе и профессионально-управленческом развитии кадрового состава, социальном и правовом статусе государственных гражданских служащих.

Государственная гражданская служба является механизмом, инструментом и технологией государственного управления. Обеспечивающий характер государственной гражданской службы ни в коей мере не означает ее второстепенности в системе государственной власти и не меняет ее управленческой сущности.

Государственная служба, находясь между властью и народом, государством и гражданским обществом, решает главную задачу —

административную. Оставаясь подчиненной политике и власти, государственная гражданская служба тем не менее оказывает на них огромное воздействие. С одной стороны, она находится в соприкосновении с политической деятельностью, а с другой — имеет обусловленную законодательством определенную степень автономии, которая необходима для решения комплекса административных и социальных вопросов.

На современном этапе объективно повышается роль системы государственной службы в управленческой деятельности, в осуществлении государственных функций. Преуменьшение роли государственной гражданской службы, недооценка возможностей административно-управленческого персонала, а также его неэффективное использование отрицательно сказываются на качестве государственного управления.

Политическая власть в государстве делегирует гражданской службе определенную часть своих властно-управленческих полномочий и передает в ее руки всю административную власть. При этом государственная гражданская служба должна выполнять еще одну задачу: повседневно участвовать в реализации целей и задач государства и разрешении объективно существующих противоречий между политикой с ее многовекторностью, непостоянством и плюрализмом и единством государства с его традиционной строго определенной и постоянной политической и социально-экономической направленностью.

Теоретико-методологические основы государственной службы

- 2.1. Общенаучные подходы к теории государственной службы
 - 2.2. Понятие «государственная служба»
 - 2.3. Характер, цели и функции государственной службы
-

Необходимость создания и развития государственной службы обусловлена самим существованием государства с его целями, задачами и функциями, а также потребностью кадрового обеспечения государственных органов квалифицированным персоналом, способным компетентно управлять государством и обществом.

В период реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации особенно важен научно-теоретический подход. Научный подход способен в максимальной степени заложить основы эффективной и стабильной государственной гражданской службы России. Для того чтобы преодолеть негативные тенденции, существующие в российской административной власти, необходима прежде всего тщательная и глубокая теоретическая проработка вопросов построения, организации и функционирования государственной службы.

Осмысливая концептуальные основы административной ветви власти, важно понять сущность государственной службы и определить ее функциональную и организационную модель.

2.1. Общенаучные подходы к теории государственной службы

Рассматривая данную проблему, необходимо прежде всего определить понятия «теория» и «методология». Под *теорией* мы понимаем систему основных идей той или иной отрасли знаний; форму научного знания, дающего целостное и объективное представление о предмете. *Методология* — это учение о принципах, организации и методах научного познания, концептуальный, доктринальный взгляд на предмет исследования. В нашем случае предметом теории и методологии является такое сложное социальное явление, как государственная служба.

Концептуальное понимание государственной службы зависит от существующего представления о государстве, поскольку государст-

венная служба производна от государства и является его инструментом управления. Наши взгляды на нее могут трансформироваться в процессе изменения наших представлений о современном государстве и государственности, перехода от авторитарного политического режима к правовому, демократическому. В частности, очень важна проблема пределов и ограничений административной власти в обществе, взаимодействия государственной службы и гражданского общества.

Мировой опыт государственного строительства свидетельствует, что для выполнения властных функций государству необходима особая система — государственная служба, играющая исключительно важную роль в реализации государственной власти.

Войдя в систему органов государственного управления, государственная служба приобрела свойства реального объекта социальной действительности и сама стала рассматриваться в качестве самостоятельного правового, организационного и социального феномена.

Говоря о теоретическом подходе к системе государственной службы, следует прежде всего определить, в каких областях научных знаний она проявляет себя и исследуется. К сожалению, сегодня в классификации общественных наук и в принятой номенклатуре научных специальностей отсутствует специальность «государственная служба» (есть только специализация). Это связано со многими причинами — отечественной традицией классификации отраслей научных знаний, национальной спецификой понимания российской государственности и государственной службы, политической и общей культурой общества и т.д. И тем не менее наука и учебная дисциплина, изучающие теорию и организацию государственной службы, в настоящее время в России существуют и довольно активно развиваются.

Проблема государственной службы в системе общественных наук. Традиционно вопросы государственной службы рассматривались и рассматриваются в отечественной юриспруденции — в административном и трудовом праве. Ныне, основываясь на законодательстве о государственной службе, можно сказать, что формируется новая отрасль (подотрасль) права — служебное право. В курсе административного права неизменно изучаются темы «Органы исполнительной (административной) власти» и «Государственная служба как субъект государственного управления». Трудовое право регулирует все государственно-служебные отношения на государственной службе, выходящие за рамки служебного права.

Теоретические, политические, социальные и организационные основы государственной службы активно изучаются такими наука-

ми, как социология и политология. Ряд важных аспектов государственной службы рассматривается экономическими науками. Проблемы государственной службы изучают такие общественные науки, как история, психология, педагогика, этика — каждая в своем ракурсе.

Названные научные дисциплины рассматривают отдельные аспектные явления такого многогранного феномена, как государственная служба. В результате при, казалось бы, большом внимании к проблеме сегодня отсутствует целостное теоретическое обоснование системы государственной службы. Множественность направлений исследований темы ведет к потере сущности предмета исследования — государственной службы как публичного социально-правового института. Поэтому важны и необходимы совместные научные усилия ученых и практиков по разработке общей теории государственной службы, способной вписаться в имеющуюся номенклатуру научных общественных дисциплин.

Общенаучные подходы к теории государственной службы. Из чего следует исходить, разрабатывая теорию государственной службы Российской Федерации, которая впоследствии реализуется на практике?

1. Анализируя теорию и практику государственной службы, необходимо прежде всего выделить принцип *системного подхода*, позволяющий рассматривать административную власть как систему. Следует обратить внимание не только на ведущие элементы и связи в государственной службе, но и на сущность самой системы государственной службы. Важно показать, что государственная служба — это социальная система, представляющая собой единство и целостность элементов, находящихся в сбалансированных и взаимодействующих отношениях и связях друг с другом.

Наряду с этим системный подход требует рассматривать государственную службу в структурно-функциональном единстве. При анализе административной власти следует обращать внимание на структуру государственной службы (процесс департаментализации) и на функции государственных органов, а также на механизмы построения, организации и функционирования каждого из структурных элементов государственной службы.

2. Важным и необходимым для понимания проблемы является принцип *единства концептуальных и правовых основ государственной службы*, заключающийся в том, что теоретические установки и нормативно-правовая база государственной службы должны быть адекватны друг другу и непротиворечивы. Система государственной службы и организация ее деятельности в стране создаются совмест-

ными усилиями ученых, политиков, администраторов и правоведов под эгидой политической власти.

3. Актуальным является принцип *исторического подхода* к изучению государственной службы и государственности в целом. Без знания истории явления нельзя формулировать теоретические положения. Историзм как научный подход и принцип требует рассмотрения государственной службы России под углом зрения российских вековых традиций государственного управления, политической, правовой и административной культуры общества. История российско-советской государственности и сейчас оказывает непосредственное влияние на развитие нашей государственной службы. В организации и функционировании отечественной административной власти укоренились такие ее традиционные особенности, как этатизм (государственничество), моноцентризм, сословный характер, верность государству, службе, закрытость и непрозрачность, дистанцированность от гражданского общества.

Россия практически всегда, за исключением периодов смут, имела жестко централизованную государственную службу. Ее функции географически и властно были стянуты к центральному аппарату в Москве или Санкт-Петербурге. В российской традиции государственной службы видны ее политическая ангажированность, полная зависимость от политической власти, имевшей, как правило, авторитарный характер. Лишь недавно появились суждения о самостоятельности правового статуса государственных служащих.

Даже в терминологии наша историческая традиция государственной службы имеет свою специфику. В европейских странах в названиях государственной службы и государственного управления указывается на публичные, общественные начала государственной службы. В России упрочился иной социально-политический ориентир — российская административная ветвь власти является именно государственной. На вопрос: кому служит государственный служащий — государству или обществу ответ однозначен: служить государству, а через него — обществу. То есть основанием терминологического и содержательного подхода к государственной службе служит ее понимание как отношение государства и общества.

4. Государственная служба России не может не учитывать *особенности развития нашей страны*. В теории и организации российской государственной службы необходимо учитывать цивилизационные, геополитические, национально-этнические, конфессиональные, культурологические, демографические и другие факторы. Большое значение имеют вопросы географического расположения субъектов РФ, развитости их экономики и социальной инфраструк-

туры, этнический состав, экологическая ситуация и т.д. Особую роль в этом плане играет проблема федерализма России, региональной специфики в организации государственной гражданской службы на местах. Важно при этом в соответствии с принципом федерализма видеть необходимость соблюдения единства государственной службы Российской Федерации и правового разделения предметов ведения двух уровней современной отечественной государственной службы.

5. Разрабатывая теоретическую базу российской государственной службы, важно учитывать передовой *зарубежный опыт государственного управления*. В британо-американской традиции проблемы государственной службы изучаются, как правило, политическими и административными науками. Во Франции вопросы государственной службы рассматриваются в рамках юриспруденции, прежде всего административного права. В Германии государственная служба рассматривается в дисциплине «управление». В свое время монархическая Россия, создавая свой институт государственной службы, ориентировалась на континентальную, в частности германскую, систему права и государственного управления. Все эти стороны генезиса и развития государственной службы необходимо сегодня учитывать.

6. Принципиально важно, чтобы теоретические поиски, научные концепции организации государственной службы *сочетались и увязывались с реальной административной практикой*. Опыт свидетельствует, что успех в любом деле зависит от позитивного диалога науки и практики. В России проблема их взаимодействия стоит довольно остро. Бывает так, что блестящая теоретическая конструкция, добротная концепция государственной службы не воспринимаются практиками государственной и административной властью, не востребуются практиками государственного управления. Это происходит по нескольким причинам:

- сказывается традиционализм нашего мышления; после многих лет господства теории отмирания государства, а значит, и государственной службы, трудно ожидать эффективного взаимодействия ученых и политиков, особенно старшего поколения, в рассматриваемой сфере;
- экспертная, консультационная роль науки в выработке тех или иных государственных решений хотя и осознана во властных структурах, но в правовом отношении не регламентирована и не введена в практику работы государственных органов;
- среди самих ученых сложились отношения недоверия к политикам или отношения внутренней борьбы за право влияния на них, за монопольное право на истину в теории государствен-

ной службы. Есть немало случаев, когда, выполняя заказы политиков, платные эксперты-консультанты давали им необоснованные, но приятные советы, вскоре оказывавшиеся несостоятельными. Все это отдаляет политиков от ученых.

В целом отсутствие консенсуса науки и политики — результат или неумения ученых вести диалог с политиками, или нежелания практиков (политиков и администраторов) воспринимать теоретические выводы и научно-практические рекомендации ученых.

7. Очевидна еще одна научная посылка, имеющая прямое отношение к организации государственной службы России. Проблемы государственной службы нельзя решать на основе политических или идеологических подходов или предпочтений первых лиц государства, как это делалось в России всегда. Необходим консенсус — разумный баланс политической и административной ветвей государственной власти. Политические факторы сильнее всего влияют на организацию государственной службы.

Государственная служба Российской Федерации как социально-политический институт только складывается. Она не защищена иммунитетом от политических перемен в стране, от нестабильной политической конъюнктуры. Политическая власть у нас, как и прежде, не всегда обоснованно довлеет над государственной службой и гражданским обществом. Отсюда следует, что государственная служба современной России должна строиться на прочной концептуальной и нормативно-правовой базе при обязательном правовом регулировании отношений политической и административной власти, четкой регламентации демократических процедур организации и прохождения государственной службы.

8. Особого внимания требуют вопросы *взаимодействия* государственной службы с гражданским обществом. Речь в данном случае идет прежде всего о взаимодействии государственной службы, представляющей государство, и местного самоуправления, представляющего гражданское общество. Наряду с этим особое значение для развития государственной службы имеет характер ее отношений с политическими партиями, традиционными конфессиями, общественными объединениями и т.д. Доминантой в отношениях государства и общества должны стать принципы социального партнерства, доверия и взаимной поддержки. Поэтому, рассматривая теорию и организацию государственной службы России, следует в обязательном порядке учитывать социальную среду и новый, демократический характер отношений в ней.

Следовательно, теория государственной службы является *научным и методологическим фундаментом* для практики государственно-го управления и государственной службы.

Структура теории и методологии государственной службы. Анализ вопроса показывает, что структурно теория и методология административной власти включают в себя пять основных составляющих:

- философские доктринальные основания и концептуальные идеи;
- понятийный аппарат;
- принципы государственной службы;
- методы изучения теории и организации государственной службы;
- модели государственной службы.

1. Философские доктринальные основания. В исследуемой области знаний без этого элемента невозможно определить предмет государственной службы, ее генезис и сущность, уровни и пределы, сущностные связи и противоречия. В данном случае чрезвычайно важно определиться с происхождением и предназначением государственной службы как административной ветви государственной власти. Является ли она закономерным следствием исторического развития государства и политической системы общества?

Поскольку государственная служба неотделима от государства, то и ее происхождение следует рассматривать в рамках различных теорий происхождения государства: теории насилия, теории общественного договора, теологической теории, патриархальной теории, ирригационной теории, инцестной теории и т.д. Так или иначе, с возникновением государства возникла и стала укрепляться государственная служба как механизм и инструмент реализации внешних и внутренних функций государства.

В качестве основных концептуальных идей и положений, позиционирующих и определяющих такое явление, как государственная служба, следует назвать следующие: определение государственной службы как особой сферы профессиональной управленческой деятельности людей, как публичного социально-правового института, предназначенного для реализации функций государства и служащего не частным интересам, а государству и обществу; представление государственной службы как демократического института, подконтрольного гражданскому обществу. Государственная служба исполняет прежде всего волю и интересы народа — главного согласно Конституции источника власти, выполняет задачи избранных им органов государственной власти.

Данные концептуальные положения обязаны соответствовать основам конституционного строя России и должны приниматься во внимание учеными и практиками при разработке проблем государственной службы.

2. Понятийный аппарат. Именно в понятиях на уровне высокой мыслительной абстракции мы познаем действительность, проникаем в сущность предмета или явления. С 1995 г. в России стал формироваться понятийный аппарат государственной службы, закрепленный в федеральных законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, в научных статьях и учебных пособиях. В жизнь прочно вошли понятия: «государственная служба», «система государственной службы», «федеральная государственная служба», «государственная гражданская служба», «должности государственной службы», «государственный служащий», «конфликт интересов на государственной службе» и т.д. Идет активное переосмысление понятий, заимствованных из других отраслей знаний и практики.

3. Принципы государственной службы. Принципы — это концептуальные идеи и исходные базисные положения теории и организации государственной службы. Они формулируются: 1) как выражение объективных закономерностей и тенденций функционирования и развития государственной службы; 2) как развитие целевых установок, ориентаций, намерений субъектов государственного управления; 3) как требования гражданского общества к государственной службе и государственным служащим. Принципы построения и организации государственной службы современной России сформулированы и установлены в федеральных законах «О системе государственной службы Российской Федерации» 2003 г. (ст. 2) и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 2004 г. (ст. 4).

4. Методы изучения теории и организации государственной службы. Научный метод — это способ, путь познания, достижения какой-либо цели, решения научной задачи. В изучении процессов и отношений в государственной службе может быть использован весь комплекс научных методов: исторический, социологический, гносеологический, социально-психологический, статистический, сравнительного анализа, системный, структурно-функциональный, логический и другие.

5. Теоретическая модель государственной службы. В современной науке особую роль играют обобщенные схемы — образы предмета исследования, посредством которых фиксируются его сущностные связи и системные характеристики. Это называется процессом моделирования. Моделирование как средство углубленного изучения государственной службы — сравнительно новое направление в теории государственного администрирования. В теории государственного управления существуют разные модели государственной службы: административная, трудовая, партийная, теократическая и некоторые другие, апробированные практикой.

В настоящий момент российскими учеными разрабатываются новые отраслевые модели: построения и организации государственной службы (системная модель); механизма функционирования государственной службы; кадрового обеспечения государственной службы. Актуальна разработка модели управления государственной службой Российской Федерации.

Таким образом, теория государственной службы является прочным научным и методологическим фундаментом для организации и функционирования государственной службы. Опыт показывает, что знание и учет концептуальных основ государственной службы в деятельности политиков и администраторов безусловно необходимы.

2.2. Понятие «государственная служба»

До настоящего времени не сложилось единого подхода к пониманию сущности государственной службы. В современной российской науке господствуют три основные концепции государственной службы — политическая, социальная и правовая, т.е. теория государственной службы имеет комплексный и межпредметный характер. Проблемы и сущность государственной службы изучаются юридическими, философскими, политическими, социологическими, историческими, психологическими, управленческими и другими науками. Каждая из них имеет свой предмет, понятийный аппарат и методы исследования.

При определении понятия «государственная служба» прежде всего следует различать теоретические и нормативные определения такого политико-административного и социально-правового явления, как государственная служба. Они не вполне совпадают, но дополняют друг друга, раскрывая ту или иную грань этого понятия.

На сегодняшний день в науке существует множество различных подходов к трактовке данного понятия. Проблемой сущности государственной службы занимались и занимаются в основном юристы, социологи и философы — А.П. Алехин, Г.В. Атаманчук, Б.М. Лазарев, В.Н. Манохин, А.Ф. Ноздрачев, Е.В. Охотский, В.Л. Романов, А.И. Турчинов, В.Д. Граждан и другие ученые.

В научной и научно-популярной литературе типичными определениями термина «государственная служба» являются, например, следующие:

- механизм формирования, реализации и совершенствования институтов государственной власти и управления;
- инструмент и технология государственного управления, реализации функций государства;

- публичный институт реализации государственной власти;
- единство правового, социального и организационного институтов, регулирующих осуществление государственной власти;
- система государственных органов, имеющих служащих для выполнения государственных задач;
- система юридически регулируемой деятельности и отношений служащих органов государственной власти по обеспечению и исполнению их полномочий;
- способ и форма реализации связей и отношений между государством, гражданским обществом и человеком;
- совокупность процессов и процедур государственно-служебных отношений;
- публично-правовое отношение между государством как работодателем и госслужащим как наемным работником;
- особый вид профессиональной, управленческой деятельности — административной или аппаратной.

Встречаются и другие, менее обоснованные определения, в частности: «работа в государственных органах», «работа в аппаратах государственных органов» и т.д.

Спектр определений очень широк. Все зависит от критериев оценки данного феномена, от подходов того или иного ученого к решению проблемы.

Среди наиболее содержательных понятийных формулировок государственной службы необходимо выделить две:

- это деятельность по выполнению в пределах полномочий прерогатив государственной власти и управления; совокупность правовых, социальных и организационных норм, правил, стандартов, традиций по реализации Конституции и законов государства, его политических, экономических, социальных задач; публично-правовое отношение между государством и государственными служащими по поводу условий, методов и результатов служения государству и обществу¹;
- это практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения государственных должностей, учрежденных в государственных органах².

В научных и нормативных определениях государственной службы Российской Федерации сложились три подхода к характеристике ее сущности:

¹ *Государственная служба: теория и организация: Курс лекций /*Под ред. Е.В. Охотского. Ростов н/Д, 1998. С. 35.

² *Атаманчук Г.В.* Сущность государственной службы. М.: РАГС, 2002. С. 113.

- *деятельностный*, согласно которому государственная служба характеризуется как профессиональная служебная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и должностных лиц (политиков);
- *институциональный*, в рамках которого государственная служба определяется как совокупность правовых, социальных и организационных норм, правил, стандартов по реализации Конституции РФ и законов;
- *правовой*, в рамках которого государственная служба рассматривается как публично-правовое отношение между государством и государственным служащим.

В каждом из этих подходов государственная служба отражается с определенной точки зрения, свойственной той или иной науке и методологической позиции автора.

Многозначность понятия «государственная служба» создает определенные сложности как в теории, так и в практике государственно-служебных отношений. Приходится констатировать, что к настоящему времени не сложилось единого подхода к теоретическому определению данного понятия.

Современное *правовое понимание* государственной службы появилось в Российской Федерации в 1990-е годы в ходе становления и развития государственной службы как нового правового и социального института. В советскую эпоху к государственным служащим фактически относились все категории лиц, которые замещали должности в государственных органах, организациях, учреждениях и предприятиях, получая заработную плату из государственного бюджета. Это была очень широкая социальная категория «служащих».

Современная трактовка понятия «государственная служба» иная. К государственным служащим относятся только те лица, которые находятся на должностях государственной службы, выполняют функции государственного управления, обеспечения обороны и безопасности государства, законности и правопорядка в стране. Лица, получающие заработную плату из государственного бюджета и выполняющие функции социального обеспечения (учителя, врачи и др.), к категории государственных служащих не относятся, и их работа регулируется трудовым, а не служебным законодательством.

Впервые в постсоветское время правовое определение понятия «государственная служба» было дано в Федеральном законе № 119-ФЗ от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации». В статье 2 сказано: «Под государственной службой... понимается профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов». Это весьма ло-

каничное и строгое определение как бы поставило точку в дискуссии о сущности государственной службы в современной России. Законодатель, сделав выбор, акцентировал внимание на профессионально-деятельностной стороне государственной службы.

Вместе с тем законодатель (политическое руководство) не отвергает и институционального подхода к определению сущности административной власти. Так, в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 15 августа 2001 г., государственная служба (гл. 2) квалифицируется как комплексный (публичный, социальный, правовой, организационный) институт обеспечения выполнения государственными служащими функций государства, а также деятельности органов государственной власти, их аппаратов.

В действующем законодательстве, например в Федеральном законе № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации», сохранен прежний концептуальный подход Закона 1995 г. и дается следующее *нормативное определение* государственной службы (ст. 1): «**государственная служба** Российской Федерации — профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти... субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов РФ... лиц, замещающих государственные должности РФ; лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ...»

Сформулированное законом определение государственной службы указывает прежде всего на ее сущность.

Сущностные признаки государственной службы. В формулировке действующего законодательства эти признаки следующие.

1. Государственная служба — это сфера государственно-значимого характера, а именно *государственная деятельность*. В определении понятия «государственная служба» в качестве ведущего признака выделяется термин «государственный». Это означает, что сущность и назначение государственной службы определяются сущностью и назначением государства. Государственная служба не только отражает задачи, функции и основные черты государства, но должна обеспечивать их практическое осуществление. Поэтому государственный служащий, представляя в глазах общественности государство, в рамках его полномочий по замещаемой должности всегда действует от имени и по поручению государства.

2. Важный признак государственной службы — *профессиональная служебная деятельность*, т.е. деятельность профессионального характера, отвечающая специальным правовым условиям и квали-

фикационным требованиям. Это означает непрерывное и компетентное обеспечение исполнения полномочий государственных органов лицами, находящимися на государственных должностях государственной службы. Государственная гражданская служба — особый вид профессиональной деятельности, которая обеспечивает решение прежде всего задач государственного управления. Государственный служащий не просто работник, а человек государственный, представляющий государство и защищающий государственные интересы. Он не просто профессионально работает в этой сфере, он служит. Поэтому его деятельность в отличие от других называется служебной. Гражданская служба состоит прежде всего в управлении обществом в различных сферах, в реализации функций государственных органов.

3. Государственная служба — это *обеспечение исполнения полномочий* государственных органов, а не само исполнение таковых. Имеется в виду интеллектуальное, аналитическое, организационное, информационное, прогностическое, контрольное и иное *профессиональное* обеспечение исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности (политики). В существующей российской административной практике иногда превратно понимают это — как обслуживание тех, кто занимает высшие должностные посты. Это неверный подход, поскольку государственный служащий служит не руководителю государственного органа и не самому этому органу, а государству и обществу, российской Конституции.

Термин «обеспечение исполнения» подчеркивает тот факт, что к государственной службе согласно действующему законодательству относятся не все государственные должности и должностные лица, а только категории государственных *должностей государственной службы* — «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» и «обеспечивающие специалисты». Политические должностные лица (бывшая категория «А») к государственной службе не относятся. Они не обеспечивают, а непосредственно исполняют обязанности государственных органов, но при этом осуществляют не административно-государственные, а государственно-властные полномочия, которые законом не квалифицируются как государственно-служебная деятельность. Это государственно-политическая деятельность, которая лежит за пределами государственной службы, и на политиков не распространяются нормы федеральных законов о государственной службе, их запреты и ограничения.

4. Государственная служба, по определению, — *публичная служба*, т.е. служба в органах публичной государственной власти. Она имеет официальный, открытый, а не частный, теневой характер и

обеспечивает общий, совокупный интерес государства и общества. Проще говоря, государственная служба — служба государству, а через него — стране, народу.

5. Государственная служба осуществляется *только в государственном органе* лицом, которое находится на должности государственной службы, включенной в реестр. Не все должности, включенные в штатное расписание тех или иных государственных органов, являются должностями государственной гражданской службы. Так, не является государственной гражданской службой работа в штате государственного органа на должностях младшего обслуживающего персонала (технические и обслуживающие работники — водители, вахтеры, уборщицы, повара и т.д.). Не принадлежат к категории государственных служащих и работники государственной бюджетной сферы — врачи, учителя, поскольку они трудятся не на должности государственной службы и не в государственном органе, а в государственной организации или учреждении. Не является государственной службой и профессиональная деятельность управленцев в государственных предприятиях и государственных учреждениях.

6. Государственные служащие получают денежное содержание только из государственного бюджета.

Следовательно, общими чертами государственной службы Российской Федерации являются: служба в государственном органе; замещение служащим должности государственной службы, включенной в соответствующий реестр должностей государственной службы; обеспечение исполнения или исполнение полномочий государственного органа; реализация своих должностных полномочий, закрепленных в служебном (должностном) регламенте; получение денежного содержания только из государственного бюджета. Лицо, состоящее на государственной службе, служит государству, выполняет по его поручению и за плату от него действия по реализации задач и функций государства, подпадая под специальный правовой режим.

2.3. Характер, цели и функции государственной службы

История, теория и практика государственной службы показывают, что в настоящее время в сфере административной власти существует ряд проблем теоретического характера, которые необходимо решать. Эта необходимость вызвана тем, что проблемы имеют прямой выход на практику государственного управления и от их решения в конечном счете зависит эффективность всей системы

государственной службы. К числу наиболее важных проблем следует отнести:

- роль и место государственной службы в системе государственной власти и государственного управления (см. главу 1);
- сущность и предназначение государственной службы;
- характер, цели, задачи и функции государственной службы;
- типологию (классификацию) государственной службы;
- модели государственной службы;
- принципы построения и функционирования государственной службы (см. главу 4).

Сущность и предназначение государственной службы. Чтобы наглядно представить природу и предназначение государственной службы в системе государственной власти, необходимо прежде всего определить ее сущность.

Есть два подхода к сущностной характеристике государственной службы — институционально-правовой и административно-политический.

Первый подход — правовой, его смысл состоит в том, что государственная служба рассматривается как *социально-правовой институт*, его основная цель — обеспечивать интересы государства и общества, его главные функции — административная и сервисная, по существу, не имеющие политического характера.

Второй подход — деятельностный, административно-политический. Он заключается в том, что государственная служба является профессиональной деятельностью по обеспечению полномочий государственных органов и должностных лиц — политиков. Поэтому она имеет политический характер.

В полном объеме сущность государственной службы как социального явления не может быть однозначно охарактеризована ни с позиций правового, ни с позиций политического подхода. Необходимо комплексное решение вопроса. Только в единстве профессиональной служебной деятельностью, социально-правового института и публично-правового отношения можно целостно и системно представить такое сложнейшее социальное явление, как государственная служба.

Российский законодатель отдает предпочтение деятельностному подходу и определяет государственную службу прежде всего как профессиональную служебную деятельность. В этом заключается сущность государственной службы.

По своему *происхождению* государственная служба имеет ярко выраженный публично-правовой характер. Именно закон и право исторически сформировали и определяют правовые и организационные основы и принципы государственной службы, устанавливают

правовой статус государственных служащих, регулируют государственно-служебные отношения в процессе прохождения государственной службы.

По социально-экономическим и политическим *результатам* и последствиям государственная служба имеет *политический характер*, поскольку характеризует степень эффективности работы властей.

По своему *предназначению* она имеет административный (управленческий) и сервисный характер.

По *качеству* и эффективности выполняемой деятельности государственная служба имеет профессиональный характер.

Цели, задачи, функции. Одной из серьезных проблем государственной гражданской службы является определение ее целей, задач и функций. Сложность заключается в том, что если понятие и принципы государственной службы России, в том числе гражданской, легально определены и зафиксированы в действующем законодательстве, то ее цели, задачи и функции — нет. Поэтому «дерево целей» государственной службы по-прежнему остается проблемным и дискуссионным.

В научной литературе встречаются разные подходы к типологии целей государственной гражданской службы. Наиболее часто в научной литературе встречаются уровневая и отраслевая классификации. По уровням цели государственной службы принято делить на стратегические, оперативные и текущие. Главная, на наш взгляд, цель административной власти — служить интересам государства, а через него — общества.

К стратегическим целям государственной службы, таким образом, относятся:

- служение государству и обществу;
- качественное обеспечение исполнения функций и задач государства, его органов и должностных лиц;
- повышение эффективности работы государственного механизма.

Кроме того, перед государственной службой политической властью в соответствии с политической и социально-экономической конъюнктурой ставятся *среднесрочные* и *текущие* цели, выраженные в различных программах.

По отраслям или с содержательной точки зрения все цели государственной службы подразделяются на политико-административные, социальные, экономические, правовые, организационные.

Политико-административные цели государственной службы направлены на укрепление государства и государственности, исполнительной вертикали власти, на практическое осуществление функций

государства и эффективное исполнение полномочий государственных органов, на обеспечение единства и стабильности государственной власти в стране, на создание условий для связи государства с гражданским обществом, а в целом — на решение задач государственного управления.

Социальные цели обусловлены ее социальным характером и предназначением государственной службы как социального института. В свете сказанного государственные органы ставят перед собой цели выполнения конституционных требований государственной поддержки социальной сферы — образования, здравоохранения, пенсионного обеспечения, реализации социальных обязательств государства перед населением, регулирования и предотвращения социальных конфликтов в обществе, обеспечения занятости на рынке труда и т.д. Одной из целей в этой области является обеспечение социальных гарантий для работников государственного аппарата и членов их семей.

Экономические цели направлены на повышение эффективности государственного регулирования экономики и управления государственной собственностью, на поддержку предпринимательства, снижение затрат на содержание государственного аппарата и т.д.

Правовые цели ориентированы на претворение в жизнь законов и иных нормативных актов государственной власти, на обеспечение законотворческой деятельности в стране, на создание правовых условий для организации и функционирования государственного аппарата.

Организационные цели направлены на организационно-техническое обеспечение органов государственной власти, на повышение уровня профессионализма и компетентности работников государственного аппарата, на приведение структуры и численности государственной службы в соответствие со стоящими задачами, на совершенствование норм, правил и процедур прохождения государственной службы.

В научной литературе встречаются различные трактовки сущности и содержания *функций* государственной гражданской службы. Анализ вопроса показывает, что пока отсутствуют четкие основания для определения сущности и классификации функций государственной гражданской службы. Преобладает тенденция смешения функций государства и государственной службы, что не совсем оправданно.

Каждый государственный орган, его структурное подразделение, каждый государственный служащий имеют свою, характерную только для них функцию. Поэтому государственную гражданскую служ-

бу можно охарактеризовать как совокупность конкретных функций всех государственных органов и гражданских служащих.

В зависимости от критериев анализа структуры и содержания данного явления существует несколько вариантов *классификации функций* государственной службы.

По *содержательной деятельности* государственных органов и их служащих функции государственной службы делятся на:

- управленческую (административную);
- организационно-распорядительную;
- правовую;
- сервисную;
- социальную;
- экономическую;
- культурную;
- воспитательную.

По *отраслевому* признаку обычно выделяют три группы функций гражданской службы: информационную, организационную и технологическую. В информационную группу входят функции познавательно-аналитическая, оценочно-экспертная, прогнозно-целевая, морально-правовая, документационно-архивная. В организационной группе выделяются функции корпоративно-технологического обеспечения и коммуникативно-компьютерного обеспечения. К технологической группе относятся функции подготовки государственных решений и их выполнения, принятия и реализации административных решений. Принятие государственных решений — это прерогатива политической власти, а административных решений — государственной службы.

По *сущностным сторонам* гражданской службы выделяют функции профессиональной деятельности, правового института, социального института, публично-правового отношения. В этой связи выделяют функции государственной службы как профессиональной служебной деятельности, как правового института, как социального института, как публично-правового отношения.

Основной функцией государственной гражданской службы как *профессиональной служебной* деятельности является организация работы аппарата государственного органа, т.е. практическое осуществление государственного управления в своей сфере ответственности. В рамках этой функции особое значение имеют процессы планирования, организации, распоряжения, координации, информации, стимулирования, контроля, подготовки проектов государственных решений и их выполнение. Большое место здесь занимают вопросы профессиональной переподготовки чиновников, повыше-

ния их ответственности за соблюдение служебной дисциплины и правил служебного поведения.

В ряду функций государственной гражданской службы как *правового института* на первый план выходят функции соблюдения Конституции РФ, реализации законов и иных правовых актов государства, разработки проектов законов и иных правовых актов, в том числе о государственной службе, регулирования правового статуса государственных служащих.

Центральной функцией государственной гражданской службы как *социального института* является реализация интересов, прав и свобод граждан, а также производство государственных социальных услуг в области безопасности, образования, здравоохранения и т.д.

Функции государственной службы как *публично-правового отношения* государства и служащего нацелены на правовую и социальную защищенность чиновников, на создание благоприятных правовых и иных условий прохождения государственной службы, на регулирование денежного содержания и численного состава государственных служащих.

Четвертая классификация функций государственной службы связана с технологией управления. Ее сторонники справедливо исходят из того, что главной функцией государственной гражданской службы является государственное управление. По управленческому циклу, по А. Файолю, можно выделить функции прогнозирования, организации, распоряжения, координации, контроля.

В юридической науке под функциями государственной службы понимают прежде всего правоприменительную, правотворческую, правозащитную и регулирующую функции.

Как видим, спектр функций государственной гражданской службы очень широк, что свидетельствует о чрезвычайной важности этого института власти в жизни государства и общества.

Типология государственной службы. Это также сложная и неоднозначная проблема. Государственную службу можно классифицировать по разным основаниям и критериям — внешним и внутренним. В системе публичного государственного управления она занимает срединное положение, находясь между политической властью и местным самоуправлением. В рамках государственной власти государственная служба представляет собой вторичную, административную власть наряду с первичной политической властью (принцип дихотомии власти).

По внутренним уровням государственная служба России подразделяется на федеральную государственную службу и государственную службу субъектов РФ. По ветвям государственной власти

государственная служба условно делится на законодательную (парламентскую), исполнительную и судебную государственные службы. По видам государственная служба официально дифференцируется на гражданскую, военную и правоохранительную.

Модели государственной службы также многовариантны. Мировой опыт государственного строительства показывает, что существуют административная, должностная, карьерная, партийная, трудовая, патронатная, либеральная, сервисная и иные модели государственной службы. Как правило, они проявляют себя в смешанном виде при доминировании одной из моделей. Так, в Советском Союзе была смешанная партийно-трудовая модель функционирования государственного аппарата. В современной российской государственной службе, на наш взгляд, сейчас у нас преобладает административно-должностная модель.

По *прохождению* государственной службы существует две традиционные модели государственной службы: должностная и карьерная.

Особенностью *должностной системы* является наличие реестра государственных должностей государственной службы с четко определенными полномочиями и условиями их замещения. Основным критерием продвижения по службе являются не выслуга лет, не опыт, а наличие специальных знаний и принадлежность к команде руководителя. Здесь имеются большие возможности для быстрого карьерного роста, но мало гарантий стабильности государственной службы. Во многих случаях служба таких чиновников регулируется срочными служебными контрактами.

Для *карьерной системы* государственной службы характерны жесткая иерархия должностей, классов чинов, а также широкий перечень государственных гарантий и привилегий. Чиновник в ходе пожизненной государственной службы последовательно проходит все должностные ступени служебной карьеры. Здесь в условиях конкурсного отбора продвижение по службе носит плавный характер. Основными критериями продвижения вверх при карьерной системе являются заслуги, деловые качества и выслуга лет при безупречной службе.

Преимущественно карьерная система государственной службы сейчас существует в Германии, Японии, Италии, а преимущественно должностная — в США, Великобритании, Швеции. В современной России, на наш взгляд, сформировалась смешанная модель: для категорий должностей «руководитель» и «помощник (советник)» — должностная, для категорий «специалист» и «обеспечивающий специалист» — карьерная.

Решение проблемы *классификации публичной службы* в масштабе государства и общества требует, на наш взгляд, расширения представлений о системе служения граждан в институтах государства и общества. Дело в том, что понятие «государственная служба» не исчерпывается вся система служебной деятельности в государственных органах. В пирамиде государственной власти государственная служба занимает центральное положение. Это административная власть. Выше ее находится государственно-политическая власть. Ее представляют политики — лица, замещающие государственные должности Российской Федерации или ее субъектов. Их службу можно условно назвать политической службой. Нижний, наиболее приближенный к населению уровень власти — муниципальная служба в органах местного самоуправления. Структурно служба в органах местного самоуправления входит в систему государственного управления, но не является государственной.

Исходя из сказанного целесообразно говорить о публичной службе в институтах государства и общества.

Фактически публичная служба в Российской Федерации состоит из *трех уровней*:

- публичной политической;
- публичной государственной;
- публичной муниципальной.

Публичная политическая служба в отличие от двух других в России не зафиксирована законодательно. Жизнь показывает, что вопрос о месте и классификации государственной службы в системе государственной власти нужно рассматривать шире — в контексте институтов всего государства и общества.

Государственная служба как социально-правовой институт и профессиональная служебная деятельность

- 3.1. Государственная служба как социальный институт
 - 3.2. Государственная служба как правовой институт
 - 3.3. Государственная служба как профессиональная служебная деятельность
-

Практика государственного управления свидетельствует, что государственная служба — это не только аппарат государственных органов, это правовой, социальный институт. Поэтому вполне обоснованно в понимании государственной службы рассматривать институциональный подход. Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)» ставит в качестве первого направления этого реформирования и развития формирование системы государственной службы Российской Федерации как целостного государственно-правового института.

В ходе становления и развития современной государственной службы первостепенное значение приобретает ее формирование как социального и правового института. Это было самым слабым звеном советской административной службы, что наряду с другими объективными и субъективными факторами ускорило крах советской системы. В настоящее время возросло понимание первостепенной важности развития государственной службы как социального и правового института. В системе российской государственности законодательно и социально отрегулированная государственная служба считается важным стабилизирующим фактором развития государства и общества.

В действующем законодательстве государственная служба Российской Федерации конституируется как профессиональная служебная деятельность. Это никоим образом не противоречит институциональному подходу, а дополняет его. То есть государственную службу следует рассматривать в комплексе всех ее аспектов. Поэтому для регулирования отношений, связанных с организацией государственной службы, должна быть создана система современных юридических и социальных норм, эффективно влияющих на повышение профессионализации управленческого труда.

3.1. Государственная служба как социальный институт

Государственная служба — это прежде всего общественное явление, имеющее не только правовую, организационную, но и собственно социальную природу.

Тема государственной службы как социального института стала разрабатываться сравнительно недавно усилиями ученых-социологов. Важны в этом плане работы, в которых анализируются особенности государственной службы как социального института. Среди них выделяются труды В.Д. Граждана, Б.В. Лытова, В.С. Нечипоренко, В.М. Соколова, А.И. Турчинова и ряда других ученых¹.

В социологии под *социальным институтом* понимается совокупность правил, принципов, норм, установок, регулирующих различные формы человеческой деятельности и организующих их в систему ролей и статусов. В развитом виде социальные институты обычно представляют собой системные образования, отличающиеся устойчивой структурой, интегрированностью своих элементов, многообразием, гибкостью, динамичностью функций.

В обществе в соответствии с его функциональными качествами действуют самые различные социальные институты — политические, экономические, духовные и т.д. В пределах названной классификации существует и такой институт, как государственная служба, имеющий в первую очередь политико-административный характер.

В социальном смысле слова понятие «служба» имеет несколько значений: вид общественной деятельности людей; работа, занятие служащего, место его работы; волевое, интеллектуальное, психическое, физическое и иное напряжение человека; ведомственное подразделение; самостоятельное ведомство, организация.

Уяснение социальной природы государственной службы является важным условием познания ее сущности и особенностей, определения ее места и роли в системе социальных институтов государства и общества.

В силу специфики своего предмета понятие «государственная служба» как социальный институт отличается от его нормативного понятия, данного законодателем в федеральных законах о государ-

¹ Гражданин В.Д. Указ. соч.; Лытов Б.В. Государственная служба как социальный институт // Государственная служба: теория и организация: Курс лекций. Ростов н/Д, 1998; Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба в России. М.: РАГС, 2003; *Нравственные основы государственной службы России*: Учеб. пособие / Под ред. В.М. Соколова. М.: РАГС, 2003; Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. М., 1998.

ственной службе в 1995, 2003 и 2004 гг., где доминирует не институциональный, а деятельностный подход¹. В российском законодательстве о государственной службе отсутствует упоминание о ее общественном предназначении. На Западе именно на это акцентируется внимание. Там гражданская служба называется публичной.

Впервые на государственном уровне определение государственной службы как социального института прозвучало в 2001 г. в Концепции реформирования системы государственной службы РФ, утвержденной Президентом РФ. Там было сказано, что государственная служба является комплексным — публичным, *социальным*, правовым, организационным — институтом по обеспечению выполнения государственными служащими функций государства².

Социальное понятие «государственная служба» очень многогранно, и в широком смысле слова под государственной службой как социальным институтом понимается:

- исторически сложившаяся, устойчивая форма организации совместной деятельности лиц, находящихся на службе государства;
- особый вид социальной практики, нацеленной в конечном итоге на реализацию функций государства, на обеспечение прав и свобод граждан, на создание благоприятных социальных условий для их достойной жизни;
- функция особого социального слоя людей — государственных служащих, которым присущи свои корпоративные интересы, социальные потребности и запросы;
- срез общественных отношений, складывающихся в процессе выполнения государственным аппаратом функций по обеспечению связи государства и гражданского общества;
- инструмент формирования и повышения уровня социального статуса чиновника;
- носитель культуры и традиций общества, должной морали и духовности.

Будучи механизмом государственного управления, государственная служба имеет ряд особенностей, присущих ей как социальному институту:

¹ Федеральный закон № 119-ФЗ от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации»; Федеральный закон № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации»; Федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

² Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации № Пр-1496 от 15 августа 2001 г.

1) *социальный характер*, поскольку представляет собой социальную сферу профессиональной деятельности особой социальной группы общества — государственных служащих; всем своим содержанием, формами и методами эта деятельность направлена на обеспечение исполнения полномочий государства и государственных органов;

2) *социальную ориентацию* — ее приоритетами является реализация социальных (сервисных) функций государства, направленных на производство социальных услуг для населения (безопасность, образование, здравоохранение и т.д.);

3) *социальную природу*, так как представляет собой особую социальную группу государственных служащих, имеющих свои корпоративные потребности и социальные интересы;

4) *защита прав и свобод человека и гражданина* как главная социально-политическая ценность;

5) *служба чиновников социуму* — обществу, которое содержит институт государственной службы за счет своих налоговых отчислений.

Эти особенности подчеркивают социальный смысл и характер государственной службы в любом демократическом государстве, в том числе и в России.

Чем определяется социальный характер государственной службы? Исторический опыт показывает, что он определяется как минимум тремя факторами:

- сущностью политического строя и политическим режимом в стране;
- процедурами и технологией управленческой деятельности чиновников;
- профессиональным уровнем развития государственных служащих, их деловыми и нравственными качествами.

1. Тоталитарный политический режим с неизбежностью воспроизводит адекватный характер государственной службы. В таком государстве деятельность государственного аппарата милитаризована, жестко формализована, строго централизована и направлена в конечном счете против гражданского общества. В обществе с демократическим режимом правления государственная служба имеет по настоящему социальный характер, так как ориентирована на соблюдение прав и свобод, удовлетворение интересов и запросов как гражданина, так и гражданского общества.

2. Социальный характер функционирования государственной службы во многом определяется демократическими процедурами и стилем управленческой деятельности государственных служащих. К таким процедурам следует отнести: коллективный характер выработки и принятия наиболее важных административных решений; учет и контроль за ходом выполнения принятых решений; наличие прямой и

обратной связи с гражданским обществом; демократический стиль управления персоналом государственной службы и т.д.

3. Социальный характер государственной службы в значительной степени определяется политическими, профессиональными, деловыми, нравственными и личностными качествами государственных служащих. К политическим качествам обычно относят патриотизм, обязанность и способность признавать и отстаивать конституционный строй страны, наличие гражданской позиции, преданное служение тому государству и обществу, интересам которого подчинена государственная служба. К системе профессиональных качеств чиновников принадлежат такие, как профессионализм и компетентность. Деловые качества обычно подразделяются на организаторские и интеллектуальные. К морально-нравственным качествам относятся честность, преданность, открытость, неподкупность, антикоррупционность и т.д. Личностные качества бывают психофизическими и коммуникативными — это общительность, доброжелательность, умение слушать людей, налаживать деловые контакты, убеждать. Чем выше качественный уровень состава государственных служащих, тем не только профессиональнее, но и «социальнее» сама государственная служба.

Учитывая все сказанного, можно определить социальные цели, задачи и функции государственной гражданской службы Российской Федерации как социального института. Есть две *стратегические* социальные цели государственной службы современной России: построение социального государства и качественная реализация социальной функции государства.

Типология социальных задач и функций государственной службы разнообразна.

К *социальным задачам* государственной службы можно отнести: защиту и реализацию интересов, прав и свобод граждан; эффективное решение социальных задач и обязательств государства перед обществом; производство социальных государственных услуг (безопасность, здравоохранение, образование и т.д.); борьбу с безработицей; разрешение социальных конфликтов в обществе; регулирование социального статуса чиновников; формирование корпуса государственных служащих в соответствии с конституционной нормой равного доступа граждан к государственной службе.

К *социальным* относятся следующие функции государственной службы:

- социальной организации;
- социальной коммуникации;
- социальной информации;

- социального регулирования;
- контроля;
- образовательная и воспитательная.

Социальный характер государственной службы проявляется на трех уровнях: высшем — это уровень гражданского общества и государства; среднем — уровень государственной службы как института государства; нижнем — уровень социального статуса государственного служащего, его социального статуса.

1. На уровне *общества и государства* социальный характер государственной службы определяется прежде всего тем, что социальным является само государство, которое должно проводить современную государственную социальную политику — заботиться о трудовом устройстве населения, об образовании, здравоохранении, социальном обеспечении по старости и инвалидности, о борьбе с преступностью и т.п. В целом должна быть демократичная и гуманная социальная политика государства, проводимая в жизнь структурами государственной гражданской и муниципальной службы.

Поэтому реализация социальных функций государства является приоритетной задачей государственной гражданской службы в ходе разработки проектов и реализации решений по вопросам: соблюдения прав и свобод человека и гражданина; усиления социальной защищенности населения; безработицы; системы образования и здравоохранения; пенсионного обеспечения; поддержки малоимущих слоев населения; борьбы с преступностью; предотвращения социальных и национальных конфликтов. Все это должно приводить к снижению социальной напряженности в обществе, повышению уровня жизни людей, к стабильности общественной и государственной систем.

Жизнь свидетельствует, что пока эти вопросы не стали приоритетными в содержании государственной гражданской службы России. Большинство граждан не удовлетворены качеством социальной поддержки государства, обеспечения порядка и личной безопасности, жилищно-коммунального обеспечения. Более трети граждан отмечают низкое качество образовательных и медицинских услуг государства.

2. На уровне *государственной службы как системы* она рассматривается в первую очередь как социальный слой людей — чиновников, пожизненно занятых данным видом профессиональной деятельности. По официальным данным, сейчас насчитывается около 900 тыс. гражданских служащих.

3. На уровне *статуса государственных служащих* социальность характера состоит в том, что государственные служащие имеют свои статусные особенности — запреты и привелегии. Это прежде всего наделение административной властью, особый правовой статус, высокий уровень нормативного обеспечения профессиональной деятельности, высокий уровень организованности, служебной дисциплины и юридической ответственности, профессионализма, компетентности и образованности, доступ к информации, к государственным ресурсам и т.д.

У государственных служащих имеются корпоративные интересы, которые требуют удовлетворения со стороны государства. Это потребности в стабильности своего положения, в признании общественной значимости их труда, создании системы социальной защиты государственных служащих и членов их семей. Когда государство об этом забывает, чиновники удовлетворяют такого рода интересы за счет граждан и хозяйствующих субъектов, прибегая к коррупции. Поэтому в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. предусмотрены основные и дополнительные государственные гарантии гражданским служащим (гл. 11, ст. 52 и 53). Но проблема преодоления коррупционности государственной службы остается одной из самых актуальных.

Государственная служба содержится за счет налогоплательщиков. В связи с этим граждане вправе предъявлять к государственной службе и чиновникам высокие требования. Но многие гражданские государственные служащие считают, что они служат не обществу, а только государству, и более того — только своему руководителю. Проводимые социологические опросы подтверждают этот факт. На вопрос о том, чем руководствуются государственные служащие при выполнении своих должностных обязанностей, лишь 13,8% респондентов из числа государственных служащих ответили, что руководствуются интересами общества. Это седьмое по рангу место из восьми предложенных вариантов ответа¹.

Итак, государственная служба как социальный институт, проявляя себя на трех социальных уровнях, является важной гранью системы государственной службы, недооценивать которую нельзя.

Вместе с тем на сегодняшний день состояние государственной службы Российской Федерации как социального института характеризуется значительным количеством нерешенных проблем и проти-

¹ *Социологические исследования в системе государственной службы (1992—2002)*. М.; Орел: РАГС, 2002.

воречий, обусловленных становлением и развитием новой российской государственности. В числе таких проблем:

- неэффективность государственной кадровой политики в государственной службе (высокая текучесть кадров, недемократичные, авторитарные формы подбора и расстановки кадров, частые структурные изменения, нестабильность государственной службы);
- недостаточный уровень профессионализма и компетентности гражданских служащих, несовершенная система их профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки, особенно в сфере правовых и социальных знаний и навыков;
- непрозрачность, закрытость государственной службы для гражданского общества и самих государственных служащих;
- отсутствие законодательно утвержденного федерального органа управления системой государственной службы, который бы занимался в том числе вопросами социальной защищенности государственных служащих;
- недостаточно высокий социальный статус и престиж государственных гражданских служащих в обществе;
- высокий уровень коррупции на государственной службе.

3.2. Государственная служба как правовой институт

Одним из главных направлений реформирования и развития системы государственной службы РФ в современных условиях является формирование системы государственной службы Российской Федерации как целостного государственно-правового института¹. Говоря о государственной службе Российской Федерации как государственно-правовом институте, следует прежде всего рассмотреть ее законодательную базу.

История существования российской государственности насчитывает более тысячи лет, но нормативное, законодательное регулирование государственной службы начинается с Табели о рангах Петра Великого. В настоящее время в Российской Федерации государственная служба в целом регулируется двумя общефедеральными законами, двумя десятками указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ. Это на порядок меньше, чем было в монархиче-

¹ Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)»».

ской России. На начало XX в. российское законодательство насчитывало около 200 крупных нормативных правовых актов, которые регулировали государственную службу (законы, царские указы, постановления правительства, уставы и т.д.). Еще более обширно современное законодательство о государственной службе в США, Германии, Франции, Японии, других развитых странах.

Законодательство о государственной службе образуют прежде всего нормы права, т.е. нормативные правовые акты, регулирующие ее организацию и правовое положение государственных служащих. В настоящее время правовое регулирование отношений, связанных с гражданской службой Российской Федерации, осуществляется на двух уровнях — федеральном и региональном.

На *федеральном* уровне источниками права по данным вопросам являются: Конституция РФ; Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ; Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ и некоторые другие федеральные законы; указы Президента РФ; постановления Правительства РФ; нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

На уровне *субъектов РФ* вопросы государственной гражданской службы регламентируются конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, а также нормативными правовыми актами государственных органов субъектов РФ. Например, в Москве гражданская служба регулируется Законом города Москвы «О государственной гражданской службе города Москвы» от 26 января 2005 г. № 3.

Из перечисленных источников законодательства России о государственной службе вытекает, что это законодательство имеет конституционное происхождение.

Теперь обратимся к конкретным источникам, и прежде всего к *Конституции РФ*. В ней нет ни отдельного раздела, ни статьи, регламентирующей основы государственной службы России. Понятие «государственная служба» в ней упоминается всего три раза: в ст. 32, где говорится, что граждане РФ имеют равный доступ к государственной службе, в ст. 71, где сообщается, что к ведению РФ отнесена федеральная государственная служба, и в ст. 97, в соответствии с которой депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе.

Но это вовсе не означает, что этими положениями исчерпываются значение и возможности Конституции РФ для государственной службы. Конституция содержит исходные основы и принципы

организации и функционирования российской государственной службы, кадровой политики в системе государственной службы, а также основы правового положения государственных служащих современной России. В ней, в частности, закрепляются: верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 4); единство системы государственной власти и разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ч. 3 ст. 5); приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие (ст. 18); обязанность государства соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2); разделение законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 10); равный доступ граждан к государственной службе (ч. 4 ст. 32); некоторые обязанности высших должностных лиц (ч. 2 ст. 24, ч. 3 ст. 41, ч. 2 ст. 46 и др.).

Конституция РФ (ст. 71) устанавливает, что федеральная государственная служба находится в ведении Российской Федерации. Конституция в прямой форме не затрагивает вопроса о государственной службе в субъектах РФ, но, относя к ведению Российской Федерации лишь федеральную государственную службу, тем самым предпрещает, что государственная служба в субъектах РФ находится в их ведении. Такой подход был принят в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ. В новом Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ введено важное положение, дополняющее конституционную норму и укрепляющее вертикаль исполнительной власти в стране. В п. 4 ст. 2 разделяются понятия «правовое регулирование» и «организация» государственной гражданской службы.

Правовое регулирование и организация федеральной гражданской службы, как и прежде, находятся в ведении федерального центра. Что касается гражданской службы субъектов РФ, то теперь ее правовое регулирование находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а ее организация — в ведении субъекта РФ, т.е. в правовом отношении регионы стали всецело зависимы от центра. В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся также кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура, нотариат.

Федеральное законодательство о государственной службе представлено законодательными актами двух уровней.

Первый уровень — это законы. Базовый — Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ, вступивший в юридическую силу 27 мая 2003 г. Он определяет правовые и организационные основы системы государ-

ственной службы РФ, в том числе системы управления государственной службой. Этот закон регулирует общие основы российской государственной службы.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. устанавливает правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы РФ. Это первый из так называемых видовых законов. В соответствии с федеральной программой ожидается принятие новых федеральных законов о военной и правоохранительной службе.

Особый правовой статус других видов государственной службы устанавливается специальными нормативными актами, например федеральными законами «О прокуратуре Российской Федерации», «О федеральных органах налоговой полиции», «Об органах Федеральной службы безопасности в Российской Федерации» и т.д.

Пока не приняты новые видовые федеральные законы, эти акты регулируют отдельные виды государственной службы, в основном военную и правоохранительную.

Второй уровень федерального законодательства — *подзаконные нормативные правовые акты* Российской Федерации. Это указы Президента и постановления Правительства РФ, которые играют большую роль в оперативном регулировании государственной службы.

В ряду президентских указов, регулирующих государственную службу РФ, важен указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)». На основании этого документа в стране осуществляется реформирование и развитие системы государственной службы, целью которых является создание целостной системы государственной службы Российской Федерации.

Среди наиболее важных указов Президента РФ о государственной гражданской службе — цикл указов от 1 февраля 2005 г.: № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации», № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценке их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)», № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации», № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральными государственными гражданскими служащими», а также указ № 159 от 16 февраля 2005 г. «О примерной форме

служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации».

Эти и ряд других нормативных правовых актов дополняют и конкретизируют нормы и положения законов о государственной гражданской службе. Ожидаются, к примеру, указы Президента РФ о федеральном кадровом резерве, о федеральном органе по управлению государственной службой РФ.

Современное законодательство России о государственной гражданской службе создает единую общефедеральную правовую базу гражданской службы Российской Федерации, обеспечивает ее профессиональный характер, способствует утверждению единой системы государственной службы Российской Федерации.

Государственная служба как правовой институт есть совокупность юридических норм, регулирующих становление, организацию и функционирование государственных структур (государственных органов) и государственных служащих, их деятельность по реализации Конституции и законов Российской Федерации, а также личный правовой статус этих служащих.

Государственная служба как правовой институт имеет свои особенности, идентифицирующие ее правовой характер.

1. Главной задачей и целью государственной службы является реализация в жизнь Конституции и законов РФ, законодательства субъектов РФ, обеспечение правопорядка и законности в стране, а также решение других масштабных задач — обеспечения национальной безопасности, государственного суверенитета, экономической самостоятельности и т.д. Это прежде всего *правовые приоритеты*. Такие функции эффективно может выполнять только высокопрофессиональный, стабильный, рационально выстроенный и хорошо подготовленный в правовом отношении аппарат государственных органов.

2. Государственная служба осуществляется исключительно на основе государственного закона, т.е. специального законодательства, имеющего свои источники (формы), а также на основе механизма правового регулирования как совокупности юридических норм, правил и процедур, регулирующих отношения, связанные с организацией государственной службы. Таким образом, государственная служба зиждется прежде всего на правовой основе и регулируется только ею.

3. Как государственная служба, так и государственные служащие имеют *правовой статус*. В статусном наборе государственного

служащего — личностном, профессиональном, должностном, нравственном — правовой статус, на наш взгляд, является ведущим.

4. Лицо, состоящее на государственной службе, служит государству, выполняя по его поручению и за плату работу по реализации функций государства. Это *политико-правовой аспект* деятельности.

5. Согласно Конституции РФ главное назначение государства, а значит, и государственной службы — это соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Правовые нормы, регулирующие государственную службу, нацеливают чиновников на выполнение именно этой задачи. При этом важно, чтобы интересы гражданина и интересы государства адекватно, разумно оценивались и согласовывались.

6. Лицо, находящееся на службе у государства, подпадает под специальный правовой режим. Наряду с должностными правами, обязанностями и социальными гарантиями служащий имеет правовые ограничения, связанные с государственной службой.

Государственная служба как правовой институт имеет свои специфические цели и функции. Понятия «цели» и «функции» государственной службы как правового института в нормативном порядке не определены. В специальной литературе этот вопрос имеет лишь постановочный характер. По функциональному назначению можно выделить следующие *цели* государственной службы как правового института:

- создание и развитие нормативно-правовой базы государственной службы;
- создание системы юридических норм, правил и процедур, регулирующих отношения государственной службы;
- определение и реализация правового статуса государственной службы и государственных служащих;
- упорядочение работы государственного аппарата (нормативно-правовые акты вводят государственную службу в правовое поле);
- установление правовых требований к функциям и полномочиям по государственным должностям;
- определение административной, дисциплинарной и иной ответственности госслужащих;
- обеспечение правовых гарантий социальной защищенности государственных служащих.

В деятельности гражданских служащих осуществляются функции государства. На этом основании некоторые авторы полагают, что функции государственной службы адекватны функциям государства. С этим согласиться нельзя. В наиболее общем виде *функции государства* — это основные направления его деятельности по управлению

делами общества. Функции государства выполняют все государственные органы, реализующие государственную власть.

К общим функциям государственной службы относятся управленческая, административная, регулирующая, организационная, информационно-аналитическая, контрольная, материально-техническая. Наряду с этим государственная служба как правовой институт выполняет и специфические функции.

1. Правоприменительная функция. Это реальное претворение в жизнь Конституции РФ, законов и иных нормативно-правовых актов по управлению государством и обществом. Применение законов на практике — огромное поле деятельности исполнительной ветви власти и прежде всего ее государственной службы. Данная функция осуществляется посредством фактического исполнения полномочий государственных органов и принятия организационных мер, используя методы убеждения, стимулирования и принуждения. Задача государственной службы состоит в том, чтобы в процессе реализации текущего законодательства в жизнь обеспечить согласование различных интересов, имеющих место в обществе, обеспечить интересы всех социальных слоев.

2. Правотворческая функция. Она выражается в законопроектной деятельности — в экспертной, аналитической, справочной работе государственных служащих законодательных и исполнительных органов власти в процессе подготовки законопроектов. Это прежде всего разработка и сопровождение принятия нормативно-правовых актов аппаратом Государственной Думы и Совета Федерации РФ. Подготовкой и экспертизой законопроектов занимается также государственная служба в представительных собраниях субъектов РФ. Эта функция проявляется в государственной службе исполнительной ветви власти в ходе разработки правовых актов министерств и ведомств, их подразделений (приказов, распоряжений, инструкций), не имеющих нормативного характера.

3. Правозащитная функция. Она имеет двойной характер: во-первых, обеспечение законности и правопорядка внутри государства и общества и, во-вторых, обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Государство через свою государственную службу, правоохранительные органы поддерживает внутри общества режим законности и правопорядка. Эта функция в равной мере является функцией и государства, и государственной службы. Если прежде центр тяжести в работе государственной службы приходился на планирование производства, его организацию и затем на распределение произведенного продукта, то теперь он переместился в сферу не командной, а распорядительно-координационной деятельности, регулирования экономики, социальной жизни. В силу

этого гражданин стал больше соприкасаться с государственной службой.

Все эти функции государственной службы реализуются в публично-правовой форме. Государственная служба реализует свои функции в конкретных правоотношениях, используя правоприменение и правоохрану.

Итак, государственная служба РФ строится и функционирует в строгом соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. Это придает ей характер крупнейшего публично-правового института, имеющего решающее значение в процессе осуществления государственной власти.

Можно сказать, что на сегодняшний день в России создана правовая база государственной службы Российской Федерации. Нормативно определена и установлена система государственной службы РФ, характерная видовой и уровневой классификациями. Законодательно отрегулирована государственная гражданская служба. По-новому урегулированы взаимоотношения между законодательными, исполнительными и судебными органами государственной власти, а также между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. Новое законодательство создает правовые основы для борьбы с бюрократизмом, коррупцией, произволом центрального и местного чиновничества, практикой подбора кадров по принципу личной преданности. Оно направлено на повышение уровня квалификационных требований к гражданским служащим, к выполнению ими своих обязанностей, на обеспечение их правовой и социальной защищенности.

Но современная правовая база российской государственной службы должна быть усовершенствована. Происходит отставание развития нормативной правовой базы российской государственной службы от потребностей общества, которое обусловлено рядом причин: неопределенностью функций работников государственного аппарата, стремлением решать кадровые вопросы неправым путем (подкупом, связями, давлением), ограниченностью перспектив служебной карьеры. Существуют обстоятельства и субъективного характера: отсутствие реальных и полномочных органов управления государственной службой как правовым институтом; слабое привлечение научных учреждений к разработке и экспертизе законодательства о государственной службе; забвение отечественного и игнорирование зарубежного опыта развития государственной службы.

3.3. Государственная служба как профессиональная служебная деятельность

Деятельностная сторона государственной службы — очень важная существенная характеристика административной власти, раскрывающая ее профессионально-деятельностный потенциал. Не случайно данной проблеме в теории и практике государственной службы уделяется повышенное внимание¹.

Именно профессиональная деятельность как черта государственной службы была официально закреплена в Российской Федерации законодательно еще в 1995 г. в первом Федеральном законе о государственной службе².

Государственная служба — это *профессиональная служебная деятельность*, принципиально отличающаяся от всех других видов практической и духовной деятельности человека.

Государственная служба профессиональна по целям и качеству выполняемых действий, по эффективности исполнения своих функций. В то же время она имеет политико-административный характер по результатам своей деятельности и правовой характер по своей сути.

В современном законодательстве России, в частности в Федеральном законе № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» (ст. 1, п. 1), государственная служба определяется как «профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения *полномочий*:

- 1) Российской Федерации;
- 2) федеральных органов государственной власти;
- 3) лиц, замещающих должности Российской Федерации;
- 4) субъектов Российской Федерации;
- 5) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 6) лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации».

Не умаляя значения государственной службы как системы, как института, как публично-правового отношения, законодатель акцентирует внимание на профессионально-деятельностной стороне

¹ Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики; Турчинов А.И. Профессионализация управленческого труда // Государственная кадровая политика и механизм ее реализации. М.: РАГС, 1998.

² Федеральный закон № 119-ФЗ от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации». Ст. 2.

этого явления. Поэтому все аспекты регулирования государственной службы, связанные с ее профессионально-служебным характером, в рамках данной темы особенно актуальны.

До 1995 г. понятие «государственная служба» использовалось, как правило, в широком смысле — как любая профессиональная умственная и организаторская деятельность человека (работника) в любой государственной организации — в органе государственной власти, в государственном учреждении, на государственном предприятии¹.

В узком смысле государственная служба рассматривалась как аппаратная деятельность в органах государственной власти. Именно такой подход был взят за основу нашими законодателями в 1995 г., когда разрабатывались и законодательно закреплялись правовые и организационные основы новой государственной службы России, когда формировалась новая модель отечественной государственной службы.

Опорными терминами официальной формулировки государственной службы являются: «деятельность», «профессиональная служебная деятельность», «деятельность по обеспечению исполнения полномочий». Но ключевым словом все-таки является «деятельность».

Под деятельностью социология управления понимает способ существования и развития социальной действительности, проявление общественно-трудовой активности. Деятельность имеет такие черты, как сознательность, целеполагание, результативность, продуктивность, контрпродуктивность, общественный характер.

Профессиональная деятельность человека классифицируется по очень многим параметрам. Так, она может быть практической и духовной. В зависимости от объекта она бывает политической, административной, социальной, экономической и т.д. По отношению к системам ценностей она может быть моральной и аморальной, законной и противоправной.

По своему внутреннему характеру деятельность человека, социальной группы классифицируется на государственную, частную, акционерную, кооперативную, смешанную и т.д. При внимательном рассмотрении в данной типологии мы находим черты такого важнейшего вида профессиональной деятельности, как государственная служба.

В структуре любой деятельности ученые выделяют цель, средства, процесс, результаты деятельности.

По содержанию цели государственной службы могут быть социальными, экономическими, политическими, организационными, правовыми, идеологическими и др.

¹ *Манохин В.М.* Советская государственная служба. М., 1966.

Социальные цели государственной службы, как уже отмечалось, обусловлены социальным характером государства и предназначением государственной службы как социального института.

Политические цели государственной службы направлены на решение общегосударственных задач управления, практическое исполнение полномочий и функций государства, укрепление правового социального государства, организационно-административное обеспечение органов государственной власти, создание условий для связи государственного аппарата с гражданским обществом и политической элитой.

Экономические цели государственной службы связаны с повышением эффективности государственного регулирования экономики, управлением государственной собственностью, поддержкой предпринимательства, а также со снижением затрат на содержание государственного аппарата.

Организационные цели — это организационно-техническое обеспечение органов государственной власти, профессионализация государственного аппарата, совершенствование норм, правил, стандартов регулирования качественного и количественного состава государственных служащих, их продвижения по службе, приведение структуры государственного аппарата в соответствие с задачами государства и государственной службы.

Правовые цели отражают намечаемые результаты по реализации государственными служащими законодательства страны. Это прежде всего правоприменение, обеспечение соблюдения законности в обществе, а также разработка специального законодательства о государственной службе, создающего правовые основы функционирования государственного аппарата, повышения правового статуса государственных служащих.

К *средствам деятельности* государственных служащих относятся административные (технологии управления), а также материальные (ЭВМ, множительная техника, информация) и интеллектуально-духовные средства (идеи, традиции, правила).

Процесс деятельности государственных служащих представляет собой исполнение служебных обязанностей согласно должностному регламенту.

Существуют значительные трудности с определением и оценкой *результатов* деятельности органов государственной власти и государственных служащих. Трудность заключается в критериях оценки результативности труда чиновников и государственного аппарата в целом. Результаты нельзя оценивать по числу принятых управленческих решений, разработанных проектов и аналитических записок, телефонных звонков, принятых посетителей, рассмотренных жалоб

и т.д. Результат деятельности государственных служащих — это качество принимаемых и реализуемых управленческих решений, успехи в реализации социально-экономической и другой политики государства, высокий уровень жизни народа, авторитет и престиж государственной службы среди населения.

Профессиональная деятельность применительно к государственной службе. Чтобы определить это понятие, следует обратиться к интерпретации терминов «профессионализм», «профессионал» и посмотреть, как они соотносятся с государственной службой.

Государственная служба — это профессия, требующая специальных знаний, умений и навыков, опыта работы. Следовательно, государственный служащий должен и обязан быть профессионалом — работником высшего класса, специалистом своего дела. К признакам профессионализма относят (Миллерсон, 1964):

1) занятость на основе применения навыков, базирующихся на теоретическом знании;

2) специальное образование;

3) особую компетентность, гарантированную сданными экзаменами;

4) наличие определенного кодекса поведения;

5) членство в профессиональном союзе;

6) высокий социальный статус;

7) высокий уровень заработной платы.

Основными чертами профессионализма и профессионала являются:

- успешное выполнение должностных обязанностей;
- профессия как форма жизни;
- цели, нормы, условия социальной профессиональной среды как главные регуляторы трудового, служебного и повседневного поведения человека;
- выработка корпоративного личностного типа и своего стиля деятельности.

В соответствии со сказанным профессионализм государственных служащих означает высший уровень психофизических, психических и личностных изменений, происходящих в процессе выполнения чиновником своих служебных обязанностей, обеспечивающих качественно новый, более эффективный уровень решения сложных управленческих задач.

Изучение проблемы показывает, что становление личности госслужащего-профессионала идет по трем направлениям:

1) изменяется вся система деятельности человека и на этой основе формируется профессиональное мастерство;

2) трансформируется личность, что проявляется в формировании у служащего элементов профессионального сознания (появляется профессиональное мировоззрение);

3) изменяются установки управляющего субъекта (государственного служащего) к объекту деятельности, что проявляется в повышении уровня информированности об объекте, степени осознания своей ответственности за результаты административного управления.

Для государственных служащих профессионализм играет особую важную роль. Среди первостепенных организационных ценностей государственной службы профессиональную компетентность на первое место поставили респонденты из числа государственных служащих (85% ответов) и эксперты (95,1%).

Государственная служба как профессиональная служебная деятельность принципиально отличается от других видов профессиональной деятельности, существующих в государственной сфере или в негосударственном секторе. Отличительные признаки государственной службы как профессиональной деятельности следующие.

1. Государственная гражданская служба выполняет прежде всего управленческую функцию, решает задачи государственного управления, являясь его механизмом. При этом она обеспечивает решение как общегосударственных административно-политических задач, так и частных задач государственного управления. Управленческая функция является основной и в профессиональной деятельности чиновника.

Следовательно, управленческая деятельность гражданских служащих представляет собой совокупность мер, выполняемых органами государственной власти и управления, а также организационных форм и методов работы государственных гражданских служащих.

2. Государственный служащий является не просто наемным работником, а лицом, представляющим государство, выступающим от его имени и защищающим его интересы, а через него — общества. Чиновник — это человек не корпоративный, не ведомственный, а государственный, хотя у него могут быть корпоративные, групповые интересы.

3. Государственная служба и государственные служащие наделены особым правовым статусом, подлежащим строгому государственно-правовому регулированию. Законодательство достаточно четко определяет правовые основы государственной службы и правовой статус государственных служащих — их права, обязанности, правоограничения, гарантии и т.д. В отличие от других работников государственные служащие подпадают под нормы прежде всего служебного, а потом уже трудового права. Федеральные законы о государственной службе, служебный контракт и должностной регламент в основном регулируют государственно-служебные отношения на гражданской службе.

4. На государственной службе существуют правоограничения и запреты, ущемляющие в определенной мере права и свободы государственных служащих как граждан. Так, практически отсутствует правовое равенство между представителем нанимателя и государственным служащим (назначение на должность осуществляется как односторонний акт работодателя); существует запрет на публичные высказывания, суждения и оценки в отношении деятельности государственных органов и их руководителей; отсутствует право на забастовку; законодательно прямо не запрещено, но фактически невозможно заниматься партийной деятельностью¹.

В качестве компенсации государственным служащим и членам их семей по закону положены и предоставляются особые основные и дополнительные государственные гарантии — по медицинскому, санаторно-курортному обеспечению, по государственным пенсиям и т.д. Таких гарантий нет у других работников².

5. Государственная служба строго субординирована и ранжирована. Вследствие этого чиновники находятся на должностях, ранжированных на группы и категории должностей. Им присваиваются определенные классные чины гражданской службы, воинские и специальные звания, дипломатические ранги. Военная и правоохранительная службы имеют для своих служащих специальные знаки отличия, форму одежды. Подобного, как правило, нет в сфере профессиональной деятельности лиц, находящихся не на государственной службе.

Вид деятельности государственных служащих указывает на то общее, что имеется в деятельности ряда государственных органов, объединенных по какому-либо существенному признаку. Один из таких признаков — государственное управление определенной сферой общественной жизни и определенными социальными процессами. Этот критерий типологии управления является основным содержанием государственной гражданской службы Российской Федерации.

Со времен петровской «Табели о рангах» 1722 г. в России было принято деление государственных должностей на три вида деятельности — воинские, статские и придворные должности. Действующее законодательство РФ выделяет следующие виды государственной службы: гражданскую, военную и правоохранительную³.

¹ Федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Ст. 16—18.

² Там же. Ст. 52—53.

³ Федеральный закон № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации». Ст. 2.

Определение государственной гражданской, военной и правоохранительной службы дано в Федеральном законе № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 5—7). Основные критерии разделения государственной службы на виды — это выполняемые функции того или иного вида государственной службы.

Государственные должности государственной гражданской службы подразделяются на *категории*. Соответственно этому подразделяется и профессиональная служебная деятельность чиновников:

- руководящая деятельность («руководители») — деятельность, связанная с непосредственным управлением каким-либо государственным органом или процессом (административным, производственным и т.д.);
- вспомогательная деятельность («помощники-советники»), предназначенная для содействия лицам, замещающим должности руководителей, в реализации их полномочий и связанная с оказанием руководителям главным образом интеллектуальной поддержки;
- деятельность организационно-административного характера («специалисты»), в ходе которой осуществляется профессиональное обеспечение выполнения государственными органами установленных задач и функций, проявляются организаторские и административные способности, реализуются полномочия руководителей, оперативно решаются вопросы, поставленные высшими звеньями управления, достигаются конечные результаты;
- обеспечивающая деятельность («обеспечивающие специалисты»), связанная с организационным, информационным, документационным, финансово-экономическим, хозяйственным и иным обеспечением деятельности государственных органов, с решением вопросов социально-бытового характера, как для самих государственных служащих, так и по отношению к населению, обществу.

Эта типология управленческой деятельности соответствует классификации должностей государственной службы, закрепленной в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ (ст. 9).

Каждый из видов профессиональной государственной службы можно условно подразделить на *отрасли*, определяемые специализацией содержания профессиональной служебной деятельности и

полномочиями конкретных государственных органов. Например, в рамках гражданской службы можно выделить:

- управление экономическими процессами (Министерство экономического развития);
- управление финансово-бюджетной сферой (Министерство финансов);
- управление военной сферой (Министерство обороны);
- управление внешнеполитической деятельностью (Министерство иностранных дел);
- управление социальной сферой (Министерство здравоохранения и социального развития);
- управление образованием и процессами в сфере культуры (Министерство образования и науки) и т.д.

Круг лиц, профессиональная деятельность которых считается государственной службой, составляют лица, замещающие государственные должности государственной службы, которые внесены в Реестр. По Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ к государственным гражданским служащим относятся лица, замещающие должности гражданской службы категорий «руководители», «помощники-советники», «специалисты» и «обеспечивающие специалисты».

Действующим законодательством определено, что государственные служащие непосредственно не «исполняют», а «обеспечивают исполнение» полномочий государства, государственных органов и должностных лиц. Исполняют эти полномочия политики, т.е. лица, замещающие государственные должности (бывшая категория «А»).

Под *обеспечением исполнения полномочий* государственных органов понимается прежде всего профессиональное обеспечение — прогностическое, аналитическое, интеллектуальное, организационное, распорядительное, кадровое, информационное, координационное, контрольное, материальное. Хозяйственное и техническое обеспечение — это, как правило, не государственная служба, поскольку работники этого профиля, находясь в штате государственного органа на хозяйственной должности (водители, повара, уборщицы и т.д.), не занимают должность государственной службы, занесенную в Реестр. Но в персонал государственного органа они входят.

Система государственной службы Российской Федерации

- 4.1. Сущность и структура системы государственной службы современной России
 - 4.2. Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы Российской Федерации
-

Построение демократического правового федеративного государства требует создания адекватной системы органов государственной власти и соответствующей ей целостной системы государственной службы, обеспечивающих реализацию функций государства, повышение эффективности экономики и развитие гражданского общества. В Российской Федерации сложились конституционные основы государственной службы как важнейшего государственного механизма государственного управления, принципиально отличающегося от действовавшей ранее административной системы управления.

Опыт государственного строительства показывает, что государственная служба, будучи правовым, социальным и организационным институтом государственного управления, может успешно развиваться и эффективно функционировать только в рамках системы. Системность государственной службы как ее наиболее характерная черта включает динамичное развитие и совершенствование административной власти, требует рационализации структур и обогащения функций органов государственной власти и их аппаратов.

4.1. Сущность и структура системы государственной службы современной России

Государственная служба, являясь административным, бюрократическим типом организации, имеет ряд специфических свойств: стабильность, единство правовых и организационных основ, профессионализм и компетентность кадров и т.д. Но прежде всего государственная служба — это правовая, организационная и социальная *система*. Чтобы быть эффективной, государственная служба должна быть системной.

В общем виде система государственной службы — это совокупность компонентов (подсистем и элементов) государственной служ-

бы, взаимодействующих между собой для достижения определенных целей государственного управления. В результате взаимодействия этих компонентов государственная служба как система приобретает новые свойства: целостность, единство, структурность, функциональность, иерархичность, стабильность и, наконец, эффективность. Так, государственные должности существовали в рамках аппаратной деятельности и раньше, но в системе государственной службы они приобретают возможность объединяться в группы и категории, структурироваться. В системе государственной службы должности получают необходимый правовой, организационный и социальный статус, превращаясь в подсистему должностей как основу организации системы государственной службы.

Впервые о государственной службе как системе было заявлено в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ в 2001 г., хотя о сущности и содержании этой системы в документе не говорилось. Ключевую роль в характеристике государственной службы как системы сыграл Федеральный закон № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации».

В этом нормативном правовом акте законодатель впервые определил и зафиксировал сущность системы государственной службы России, указав на ее *видовую* (горизонтальную) и *уровневую* (вертикальную) классификации. Вместе эти компоненты государственной службы составляют *систему* государственной службы современной России.

Статья 2 «Система государственной службы» этого Закона устанавливает, что система государственной службы включает три вида государственной службы:

- государственную гражданскую;
- военную;
- правоохранительную.

Государственная *гражданская служба* — это вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ. Работникам гражданской службы присваиваются классные чины. Главная функция этой службы — административная, управленческая.

Государственная гражданская служба в соответствии с конституционным принципом федерализма, в свою очередь, подразделяется

на федеральную государственную гражданскую службу и государственную службу субъекта РФ. Федеральная государственная гражданская служба осуществляется в аппаратах федеральных органов представительной, исполнительной и судебной власти. Например, в Администрации Президента РФ, Аппарате Правительства РФ, федеральных министерствах и ведомствах, аппаратах палат Федерального Собрания, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, высшего Арбитражного Суда РФ, в других федеральных государственных органах.

Военная служба — вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

Правоохранительная служба — вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

Военная и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы.

Все виды государственной службы объединяет:

- принадлежность к профессиональной служебной деятельности в рамках государства;
- пребывание на должностях государственной службы в государственном органе;
- финансирование только из государственного бюджета.

Главное различие видов службы состоит в функциональном назначении того или иного вида, в соответствии с которым гражданин выполняет свои функциональные служебные обязанности и ему присваивается либо классный чин, либо воинское или специальное звание.

На гражданской службе основная функция — обеспечение исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности, т.е. функция государственного управления. К данному виду государственной службы относятся все гражданские министерства и ведомства (в основном социально-экономический блок). Гражданская служба считается доминирующей в органах государственной власти.

Функция военной службы — обеспечение обороны и безопасности государства. К данному виду государственной службы относятся Министерство обороны, ФСБ с погранслужбой, внутренние войска МВД.

На правоохранительную службу возложена функция обеспечения общественной безопасности, законности и правопорядка в стране. К ней относятся органы МВД, Минюста, прокуратуры, таможенного и наркоконтроля и т.д.

Законом предусмотрено, что в одном государственном органе возможно наличие двух или трех видов государственной службы. Например, в МВД наряду с основной правоохранительной службой имеются должности военной и гражданской службы.

По вертикали система государственной службы Российской Федерации подразделяется на два уровня: *высший* — федеральная государственная служба и *нижний* — государственная служба субъектов РФ.

Федеральная государственная служба — это профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности РФ.

Государственная служба субъектов РФ — это профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта РФ по обеспечению полномочий субъекта РФ, а также полномочий государственных органов субъекта РФ и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ. В субъектах РФ может существовать и функционировать только государственная гражданская служба. Они не могут иметь свои воинские или правоохранительные формирования.

Уровни государственной службы объединяет то, что оба они представляют собой профессиональную служебную деятельность и обеспечивают полномочия соответствующих государственных органов и должностных лиц. Но федеральная государственная служба профессионально обеспечивает деятельность центральной власти, а региональная — государственной власти своего субъекта РФ. Государственные служащие получают денежное содержание из разных государственных бюджетов — одни из федерального, другие из регионального.

Компетенции Российской Федерации и ее субъектов в правовом регулировании и организации государственной службы разграничены. Этого не было сделано в старом законе об основах государственной службы от 1995 г., что породило массу правовых и иных

коллизий. В Федеральном законе № 58-ФЗ (ст. 2, п.4) особо подчеркивается, что в системе государственной службы России на федеральном уровне вопросы правового регулирования и организации государственной службы находятся в ведении центра — Российской Федерации. На уровне субъектов РФ вопросы правового регулирования государственной службы находятся в совместном ведении центра и субъекта РФ, а вопросы организации государственной службы — в ведении субъекта РФ.

Федеральная компетенция в сфере государственной службы реализуется в форме принятия законов и актов Президента и Правительства РФ о государственной службе.

Важно то, что законодатель разграничил понятия «правовое регулирование» и «организация» государственной службы. Этим было сказано, что правовая база государственной службы в регионах не должна противоречить общероссийскому законодательству о государственной службе. А вопросы организации региональной государственной службы — ее организационной структуры, названия, штатного расписания, денежного содержания чиновников, дополнительных социальных гарантий — это прерогатива местных властей. Таким способом было упрочено единство системы государственной службы России как федеративного государства.

Наряду с нормативно-правовой классификацией системы государственной службы в научных и методических целях используются и иные ее классификации. Так, существует более широкая точка зрения, согласно которой систему государственной службы составляют следующие ее подсистемы (компоненты): уровни государственной службы; виды государственной службы; органы управления государственной службой; реестр должностей государственной службы; правовой статус государственного служащего; законодательство о государственной службе.

4.2. Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы Российской Федерации

При строительстве государственной службы очень важно обращать внимание на принципиальные вопросы. Без этого невозможно построение и функционирование системы административной власти в стране.

Общеизвестно, что государственная служба строится на основе принципов и механизмов ее организации и функционирования. В данном случае мы рассматриваем принципы, отражающие объективную

природу этого института власти, закономерности его организации, развития и функционирования. Принципы составляют фундамент системы государственной службы любого государства.

Искусство управления таким сложным организмом, как государственная служба, не может опираться только на интуицию или организаторский талант руководителя. Оно должно базироваться на прочной основе — сплаве теоретических обобщений и накопленного в этой сфере опыта, сформулированном в виде исходных положений — принципов.

Под *принципами государственной службы* понимаются основные идеи, исходные положения о ее построении, организации и функционировании, выдвинутые в результате научного обобщения практики государственной службы. Принципы государственной службы устанавливают основные правила административного управления. Они положены в основу формирования и дальнейшего развития государственной службы всех ее уровней, видов и ветвей власти.

Основное значение принципов государственной службы заключается в том, что они определяют правовое и организационное содержание, построение и функционирование государственной службы, устанавливают важнейшие связи в данном механизме государственного управления. Имея субъективную природу (они разработаны человеком), принципы объективны по своему содержанию, поскольку отражают объективные связи, тенденции и закономерности в сфере административной деятельности.

Современный законодатель не дает определения принципа государственной службы, но формулирует их в федеральных законах «О системе государственной службы Российской Федерации» (ст. 3) и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 4). Законодатель формулирует принципы государственной службы исходя из конкретного правового опыта и уровня правовой культуры в стране. Правовое установление этих принципов зависит также от политических предпочтений руководства страны и действующей модели государственной службы и государственного управления.

Принципы, закрепленные в современном российском законодательстве, не просто отражают смысл государственной службы — они образуют начала организации всей административной власти в Российской Федерации.

Главное состоит в том, что эти принципы, имея государственное значение, всеобщи и общеобязательны. Все федеральные органы власти и органы власти субъектов РФ обязаны проводить их в жизнь. Все государственные служащие в России обязаны руководствоваться ими в своей работе.

При классификации принципов государственной службы в научных целях обычно выделяют три их вида: общие (конституционные); организационные (специальные); технологические (профессиональные).

Конституционные принципы вытекают из соответствующих норм Конституции РФ, касающихся государственного управления и государственной службы. В них отражены принципы организации и деятельности государства и его органов, закрепленные в Конституции.

Организационные (специальные) принципы отражают механизм построения и функционирования государственного аппарата и его звеньев.

Профессиональные (технологические) принципы касаются механизма и процедур прохождения государственной службы, служебной деятельности и поведения чиновников.

Каждый конкретный принцип отражает лишь какую-то одну связь-отношение, присущую государственной службе. Но вместе, будучи взаимосвязанными и взаимообусловленными, они определяют организацию и функционирование государственной службы как системы.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ 2003 г. (ст. 3) не подразделяет принципы на виды или категории; он дает их перечень и формулирует девять основных принципов построения и функционирования государственной службы:

- федерализм;
- законность;
- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;
- равный доступ граждан к государственной службе;
- единство правовых и организационных основ государственной службы;
- взаимосвязь государственной и муниципальной службы;
- открытость государственной службы, ее доступность общественному контролю;
- профессионализм и компетентность государственных служащих;
- защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 2004 г. дополняет данный перечень новыми принципами, характерными для гражданской службы:

- стабильность гражданской службы;
- взаимодействие с общественными объединениями и гражданами.

1. Принцип федерализма — конституционный; он требует единства государственной власти и государственной службы, особенно в исполнительной ветви власти. Предполагается наличие вертикали исполнительной власти в стране, которая смогла бы обеспечить высокую степень управляемости в государстве и стабильное развитие государства и общества. В Конституции РФ (ст. 77) сказано, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Пока этот принцип до конца не реализован. И это порой ведет к несогласованности действий федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ.

Принцип обеспечивает:

- единство системы государственной службы России;
- соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации в этой области.

Согласно Конституции РФ в России как федеративном государстве существует два уровня государственной власти, а значит, и два уровня государственной службы — федеральная и субъектов РФ. Они автономны и независимы друг от друга. Конституция РФ (ст. 71—73) разграничивает предметы ведения между федеральными и региональными органами государственной власти, а также определяет то, что находится в их совместном ведении. Из этого следует, что и государственная служба строится и функционирует в соответствии с этими разграничениями предметов ведения.

Вместе с тем ст. 77 Конституции РФ обязывает субъекты РФ устанавливать систему органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительной и исполнительной власти, установленными федеральными законами.

2. Принцип законности является всеобщим, ориентируя государственную службу на безусловное следование требованиям Конституции и закона. В соответствии с нормами Конституции РФ (ст. 4 и 76) он указывает на то, что Конституция и федеральные законы имеют верховенство на всей территории страны. Федеральные законы имеют прямое действие на всей территории России.

Данное положение требует, чтобы конституции, уставы, законы субъектов РФ в полной мере соответствовали Конституции и законам Российской Федерации. Это главное требование, которое предъявляется к законодательству о государственной службе субъектов РФ. Региональное законодательство о государственной службе не должно противоречить федеральному. Правовыми нормами

на основе Конституции РФ регулируются все основные стороны федеральной и региональной государственной службы: ее правовые, организационные и финансово-экономические основы, правовой статус государственных служащих, порядок поступления на государственную службу, ее прохождения и прекращения государственно-служебных отношений.

Принцип законности означает, что деятельность и поведение государственных служащих регулируются нормативными правовыми актами разного уровня и осуществляются в целях реализации законов и подзаконных актов в жизнь. Он требует неукоснительного соблюдения государственными служащими всех уровней власти при осуществлении своих управленческих действий законности, безусловного соблюдения Конституции РФ и других правовых актов, вплоть до своего должностного регламента.

Этот принцип включает организацию правовой подготовки государственных служащих, наличие у них определенного уровня правовых знаний и правовой культуры.

3. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина — один из основополагающих либеральных принципов, закрепленных в международном праве: Уставе ООН, Всеобщей декларации прав человека (1948), Международном пакте о гражданских и политических правах (1966). В ноябре 1991 г. Россия присоединилась к международному сообществу, приняв Декларацию прав и свобод человека и гражданина.

В деятельности государственных служащих современной России этот принцип означает прежде всего прямое и непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина. Человек, его права и свободы признаются Конституцией РФ (ст. 2, 18) высшей ценностью.

Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Установленный в Конституции РФ перечень прав и свобод незыблем и общеобязателен для деятельности чиновников. Данное положение означает, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — прямая обязанность государства и всех государственных служащих. Работники государственного аппарата должны не только признавать права и свободы человека и гражданина как высшую ценность, но и соблюдать их, т.е., будучи облечены властными полномочиями, они должны защищать эти права и свободы.

По сути, данный принцип определяет главный смысл и содержание деятельности государственных служащих. Они должны служить прежде всего народу, обществу как носителю суверенитета и единственному источнику власти в стране (ст. 3 Конституции РФ).

В конечном счете сущность принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина состоит в создании условий для активного участия населения в государственном управлении, в контроле над государственным аппаратом, в реализации на практике равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от национальности, пола, расы, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, политических убеждений, религии, места жительства и т.д.

4. *Принцип равного доступа граждан к государственной службе* — важная конституционная норма (ст. 32), подчеркивающая демократизм системы государственного управления России. Данное положение соответствует требованиям Международного пакта о гражданских и политических правах (резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 1966 г.), согласно которому каждый гражданин без какой-либо дискриминации и без необоснованных ограничений должен иметь право и возможность быть допущенным в своей стране к государственной службе. С помощью данного принципа во многом реализуется конституционное право российских граждан участвовать в управлении делами государства и общества.

Это означает, что при поступлении на государственную службу и ее прохождении запрещена всякая дискриминация. Граждане РФ, владеющие государственным языком, имеют равный доступ к государственной службе 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.

Этот принцип означает право всех граждан России на получение любой аппаратной должности в государственных органах. Но нельзя трактовать данное право декларативно и слишком расширительно. Следует различать: общие требования при поступлении на государственную службу — это рассматриваемая норма; специальные квалификационные требования — образование, опыт работы, знания, навыки и т.д. Общие положения о равенстве прав на доступ к государственной службе не исключают ограничений, которые касаются особых случаев. В действительности по квалификационным требованиям и установленным критериям не все граждане РФ могут быть приняты на государственную службу.

Право равнодоступности граждан к государственной службе реализуется только в соответствии с их способностями, заслугами и профессиональной подготовкой. Российским законодательством установлены социальные, медицинские и процедурные ограниче-

ния, не позволяющие тем или иным гражданам состоять на государственной службе России (гражданам иностранного государства, лицам моложе 18 лет, лицам, не знающим государственного языка, недееспособным, имеющим серьезное заболевание, отказывающимся от оформления допуска и т.д.). Главное условие — чтобы человек отвечал квалификационным требованиям, предъявляемым к данной должности государственной службы.

Равный доступ к государственной службе важен также для предотвращения или ограничения бюрократизации и коррупции в органах государственной власти. Через механизм равнодоступности граждан к государственной службе должны отсекаются от административной власти коррумпированные слои бюрократии и приходят новые здоровые силы. Инструментом реализации принципа равнодоступности к государственной службе является конкурс — конкурсный отбор при поступлении на государственную службу и на замещение вакантных должностей государственной службы.

Отсутствие вакансий должностей государственной службы является сдерживающим фактором для реализации рассматриваемого принципа. По мере приближения к главным и высшим должностям число должностей, а значит, вакансий резко уменьшается. Становится призрачной и возможность доступа для человека к высоким должностям государственной службы.

Провозглашение этого демократического принципа не означает его автоматической реализации. Равное право доступа к государственной службе — это стартовая юридическая возможность для человека, а не реальность. В жизни, по данным социологических опросов, лишь единицы респондентов — государственных служащих говорят о соблюдении этого принципа, а четверть опрошенных служащих — о полном несоблюдении¹.

5. Принцип единства правовых и организационных основ государственной службы требует прежде всего законодательного закрепления единого подхода к организации государственной службы. Это означает, что основные требования к организации и функционированию государственной службы, закрепленные в Конституции РФ и федеральном законодательстве, являются едиными и общеобязательными для федеральной государственной службы и государственной службы субъектов Федерации, для всех видов государственной службы и всех ветвей государственной власти. Региональное

¹ *Комментарий к Федеральному закону № 58-ФЗ от 27 мая 2003 года «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральному закону от 27 июля 2004 года «О государственной гражданской службе Российской Федерации»*. М.: РАГС, 2005. С. 303.

законодательство о государственной службе не может выходить за рамки общедолевого правового поля.

Данный принцип означает, кроме того, взаимодействие и взаимозависимость правовых и организационных основ государственной службы РФ.

Правовые основы государственной службы включают в себя правовой статус государственной службы, правовое положение государственных служащих, конституционные принципы и правовое регулирование прохождения государственной службы и ряд других моментов.

Организационные основы — это организация государственной службы, ее организационные принципы, должности, реестр должностей, процедуры прохождения, управление, формирование кадрового состава, создание кадрового резерва, оценка персонала.

Смысл данного принципа заключается в том, чтобы организационному построению государственной службы дать прочное современное правовое обоснование. Это означает, что организационная система государственной службы должна строиться, функционировать и развиваться совместными усилиями законодателей, администраторов и ученых под эгидой политической власти.

6. Принцип взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы — новый в государственной службе России, он подтверждает единство и взаимосвязь всех уровней публичной власти в стране. Муниципальная служба, будучи самостоятельной административной властью, максимально приближенной к населению, встроена в единую систему государственного управления в стране. Государственная и муниципальная службы выполняют схожие социальные функции. У них очень много общего в организации и функционировании. Поэтому они обязаны взаимодействовать.

Данный принцип означает, что работники государственного аппарата должны постоянно взаимодействовать с аппаратом органов местного самоуправления, особенно в решении вопросов социального обеспечения граждан, поскольку социальные обязательства государства перед населением реализуются в большей степени на муниципальном уровне.

Пути и способы взаимосвязи государственной гражданской службы и муниципальной службы России в современном законодательстве сформулированы нормативно¹. Эта взаимосвязь обеспечивается посредством:

- единства основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и муниципальной службы;
- единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской и муниципальной службы;

¹ Федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Ст. 7.

- единства требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих и муниципальных служащих;
- учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и наоборот;
- соотношения основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских и муниципальных служащих;
- соотношения основных условий государственного пенсионного обеспечения.

Приведенные положения во многом перспективны.

7. *Принцип открытости государственной службы* означает:

- гласность и ее прозрачность для общества;
- доступность общественному контролю;
- объективное информирование общества о деятельности государственных органов и служащих.

Государственная служба не должна превращаться в закрытый «черный ящик», работающий только для себя и на себя. Этот принцип также опирается на Конституцию РФ, которая провозглашает Россию демократическим правовым государством (ст. 1). Это предопределяет открытость и прозрачность функционирования всех властных структур, их подконтрольность гражданскому обществу.

В ст. 15 Конституции подчеркивается, что все законы, в том числе и по государственной службе, подлежат обязательному опубликованию. Граждане вправе знать о структуре и содержании деятельности государственной службы, о положении дел в административной ветви государственной власти. Сведения о состоянии государственной службы доводятся до населения как по официальным каналам (в ежегодных бюллетенях Росстата, официальной информации на сайтах государственных органов в Интернете, в «Российской газете»), так и по неофициальным каналам (в публикациях в независимых СМИ).

Этот принцип дает возможность гражданам получать открытую (несекретную) информацию о работе государственных органов и государственных служащих. Он обязывает чиновников декларировать свои доходы, имущество и обязательства имущественного характера — один раз в год (до 30 апреля). Информация о их льготах, социальных гарантиях и денежном содержании является открытой и должна быть доступной для населения.

Этот принцип обязывает чиновников предоставлять информацию населению, своевременно (как правило, в течение месяца) отвечать на письма и жалобы физических и юридических лиц. В соответствии со ст. 24 Конституции РФ должностные лица обязаны обеспечить каждому человеку возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы.

Вместе с тем государственный служащий обязан хранить государственную и иную охраняемую законом тайну. Поэтому государственная служба основывается на сочетании социальной гласности и служебной конфиденциальности. Но государственная служба под прикрытием заботы о сохранении государственной тайны не должна скрывать от общества свои недостатки и просчеты.

Этот принцип требует от чиновников обязательного мониторинга и учета общественного мнения граждан в решении задач государственного управления.

8. Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих во все времена имел особое значение для организации и функционирования государственной службы. В конечном счете от профессионализма и компетентности чиновников зависят качество и эффективность административной власти в стране.

Данный принцип требует от чиновников при прохождении государственной службы и осуществлении государственно-служебных полномочий высокого уровня профессионализма и компетентности. Государственный служащий должен быть хорошим специалистом в своей базовой специальности (профессии) и как управленец.

Рассматриваемый принцип обязывает государственных служащих отлично знать свои права и обязанности, в совершенстве владеть технологией деятельности органов государственной власти, эффективно осуществлять свои функции и полномочия, предусмотренные законодательством и должностным регламентом.

Понятие «компетентность государственного служащего» означает высокую степень его соответствия квалификационным требованиям по замещаемой должности государственной службы. Не следует путать этот термин с понятием «компетенция» государственного органа или государственного служащего. Компетенция — это наличие у работника полномочий, которые он вправе и обязан применять для выполнения своих функций; это пределы его ведения согласно должностному регламенту в структуре государственного органа.

Принцип профессионализма и компетентности обязывает каждого чиновника быть постоянно готовым к исполнению своих полномочий, твердо знать предмет своей государственно-служебной деятельности, знать свои права и обязанности и активно их осуществлять, владеть правилами и процедурами деятельности в органах государственной власти, иметь общую и специальную профессиональную подготовку, знать правовые и этические нормы и правила служебной деятельности и служебного поведения.

9. Принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность — новый принцип государственной службы, ранее не отмеченный в

перечне положений подобного рода, и легализовать его заставила практика государственной службы.

Этот принцип свидетельствует о том, что государственные служащие находятся под защитой государства. Никто — ни физические, ни юридические лица — не вправе вмешиваться в их служебную деятельность, кроме лиц, прямо уполномоченных на то законом и регламентами.

В ст. 52 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрены конкретные меры защиты государственного служащего и членов его семьи от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением должностных обязанностей.

Рассматриваемый принцип обязывает гражданского служащего в соответствии со ст. 15 Федерального закона № 79-ФЗ отказаться от выполнения неправомерного поручения начальства. В этом случае он должен представить в письменной форме обоснование неправомерности поручения с указанием положений российского законодательства, которые могут быть нарушены при его исполнении, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменном виде. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменном виде гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения. При исполнении гражданским служащим неправомерного поручения служащий и давший это поручение руководитель несут совместную ответственность в соответствии с законом.

В последнее время специальные меры защиты установлены для отдельных категорий государственных служащих, например работников военных, правоохранительных и контрольных органов.

Среди рассмотренных принципов первые четыре имеют конституционный (общий) характер, 5—7-й — организационный, 8-й, 9-й — технологический.

В науке существуют и другие подходы к трактовке принципов организации и функционирования государственной службы. Называются, например, следующие принципы: служения государству и обществу; субординации и единоначалия; ответственности служащих за принимаемые решения; стабильности и обновления кадров эффективности государственной службы.

Эти подходы правомерны, поскольку отражают реальную жизнь государственной службы. Но они не общие: чаще всего они характеризуют отдельные грани нравственно-этической или организационно-технологической стороны административной власти. Поскольку они имеют нравственный или научно-практический, а не нормативный характер, т.е. обязательный для всех, то они и не узаконены.

Федеральная государственная гражданская служба: сущность, структура, особенности

- 5.1. Федеральная государственная служба: понятие, отличительные черты, функции
 - 5.2. Структура и особенности федеральной государственной службы
 - 5.3. Специфика организации и функционирования гражданской службы в федеральных органах государственной власти
-

Построение правового демократического федеративного государства требует создания адекватной системы органов государственной власти и соответствующей ей системы государственной службы, обеспечивающих реализацию функций Российской Федерации. В системе государственной гражданской службы России важное место принадлежит ее высшему уровню — федеральной государственной службе, от эффективности функционирования которой в конечном счете зависят стабильность федеральной государственной власти, направленность и темпы социально-экономического и культурного развития страны, степень обороноспособности и национальной безопасности, качество жизни граждан.

Поэтому важно понять сущность, признаки, функции и структуру федеральной государственной гражданской службы, ее отличие от государственной гражданской службы субъектов Федерации. Не менее важно определить специфику организации и функционирования гражданской службы в федеральных органах государственной власти.

5.1. Федеральная государственная служба: понятие, отличительные черты, функции

В рамках уровневой классификации государственная гражданская служба подразделяется на два уровня: высший — федеральную государственную гражданскую службу и низший — государственную гражданскую службу субъекта РФ. Военная и правоохранительная службы являются по закону видами федеральной государственной службы.

Попытка дать определение понятия «федеральная государственная служба» была предпринята отечественным законодателем еще в 1993 г. в Положении о федеральной государственной службе, утвержденном указом Президента РФ № 2267 от 22 декабря 1993 г.,

хотя еще до этого в ст. 11 Конституции РФ было зафиксировано конституционное разделение государственной власти (значит, и государственной службы) на «государственную власть в Российской Федерации» и «государственную власть в субъектах Российской Федерации» с разграничением предметов ведения и полномочий. Статья 71 Конституции отнесла федеральную государственную службу к ведению центра, т.е. Российской Федерации.

В Положении о федеральной государственной службе была дана и довольно объемная формулировка федеральной государственной службы: «Федеральная государственная служба осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, законодательными и иными нормативными актами РФ на государственных должностях в Администрации Президента РФ, Аппарате Правительства РФ, в аппаратах палат Федерального Собрания РФ, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, Счетной палаты РФ, в федеральных государственных органах, подведомственных Президенту РФ и Правительству РФ, а также на иных должностях, в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Как видим, в данной формулировке не содержится определения понятия и сущности федеральной государственной службы.

В 1995 г. в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» № 119-ФЗ, узаконившем институт государственной службы, законодатель вновь обращается к этой теме. Так, в ст. 2 весьма кратко говорится, что российская государственная служба подразделяется на два уровня: федеральную и субъектов РФ. Но определения сущности федеральной государственной службы не было дано, поскольку еще не была наработана научная база этого понятия и полностью отсутствовал практический опыт.

Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации (2001) и Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2002) также не дали подробного толкования сущности федеральной государственной службы и ее признаков, упомянув только, что единую систему государственной службы образуют различные виды федеральной государственной службы и государственная служба субъектов РФ.

Впервые на законодательном уровне определение сущности федеральной государственной службы было сформулировано в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ (2003 г.). В ст. 4 этого правового акта говорится: *федеральная государственная служба* — профессиональная

служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. Там же вводятся понятия «должности федеральной государственной службы» и «федеральный государственный служащий».

Анализ данного понятия показывает, что базовым для него является нормативное определение государственной службы РФ вообще. Отличительным признаком служит то, что на федеральной службе государственные служащие обеспечивают исполнение полномочий только федеральных структур и должностных лиц: Российской Федерации, федеральных государственных органов и политиков федерального уровня.

Наряду с нормативным целесообразно дать и теоретическое определение этого понятия, обозначенное в трудах ряда ученых — социологов и политологов. Здесь, на наш взгляд, приемлем комплексный, обобщающий подход: *федеральная государственная служба* — это центральная публичная административная система страны, правовой, социальный и организационный институт федерального уровня, предназначенный для выполнения задач и функций государства, профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации, замещающих должности государственной гражданской, военной и правоохранительной службы в федеральных органах государственной власти, образуемых в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законодательством.

Анализ позволяет выделить *отличительные черты* федеральной государственной службы:

- данная служба заключается в осуществлении от имени государства государственного управления в масштабе всей страны;
- федеральные государственные органы, в которых функционирует федеральная государственная служба, создаются на основании Конституции РФ и федерального законодательства;
- данная служба обеспечивает исполнение полномочий только федеральных государственных органов и политиков федерального уровня;
- федеральные государственные служащие получают денежное содержание за счет средств федерального бюджета;
- правовые, организационные и иные основы федеральной государственной службы, а также правовой статус федеральных государственных служащих регулируются федеральным законодательством.

Основой федеральной государственной службы служат штатные должности, включенные в *Реестр должностей федеральной государ-*

ственной службы. В соответствии с законодательством государственные должности федеральной государственной службы подразделяются на должности федеральной гражданской службы (в федеральных органах государственной власти), воинские и должности правоохранительной службы. В федеральном государственном органе могут быть учреждены должности государственной службы разных видов. Должности замещают федеральные государственные служащие — российские граждане, осуществляющие профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающие денежное содержание за счет средств федерального бюджета. Это нормативное определение.

Кадровый состав федеральных государственных служащих достаточно представлен.

По данным Росстата на 2008 г., общая численность государственных гражданских служащих Российской Федерации составляла 770,8 тыс. человек. Из них федеральных государственных служащих насчитывалось 548,4 тыс. человек, в органах государственной власти субъектов Федерации — 222,4 тыс. Федеральных государственных служащих в законодательной ветви власти насчитывалось сравнительно немного — чуть более 4 тыс., в исполнительной ветви служило абсолютное большинство — около 469,3 тыс., в судебной власти и прокуратуре — около 79,1 тыс. Можно констатировать, что в количественном отношении кадровый корпус федеральных государственных служащих является оптимальным и в целом отвечает предъявляемым требованиям системы государственного управления.

Цели и функции федеральной государственной службы не имеют четкого определения ни в нормативных актах, ни в научной литературе. Если исходить из сущности и социальной роли федеральной государственной службы как административной деятельности по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, то главной целью федеральной государственной службы является служение интересам Российского государства и общества, качественное обеспечение исполнения функций государства, его федеральных органов и должностных лиц. Будучи инструментом и механизмом государства, федеральная государственная служба обеспечивает эффективность и стабильность государственного управления в масштабе Российской Федерации.

Что касается функций федеральной государственной службы, то их можно в большей мере увидеть в нормативно закрепленных положениях и регламентах отдельных федеральных государственных органов. В рамках обеспечения исполнения полномочий федеральных органов власти целесообразно выделить несколько основных функций: информационно-аналитическую; организационно-техническую; под-

готовки и процедур принятия решения; выполнения принятого управленческого решения; правового; финансово-экономическую; кадровую; экспертную; документационную.

Перечисленные функции не исчерпывают всего многообразия функций федеральной государственной службы, но показывают наиболее существенные направления деятельности. Эти функции реализуются во всех федеральных государственных органах, независимо от их принадлежности к той или иной ветви власти. В каждом из этих органов государственная служба имеет и другие, специфические для данного органа функции.

5.2. Структура и особенности федеральной государственной службы

Федеральная государственная служба, ее организация и структура устанавливаются и регулируются Конституцией РФ, федеральными законами о государственной службе, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. Эта служба в отдельных государственных органах (министерствах и ведомствах) регулируется также федеральными законами и положениями об этих органах.

В соответствии с Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ правовое регулирование и организация федеральной государственной службы находятся в ведении Российской Федерации. Только федеральное законодательство может регулировать — строить, развивать и реформировать административную власть федерального уровня.

Федеральная государственная служба представляет собой подсистему системы государственной службы Российской Федерации. По аналогии с системой государственной службы России, которая установлена нормативно, можно спроектировать подсистему федеральной государственной службы. Эта подсистема может быть классифицирована по двум основаниям: по *видам* федеральной государственной службы и, во-вторых, по *ветвям* федеральной государственной власти. О трех видах федеральной службы мы уже говорили (гражданская, военная, правоохранительная службы).

По *ветвям власти* федеральная государственная служба классифицируется на государственную службу в федеральной законодательной, исполнительной, судебной ветви власти и службу в иных федеральных государственных органах.

В *федеральной законодательной ветви власти* государственная служба функционирует в аппаратах Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания.

В рамках *исполнительной ветви власти* федеральная государственная служба представлена:

- государственной службой Президента РФ (формально государственная служба Президента РФ не принадлежит к исполнительной власти, в действительности она наделена полномочиями высшей исполнительной власти);
- государственной службой Правительства РФ;
- государственной службой федеральных министерств и ведомств.

Федеральная государственная служба *судебной ветви власти* осуществляется в аппаратах Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, аппаратах верховных судов республик, краевых, областных, городских, районных судов общей юрисдикции, в аппаратах федеральных арбитражных судов субъектов Федерации, в аппаратах Прокуратуры РФ (генеральной, субъекта РФ, города, района). Судьи всех уровней государственными служащими не являются; они замещают государственные должности Российской Федерации.

Федеральная государственная служба в иных органах государственной власти существует в аппаратах Центральной избирательной комиссии, Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека РФ. При этом, например, аудиторы Счетной палаты государственными служащими не являются; они замещают государственные должности Российской Федерации.

В структуре федеральной государственной службы есть два уровня. Первый уровень образует государственная служба упомянутых трех ветвей власти — законодательной, исполнительной и судебной. Второй структурный уровень возникает в результате дифференциации каждой из ветвей федеральной государственной власти на определенные федеральные государственные органы. Так, государственная служба федеральной законодательной власти представлена двумя структурами второго уровня — государственными службами Совета Федерации и Государственной Думы (их аппаратами). В свою очередь, федеральная государственная служба исполнительной власти включает в себя несколько десятков структур второго уровня — начиная от государственной службы Президента РФ (Администрация Президента РФ), Правительства РФ (Аппарат Правительства РФ), федеральных министерств и ведомств и до территориальных органов федеральной государственной власти в регионах. Государственная служба судебной власти имеет четыре группы аппаратов — Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда и Прокуратуры РФ.

Особенности системы федеральной государственной службы РФ. Федеральная государственная служба имеет не административно-командный, не субординационный, а *согласительный, координационный* характер. Согласно Конституции РФ государственные службы всех ветвей федеральной власти не подчинены друг другу, они взаимодействуют на согласительных началах. Располагаясь по федеральной горизонтали, они координируют и согласовывают свои усилия при решении государственных задач. При этом государственная служба ни одной из ветвей власти не может иметь преференции перед другими, преобладать над ними. Особенно это касается федеральной исполнительной власти. Наличие такой координационной системы является признаком демократичности государства. Особенно важно здесь создать равенство сил и возможностей государственных служб всех ветвей власти. В условиях авторитарного политического режима всегда доминирует исполнительная власть.

Система федеральной государственной службы РФ имеет *нормативно-правовой характер*. Основной формой взаимодействия и координации в этой системе является нормативно-правовое регулирование, т.е. взаимодействие осуществляется с помощью только правовых актов — федеральных законов, указов Президента РФ, совместных постановлений и т.д. Императивные административные акты и процедуры, а тем более силовые методы воздействия в рамках данной системы неконституционны, а потому неприемлемы и недопустимы.

Все имеющиеся органы управления в данной системе наделены не распорядительными, а координационными, *рекомендательными, совещательными* функциями. Ранее таким органом по управлению федеральной государственной службой был Совет по вопросам государственной службы при Президенте РФ, сформированный в декабре 1995 г. на паритетных представительных началах от каждой ветви власти. Но фактически он не функционировал. На сегодняшний день на федеральном уровне пока нет полномочного межведомственного координационного органа, который бы решал вопросы строительства и развития федеральной государственной службы в целом. В соответствии с законодательством такая структура — федеральный орган по управлению государственной службой — должен скоро появиться.

Важной формой координации в системе федеральной государственной службы является деятельность совместных координационных совещательных структур — постоянно действующих советов, комиссий, совещаний, научно-практических семинаров, научных

симпозиумов. Подобную практику следует продолжать, особенно в условиях временного отсутствия федерального органа по управлению государственной службой.

Сегодня федеральная государственная служба, пройдя стадию своего становления и реформирования, находится на этапе дальнейшего развития. На это указывает Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)».

Эта система еще не стала прочной и стабильной — заложены лишь ее основы и идут поиски наиболее рациональных и эффективных форм взаимодействия разных федеральных государственных органов и их служб. Недостаточная системность федеральной государственной службы отрицательно сказывается на ее результатах, провоцирует многочисленные реорганизации аппарата, сокращения служащих, порождает у многих из них чувство нестабильности, ведущее к должностной безответственности.

5.3. Специфика организации и функционирования гражданской службы в федеральных органах государственной власти

Особенности государственной службы федеральной законодательной власти. Государственная служба федеральной законодательной ветви власти предназначена для профессионального организационного, экспертного, информационно-аналитического, документационного и иного обеспечения законотворческого процесса в стране. Часто ее называют «парламентской службой», хотя этот термин не узаконен. Парламентская служба должна обеспечить эффективность законотворческой деятельности депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации.

Государственная служба федеральной законодательной ветви власти современной России состоит из деятельности двух аппаратов палат Федерального Собрания: Аппарата Совета Федерации и Аппарата Государственной Думы. В соответствии с законодательством они самостоятельны и не подчинены друг другу. Названия «верхняя» и «нижняя палата» неофициальны и условны.

Если взаимодействие самих палат регламентируется Конституцией РФ и федеральными законами, то взаимодействие их управленческих аппаратов нигде нормативно не отражено. Каждый из этих аппаратов регулирует свою структуру и организует свою деятельность в соответствии с Регламентом палаты и Положением об

аппарате. Эти документы утверждаются палатой для решения своих специфических задач и организации своей работы, т.е. аппарат учреждается палатой, управляется ею, подчиняется ей и обеспечивает ее профессиональную деятельность. Других начальствующих структур над аппаратом нет.

В мировой практике руководства парламентским аппаратом утвердилось три типа управления: централизованный, частично централизованный и децентрализованный. Государственная служба **Федеральной Собрания РФ** относится ко второму типу — частично централизованному, поскольку действует на основе принципа двойного подчинения, т.е. руководитель аппарата того или иного секретариата, комитета, депутатского объединения (фракции) подчиняется прежде всего своему руководителю, но вместе с тем и руководителю Аппарата палаты. Значит, объединяющую функцию в структуре государственной службы **Федерального Собрания** выполняет руководство Аппарата палаты.

1. Государственная служба Совета Федерации. Всего в Аппарате Совета Федерации, по данным Росстата на 2008 г., насчитывалось 1388 государственных служащих (вместе со штатными помощниками членов Совета Федерации). Степень укомплектованности штатным составом — 93%.

Согласно Регламенту Совета Федерации и Положению об Аппарате Совета Федерации структурно государственная служба этого федерального законодательного органа может быть разделена на четыре группы: аппараты секретариатов Председателя Совета Федерации и его заместителей; центральный аппарат; аппараты комитетов и постоянных комиссий; штатные помощники членов Совета Федерации. Все аппараты Совета Федерации функционируют на основе двойного подчинения.

В рамках секретариатов в Совете Федерации функционируют секретариат Председателя Совета Федерации, секретариат его первого заместителя, секретариаты двух его заместителей.

Центральный управленческий аппарат Совета Федерации состоит из десяти управлений: Управления пресс-службы Аппарата Совета Федерации, Управления государственной службы и кадров, Правового управления, Управления международных связей, Аналитического управления, Организационного управления, Управления информационных технологий, Управления делопроизводства, Управления делами, Финансово-экономического управления и одного отдела — отдела (секретариата) руководителя Аппарата СФ и его заместителей. Названия каждой из этих структур говорят об их

функциональном назначении. В них работают служащие преимущественно с профильным образованием.

Непосредственную законотворческую работу членов Совета Федерации обеспечивают аппараты 17 комитетов и четырех постоянных комиссий, охватывающие различные сферы жизни и деятельности общества. Это, например, аппараты Комитета по конституционному законодательству, Комитета по правовым и судебным вопросам, Комитета по обороне и безопасности, Комиссии по регламенту и организации парламентской деятельности, Комиссии по информационной политике и т.д. Небольшие по своему составу, они включают в себя специалистов данного направления деятельности. Государственные служащие этих аппаратов подчиняются руководству комитетов и комиссий, руководителям их аппаратов и одновременно руководству Аппарата всей палаты.

Штатные помощники членов Совета Федерации (один-два помощника в Совете Федерации и два-три в регионах) подбираются и подчиняются прежде всего своему руководителю — члену Совета Федерации, а по общим вопросам — руководству Аппарата палаты.

2. Государственная служба Государственной Думы. По данным Росстата на 2008 г., Аппарат Государственной Думы насчитывает 2689 человек (вместе со штатными помощниками депутатов). Степень укомплектованности штатным составом — 89,5%.

Организационно государственная служба нижней палаты делится на пять групп: аппараты секретариатов Председателя Государственной Думы и его заместителей; центральный аппарат; аппараты комитетов и постоянных комиссий; аппараты депутатских объединений в Государственной Думе; штатные помощники депутатов. По сравнению с Советом Федерации здесь дополнительно функционируют аппараты депутатских объединений. Все аппараты также действуют на основе двойного подчинения.

В числе секретариатов действуют секретариат (аппарат) Председателя Государственной Думы; секретариаты двух первых заместителей Председателя Государственной Думы и секретариаты четырех заместителей Председателя Государственной Думы. Всего семь секретариатов, служащие которых обеспечивают деятельность высшего руководства данной палаты Федерального Собрания.

Центральный аппарат Государственной Думы представлен восьмью управлениями — Управлением по организационному обеспечению деятельности Государственной Думы; Правовым управлением; Управлением государственной службы и кадров; Управлением документационного и информационного обеспечения; Управлением межпарламентских связей; Управлением по связям с общественно-

стью и взаимодействию со СМИ; Управлением библиотечных фондов (Парламентской библиотекой); Управлением делами Государственной Думы. Служащие этих структурных подразделений каждый по своему направлению профессионально обеспечивают работу депутатов. Например, правовое управление дает юридическую экспертную оценку каждому рассматриваемому законопроекту.

Значительная часть служащих Государственной Думы работает в аппаратах комитетов и комиссий, предназначенных для непосредственного профессионального экспертного и иного обеспечения законотворческого процесса в палате. На сегодняшний день в Государственной Думе существует 29 комитетов с их аппаратами и одна постоянная комиссия — Комиссия по мандатным вопросам и вопросам депутатской этики. Аппараты комитетов занимаются разработкой и экспертизой законопроектов по всем направлениям жизни и деятельности страны, а также деятельностью самой Думы. Об этом говорят их названия — аппарат Комитета по регламенту и организации работы Государственной Думы, аппарат Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству т.д.

Среди аппаратов депутатских объединений четыре обеспечивают работу партийных объединений и фракций, прошедших на последних выборах в Государственную Думу. Это аппараты депутатских объединений (фракций) партий «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия». Служащие этих аппаратов, подчиняясь руководителям своих объединений, в то же время по административным вопросам подчинены руководству Аппарата Государственной Думы.

Государственная служба федеральной исполнительной власти. Государственная служба исполнительной ветви власти занимает в системе государственного управления особое место. Она располагается самым большим среди всех ветвей федеральной государственной власти аппаратом — более 500 тыс. государственных гражданских служащих. По численности он составляет 86% всех федеральных чиновников.

Специфика этой ветви федеральной государственной службы состоит в том, что она имеет открыто выраженный субординационный характер. Здесь существует властная вертикаль. В рамках федеральной исполнительной власти и ее государственной службы четыре уровня: 1) государственная служба Президента РФ; 2) государственная служба Правительства РФ; 3) государственная служба федеральных министерств, служб и агентств; 4) территориальные органы федеральных органов исполнительной власти.

Официально президентская власть не относится к исполнительной, но фактически она таковой является. Все федеральные мини-

стерства и ведомства подчинены Правительству РФ, а через него — Администрации Президента России. Силовые и внешнеполитические ведомства напрямую подчинены Президенту.

В исполнительной ветви власти отсутствует ярко выраженное деление на политиков и государственных служащих. В парламенте, например, функционируют депутаты (политики) и обеспечивающий их аппарат госслужащих, в судебной власти — судьи и обеспечивающий их аппарат государственных служащих. В исполнительной власти лица, замещающие государственные должности РФ (политики), — это Президент РФ, Председатель Правительства РФ и его заместители, руководители федеральных министерств.

Ядро государственной службы страны сосредоточено в исполнительной ветви власти, которая предназначена для претворения в жизнь принятых законодательной властью правовых актов и текущего управления государством и обществом. Поэтому главные функции федеральной государственной службы исполнительной ветви власти — правоприменительная, исполнительная, распорядительная.

Высший уровень государственной службы федеральной исполнительной власти — государственная служба в рамках административных структур Президента РФ. Это Администрация Президента РФ, Главное управление специальных программ Президента РФ и Управление делами Президента РФ.

Администрация Президента России является государственным органом, сформированным в соответствии со ст. 83 Конституции РФ, который обеспечивает деятельность Президента и осуществляет контроль за исполнением его решений.

По данным Росстата на 2008 г., численность этого органа составляет 1473 государственных служащих. Степень укомплектованности кадровым составом — 91,4%.

В соответствии с указом Президента РФ № 400 от 25 марта 2004 г. «Об Администрации Президента Российской Федерации» в Администрацию входят 18 самостоятельных структурных подразделений (аппаратов):

- аппарат Совета безопасности РФ;
- аппараты полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах;
- аппарат советников Президента РФ;
- канцелярия Президента РФ;
- референтура Президента РФ;
- секретариат руководителя Администрации Президента РФ;
- Государственно-правовое управление Президента РФ;
- Контрольное управление Президента РФ;

- Управление Президента РФ по внешней политике;
- Управление Президента РФ по внутренней политике;
- Управление Президента РФ по кадровым вопросам и государственным наградам;
- Управление Президента РФ по вопросам государственной службы;
- Управление Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан;
- Управление информационного и документационного обеспечения Президента РФ;
- Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан;
- Управление пресс-службы и информации Президента РФ;
- Протоколно-организационное управление Президента РФ;
- Экспертное управление Президента РФ.

Самостоятельные подразделения Администрации состоят из департаментов.

В Главном управлении специальных программ Президента РФ государственная служба сосредоточена в секретариате начальника Главного управления, в управлениях и отделах.

На Управление делами Президента РФ возложена обязанность по материально-техническому и финансовому обеспечению всех органов государственного управления. Особенностью является то, что далеко не весь персонал Управления делами является государственными служащими. Государственная служба здесь сконцентрирована в рамках секретариата управляющего делами Президента РФ, в главных управлениях, управлениях и отделах, которые выполняют управленческие, а не социально-обеспечивающие или технические функции, как, например, входящие в Управление различные производственно-технические объединения (ЦКБ, санатории, гостиницы, рестораны и т.д.).

Второй уровень государственной службы федеральной исполнительной власти составляет государственная служба Правительства РФ. Согласно законодательству Правительство РФ, являясь коллегиальным органом государственной власти Российской Федерации, возглавляет единую систему исполнительной власти в стране. Оно осуществляет свою деятельность на основе Конституции РФ, федеральных законов и нормативных указов Президента РФ.

Правительство РФ состоит из членов Правительства — Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров. Обеспечивает деятельность Правительства Аппарат Правительства РФ, где и концентрируется государственная служба. Структура Ап-

парата Правительства согласно распоряжению Правительства РФ № 520-р от 26 апреля 2004 г. состоит из аппаратов трех секретариатов и 12 департаментов:

- секретариатов Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и руководителя Аппарата Правительства — министра РФ;
- Административного департамента Правительства РФ;
- Департамента государственного управления и местного самоуправления РФ;
- Департамента массовых коммуникаций, культуры и образования Правительства РФ;
- Департамента международного сотрудничества Правительства РФ;
- Департамента оборонной промышленности и высоких технологий Правительства РФ;
- Департамента отраслевого развития Правительства РФ;
- Департамента регионального мониторинга Правительства РФ;
- Департамента социального развития и охраны окружающей среды Правительства РФ;
- Департамента экономики и финансов Правительства РФ;
- Правового департамента Правительства РФ;
- Департамента делопроизводства и контроля Правительства РФ;
- Департамента управления делами Правительства РФ.

Установленная численность Аппарата Правительства России составляет 954 человека, укомплектованность кадровым составом — 97%.

Структура Аппарата Правительства представляет собой в целом целостный системный механизм, находящийся между Администрацией Президента РФ и федеральными министерствами и ведомствами и отличающийся своей организационной четкостью и отсутствием внутриаппаратного параллелизма. Вместе с тем функционально отдельные его департаменты дублируют деятельность управлений Администрации Президента вверху и федеральных министерств внизу. Это дублирование создает опасную ситуацию административного «двоевластия» в стране, снижает ответственность административных структур.

Третий уровень федеральной государственной службы исполнительной власти создают государственные службы федеральных министерств и ведомств. В соответствии с указом Президента РФ № 314 от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в стране узаконена новая трехуровневая система федеральных органов исполнительной власти. В нее входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, в которых концентрируется федеральная госу-

дарственная служба. Особенности этой системы является то, что названные министерства и ведомства строго дифференцированы функционально, а структуры одной сферы деятельности административно не подчинены друг другу.

Федеральное министерство осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. Федеральная служба осуществляет функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы, борьбы с преступностью, кроме того, по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции. Эти функциональные особенности оказывают влияние и на специфику государственной службы.

По состоянию на середину 2009 г. структура высших органов исполнительной власти Российской Федерации включает следующее.

1. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам:

- Министерство внутренних дел РФ
- Федеральная миграционная служба
- Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
- Министерство иностранных дел РФ
- Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом и по международному гуманитарному сотрудничеству
- Министерство обороны РФ
- Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству
- Федеральная служба по техническому и экспортному контролю
- Федеральная служба по оборонному заказу
- Федеральное агентство специального строительства
- Министерство юстиции Российской Федерации
- Федеральная служба исполнения наказаний
- Федеральная служба судебных приставов
- Государственная фельдъегерская служба РФ (федеральная служба)
- Служба внешней разведки РФ (федеральная служба)
- Федеральная служба безопасности РФ (федеральная служба)
- Национальный антитеррористический комитет

- Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков (федеральная служба)
 - Федеральная служба охраны РФ (федеральная служба)
 - Главное управление специальных программ Президента РФ (федеральное агентство)
 - Управление делами Президента РФ (федеральное агентство)
2. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам:
- Министерство здравоохранения и социального развития РФ
 - Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека
 - Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития
 - Федеральная служба по труду и занятости
 - Федеральное медико-биологическое агентство
 - Министерство культуры РФ
 - Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия
 - Федеральное архивное агентство
 - Министерство образования и науки РФ
 - Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам
 - Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки
 - Федеральное агентство по науке и инновациям
 - Федеральное агентство по образованию
 - Министерство природных ресурсов и экологии РФ
 - Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды
 - Федеральная служба по надзору в сфере природопользования
 - Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору
 - Федеральное агентство водных ресурсов
 - Федеральное агентство по недропользованию
 - Министерство промышленности и торговли РФ
 - Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии
 - Министерство регионального развития РФ
 - Министерство связи и массовых коммуникаций РФ
 - Федеральная служба по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций
 - Федеральное агентство по информационным технологиям

Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям
Федеральное агентство связи

- Министерство сельского хозяйства РФ
Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору
Федеральное агентство лесного хозяйства
- Министерство спорта, туризма и молодежной политики РФ
Федеральное агентство по делам молодежи
Федеральное агентство по туризму
- Министерство транспорта РФ
Федеральная аэронавигационная служба
Федеральная служба по надзору в сфере транспорта
Федеральное агентство воздушного транспорта
Федеральное дорожное агентство
Федеральное агентство железнодорожного транспорта
Федеральное агентство морского и речного транспорта
- Министерство финансов РФ
Федеральная налоговая служба
Федеральная служба страхового надзора
Федеральная служба финансово-бюджетного надзора
Федеральное казначейство (федеральная служба)
- Министерство экономического развития РФ
Федеральная служба государственной статистики
Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии
Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости
Федеральное агентство по государственным резервам
Федеральное агентство по управлению государственным имуществом
Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами
- Министерство энергетики РФ
- Федеральная антимонопольная служба
- Федеральная таможенная служба
- Федеральная служба по тарифам
- Федеральная служба по финансовому мониторингу
- Федеральная служба по финансовым рынкам
- Федеральное космическое агентство
- Федеральное агентство по обустройству государственной границы РФ
- Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств
- Федеральное агентство по рыболовству
- Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка

В федеральных министерствах, службах и агентствах государственной службы концентрируется и функционирует в секретариатах министра (директора) и его заместителей, в департаментах, главных управлениях, управлениях, отделах, секторах и других структурах.

Согласно Реестру должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденному указом Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574, к должностям федеральной государственной гражданской службы в министерствах относятся все, за исключением первого лица — министра. Он — лицо, замещающее государственную должность Российской Федерации. То есть из руководящего состава федеральных министерств и ведомств государственными гражданскими служащими являются заместители федерального министра, директор федеральной службы и его заместители, директор федерального агентства и его заместители.

Федеральные министры и руководитель Аппарата Правительства (в ранге федерального министра) не являются государственными гражданскими служащими — замещая государственные должности РФ, они являются политиками.

В рамках *четвертого уровня* — в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти — государственная служба строится в соответствии с правовыми актами (положениями) об этих органах, изданными федеральными министерствами и ведомствами, которым данные территориальные органы подчинены. Именно в территориальных органах служат большинство федеральных государственных гражданских служащих.

Анализ работы федеральных министерств и ведомств свидетельствует, что в целом в стране сложилась целостная и работоспособная система исполнительной ветви государственной власти. Вызывает сомнение лишь то, что федеральные службы и агентства подведомственны, но не подчинены своим министерствам, что несколько ослабляет вертикаль исполнительной власти в стране.

Государственная служба судебной ветви власти. Особенным здесь является то, что судьи всех судов и всех уровней не являются государственными служащими. Это лица, замещающие государственные должности Российской Федерации.

Государственная служба федеральной судебной власти на сегодняшний день состоит из четырех самостоятельных и параллельных государственных служб: Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, а также Прокуратуры РФ. Каждая из них имеет свою специфику, обусловленную особенностями установленных государственных функций и полномочий. По статистике, в системе судебной власти и прокуратуры в 2008 г. работало 105 672 служащих. При этом в центральных аппаратах

Конституционного Суда РФ 275 человек, Верховного Суда РФ — 749, Высшего Арбитражного Суда РФ — 393, в Судебном департаменте при Верховном Суде РФ — 415, в центральном аппарате Прокуратуры РФ — 474 работника.

Структурно государственная служба, например, Конституционного Суда состоит из следующих самостоятельных подразделений (аппаратов): Секретариата Конституционного Суда, секретариатов Председателя Конституционного Суда, его заместителей, судьи-секретаря, управляющего делами и центрального аппарата, состоящего из ряда управлений, отделов и служб. Государственные службы Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда РФ также представлены своими аппаратами, включающими в себя секретариаты Председателя суда и его заместителей, отдельные управления, отделы, группы помощников, консультантов, референтов, секретарей суда и т.д.

Государственная служба Прокуратуры РФ строится и функционирует на тех же организационно-правовых принципах, что и государственные службы федеральных министерств. Особенным является то, что все подразделения государственной службы subordinированы только Генеральному прокурору. Государственная служба здесь функционирует в аппаратах Генерального прокурора РФ и его заместителей, управляющего делами, в отделах, группах референтов, советников, консультантов.

Анализ системы федеральной государственной службы показывает, что система находится сейчас в стадии дальнейшего развития и совершенствования. Вместе с тем очевидны проблемы, существующие в данной сфере. Это прежде всего отсутствие целостности и единства системы федеральной административной власти; нестабильность вертикали исполнительной власти; наличие дублирования и параллелизма властных структур, наличие механизмов двойного и тройного подчинения, что снижает ответственность служащих; разобщенность деятельности аппаратов государственных органов; слабая координация и согласованность деятельности аппаратов федеральной власти. Наряду с этим следует отметить нестабильность службы персонала государственного органа, особенно его руководителей. Со сменой первого руководителя, как правило, меняются руководители аппаратных подразделений, а те обновляют значительную часть подчиненных им работников. В результате в аппарат приходят новые люди без необходимых управленческих знаний, опыта и профессиональной подготовки.

Опыт показывает, что основной путь решения данных проблем — квалифицированная концептуальная и правовая проработка и обеспечение системы федеральной государственной службы и своевременное принятие адекватных политических решений, направленных на совершенствование федеральной административной власти в стране.

Государственная служба субъектов Российской Федерации

- 6.1. Конституционные основы функционирования органов государственной власти субъектов РФ
 - 6.2. Правовое регулирование и организация государственной гражданской службы субъектов РФ
 - 6.3. Сравнительный анализ федерального законодательства и законодательства субъектов РФ по вопросам государственной гражданской службы
-

6.1. Конституционные основы функционирования органов государственной власти субъектов РФ

Россия — федеративное государство, состоящее из его субъектов. Субъекты РФ — это государственно-правовые образования (общности), образующие в совокупности Российскую Федерацию. Статья 67 Конституции РФ устанавливает, что «территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов», а также внутренние воды, территориальное море, воздушное пространство над ними.

В соответствии со ст. 5 Конституции РФ Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов Российской Федерации.

Конституция РФ устанавливает таким образом *шесть видов* субъектов РФ: республика в составе РФ, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ. Все они равноправны в отношениях с федеральными органами власти. Однако в государственно-правовом статусе субъектов РФ разных видов имеются определенные различия, установленные Конституцией РФ, Федеративным договором, а также специальными договорами между Российской Федерацией и ее отдельными субъектами. Так, из всех субъектов РФ только республики могут принимать собственные конституции, тогда как другие должны принимать уставы субъекта РФ.

Конституция России в 1993 г. в гл. 3 «Федеративное устройство» определила 89 субъектов Федерации (ст. 65). В настоящий момент в

результате объединения ряда регионов (Пермский край, Забайкальский край и др.) их стало 83. В основном законе страны сказано, что границы между субъектами не могут быть изменены без их взаимного согласия.

Федеративная Конституция определяет полномочия (предметы ведения) Российской Федерации и предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов. Конституционно полномочия субъектов РФ не определены. Статьи 71—72 Конституции РФ определяют предметы ведения Российской Федерации — 18 основополагающих позиций и предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ — 14 позиций. Все, что находится вне этих сфер государственного управления, находится в ведении субъектов РФ. Полномочия субъектов РФ определяются региональным законодательством (конституциями и уставами).

Особое внимание в Конституции страны уделяется вопросам обеспечения и укрепления государственного единства и единства органов государственной власти Российской Федерации как суверенного государства. В ст. 5 Конституции, например, сказано: «Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы органов государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации».

Статья 76 устанавливает: «Вне предметов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения... осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов». «Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам... В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон».

Конституционные основы построения и функционирования системы органов государственной власти субъектов РФ. Статья 11 Конституции РФ определяет, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

Статья 77 Конституции РФ утверждает: «...система органов государственной власти республик, краев, областей ... устанавливается

субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом». Вместе с тем «федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации». Данной нормой конституируется наличие вертикали исполнительной власти в стране.

Организация исполнительной государственной власти субъектов РФ. Региональная государственная служба на 90% функционирует именно в исполнительных органах и их аппаратах. Конституция РФ, исходя из принципа федеративного устройства России, определила основные подходы к организации органов исполнительной власти в субъектах РФ. Согласно ч. 2 ст. 11 и ч. 1 ст. 77 Конституции РФ субъекты РФ самостоятельно устанавливают систему органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя и общими началами их организации, установленными федеральным законодательством. Эти начала в виде общих принципов сформулированы в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. К числу *общих принципов* относятся:

- государственная и территориальная целостность Российской Федерации;
- верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей ее территории;
- единство системы государственной власти;
- разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов;
- самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий;
- самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

Конституция РФ и Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» закрепляют

основополагающие начала построения системы государственной власти субъектов РФ, гарантируя их определенное единообразие. Они позволяют учитывать специфику субъектов РФ и тем самым сочетать единство и разнообразие в организации их законодательных и исполнительных органов.

Полномочия субъектов РФ по организации собственной системы органов исполнительной власти конкретизируются в их конституциях и уставах. Полномочия дают право:

- разрабатывать и принимать соответствующие акты, являющиеся правовой основой системы органов исполнительной власти субъектов Федерации;
- самостоятельно избирать организационно-правовые формы органов исполнительной власти, устанавливать их структуру, распределять функции и компетенцию между различными видами органов;
- проводить мероприятия по образованию органов исполнительной власти (выборы, формирование, назначение и т.п.);
- осуществлять политико-правовое, организационное и ресурсное обеспечение деятельности такой системы органов исполнительной власти.

Принцип единства исполнительной власти в Российской Федерации не исключает разнообразия в устройстве органов исполнительной власти в субъектах Федерации. Это разнообразие обусловлено не только историческими, национальными, культурными и иными традициями, но, прежде всего, конституционно-правовыми различиями в положении таких субъектов.

1. В организации исполнительной власти *республик — субъектов РФ* отражаются специфические черты их конституционного положения и особенностей исторического развития. Основными элементами их системы на уровне органов общей компетенции являются единоличный орган — глава исполнительной власти (президент, председатель правительства) и коллегиальный орган — правительство республики. На уровне государственных органов специальной компетенции (отраслевых и межотраслевых) наиболее распространены организационно-правовыми формами в республиках являются министерства, государственные комитеты, комитеты, главные управления, управления.

Наиболее типичные модели, характеризующие организацию исполнительной власти в республиках — субъектах РФ, следующие:

- система органов исполнительной власти возглавляется президентом, который одновременно является главой исполнительной власти и председателем правительства (Республика

Бурятия и Республика Тува). Правительство формируется президентом, который руководит его деятельностью;

- система органов исполнительной власти копирует модель, характерную для федерального уровня. Президент выведен за пределы традиционной концепции разделения властей, которая тем не менее находит закрепление в конституциях республик в качестве одной из основ конституционного строя. Президент является главой республики, назначает председателя правительства с согласия представительного органа, а правительство формируется президентом по представлению его председателя (Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Республика Ингушетия);
- система органов исполнительной власти, в которой президент является главой республики и главой исполнительной власти. Председатель правительства назначается и освобождается от должности президентом с согласия представительного органа, а по его предложению президент назначает и освобождает членов правительства (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия — Алания);
- система органов исполнительной власти характеризуется отсутствием института президента (Республики Карелия, Хакасия).

2. Организация исполнительной власти в *краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах* менее разнообразна, чем в республиках. Исполнительная власть в этих субъектах реализуется администрацией (правительством), руководство которой осуществляет на принципах единоначалия ее глава — губернатор, глава администрации, мэр. Глава администрации — это высшее административное должностное лицо, осуществляющее функции и полномочия главы исполнительной власти в системе исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Его взаимоотношения с администрацией (правительством) субъекта РФ могут быть представлены тремя основными моделями:

- губернатор непосредственно осуществляет исполнительную власть, руководя прямо подчиненными ему отраслевыми и функциональными подразделениями администрации (Тюменская область, Сахалинская область и др.);
- глава администрации (губернатор) осуществляет исполнительную власть через формируемый им самостоятельный орган общей компетенции — правительство или администрацию субъекта РФ. Этот орган может возглавляться должностным лицом, назначаемым губернатором — председателем правительства, первым заместителем главы администрации, вице-

губернатором (Московская, Мурманская, Тульская, Ярославская области, Ханты-Мансийский автономный округ);

- губернатор, мэр непосредственно возглавляют орган общей компетенции — правительство или администрацию субъекта РФ (Москва, Краснодарский, Ставропольский края, Липецкая, Саратовская области и др.). При этом правительство и отраслевые органы исполнительной власти формируются губернатором, мэром, а контрольные функции законодательной власти существенно ограничены.

В федеральном законодательстве особо подчеркивается, что глава исполнительной власти республик, краев и областей по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов подчиняется Президенту РФ и Правительству РФ. По действующему законодательству главы субъектов РФ могут быть отстранены от замещаемых должностей президентом страны в любой момент.

В *систему органов* исполнительной государственной власти (администрации) субъектов РФ, руководимую главой исполнительной власти (президентом республики, председателем правительства, главой администрации, губернатором области), входят:

- органы исполнительной власти *общей* компетенции — правительство или администрация. Заместители главы правительства или администрации являются, как правило, руководителями ключевых ведомств субъекта РФ либо курируют деятельность нескольких ведомств. В состав правительства могут входить президент республики (Республика Коми), губернатор, вице-губернатор (Вологодская область);
- государственная администрация субъекта РФ, включающая органы исполнительной власти *специальной* компетенции в республиках и ряде краев и областей — министерства, государственные комитеты, комитеты, департаменты и т.д. В иных субъектах — комитеты, департаменты, управления, отделы. Они могут быть двух видов: 1) органы совместного подчинения, входящие в систему федеральной государственной администрации и одновременно подчиняющиеся главе исполнительной власти субъекта РФ (органы внутренних дел, финансов, управления государственным имуществом, социальной защиты населения); 2) органы государственной администрации субъекта РФ, строящие свои отношения с федеральными органами исполнительной власти на основе методических рекомендаций и соглашений (органы образования, здравоохранения, культуры и т.д.);
- *территориальные* органы исполнительной власти субъекта РФ общей или специальной компетенции. Территориальные

органы общей компетенции (префекты, управляющие и т.д.) осуществляют исполнительную власть на территории административных округов, объединяющих несколько административно-территориальных единиц (районов в городе, районов и городов). Главы административных округов по должности входят в состав правительства субъекта РФ (Москва, Ленинградская область). Система исполнительной власти субъекта РФ имеет свои особенности; например в Свердловской области администрация управленческих округов имеет статус территориальных межотраслевых органов государственной власти и координирует на своей территории деятельность ведомств субъекта РФ. Все эти органы создаются не как органы административно-территориальных единиц, а как органы субъекта РФ на местах. К органам специальной компетенции относятся территориальные органы в городах и районах, представляющие отраслевые и межотраслевые ведомства субъекта РФ.

6.2. Правовое регулирование и организация государственной гражданской службы субъектов РФ

Стабилизация социально-экономического положения регионов России, обеспечение их дальнейшего развития обуславливают необходимость совершенствования государственной службы субъектов РФ как механизма государственно-регионального управления. Именно в деятельности государственных служащих субъектов РФ воплощены задачи и функции государственного управления на региональном уровне, кроется секрет его эффективности и неудач.

Вопросы правового регулирования и организации государственной службы в субъектах РФ регулируются законодательно.

Конституция РФ устанавливает, что в ведении Российской Федерации находится «федеральная государственная служба» (ст. 71, п. «г»). В совместном ведении РФ и субъектов РФ находится установление «общих принципов организации системы органов государственной власти» (ст. 72, п. «н»). Сказанное означает, что государственная служба субъектов РФ не относится ни к ведению РФ, ни к совместному ведению РФ и субъектов РФ. Логическое толкование норм Конституции РФ приводит к выводу, что она находится в ведении субъектов РФ.

В Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ст. 2, п. 4) подчеркивается различие между *правовым регулированием и организацией* государственной службы субъектов Федерации.

В акте говорится, что в системе государственной службы России на федеральном уровне вопросы правового регулирования и организации государственной службы находятся в ведении центра — Российской Федерации. На уровне субъектов РФ вопросы правового регулирования государственной службы находятся в совместном ведении центра и субъекта РФ, а вопросы организации государственной службы — в ведении субъекта РФ.

Важно то, что законодатель разграничил понятия «правовое регулирование» и «организация» государственной службы. Этим было сказано, что правовая база государственной службы в регионах не должна противоречить общероссийскому законодательству о государственной службе, так как раньше эти противоречия были. Вопросы организации региональной государственной службы — ее организационной структуры, названия, штатного расписания, денежного содержания чиновников, дополнительных социальных гарантий — это прерогатива местных властей. Таким способом было упрочено единство системы государственной службы России как федеративного государства.

Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта РФ — это разветвленная система правовых норм. В рамках федерального и регионального законодательства о государственной службе нашли отражение нормы, связанные с правовым регулированием в трех сферах:

- 1) определение правовых основ государственной гражданской службы субъекта РФ;
- 2) определение правового положения (статуса) государственных гражданских служащих субъекта РФ;
- 3) определение норм, регулирующих прохождение государственной гражданской службы субъекта РФ.

В состав правовых основ государственной гражданской службы субъектов РФ входят следующие элементы:

- принципы построения и функционирования государственной гражданской службы субъекта РФ;
- учреждение должностей гражданской службы;
- классификация должностей гражданской службы;
- утверждение реестра должностей государственной гражданской службы субъекта РФ;
- установление квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы субъекта РФ;
- порядок присвоения классов чинив гражданским служащим;
- порядок ведения личных дел и реестров гражданских служащих;
- осуществление финансирования государственной гражданской службы РФ.

Правовое положение (статус) государственных гражданских служащих субъекта РФ включает:

- права гражданского служащего субъекта РФ;
- обязанности гражданского служащего субъекта РФ;
- ограничения, связанные с прохождением гражданской службы субъекта РФ;
- запреты, связанные с прохождением гражданской службы субъекта РФ;
- правила служебного поведения гражданского служащего субъекта РФ;
- порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров;
- государственные гарантии для гражданского служащего субъекта РФ;
- ответственность гражданского служащего субъекта РФ.

Нормы, регулирующие прохождение государственной гражданской службы субъекта РФ:

- конкурсный отбор и назначение на должность гражданского служащего субъекта РФ;
- квалификационный экзамен и присвоение классного чина гражданскому служащему субъекта РФ;
- аттестация гражданского служащего субъекта РФ;
- включение в кадровый резерв;
- прекращение гражданской службы.

Итак, правовое регулирование государственной службы — это создание базовых условий, «правил игры» в системе государственного управления. Эти правила являются основанием для процесса организации государственной службы.

Организация государственной гражданской службы субъекта РФ находится в ведении субъекта РФ и представляет собой формирование системы государственной гражданской службы субъекта РФ на основе законодательно определенных принципов и подходов.

В организацию государственной гражданской службы субъекта РФ входят следующие основные элементы:

- формирование структуры органов государственного управления и государственной службы субъекта РФ;
- формирование системы управления государственной гражданской службой субъекта РФ;
- определение задач и функций гражданских служащих субъекта РФ и разработка должностных регламентов;
- определение дополнительных квалификационных требований к должностям гражданской службы субъекта РФ;
- разработка штатного расписания органа государственной власти субъекта РФ;

- формирование кадрового состава и отбор кадров на государственную гражданскую службу субъекта РФ;
- определение технологий и способов проведения дополнительного профессионального образования гражданских служащих;
- определение технологий и способов обеспечения должностного роста и ротации кадров на гражданской службе субъекта РФ;
- ведение личных дел и Реестра государственных гражданских служащих субъекта РФ;
- определение дополнительных государственных социальных гарантий гражданским служащим субъекта РФ;
- определение поощрений и наградений за гражданскую службу;
- определение порядка финансирования государственной гражданской службы субъекта РФ и размеров денежного содержания гражданским служащим.

Перечисленные организационные моменты, связанные с региональной государственной службой, находятся в исключительном ведении субъекта РФ. Контроль за соблюдением этих правовых и организационных норм возлагается на полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

6.3. Сравнительный анализ федерального законодательства и законодательства субъектов РФ по вопросам государственной гражданской службы

Проводя сравнительный анализ законодательства, следует обратить первостепенное внимание на общие положения; должности гражданской службы, правовой статус гражданских служащих; условия поступления и прохождения государственной гражданской службы субъекта РФ; дополнительные государственные гарантии; служебную дисциплину (ответственность); формирование кадрового состава; финансирование гражданской службы. Сравнение будем проводить на основании действующего федерального законодательства о государственной службе и законодательства ряда субъектов РФ, в частности города Москвы.

Понятийный аппарат. Определение федеральной государственной службы и государственной гражданской службы были даны выше.

Государственная служба субъектов РФ — это гражданская служба, поскольку на территории субъектов государства не может быть самостоятельных и независимых от центра военных или правоохранительных формирований. Военная и правоохранительная служба

являются видами федеральной государственной службы. В субъектах РФ может быть только государственная гражданская служба.

Статья 5 Федерального закона «О системе государственной службы РФ» (п. 3) дает *нормативное определение* государственной гражданской службы субъекта РФ: *государственная гражданская служба субъекта РФ* — профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта РФ по обеспечению полномочий субъекта РФ, а также полномочий государственных органов субъекта РФ и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ».

Государственный гражданский служащий субъекта РФ — гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации (ст. 10).

В соответствии с Законом города Москвы «О государственной гражданской службе города Москвы» от 26 января 2005 г. № 3 *государственная гражданская служба города Москвы* — профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации на должностях гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности города Москвы (ст. 2); *государственный гражданский служащий города Москвы* — гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению государственной гражданской службы города Москвы (ст. 1). То есть принципиальных различий в формулировках нет.

Важным является вопрос о *принципах построения и функционирования* государственной гражданской службы, затрагивающих правовые основы гражданской службы. Сравнительный анализ законодательства о государственной гражданской службе показывает, что в этом вопросе между федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ нет противоречий.

Так, в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ст. 4) сформулированы восемь таких принципов, рассмотренных выше.

В Законе субъекта РФ города Москвы «О государственной гражданской службе города Москвы» от 26 января 2005 г. № 3 (ст. 3) таких принципов десять:

- единство системы государственной службы, обеспечивающее соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами госу-

дарственной власти и органами государственной власти города Москвы;

- приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы города Москвы;
- равный доступ граждан к гражданской службе и равные условия ее прохождения, независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения ...;
- стабильность гражданской службы;
- открытость гражданской службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;
- взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность;
- правовая и социальная защищенность гражданских служащих.

То есть принципы гражданской службы города Москвы как основополагающие положения построения и развития гражданской службы практически идентичны федеральным.

На основании положений Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ (ст. 8) и Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ (ст. 8) *должность государственной гражданской службы субъекта РФ* определена как должность, учреждаемая законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, включенная в реестр должностей государственной гражданской службы субъекта РФ в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность.

Должности государственной гражданской службы классифицируются и распределяются по группам и категориям в соответствии со ст. 9 «Классификация должностей гражданской службы» Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 58-ФЗ и законами субъектов РФ о государственной гражданской службе субъектов РФ.

Так, в соответствии с Законом города Москвы «О государственной гражданской службе города Москвы» от 26 января 2005 г. № 3 (ст. 6) должности государственной гражданской службы этого субъекта Федерации подразделяются на следующие *категории*:

- руководители;
- помощники (советники);

- специалисты;
- обеспечивающие специалисты.

Должности гражданской службы города Москвы подразделяют на следующие *группы*:

- а) высшие государственные должности (5-я группа);
- б) главные государственные должности (4-я группа);
- в) ведущие государственные должности (3-я группа);
- г) старшие государственные должности (2-я группа);
- д) младшие государственные должности (1-я группа).

Как видим, классификация должностей гражданской службы столицы полностью соответствует федеральной классификации. Соотношение должностей гражданской службы города Москвы и должностей федеральной гражданской службы должно определяться федеральным нормативным правовым актом.

В соответствии со ст. 12 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ к лицам, замещающим должности государственной гражданской службы, предъявляются *квалификационные требования*, в том числе к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Основываясь на этом положении, органы государственной власти ряда субъектов РФ в рамках региональных законов о государственной гражданской службе предусмотрели дополнительные требования для замещения должностей государственной гражданской службы соответствующих субъектов РФ. Так, в соответствии со ст. 9 Закона города Москвы «О государственной гражданской службе города Москвы» в число квалификационных требований к должностям категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты», а также к должностям категории «обеспечивающие специалисты», относящимся к главной и ведущей группам должностей гражданской службы, входит наличие высшего профессионального образования.

К гражданам, претендующим на должность государственной гражданской службы города, устанавливаются следующие квалификационные требования к стажу гражданской службы или стажу и опыту работы по специальности:

- а) для высших должностей гражданской службы — стаж гражданской службы (государственной службы иных видов) не менее шести лет или стаж работы по специальности не менее семи лет;
- б) для главных должностей гражданской службы — стаж граж-

данской службы и не менее четырех лет или стаж работы по специальности не менее пяти лет;

в) для ведущих должностей гражданской службы — стаж гражданской службы не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее четырех лет;

г) для старших должностей гражданской службы — стаж работы по специальности не менее трех лет;

д) для младших должностей гражданской службы — без предъявления требований к стажу.

Поступление (прием) на государственную гражданскую службу.

Поступление на государственную гражданскую службу в субъектах РФ осуществляется в порядке, предусмотренном ст. 22 Федерального закона № 79-ФЗ. Поступление гражданина на гражданскую службу или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса, если иное не установлено законом.

В процессе конкурса проводится оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствие установленным квалификационным требованиям к должностям гражданской службы. Это выбор наиболее достойных из числа претендентов на вакантные должности в органах государственной власти и управления. Оценка и диагностика профессиональных, деловых, личностных качеств кандидатов проводятся по специальным методикам. В результате сравнения итоговых оценок с требованиями к должности определяется приоритетность кандидатов на замещение этой должности.

Условия проведения конкурса, в том числе в регионах, определены указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации». Конкурс-испытание проводится государственной конкурсной комиссией и может включать в себя прохождение испытания на должности государственной службы. Решение конкурсной комиссии является основанием для назначения на должность государственной гражданской службы либо отказа в таком назначении.

В субъектах РФ процесс конкурсного отбора персонала на государственную гражданскую службу регламентируется своими нормативными правовыми актами, базирующимися на федеральном законодательстве.

Например, в Краснодарском крае — это краевой Закон от 2 декабря 1996 г. № 49 «О конкурсе на замещение вакантной государственной должности государственной службы Краснодарского края», в Ростов-

ской области — постановление администрации области от 13 ноября 2002 г. № 527 «Об утверждении положения о проведении конкурса на замещение государственной должности государственной службы Ростовской области в аппарате Администрации области и областных органах исполнительной власти». Несмотря на действие отдельных нормативных правовых актов по вопросам конкурсного отбора кадров, данная система замещения вакантных должностей государственной службы в субъектах РФ применяется пока недостаточно. По итогам конкурса на должности принимаются не более 10—15 человек в год, что делает совершенствование конкурсной системы отбора кадров одним из перспективных направлений реформирования государственной службы субъектов РФ.

Порядок проведения квалификационных экзаменов, присвоения классных чинов и сохранения их при переводе на иные государственные должности государственной службы должен определяться федеральным законодательством. Теперь он регулируется указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценке их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)». Вопросы, регламентирующие присвоение классных чинов, многие субъекты РФ решают в рамках регионального законодательства.

Гражданским служащим города Москвы классные чины присваиваются на основании Закона города Москвы «О государственной гражданской службе города Москвы» от 26 января 2005 г. № 3. Статья 8 этого акта устанавливает следующее.

- Классные чины присваиваются в соответствии с замещаемой должностью в пределах группы должностей гражданской службы.
- Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы без ограничения срока полномочий, классные чины присваиваются по результатам квалификационного экзамена.
- Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы на условиях служебного контракта, заключенного на определенный срок, классные чины присваиваются без сдачи квалификационного экзамена не позднее шести месяцев со дня их назначения на должности гражданской службы.
- Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы, отнесенные к группе высших должностей гражданской службы, присваиваются классные чины граждан-

ской службы — действительный государственный советник города Москвы 1-го, 2-го или 3-го класса.

- Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы, отнесенные к группе главных должностей гражданской службы, присваиваются классные чины гражданской службы — государственный советник города Москвы 1-го, 2-го или 3-го класса.
- Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы, отнесенные к группе ведущих должностей гражданской службы, присваиваются классные чины гражданской службы — советник государственной гражданской службы города Москвы 1-го, 2-го или 3-го класса.
- Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы, отнесенные к группе старших должностей гражданской службы, присваиваются классные чины гражданской службы — референт государственной гражданской службы города Москвы 1-го, 2-го или 3-го класса.
- Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы, отнесенные к группе младших должностей гражданской службы, присваиваются классные чины гражданской службы — секретарь государственной гражданской службы города Москвы 1-го, 2-го или 3-го класса.
- Классные чины гражданской службы — действительный государственный советник города Москвы 1-го, 2-го или 3-го класса присваиваются мэром города Москвы.
- В органах исполнительной власти города Москвы классные чины гражданской службы — государственный советник города Москвы 1-го, 2-го или 3-го класса присваиваются Мэром Москвы или по его решению — членом правительства Москвы. В иных государственных органах классные чины гражданской службы — государственный советник города Москвы 1-го, 2-го или 3-го класса присваиваются представителем нанимателя.
- Классные чины гражданской службы — советник государственной гражданской службы города Москвы 1-го, 2-го или 3-го класса, референт государственной гражданской службы города Москвы 1-го, 2-го или 3-го класса, секретарь государственной гражданской службы города Москвы 1-го, 2-го или 3-го класса присваиваются представителем нанимателя.
- Присвоение классных чинов гражданским служащим производится по представлению их непосредственных руководителей в порядке, установленном указом мэра Москвы.
- Запись о присвоении классного чина вносится в личное дело и трудовую книжку гражданского служащего. Со дня присвоения классного чина гражданскому служащему назначает-

ся выплата месячного оклада в соответствии с присвоенным ему классным чином гражданской службы.

- Очередной классный чин гражданскому служащему присваивается не ранее чем по истечении одного года со дня присвоения предыдущего классного чина. Сроки пребывания в классных чинах — действительный государственный советник города Москвы 2-го и 3-го класса для присвоения очередного классного чина не устанавливаются.
- Присвоенный классный чин сохраняется за гражданским служащим при освобождении от замещаемой должности гражданской службы или увольнении с гражданской службы.
- Гражданский служащий может быть лишен присвоенного классного чина вступившим законную силу приговором суда.

Гражданским служащим Ростовской области в соответствии с областным законом о государственной гражданской службе могут быть присвоены следующие классные чины:

- действительный государственный советник Ростовской области 1-го, 2-го или 3-го класса — государственным служащим, замещающим высшие государственные должности государственной службы (5-я группа); государственный советник Ростовской области 1-го, 2-го или 3-го класса — государственным служащим, замещающим главные государственные должности государственной службы (4-я группа);
- советник Ростовской области 1-го, 2-го или 3-го класса — государственным служащим, замещающим ведущие государственные должности государственной службы (3-я группа);
- советник государственной службы Ростовской области 1-го, 2-го или 3-го класса — государственным служащим, замещающим старшие государственные должности государственной службы (2-я группа);
- референт государственной службы Ростовской области 1-го, 2-го или 3-го класса — государственным служащим, замещающим главные государственные должности государственной службы (1-я группа).

Высшим классом в группе должностей является 1-й.

В соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ законы о государственной службе субъектов РФ предусматривают *аттестацию* гражданских служащих. Главная цель аттестации государственных гражданских служащих субъектов РФ — совершенствование деятельности региональных органов государственной власти и их подразделений по подбору, повышению квалификации и расстановке кадров государственной службы. Аттестация в органах государственной власти субъектов РФ так же, как и в федеральных органах власти, проводится раз в три года.

Порядок и условия проведения аттестации гражданских служащих субъектов РФ устанавливаются указом Президента РФ «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» № 110 от 1 февраля 2005 г. и соответствующими правовыми актами субъектов РФ. Основываясь на федеральном законодательстве, субъекты РФ регламентируют данный вопрос путем разработки и принятия региональных законов или иных нормативных правовых актов.

Так, в Краснодарском крае действует краевой Закон от 2 декабря 2006 г. № 50 «Об аттестации государственного служащего Краснодарского края», в Ставропольском — постановление главы администрации Ставропольского края от 15 марта 2006 г. № 145 «Об утверждении Положения о проведении аттестации государственного служащего государственной службы Ставропольского края», в Ростовской области постановлением главы администрации от 31 декабря 2007 г. № 477 утверждено Положение об аттестации государственных служащих в администрации Ростовской области и т.п.

Анализ правовых актов показывает, что нормативная база аттестации гражданских служащих субъектов РФ основывается на Положении о проведении аттестации государственных гражданских служащих РФ, утвержденном указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110.

Качественные изменения в системе государственной гражданской службы регионов диктуют необходимость совершенствования правовой и организационной основы аттестации персонала государственных органов субъектов РФ.

Повышению привлекательности государственной службы субъектов РФ для специалистов высокого уровня в немалой степени способствует стабилизация положения в области денежного содержания и материальной оценки их труда. В последние годы практически во всех субъектах РФ отмечен рост денежного содержания этой категории государственных служащих.

Правовое положение (статус). Правовое положение гражданского служащего субъекта РФ определено Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ (гл. 3). В законах субъектов РФ о государственной гражданской службе эта глава продублирована. Например, в Законе города Москвы «О государственной гражданской службе города Москвы» от 26 января 2005 г. № 3 гл. «Правовое положение (статус) гражданского служащего» полностью идентична соответствующей главе федерального закона.

В своей основе правовой статус регионального гражданского служащего идентичен правовому статусу федерального гражданско-

го служащего. Официально элементами правового статуса гражданского служащего РФ являются: основные права; основные обязанности; ограничения, связанные с гражданской службой; запреты, связанные с гражданской службой; требования к служебному поведению; процедура урегулирования конфликта интересов на гражданской службе. На практике в состав правового статуса гражданских служащих еще включают ответственность и государственные социальные гарантии.

На гражданского служащего субъекта РФ распространяются те же права и обязанности, что и на федерального государственного служащего. Условно их можно разбить на две группы:

- 1) основные права и обязанности, установленные для всех государственных гражданских служащих, независимо от уровня гражданской службы и замещаемой должности;
- 2) права и обязанности гражданского служащего субъекта РФ, связанные с конкретной должностью и зафиксированные в должностном регламенте.

Одни из числа этих прав и обязанностей имеют «внутренний» характер, регламентируются в данном органе или внутри службы (например, право государственного служащего субъекта РФ на ознакомление со всеми материалами своего личного дела или на продвижение по службе), другие — связаны с «внешними» отношениями (например, посещение в установленном порядке для исполнения своих обязанностей предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности).

К *основным правам* гражданских служащих относятся: обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей; ознакомление с должностным регламентом; право на отдых; право на оплату труда и другие выплаты и т.д.

К *основным обязанностям* относятся: соблюдение Конституции РФ и иных нормативных правовых актов; исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом; исполнение поручений соответствующих руководителей; соблюдение прав и законных интересов граждан; поддержание уровня квалификации, достаточного для исполнения своих должностных обязанностей; обязанность соблюдать ограничения и запреты; сообщать о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей; хранить государственную и иную охраняемую законом тайну, а также не разглашать сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан, и др.

Лица, поступившие на государственную службу субъекта РФ, добровольно принимают на себя установленные федеральным и региональным законодательством *запреты и ограничения*:

- социально-экономические (например, государственному служащему субъекта РФ запрещается заниматься иной оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и творческой; он не вправе получать гонорары за выступления, интервью, публикации, если это делается при исполнении служебных обязанностей; заниматься предпринимательской деятельностью; состоять членом органа управления коммерческой организации любой формы собственности, если это ему не поручено по службе); нацеленные на пресечение коррупции на государственной службе (государственный служащий субъекта РФ не вправе получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением должностных обязанностей, в том числе после выхода на пенсию; выезжать в служебные командировки за границу за счет физических и юридических лиц; при поступлении на государственную службу, а затем ежегодно государственный служащий субъекта РФ обязан предоставлять в органы государственной налоговой службы сведения о доходах и имуществе);
- политические (государственный служащий субъекта РФ должен быть политически нейтрален; он не может принимать участие в забастовках; использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных, объединений для пропаганды отношения к ним);
- морально-этические (своим поведением служащий не должен ронять собственное достоинство, порочить государственную службу; ему запрещается использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового, информационного обеспечения; без разрешения Президента РФ принимать награды, почетные звания от иностранных государств и международных организаций).

Для обеспечения эффективной работы в сфере государственного управления гражданскому служащему субъекта РФ предоставляются *государственные гарантии*. Перечень основных гарантий гражданскому служащему установлен ст. 52 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ. Государственному служащему гарантируются равные условия оплаты труда; право

на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания; условия прохождения службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей; отдых; медицинское страхование; ежегодный оплачиваемый отпуск; государственное социальное страхование; защита служащего и членов его семьи от насилия и угроз; государственное пенсионное обеспечение.

Статья 53 данного Федерального закона вводит *дополнительные гарантии* для гражданских служащих. Гражданским служащим законами или иными нормативными правовыми актами субъекта РФ может предоставляться право:

- 1) на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку с сохранением на этот период замещаемой должности и денежного содержания;
- 2) транспортное обслуживание, обеспечиваемое в связи с исполнением должностных обязанностей, в зависимости от категории и группы замещаемой должности гражданской службы;
- 3) замещение иной должности гражданской службы при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы;
- 4) единовременную субсидию на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы;
- 5) иные государственные гарантии.

Законами о государственной гражданской службе субъектов РФ могут предусматриваться и иные дополнительные гарантии для государственного гражданского служащего. Так, например, в соответствии со ст. 42 Закона города Москвы «О государственной гражданской службе города Москвы» № 3 гражданскому служащему столицы дополнительно гарантируются:

- компенсация за использование личного транспорта в служебных целях;
- бесплатная или льготная санаторно-курортная путевка, предоставляемая к ежегодному оплачиваемому отпуску;
- компенсация за неиспользованную санаторно-курортную путевку;
- медицинское обслуживание, в том числе членов семьи;
- бесплатный отпуск при амбулаторном лечении всех лекарственных средств по рецептам врачей;
- единовременное денежное поощрение при достижении возраста 50 лет и далее через каждые пять лет в размерах, не превышающих 2-месячного денежного содержания;
- единовременное денежное поощрение при достижении стажа гражданской службы 20 лет и далее через каждые пять лет в размерах, не превышающих 2-месячного денежного содержания;

- выплата один раз за весь период гражданской службы денежного вознаграждения при выходе на пенсию с гражданской службы в размере, исчисленном исходя из среднемесячной заработной платы по последней замещаемой должности гражданской службы в кратности к числу полных лет гражданской службы, но не более чем за 10 лет на день прекращения гражданской службы;
- размер пенсии гражданских служащих и доплаты к ней — до 80% месячного их денежного содержания;
- возмещение расходов на ритуальные услуги членам семьи гражданского служащего.

В ряде регионов назначается дополнительная ежемесячная надбавка к должностному окладу за ученую степень, соответствующую профилю работы государственного служащего.

К сожалению, не все дополнительные гарантии, установленные законодательством субъектов РФ, реализуются на практике. Для повышения привлекательности государственной гражданской службы и привлечения высококвалифицированных специалистов принятие и реализация дополнительных государственных гарантий были весьма полезными.

Поощрения и дисциплинарная ответственность. За успешное и добросовестное исполнение государственным служащим субъекта РФ своих должностных обязанностей, продолжительную и безупречную службу, выполнение заданий особой важности и сложности положены различные поощрения. Виды поощрений и порядок их применения устанавливаются Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ (ст. 55) и законами о государственной гражданской службе субъектов РФ. Анализ регионального законодательства о государственной гражданской службе позволяет выделить традиционные и иные виды поощрений, применяемых к государственным служащим субъектов РФ.

Например, в государственной гражданской службе города Москвы наряду с поощрениями федеральных государственных органов возможны: объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения; награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка; награждения наградами и присвоение почетных званий города Москвы; иные виды поощрения и награждения государственного органа.

За особые заслуги государственные служащие субъектов РФ могут быть представлены к награждению орденами и медалями Российской Федерации, присвоению почетных званий.

Вопросы служебной дисциплины гражданских служащих субъекта РФ регулируются федеральным законодательством и законодательством субъекта. За неисполнение и недобросовестное исполне-

ние служебных обязанностей, за поведение, которое порочит государственную службу, за правонарушения (проступки, преступления), причинение вреда своей незаконной деятельностью гражданский служащий субъекта РФ, как и федеральный гражданский служащий, несет ответственность. За нарушения правил государственной службы (должностные проступки), не преследуемые в уголовном порядке, федеральное и региональное законодательство о государственной службе предусматривает дисциплинарную ответственность.

Статья 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ предусматривает пять видов дисциплинарных взысканий: замечание, выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, освобождение от замещаемой должности гражданской службы, увольнение с гражданской службы. Допустивший должностной проступок государственный служащий субъекта РФ может быть временно (на срок не более одного месяца) до определения меры взыскания отстранен от выполнения служебных обязанностей с сохранением денежного содержания. За это время должно быть проведено служебное расследование. Если дело будет передано в суд, суд может лишить это лицо права на определенное время занимать государственную должность государственной службы субъекта РФ.

Законодательство города Москвы в части поощрения и награждения столичных гражданских служащих, а также дисциплинарных взысканий (гл. 11 Закона города Москвы № 3) повторяет нормы федерального законодательства.

Помимо дисциплинарной ответственности государственный служащий субъекта РФ несет материальную ответственность в соответствии с Гражданским кодексом РФ, административную — в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях и другими актами, а также уголовную — за совершение преступлений в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации.

Прекращение государственной службы. Государственная служба в органах государственной власти субъектов РФ прекращается при увольнении государственного гражданского служащего, в том числе в связи с выходом на пенсию. Условия и порядок прекращения гражданской службы прописаны в законах субъектов РФ в соответствии с федеральным законодательством. Увольнение возможно по инициативе как самого служащего, так и руководителя государственного органа (последнее — в случае достижения им предельного возраста, установленного для замещения государственной должности государственной службы (65 лет); прекращения гражданства Российской Федерации; несоблюдения обязанностей и ограничений, установленных для государственного служащего; разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, и других причин.

Государственный служащий: понятие, классификация

7.1. Государственный служащий: понятие, признаки

7.2. Классификация государственных служащих Российской Федерации

Центральной фигурой в системе государственной службы как вида профессиональной деятельности является государственный служащий. Государственные служащие заполняют структуры государственных органов, образуя социальный институт государственной службы. По данным Росстата на 2008 г., численность государственных гражданских служащих РФ составляла 770,8 тыс. человек и примерно по 1,5 млн военнослужащих и служащих правоохранительных органов. Это большая социальная группа людей, находящихся на службе у государства.

Именно государственный служащий — главное действующее лицо в административном управлении, ключевое звено всей системы государственной службы и государственного управления.

Государственные служащие представляют собой многочисленную и значимую по своей профессиональной деятельности социально-профессиональную категорию. Выяснение сущности, понятия и признаков представителей этой социальной общности, носителей административной государственной власти в стране представляет большой научный и практический интерес. Не менее важны вопросы классификации и ранжирования государственных гражданских служащих по классным чинам, воинским и специальным званиям.

7.1. Государственный служащий: понятие, признаки

Понятие и термин «государственный служащий» имеют в практике отечественного государственного строительства свою историю.

Впервые эта категория людей появилась в России под общим названием «служилые люди» в XV в. Служилые люди — дворяне находились на службе у государя и Русского государства, получая за службу не денежное жалованье, а земельный надел с крестьянами — поместье.

Реформы Петра Первого изменили «государеву службу», и вместо «служилых людей» в России появился правовой институт государственной службы и появилась категория «чиновников». Чиновник служил государю и отечеству и был жалован чинном, денежным содержанием в

соответствии с Табелью о рангах. Табель о рангах содержала 14 чинов — воинских (сухопутных, гвардейских, морских, артиллерийских), статских (гражданских) и придворных.

На статской службе табельный чиновник поэтапно проходил такие должности, как ассессор, регистратор в провинции, регистратор коллегии, секретарь в провинции, секретарь коллегии, советник в коллегии, титулярный советник, советник сената, секретарь сената, президент коллегии, тайный советник, генерал-прокурор, действительный тайный советник, канцлер.

В советские времена официального понятия «государственный служащий» не существовало. Эта категория не имела в СССР правового статуса, предметного содержания и потому законодательно не нормировалась, не исследовалась и учеными. Поэтому в СССР отсутствовали концептуальные и правовые основы этого понятия, хотя существовал большой аппарат государственных, партийных, комсомольских и профсоюзных работников.

Советская Конституция устанавливала социальную структуру общества, включавшую в себя только три социальные категории: рабочие, колхозники (крестьяне) и служащие. Безусловно, здесь превалировал не научный или социальный, а политический подход. Понятием «служащий» обозначали всех, кто занимался умственным (нефизическим) трудом и кого нельзя было включить в ту пору в престижные социальные группы рабочих и крестьян. К государственным служащим относили не только работников советских государственных органов (работников госаппарата), но всех тех, кто состоял на службе у государства и не работал на производстве — военных, врачей, учителей. Более того, в эту категорию включались и работники негосударственных структур — аппарат партийных, комсомольских, профсоюзных органов и организаций. Наука не пыталась выяснить различие между понятиями «служащий» и «государственный служащий».

И тем не менее на исходе советской эпохи в социологии сформировались подходы к определению понятия «государственный служащий». В широком смысле оно трактовалось так: государственный служащий — это профессиональный работник умственного труда любой государственной организации. В узком смысле — это профессиональный управленец органов государственной власти. Заметим, что в постсоветское время утвердился второй подход — государственный служащий в узком смысле слова, что было в 1995 г. закреплено законодательно.

Впервые нормативное определение понятия «государственный служащий» было дано в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» 1995 г. № 119-ФЗ. Закон устанавливал, что *государственным служащим* является гражданин Российской Федерации, исполняющий в порядке, установленном

федеральным законом, обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета субъекта Федерации.

Позднее Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации 2001 г. дала более расширенную трактовку данного понятия: *государственный служащий* — это гражданин Российской Федерации, приверженный интересам служения обществу и государству, обладающий надлежащими качествами и профессиональной подготовкой, исполняющий обязанности по замещаемой должности государственной службы на основе служебного контракта, получающий денежное содержание за счет средств соответствующего бюджета, соблюдающий ограничения, связанные с государственной службой, и требования, содержащиеся в должностном регламенте государственного служащего, и несущий ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных (служебных) обязанностей.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ разделяет понятие «государственный служащий», выделяя два их вида: «федеральный государственный служащий» и «государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации».

Федеральный государственный служащий — гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета.

Государственный гражданский служащий субъекта РФ — гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

В развитие данного понятия Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ дает определение понятия «гражданский служащий»: *гражданский служащий* — гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета Российской Федерации.

Подчеркивается, что нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, а государственного служащего субъекта РФ — субъект РФ.

Можно дать и теоретическое определение понятия государственного служащего: государственный служащий — это физическое лицо, имеющее гражданство РФ, назначенное в установленном нормативными актами порядке на должность государственной службы и возмездно исполняющее служебные обязанности в объеме предоставленных по ней полномочий.

Сущностные признаки государственного служащего. Рассмотрим признаки государственного служащего Российской Федерации, отмеченные в статьях и нормах федеральных законов. Одновременно это и требования, предъявляемые к государственному служащему или претенденту на это звание.

1. *Гражданство Российской Федерации.* Институт гражданства, регулируемый Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г., представляет собой устойчивую правовую связь человека с государством, выражающуюся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности. По закону государственным служащим России может быть только гражданин РФ. Приобретение гражданства другого государства (или двойное гражданство) не позволяет находиться на российской государственной службе, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации. Исключение составляет только военная служба по контракту в Российских Вооруженных силах — законодательство позволяет иностранцам (из стран СНГ) поступать на контрактную военную службу России на должности солдат, сержантов и старшин сроком на пять лет.

2. *Наличие должности государственной службы,* главный, на наш взгляд, признак. Под исполнением обязанностей по должности государственной службы следует понимать осуществление служащим своих должностных полномочий. Назначение на должность осуществляется представителем нанимателя на конкурсной или внеконкурсной (где это разрешается законом) основе. На отдельные высшие должности государственной службы РФ назначает Президент РФ. Так, руководители федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и их заместители назначаются и освобождаются от должности указами Президентом России. Правительство РФ назначает на должность заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств. Основная же часть федеральных

государственных служащих и гражданских служащих субъектов РФ назначается на должности приказом по государственному органу.

Должность государственной службы должна быть включена в Реестр должностей федеральной государственной службы или в реестры должностей государственной гражданской службы субъекта РФ, которые вместе составляют Сводный реестр должностей государственной службы Российской Федерации.

3. *Наличие акта (приказа) руководителя государственного органа или его структурного подразделения о назначении на должность, а также подписанного служебного контракта.* Издание акта (приказа) руководителя должно предшествовать заключению служебного контракта, а не наоборот. В данном случае законодатель отдает приоритет правам гражданина. Заключая служебный контракт, поступающий на государственную службу должен быть уверен, что его назначение уже состоялось.

Служебный контракт, представляющий собой соглашение между представителем нанимателя и гражданином о прохождении государственной службы и замещении должности, устанавливает права и обязанности сторон. В законодательстве институт служебного контракта обстоятельно отрегулирован.

4. *Служащий добровольно берет на себя обязательства по прохождению государственной службы.* Необходимость личного волеизъявления служащего для прохождения государственной службы подтверждает демократизм существующей системы государственной службы России. В Российской Федерации согласно Конституции запрещен принудительный труд, что в полной мере распространяется на государственную службу (кроме военной по призыву на срочную службу).

5. *Денежное содержание из государственного бюджета — федерального или регионального.* Компенсацию за свою службу государственный служащий получает от государства в денежной форме, которая имеет различное обозначение в зависимости от вида государственной службы — денежное содержание, вознаграждение, довольствие. Получение денежного содержания только за счет средств государственного бюджета устраняет опасность финансово-экономического давления на госслужащих и их подкупа со стороны коммерческих и иных негосударственных структур или физических лиц. Централизованное государственное финансирование работников государственного аппарата в определенной мере создает заслон таким негативным явлениям, как лоббирование и коррупция.

Существуют и другие признаки государственного служащего Российской Федерации. Это касается, в частности, квалификаци-

онных требований, возраста (18—65 лет), владения государственным языком, состояния здоровья служащего, запретов и правоограничений, связанных с гражданской службой. Так, государственный гражданский служащий не может быть принят и находиться на государственной гражданской службе в случае:

- его выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства;
- предоставления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;
- избрания или назначения госслужащего на государственную должность РФ или субъекта РФ (например, депутатство) или избрания на выборную должность в органе местного самоуправления;
- избрания на оплачиваемую должность в профсоюзном органе.

7.2. Классификация государственных служащих Российской Федерации

Классификация государственных служащих — одна из сложных в административной науке и практике. Нормативно она решена лишь частично. Научные исследования данной проблемы свидетельствуют, что классификация государственных служащих многовариантна. Можно классифицировать российских государственных служащих по следующим признакам.

1. По *уровням государственной власти*:
 - федеральные государственные служащие;
 - государственные гражданские служащие субъектов РФ.
2. По *ветвям государственной власти*:
 - государственные служащие законодательной власти;
 - исполнительной власти;
 - судебной власти и прокуратуры;
 - иных высших государственных органов.
3. По *видам государственной службы*:
 - гражданский служащий;
 - военнотрудовой;
 - служащий правоохранительных органов.
4. По *условиям прохождения службы*:
 - карьерные государственные служащие, работающие на основе бессрочного служебного контракта;
 - замещающие должности государственной службы по контракту на определенный срок.

5. По *классным чином, воинским и специальным званиям, дипломатическим рангам*. Эта классификация особо значима, поскольку имеет давние исторические традиции и в настоящий момент в большей степени нормативно урегулирована. В соответствии с Федеральным законом № 79-ФЗ классные чины на гражданской службе введены в Российской Федерации вместо квалификационных разрядов, установленных еще в 1995 г. Классные чины, воинские и специальные звания — одна из фундаментальных основ государственной службы, поэтому на ней следует остановиться подробно.

Чины, ранги, звания. В современном российском законодательстве определено *четыре вида классификации государственных служащих*. В соответствии с федеральными законами о видах государственной службы гражданам, проходящим федеральную государственную службу РФ, присваиваются:

- классные чины;
- дипломатические ранги;
- воинские звания;
- специальные звания.

Для граждан, проходящих государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации, устанавливаются только классные чины¹.

Законодательно установлены *общие условия (принципы)* присвоения и сохранения классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий государственных служащих РФ:

- их последовательное присвоение по прошествии установленного времени пребывания в определенном классном чине, дипломатическом ранге, воинском и специальном звании после их присвоения впервые;
- присвоение классного чина, воинского звания и т.д. государственному служащему в соответствии с замещаемой должностью государственной службы;
- досрочное присвоение классного чина, воинского звания и т.д. либо присвоение классного чина и т.д. на одну ступень выше, предусмотренных для замещаемой должности государственной службы, в качестве меры поощрения;
- учет классного чина, воинского звания и т.д. при переводе или поступлении служащего с государственной службы одного вида на другой;

¹ Федеральный закон № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации». Ст. 13.

- сохранение присвоенного классного чина, воинского звания и т.д. при освобождении от замещаемой должности государственной службы или увольнения с государственной службы;
- лишение присвоенного классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания только по решению суда.

При переводе государственного служащего с государственной службы одного вида на государственную службу другого вида ранее присвоенный классный чин, дипломатический ранг, воинское и специальное звание, а также пребывание в них учитываются при присвоении классного чина и т.д. по новому виду государственной службы. Заметим: учитываются, но не переносятся автоматически.

В частности, в указе Президента РФ «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральными государственными гражданскими служащими» 2005 г. № 113 говорится, что при поступлении на гражданскую службу гражданина РФ, имеющего классный чин иного вида государственной службы, дипломатический ранг, воинское или специальное звание, первый классный чин гражданской службы присваивается ему в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы. Если указанный классный чин гражданской службы ниже имеющегося у федерального гражданского служащего классного чина иного вида службы, дипломатического ранга, воинского или специального звания, то ему может быть присвоен классный чин гражданской службы на одну ступень выше классного чина, соответствующего замещаемой им должности гражданской службы, но в пределах группы должностей гражданской службы, к которой относится замещаемая им должность.

Соотношение классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий устанавливается указом Президента РФ. Отдельным указом Президента России определяется и соответствие старых квалификационных разрядов федеральных государственных служащих новым классным чинам государственной гражданской службы Российской Федерации.

1. *Классный чин гражданского служащего РФ* — это персонально присваиваемый, как правило, на основании государственного квалификационного экзамена разряд, соответствующий служебному положению, занимаемой должности, уровню профессиональной подготовки, выслуге лет и заслугам служащего.

Современное законодательство определяет пять наименований классных чинов гражданской службы:

- секретарь государственной гражданской службы РФ;
- референт государственной гражданской службы;
- советник государственной гражданской службы РФ;

- государственный советник Российской Федерации;
- действительный государственный советник РФ¹.

В каждой группе чинов предусматривается три класса — 1, 2, 3-й (1-й класс высший). Всего, таким образом, в гражданской службе России 15 классов чинов.

Классные чины строго дифференцированы по группам должностей гражданской службы. Присвоение классов чинов производится последовательно в строгом соответствии с замещаемой группой должностей гражданской службы:

- чин секретаря государственной гражданской службы РФ 1—3-го класса соответствует младшей группе должностей;
- чин референта государственной гражданской службы РФ 1—3-го класса соответствует старшей группе должностей;
- чин советника государственной гражданской службы РФ 1—3-го класса соответствует ведущей группе должностей;
- чин государственного советника Российской Федерации 1—3-го класса соответствует главной группе должностей;
- чин действительного государственного советника Российской Федерации 1—3-го класса соответствует высшей группе должностей.

Присвоение классов чинов гражданских служащих РФ осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ и Положением о порядке присвоения и сохранения классов чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим, утвержденным указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г.

Высшие классные чины — действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2, 3-го класса — присваиваются федеральным гражданским служащим Президентом РФ. При этом:

- в федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, — по представлению руководителей этих органов, в иных федеральных органах исполнительной власти — по представлению Правительства РФ;
- в иных федеральных государственных органах (законодательной, судебной власти) или их аппаратах — по представлению руководителей этих органов.

¹ Федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Ст. 11.

Классные чины государственного советника Российской Федерации 1, 2, 3-го класса присваиваются федеральным гражданским служащим:

- в федеральных органах исполнительной власти — Правительством РФ;
- в иных федеральных государственных органах — руководителями этих органов.

Классные чины советника государственной гражданской службы РФ 1, 2, 3-го класса, референта государственной гражданской службы РФ 1, 2, 3-го класса, секретаря государственной гражданской службы 1, 2, 3-го класса присваиваются федеральным гражданским служащим представителем нанимателя в лице руководителя государственного органа либо представителя этого руководителя.

Гражданским служащим субъектов РФ классные чины присваиваются в соответствии с законами субъектов Федерации¹. Как правило, классные чины высших и главных групп должностей присваиваются губернаторами, а остальные — руководителями местных администраций и их структурных подразделений.

С момента присвоения гражданскому служащему классного чина ему устанавливается месячный оклад по классному чину, входящий в денежное содержание служащего, и делается запись в личное дело, учетную карточку и трудовую книжку чиновника.

Законодательство устанавливает *основные требования* к присвоению классных чинов гражданским служащим:

- классные чины присваиваются гражданским служащим только в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы;
- гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы без ограничения срока полномочий, классные чины присваиваются по результатам квалификационного экзамена;
- классные чины присваиваются федеральным гражданским служащим персонально, причем с соблюдением последовательности присвоения чина, с учетом профессионального уровня служащего и продолжительности государственной гражданской службы РФ в предыдущем классном чине и в замещаемой должности гражданской службы.

Классный чин может быть первым или очередным. *Первый классный чин* гражданской службы присваивается федеральному гражданскому служащему, не имеющему классного чина. При этом учитываются классный чин иного вида государственной службы,

¹ Федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Ст. 11.

воинское, специальное звание, дипломатический ранг, присвоенные служащему на прежнем месте государственной службы России.

Например, первым классным чином для младшей группы должностей является секретарь государственной гражданской службы РФ 3-го класса, для старшей группы должностей — референт государственной гражданской службы РФ 3-го класса и т.д.

Первый классный чин федеральному гражданскому служащему присваивается после успешного завершения испытания. Если испытание не устанавливалось по условиям служебного контракта, то первый классный чин присваивается не ранее чем через три месяца после назначения гражданского служащего на должность.

Очередной классный чин присваивается федеральному гражданскому служащему по истечении срока, установленного для прохождения гражданской службы в предыдущем классном чине, и при условии, что он замещает должность гражданской службы, для которой предусмотрен классный чин, равный или более высокий, чем классный чин, присваиваемый служащему.

Для прохождения гражданской службы устанавливаются следующие сроки:

- в классных чинах секретаря государственной гражданской службы 3-го и 2-го класса, референта государственной гражданской службы 3-го и 2-го класса — не менее одного года;
- в классных чинах советника государственной гражданской службы 3-го и 2-го класса, государственного советника РФ 3-го и 2-го класса — не менее двух лет;
- в классных чинах действительного государственного советника РФ 3-го и 2-го класса — как правило, не менее одного года.

Для прохождения гражданской службы в классных чинах секретаря гражданской службы 1-го класса, референта гражданской службы 1-го класса, советника гражданской службы 1-го класса и государственного советника РФ 1-го класса сроки не устанавливаются.

При назначении гражданского служащего на более высокую должность гражданской службы ему может быть присвоен очередной классный чин, если истек срок для прохождения гражданской службы в предыдущем классном чине.

Федеральным гражданским служащим, замещающим без ограничения срока полномочий должности гражданской службы категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты», а также должности категории «руководители», относящиеся к главной и ведущей группам должностей, классные чины присваиваются после сдачи ими квалификационного экзамена.

Федеральным гражданским служащим, замещающим без ограничения срока полномочий должности гражданской службы катего-

рии «руководители», относящиеся к высшей группе должностей, классные чины присваиваются после сдачи квалификационного экзамена, если решение о сдаче этого экзамена принято представителем нанимателя в лице руководителя федерального государственного органа.

В качестве меры поощрения за особые отличия в гражданской службе классный чин федеральному гражданскому служащему может быть присвоен:

- до истечения срока, но не ранее чем через шесть месяцев пребывания в замещаемой должности и не выше классного чина, соответствующего этой должности гражданской службы;
- по истечении срока — на одну ступень выше классного чина, соответствующего замещаемой должности гражданской службы, но в пределах группы должностей, к которой относится замещаемая должность.

Важно, что очередной классный чин *не присваивается* гражданскому служащему, имеющему дисциплинарные взыскания, а также служащему, в отношении которого проводится служебная проверка или возбуждено уголовное дело. Присвоенный классный чин сохраняется за федеральным гражданским служащим при освобождении от замещаемой должности гражданской службы и увольнении с гражданской службы, в том числе с выходом на пенсию, а также при поступлении на гражданскую службу вновь.

Гражданин Российской Федерации может быть лишен классного чина только судом за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления.

2. Дипломатические ранги. В рамках гражданской службы свою специфику имеет служба дипломатических работников. Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. утверждено Положение о порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов дипломатическим работникам Министерства иностранных дел РФ.

Законодательством установлено, что лицам, замещающим должности федеральной государственной службы в Министерстве иностранных дел РФ, дипломатических представительствах и консульских учреждениях России, представительствах МИД РФ на территории Российской Федерации, в должностные обязанности которых входит исполнение функций дипломатического характера, присваиваются в соответствии с их квалификацией и замещаемой должностью *дипломатические ранги*. Они имеют следующие наименования: Чрезвычайный и Полномочный Посол, Чрезвычайный и Полномочный Посланник 1-го класса, Чрезвычайный и Полномочный Посланник 2-го класса, советник 1-го класса, советник 2-го класса, первый секретарь 1-го класса, первый секретарь 2-го класса, второй

секретарь 1-го класса, второй секретарь 2-го класса, третий секретарь, атташе.

3. *Воинские звания.* На государственной военной службе традиционно существуют воинские звания. Они были и в армии императорской России, и в Советской Армии, есть и в современных Российских Вооруженных силах. Составы военнослужащих и их воинские звания Российской Федерации установлены Федеральным законом № 53-ФЗ от 28 марта 1998 г. «О воинской обязанности и военной службе» и рядом других нормативных актов. Согласно действующему законодательству все воинские звания делятся на войсковые и корабельные. Их иерархический уровень и старшинство зависят от состава военнослужащих и замещаемых ими должностей. На военной службе существует три состава (группы) военнослужащих: солдаты (сержанты), прапорщики и офицеры.

Группе солдат, матросов, сержантов и старшин соответствуют следующие воинские звания:

- войсковые — рядовой, ефрейтор, младший сержант, сержант, старший сержант, старшина;
- корабельные — матрос, старший матрос, старшина 2-й статьи, старшина 1-й статьи, главный старшина, главный корабельный старшина.

Группе прапорщиков и мичманов соответствуют воинские звания:

- войсковые — прапорщик и старший прапорщик;
- корабельные — мичман и старший мичман.

Офицерский состав подразделяется на три категории: младшие, старшие и высшие офицеры.

Воинские звания младших офицеров:

- войсковые — младший лейтенант, лейтенант, старший лейтенант, капитан;
- корабельные — младший лейтенант, лейтенант, старший лейтенант, капитан-лейтенант.

Воинские звания старших офицеров:

- войсковые — майор, подполковник, полковник;
- корабельные — капитан 3-го ранга, капитан 2-го ранга, капитан 1-го ранга.

Воинские звания высших офицеров:

- войсковые — генерал-майор, генерал-лейтенант, генерал-полковник, генерал армии, маршал Российской Федерации;
- корабельные — контр-адмирал, вице-адмирал, адмирал, адмирал флота.

4. *Соответствие званий и чинов.* Своя классификация специальных званий существует в правоохранительной государственной службе.

Сложный и пока до конца не решенный вопрос — правовое определение соответствия воинских званий званиям правоохранительной службы или классным чинам. Как уже отмечалось, они учитываются, но не переаттестуются автоматически. Все зависит от замещаемой должности в новом виде государственной службы.

Разработан табель соответствия воинских званий военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, квалификационным разрядам (теперь классным чинам) государственных служащих¹. Согласно ему соответствует:

- генералу армии, адмиралу флота, генерал-полковнику, адмиралу — квалификационный разряд (классный чин) действительного государственного советника РФ 1-го класса;
- генерал-лейтенанту, вице-адмиралу — действительный государственный советник РФ 2-го класса;
- генерал-майору, контр-адмиралу — действительный государственный советник РФ 3-го класса;
- полковнику, капитану 1-го ранга — государственный советник РФ 2-го класса;
- подполковнику, капитану 2-го ранга — государственный советник РФ 3-го класса;
- майору, капитану 3-го ранга — советник РФ 1-го класса;
- капитану, капитан-лейтенанту — советник РФ 2-го класса;
- старшему лейтенанту — советник РФ 3-го класса;
- лейтенанту — советник государственной службы 1-го класса;
- младшему лейтенанту — советник государственной службы 2-го класса;
- старшему прапорщику, старшему мичману, прапорщику, мичману — советник государственной службы 3-го класса;
- старшине, главному корабельному старшине, старшему сержанту, главному старшине — референт государственной службы 1-го класса;
- сержанту, старшине 1-й статьи, младшему сержанту, старшине 2-й статьи — референт государственной службы 2-го класса;
- ефрейтору, старшему матросу, рядовому, матросу — референт государственной службы 3-го класса.

Следовательно, введение и присвоение классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий служащим являются фактором упорядочения государственно-служебных отношений, закрепления иерархии государственных должностей, стимулом повышения квалификации государственного служащего и фактом государственного признания его заслуг.

¹ Указ Президента РФ от 1 июня 2002 г. № 537 «О денежном довольствии военнослужащего».

Одно из главных требований, которое предъявляется к государственным служащим, — их профессиональная компетентность, профессиональное мастерство. Данное требование вытекает из принципа современной государственной службы РФ — профессионализма и компетенции служащих. Возрастание сложности управленческого труда потребовало от служащего профессиональной специализации и квалификации, т.е. приобретения им специальных знаний, умений и навыков. Основные формы специализации персонала государственной службы — профессия, специальность, должность. Диагностика управленческих кадров по определению их профессиональной компетентности осуществляется с помощью специальных методов оценки персонала: конкурсов, аттестаций, квалификационных экзаменов, испытаний, составления профессиограмм, индивидуальных собеседований, наблюдений и т.д.

Весьма важен вопрос мотивации поступления граждан на государственную службу. Что влечет их стать государственными служащими? Социологические опросы показывают, что федеральные гражданские служащие среди мотивов поступления на государственную службу на первое место ставят гарантию постоянности работы (44,7%), а далее — желание принести пользу государству и обществу, стремление реализовать свои способности, стремление сделать карьеру, повысить свой статус, заработать государственную пенсию¹.

Результаты исследования говорят о том, что в целом у российских государственных гражданских служащих превалирует личная и одновременно общественно-государственная мотивация поступления на государственную службу и ее прохождения. Абсолютное большинство чиновников вполне удовлетворены своим положением. Все это говорит о достаточно высоком социальном статусе российских государственных служащих.

¹ *Актуальные проблемы государственной службы и кадровой политики.* М.: РАГС, 2005. С. 36.

Должности государственной гражданской службы Российской Федерации

- 8.1. Должности государственной службы: понятие, признаки
 - 8.2. Классификация должностей государственной гражданской службы Российской Федерации
 - 8.3. Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы
-

Государственная служба включает в себя многообразие должностей, классифицированных и ранжированных в законодательстве и Реестре. Замещая должность государственной гражданской службы и исполняя должностные обязанности, гражданские служащие претворяют в жизнь задачи и функции государственных органов. От того, как распределены должностные функции и полномочия в сфере административной власти, зависят качество и эффективность государственного управления в стране.

Система должностей государственной службы как базовый элемент любой организационной структуры находится в центре внимания политиков, администраторов, ученых. Поэтому раскрытие правовой, организационной и социально-политической природы должности, ее роли в организации и функционировании административной власти — актуальная тема для теории и практики государственной службы.

8.1. Должности государственной службы: понятие, признаки

Любую организационную структуру невозможно представить без людей и должностей. Возникновение должностей обусловлено историческими качественными изменениями в процессе постепенного профессионального и квалификационного разделения и кооперации труда, в том числе управленческого.

В профессионально-квалификационной сфере управленческого труда на уровне государства и общества отражаются, с одной стороны, степень сложности управленческого труда в конкретной профессиональной области, с другой — специфика управленческого труда по уровням в управленческой иерархии. В этом первооснова происхождения такого социального явления, как должность.

Происхождение термина «должность» связано с понятием категории «долг». В ходе исторического развития долг из нравственной категории превратился в правовую и социальную. Долг рождает состояние долженствования субъекта, т.е. необходимости, нужности его существования и обязательности действий в целях нормального развития общества и государства.

Научное понятие должности разнопланово и вариативно. Данной проблемой занимаются многие ученые, главным образом юристы и социологи¹. Поэтому определение должности можно встретить в юридической и социологической литературе. Юристы, как правило, раскрывают содержание должности через совокупность *обязанностей, полномочий, ответственности*. Должность ими рассматривается исключительно как организационно-правовая категория. Соглашаясь с данным подходом, следует вместе с тем сказать, что в данном случае фиксируется лишь статусный характер должности, но теряется ее социальная сущность, которая выражается через ее ролевое определение. При таком подходе должность следует определить как юридически установленную *социальную роль*, выполняемую человеком в государственных и негосударственных органах, организациях, учреждениях, предприятиях в целях реализации определенных профессиональных функций. Именно так рассматривают содержание должности многие социологи. Наряду со сказанным существуют и другие, менее обоснованные определения должности:

- учрежденная в установленном порядке первичная структурная единица той или иной организации, определяющая содержание и объем полномочий занимающего ее лица;
- оформленный результат осознания социальной роли личности в конкретной организационной структуре гражданского общества или государства;
- основной, первичный элемент организации общественной, производственной или управленческой деятельности, основанный на разделении и последующей кооперации труда личностей, реализующих определенные социальные роли;
- основной и неделимый компонент системы деятельности, определяющий объем, содержание и функцию этого компонента в деятельности системы;
- объективированная форма труда с заданным функционалом — функционалом должности;
- место в иерархически структурированной социальной системе.

¹ Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики; Литвинов И.П., Литвинов И.И., Меньчуков А.В. Стиль исполнения управленческой должности. М., 2003; Граждан В.Д. Указ. соч. Гл.6.

Система должностей формирует строго ранжированные, статические отношения в организации. Люди, занимая должности, придают организационной структуре динамический характер, превращая ее в живой социальный организм.

Должность определяет цели и задачи, объем и структуру функций работников при замещении той или иной должности. При этом должность является независимой от человека, ее замещающего. Лицо, прекращающее исполнять функции и компетенцию должности, перестает быть должностным лицом. Но он не теряет при этом своей специальности и квалификации. В этом состоит различие между должностью, специальностью и квалификацией.

Должность требует для своего замещения необходимой специальности и специализации работника, опыта работы. Суть должностных отношений, таким образом, состоит в единстве и соответствии функций и компетенции должности, с одной стороны, и профессиональной специализации и компетентности должностного лица — с другой. Все должности являются служением или работой кому-то или в чью-то пользу.

Классификация должностей. В зависимости от характера служения должности делятся на государственные, производственные и общественные. По виду деятельности (функционально) они могут быть управленческие и неуправленческие (хозяйственные, социально-обеспечивающие и др.).

Управленческая должность — это основной, первичный элемент структуры органа управления, предназначенного для регулирования той или иной сферы общественной жизни и деятельности. Полномочия, объем и содержание управленческой должности определяют ее функции, закрепленные нормативно и связанные с распоряжением, организацией, координацией и контролем деятельности лиц, занимающих производственные, социально-обеспечивающие, хозяйственные и иные должности. Управленческие должности характерны для государственной службы, прежде всего гражданской, хотя и ни одна негосударственная организация или фирма не обходятся без своих управленческих структур, включающих в себя управленческие должности.

Государственная должность — это юридически установленный, организационно оформленный и профессионально обоснованный первичный структурный элемент системы государственной власти. В отличие от должности вообще эта должность имеет свою точную принадлежность — органы государственной власти и управления.

Государственные должности образуют систему формальных связей и отношений в государстве. Они являются системообра-

зующим элементом любого органа государственной власти и предназначены для обеспечения согласованной и скоординированной деятельности политиков и государственных чиновников, распределения и упорядочения их деятельности по полномочиям, содержанию, уровню ответственности. Государственная должность является одной из важнейших форм специализации в области государственно-властных и государственно-служебных отношений.

Типология государственных должностей формирует единую должностную структуру государственной власти и государственной службы любого государства. Должностная структура представляет собой установленное формальное отношение между функциями и задачами персонала для организации согласованных действий.

В законодательстве Российской Федерации понятие «государственная должность» определяется следующим образом: «государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации — должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, и должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации»¹.

Законодатель в данном случае раскрывает не сущность государственной должности, а ее предназначение и то, каким нормативно-правовым актом (какого уровня) она учреждается.

Признаки государственной должности. В целом для государственной должности характерны шесть основных признаков:

- утверждение государственным правовым актом;
- принадлежность только государственному органу;
- зависимость объема полномочий от объема полномочий и функций государственного органа;
- предназначение для обеспечения и непосредственного исполнения полномочий государственных органов;
- оплата труда по исполнению должностных обязанностей только за счет государственного бюджета (федерального или субъекта Федерации);
- ответственность лица, замещающего государственную должность, за качество ее исполнения в соответствии с законодательством.

¹ Федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Ст. 1.

Все государственные должности в Российской Федерации подразделяются на два вида: государственные должности Российской Федерации и ее субъектов; государственные должности государственной службы.

1. *Государственные должности Российской Федерации* — это политические должности, которые устанавливаются Конституцией и федеральными законами РФ. Их замещают публичные политики (в старой классификации категория «А»), обладающие государственно-политическими властными полномочиями. На *федеральном уровне* к ним относятся: Президент РФ, Председатель Совета Федерации, заместитель Председателя Совета Федерации, Председатель Государственной Думы, заместитель Председателя Государственной Думы, Председатель Правительства РФ и его заместители, федеральные министры, депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, полномочный представитель Президента РФ, руководители иных федеральных государственных органов (Счетной палаты, Центральной избирательной комиссии, Центрального банка, Уполномоченный по правам человека), аудиторы Счетной палаты, Генеральный прокурор РФ, прокуроры субъекта РФ, прокуроры Прокуратуры РФ, судьи Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда РФ, судьи федерального суда.

На *региональном уровне* к лицам, замещающим государственные должности субъектов РФ, относятся руководители высшего государственного органа исполнительной власти: президенты республик, губернаторы (главы) краев, областей и округов и их заместители, а также депутаты местных законодательных собраний, судьи конституционного (уставного) суда. Их перечень в систематизированном виде содержится в конституциях (уставах) субъектов РФ, законах субъектов РФ о государственной службе и называются они по-разному — высшие конституционные должности, государственные должности, политические должности.

Отличительным признаком лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, является либо факт их избрания на всенародных выборах (Президент РФ, депутаты всех уровней), либо утверждение высшими законодательными органами по представлению глав исполнительной власти (Председатель Правительства РФ, федеральные министры, губернаторы регионов, Генеральный прокурор, председатель и аудиторы Счетной палаты, председатель ЦИК, судьи и т.д.).

Эти должностные лица — политики, и по закону они не являются государственными служащими; на них не распространяются нормы законодательства о государственной службе: их правовой статус,

деятельность и полномочия регулируются специальными законами. Например, деятельность Председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров регулируется Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации». Законами регулируется деятельность депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, судей и других должностных лиц — политиков. Аналогично данный вопрос решается и на региональном уровне.

Государственные должности государственной службы согласно законодательству¹ учреждаются федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации (ранее должности государственной службы занимали государственные служащие, замещавшие должности категорий «Б» и «В»).

В соответствии с Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» от 2003 г. № 58-ФЗ все должности государственной службы подразделяются на следующие виды:

- должности федеральной государственной гражданской службы;
- должности государственной гражданской службы субъектов РФ;
- воинские должности;
- должности правоохранительной службы.

Воинские и правоохранительные должности являются только федеральными. В федеральном государственном органе могут быть учреждены должности государственной службы разных видов. Это видно, в частности, на примере МВД: в штатах этого ведомства имеются должности правоохранительной службы, воинские и федеральной гражданской службы.

Нормативными правовыми актами устанавливается соотношение должностей федеральной гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы, соотношение должностей федеральной гражданской службы и типовых должностей гражданской службы субъектов РФ.

Важно, что в государственных органах законодательно разрешено иметь должности, не являющиеся должностями государственной службы; это должности младшего обслуживающего и технического персонала. Трудовая деятельность таких работников регулируется не законом о государственной службе, а трудовым законодательством РФ.

¹ Федеральный закон № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации». Ст. 8.

Должности гражданской службы РФ. Статья 8 Федерального закона № 79-ФЗ гласит: должности федеральной государственной гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента РФ, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации — законами или иными нормативными правовыми актами субъектов РФ с учетом положений настоящего Федерального закона в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность.

Обратим внимание на целевое предназначение должности гражданской службы. Цель *двойная*: профессиональное обеспечение исполнения полномочий государственного органа и полномочий политического должностного лица. Это совпадает с целями и самой государственной гражданской службы. Должность гражданской службы определяет границы деятельности гражданского служащего — круг его обязанностей, права и ответственность.

Должности федеральной гражданской службы учреждаются в аппаратах федеральных органов государственной власти, образуемых в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами — в Администрации Президента РФ, Аппарате Правительства РФ, аппаратах палат Федерального Собрания РФ, Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда РФ, Прокуратуры РФ, в федеральных органах исполнительной власти (министерствах и ведомствах), в том числе в территориальных органах.

Должности гражданской службы субъектов РФ учреждаются в аппаратах законодательного собрания субъекта Федерации, аппарате губернатора (главы администрации) субъекта Федерации, аппарате исполнительного органа (правительства) государственной власти субъекта Федерации, аппарате избирательной комиссии и уставного суда субъекта РФ.

Правовой статус должности гражданской службы РФ. Основным элементом правового статуса должности гражданской службы является порядок ее учреждения. В правовой статус входит функциональное предназначение должности. Должность гражданской службы содержит основную функцию, выполняемую гражданским служащим. Наименование каждой должности представляет собой краткую и точную формулировку, отражает ее индивидуальный характер и место в системе государственного органа (например, советник, помощник, консультант, специалист и т.д.).

Правовой статус гражданской должности содержит перечень установленных обязанностей и прав служащего по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, закрепленных в должностном регламенте.

Элементами правового статуса должности гражданской службы являются также ответственность за исполнение должностных обязанностей, денежное содержание по должности и классному чину, порядок и условия замещения должности.

8.2. Классификация должностей государственной гражданской службы Российской Федерации

Принципиальное значение для организации государственной службы и определения статуса государственного служащего имеет классификация должностей государственной гражданской службы. Иерархия должностей в системе государственного управления существует везде. Чем большим объемом полномочий обладает тот или иной государственный орган и существующая в нем должность государственной службы, тем выше размещается должностная ступенька в пирамиде власти, тем больший объем знаний, навыков и умений должен иметь занимающий ее чиновник. Отсюда вытекает объективная необходимость дифференциации должностной структуры государственной службы.

Российское законодательство подразделяет все государственные должности государственной службы на категории и группы¹. Каждой категории соответствуют свои группы должностей в зависимости от компетенции, уровня ответственности и квалификации.

Деление государственных должностей гражданской службы РФ на категории отражает различие в характере и объеме государственно-властных полномочий замещающих их служащих.

Категории должностей. Закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 58-ФЗ (ст. 9) делит должности современной гражданской службы РФ на следующие четыре категории:

1) «руководители» — должности руководителей и заместителей руководителей 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 в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц;

¹ Федеральный закон № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации». Ст. 8; Федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Ст. 9.

3) «специалисты» — должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач 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.

Данные категории свидетельствуют:

- это есть должности государственной гражданской службы, и те, кто их замещает, являются государственными гражданскими служащими;
- для этих должностей законодательно устанавливается порядок и правила их замещения;
- этим должностям и лицам, их замещающим, устанавливается единая система профессионально-квалификационных требований и оценки персонала;
- лица, замещающие должности категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты», как правило, являются участниками внутренних государственно-служебных отношений.

1. Категория *«руководители»* в должностной структуре государственного органа является ключевой. Закон выделяет разные уровни руководителей и дает им возможность занимать руководящую должность или на конкретный срок (по срочному контракту), или без ограничения срока полномочий (бессрочный служебный контракт). Лица, замещающие эти должности, обладают наиболее широкими полномочиями по сравнению с другими категориями государственной службы. Статус руководящей должности определяется в законах, подзаконных актах о соответствующем государственном органе.

Категория руководителей имеет ряд характерных признаков:

- наличие широких административно-распорядительных полномочий;
- право совершать действия, влекущие за собой юридически значимые последствия (издавать правовые акты, давать обязательные указания, нанимать и увольнять работников, применять меры поощрения и взыскания);
- реализация своих полномочий в целях осуществления компетенции возглавляемого органа или его структурного подразделения;
- осуществление деятельности, содержанием которой является подготовка и принятие управленческих решений;

- использование различных административных форм руководства персоналом (совещаний, консультаций, инструктажей и т.д.);
- осуществление координации и контроля за выполнением принятых решений.

2. Категория «*помощники (советники)*» предназначена исключительно для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, т.е. политикам. Например, в федеральном министерстве министр, занимая государственную должность Российской Федерации, не является государственным служащим, а его помощники, советники, консультанты и секретари — это государственные служащие рассматриваемой категории.

«Помощники (советники)» — это так называемые «патронатные» должности государственной гражданской службы. На данные должности люди подбираются не по конкурсу, а в соответствии с персональными рекомендациями. Продвижение помощника по службе является следствием оценки руководителем его профессиональных, деловых и личностных качеств. Государственные служащие данной категории:

- осуществляют деятельность в целях непосредственного обеспечения полномочий своего руководителя;
- заключают только срочный служебный контракт и находятся на своей должности на время нахождения у власти своего руководителя; с его уходом уходят и они;
- подбираются по принципу политической и личной преданности.

Их функции в общем виде следующие:

- 1) информация и консультирование своего руководителя, представление соответствующих информационно-аналитических материалов;
- 2) разработка и внесение предложений по вопросам компетенции лица, деятельность которого обеспечивается;
- 3) участие в подготовке проектов решений, проработке вопросов, требующих профессиональных знаний;
- 4) осуществление контроля за ходом выполнения решений руководителя;
- 5) участие в подготовке докладов, выступлений, речей «шефа»;
- 6) подготовка и организация встреч, поездок, приемов, визитов и других официальных мероприятий;
- 7) выполнение иных личных поручений руководителя.

Категории «*специалисты*». Их главная функция — профессиональное обеспечение выполнения государственным органом своих

задач и функций. По численности это основная часть государственных служащих. Особенным для чиновников данной категории является то, что они:

- в процессе своей служебной деятельности осуществляют именно профессиональное обеспечение исполнения полномочий государственных органов;
- осуществляют карьерное прохождение государственной службы в результате конкурсного отбора и регулярных аттестационных оценок;
- проходят службу на основе служебного контракта без ограничения срока полномочий; для них характерна стабильная государственная служба.

Еще одна особенность данной категории: хотя их унифицированные наименования и предусмотрены в Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы¹, но учреждаются и ликвидируются они государственными органами самостоятельно, так же как включаются в штатные расписания. Все зависит от характера государственного органа и компетенции должности государственной службы.

4. Категория «обеспечивающие специалисты». Предназначена для выполнения вспомогательных, а не профессиональных функций государственного органа — организационных, информационных, документационных, финансово-экономических, хозяйственных и иных. Это, как правило, младшие должности государственной гражданской службы, для которых, как и для категории «специалисты», предусмотрены свои условия прохождения службы. Они осуществляют карьерное прохождение государственной службы в результате преимущественно конкурсного отбора и регулярно проводимых аттестаций, проходят службу на основе служебного контракта без ограничения срока полномочий. Для них также характерна стабильность государственной службы. В государственных органах к этой категории относятся главный, ведущий, старший специалист, специалист.

Группы должностей. Важным классификационным признаком системы должностей государственной службы является их разделение на группы. Все должности гражданской службы подразделяются на пять групп:

- 1) высшие;
- 2) главные;
- 3) ведущие;

¹ Указ Президента РФ № 1574 от 31 декабря 2005 г.

- 4) старшие;
- 5) младшие.

Классификация должностей по группам — от младшей до высшей — показывает, что каждая из должностей, входящих в ту или иную группу, представлена определенным содержанием служебных функций — функционалом должности, который надлежит исполнять государственному служащему.

Каждая из групп должностей имеет свою классификацию по категориям. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ соотносит группы должностей с их категориями. Так, должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей, категории «специалисты» — на высшую, главную, ведущую и старшую группы должностей, категории «обеспечивающие специалисты» — на главную, ведущую, старшую и младшую группы должностей гражданской службы.

Отнесение должностей категорий «руководители» и «помощники (советники)» к самым высоким классификационным группам объясняется более высокими квалификационными требованиями, предъявляемыми к лицам, замещающим эти должности. На указанных должностях они должны выполнять несколько важных социальных функций: политика, администратора, аналитика, эксперта, руководителя-управленца.

Квалификационные требования. Важную роль в функционировании должностной структуры гражданской службы играют квалификационные требования к должностям. Под ними понимаются единые профессиональные и иные требования, предъявляемые к претендентам на ту или иную должность гражданской службы. Они определяют степень и уровень профессиональной подготовленности работников к определенному виду деятельности на государственной службе.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ определяет следующие основные квалификационные требования к должностям гражданской службы:

- к уровню профессионального образования;
- к стажу гражданской службы;
- к стажу (опыту) работы по специальности;
- к профессиональным знаниям и навыкам.

Эти требования к должностям гражданской службы относятся ко всей системе должностей и являются общими для всех гражданских служащих РФ независимо от уровня занимаемой должности. Они одинаково обязательны как для лиц поступающих, так и для уже находящихся на гражданской службе.

1. Требования к уровню профессионального образования. Квалификационные требования к конкретным должностям гражданской службы устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей.

Поскольку гражданская служба РФ является профессиональной служебной деятельностью, то гражданские служащие обязаны иметь соответствующее замещаемой должности образование, необходимый уровень которого устанавливается Федеральным законом № 79-ФЗ.

Для замещения должностей категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» всех групп должностей гражданской службы, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей необходимо высшее профессиональное образование по специализации должностей гражданской службы. Федеральный закон № 79-ФЗ не говорит об обязательности наличия высшего образования по специальности «Государственное и муниципальное управление», как ранее требовал прежний закон о государственной службе, но данная специальность наряду с «Юриспруденцией» и сейчас остается приоритетной на государственной гражданской службе. Содержание этих специальностей соответствует специализации должностей гражданской службы всех уровней.

Для замещения должностей гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей можно иметь среднее профессиональное образование, соответствующее профилю деятельности служащего.

2. Требование к стажу гражданской службы. Данное квалификационное требование является также приоритетным, и практика государственной службы показала его необходимость. Лицам, имеющим большой стаж гражданской службы, должно отдаваться предпочтение при приеме. Для должностей федеральной государственной гражданской службы требования к стажу государственной службы были введены не Федеральным законом № 79-ФЗ, а указом Президента РФ № 123 от 30 января 1996 г. «О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы». Этот указ определял стаж государственной службы при выдвижении: с должностей главной группы на высшие — не менее двух лет, с ведущей группы на главную — не менее двух лет, со старшей группы на ведущую — не менее двух лет, с младшей группы на старшую — не установлен.

3. Требования к стажу работы по специальности. В Федеральном законе № 79-ФЗ сроки перехода с одной группы должностей на другие не установлены. Но говорится, что квалификационные

требования к стажу гражданской службы или стажу (опыту) работы по специальности для федеральных гражданских служащих устанавливаются указом Президента РФ, для гражданских служащих субъекта Федерации — законом субъекта РФ. Временные интервалы опыта работы по специальности были определены этим же указом Президента РФ. Так, для перехода с главной группы должностей на высшую необходимо не менее пяти лет, с ведущей на главную — не менее трех лет, со старшей на ведущую — не менее трех лет, с младшей на старшую — не менее трех лет.

4. Требования к *профессиональным знаниям и навыкам*. Такие требования предъявляются к служащему в целях повышения уровня его интеллекта, профессионализма и компетентности, необходимых для эффективного исполнения должностных обязанностей. Имеется в виду знание Конституции РФ, федеральных законов и других нормативно-правовых актов, касающихся государственного управления и государственной службы, вплоть до должностного регламента (должностной инструкции).

Конкретные квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам государственных служащих устанавливаются нормативным актом государственного органа с учетом его задач и функций и включаются в должностной регламент служащего. То есть на гражданской службе РФ имеются общие квалификационные требования для всех должностей и особые для каждой конкретной должности.

В целом реализация квалификационных требований к должностям гражданской службы направлена на обеспечение высокого уровня профессионализма и компетентности кадров нашей административной власти.

Квалификационные требования к конкретным должностям гражданской службы находят свое выражение в должностном регламенте гражданского служащего. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 2004 г. № 79-ФЗ впервые определил содержание этого документа (ст. 47). Его значение заключается в том, что вся профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, утверждаемым представителем нанимателя и являющимся составной частью административного регламента государственного органа.

В должностной регламент включаются:

- квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемые к гражданскому служащему, замещающему соответствующую должность гражданской служ-

бы, а также к образованию, стажу государственной службы или стажу (опыту) работы по специальности;

- должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего;
- перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения;
- перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и проектов управленческих и иных решений;
- сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений;
- порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также с организациями;
- перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа;
- показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности служащего.

Результаты исполнения должностного регламента служащим обязательно учитываются руководством при проведении конкурса на замещение более высокой вакантной должности гражданской службы, при проведении аттестации, квалификационного экзамена, планировании служебной карьеры чиновника.

8.3. Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы

Наряду с категориями и группами систематизация и упорядоченность должностей государственной службы РФ обеспечивается учреждением перечня должностей в форме реестров. Действующее законодательство предусматривает два вида реестров должностей государственной гражданской службы: Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы и реестры должностей гражданской службы субъектов Российской Федерации. Вместе они составляют *Сводный реестр должностей государственной службы Российской Федерации*.

Реестр должностей федеральной государственной службы согласно Федеральному закону № 58-ФЗ¹ образуют перечни:

- должностей федеральной государственной гражданской службы;
- типовых воинских должностей;
- типовых должностей правоохранительной службы.

Все эти перечни утверждаются Президентом РФ. Реестры должностей государственной гражданской службы субъектов РФ утверждаются законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ.

Новый Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы утвержден указом Президента РФ № 1574 от 31 декабря 2005 г. Он устанавливает, что все должности федеральной государственной гражданской службы, учреждаемые федеральными законами и указами Президента РФ, подлежат включению в Реестр.

Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы представляет собой письменный перечень их наименований, разделенный на виды по государственным органам, категориям и группам должностей. В Реестре установлена цифровая семизначная кодификация каждой внесенной в него должности гражданской службы. В регистрационном номере (коде) должности в Реестре первая и вторая цифры — это порядковый номер раздела Реестра, третья — категория должности, четвертая — группа должностей, пятая, шестая и седьмая — порядковые номера должности в Реестре.

Структура реестра отражает классификационные признаки должностей государственной службы и обеспечивает оптимальное соотношение между должностями гражданской службы по их видам и уровням, категориям и группам. Наименования должностей в Реестре унифицированы. Все государственные органы обязаны определять наименования должностей федеральных гражданских служащих строго в соответствии с Реестром. В России не может быть должностей федеральной гражданской службы иных наименований, кроме тех, что предусмотрены в Реестре.

Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы охватывает все ветви государственной власти и включает 22 раздела, например:

- 1) Перечень должностей в Администрации Президента Российской Федерации;
- 2) Перечень должностей в Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

¹ Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». Ст. 9.

3) Перечень должностей в Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

4) Перечень должностей в Аппарате Правительства Российской Федерации;

5) Перечень должностей в федеральных министерствах;

6) Перечень должностей в Управлении делами Президента Российской Федерации;

7) Перечень должностей в Главном управлении специальных программ Президента Российской Федерации;

8) Перечень должностей в федеральных службах и федеральных агентствах.

Перечень должностей в Администрации Президента Российской Федерации. Сюда входят следующие должности.

1. Должности категории «руководители», высшая группа должностей:

- руководитель Администрации РФ 01—1-1—001;
- заместитель руководителя Администрации Президента РФ 01—1-1—002;
- помощник Президента РФ 01—1-1—003;
- помощник Президента РФ — начальник управления Президента РФ 01—1-1—004;
- руководитель протокола Президента РФ 01—1-1—005;
- пресс-секретарь Президента РФ 01—1-1—006;
- полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе 01—1-1—007.

2. Должности категории «помощники (советники)», высшая группа должностей:

- помощник Президента РФ 01—2-1—024;
- советник Президента РФ 01—2-1—025;
- старший референт Президента РФ 01—2-1—026;
- референт Президента РФ 01—2-1—027;
- помощник секретаря Совета безопасности РФ 01—2-1—028;
- помощник полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе 01—2-1—029;
- помощник руководителя Администрации Президента РФ 01—2-1—030.

3. Должности категории «специалисты», высшая группа должностей:

- референт канцелярии Президента РФ, референтуры Президента РФ; секретариата руководителя Администрации Президента РФ, аппарата Совета безопасности РФ, управления Президента РФ 01—3-1—031;
- главный федеральный инспектор 01—3-1—032;

- военный инспектор РФ 01—3-1—033;
- начальник департамента 01—3-1—034;
- руководитель аппарата заместителя руководителя Администрации Президента РФ 01—3-1—035;
- руководитель аппарата помощника Президента РФ 01—3-1—036.

Главная группа должностей:

- заместитель начальника департамента 01—3-1—037;
- федеральный инспектор 01—3-1—038;
- главный советник 01—3-1—039;
- советник 01—3-1—040.

Ведущая группа должностей:

- консультант 01—3-1—041;
- специалист-эксперт 01—3-1—042.

4. Должности категории «обеспечивающие специалисты», ведущая группа должностей:

- ведущий специалист 01—3-1—043.

Старшая группа должностей:

- старший специалист 1-го разряда 01—3-1—044;
- старший специалист 2-го разряда 01—3-1—045.

Всего в Администрации Президента РФ 45 наименований должностей гражданской службы.

По аналогии с Реестром должностей федеральной государственной гражданской службы разрабатываются и формируются реестры должностей государственной гражданской службы субъектов РФ. Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта Федерации утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ с учетом положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, а также структуры государственных органов, наименований, категорий и групп должностей государственной гражданской службы России, установленных Реестром должностей федеральной государственной гражданской службы.

Прохождение государственной гражданской службы

- 9.1. Теоретические основы прохождения государственной службы
 - 9.2. Основные типы процесса государственной службы
 - 9.3. Правовые и организационные основы прохождения государственной гражданской службы Российской Федерации
-

Прохождение государственной службы — важнейший элемент института государственной службы, поскольку на данном временном этапе реализуется правовой, должностной и социальный статус работников государственного аппарата.

Прохождение государственной службы во многом предопределяет ее становление как профессиональной служебной деятельности, как правового, социального и организационного института. Оптимизация порядка прохождения государственной гражданской службы сегодня одно из главных направлений реформирования и развития системы государственной службы современной России.

Актуальность данной темы очевидна как теоретически, так и практически, поскольку позволяет сформулировать не только понятие, цель, принципы и функции прохождения государственной службы, но и представить его основные этапы, содержание, увидеть перспективы оптимизации прохождения гражданской службы. Это имеет принципиальное значение для всей системы государственной службы Российской Федерации, для каждого государственного служащего.

9.1. Теоретические основы прохождения государственной службы

При всей своей актуальности проблема прохождения государственной службы еще не получила полного теоретического освещения в современной научной литературе. Ни в законодательстве, ни в литературе нет четкого и единого понимания и определения этого понятия. В широком смысле прохождение государственной службы включает в себя все аспекты служебно-государственных отношений: правовой, социальный, организационный, личностный, технологический. Каждый аспект имеет свою специфику. Так, предмет правового аспекта — правовое обеспечение и регулирование прохожде-

ния государственной службы. Социальный аспект отражает социальный смысл и назначение прохождения государственной службы. Организационный аспект включает в себя организационные начала ее прохождения. Личностный аспект выражается в возможности реализации служащими в ходе исполнения служебных обязанностей своих способностей. Технологический аспект представляет собой набор технологий и процедур, обеспечивающих прохождение чиновниками государственной службы.

В настоящее время в подходах к определению прохождения государственной службы встречаются разные толкования. Особо следует выделить два подхода: правовой и социологический.

Правовой подход заключается в следующем:

- прохождение государственной службы юристы рассматривают как систему определенных юридических фактов, характеризующих служебно-правовое положение государственного служащего, отражаемое в его личном деле. К фактам подобного рода праведы относят замещение должности государственной службы, присвоение очередного классного чина, увеличение денежного содержания, направление на профпереподготовку и повышение квалификации и т.д.;
- в юридической науке прохождение государственной службы определяется с позиции правового регулирования как весь комплекс правовых отношений между государственными органами и госслужащими как сторонами служебного и трудового права (права, обязанности, ограничения, запреты, социальные гарантии, ответственность государственных служащих, аттестация, конкурсы и т.д.);
- определяя прохождение государственной службы как правовой институт, юристы формулируют его как процесс реализации государственными служащими нормативно-правовых требований, в соответствии с которыми осуществляется выполнение ими своих прав и обязанностей, продвижение по службе и т.д.

В рамках *социологического подхода* процесс прохождения государственной службы учеными рассматривается как:

- 1) социальный институт;
- 2) статусно-ролевая структура;
- 3) система социальных форм, правил, стандартов освоения и изменения социальных статусов и социальных ролей государственных служащих, их места в иерархии должностей государственной службы.

В процессе прохождения государственной службы служащие осваивают и реализуют законы, традиции, нравственные нормы, ха-

ракторные не только для правового, но и для социального статуса чиновника. Достигнутые в ходе службы государственным гражданским служащим статусы закрепляются с учетом его способностей, квалификации, личных связей, везения и т.д. в иерархии должностей государственной службы.

Сопоставление разных точек зрения дает возможность выявить многоуровневый характер и сложность содержания данного понятия. Оптимальным является комплексный подход к определению этого явления. Поэтому *прохождение государственной службы* — это система правовых, организационных и социальных мер, определяющих порядок, процедуру, содержание и основные этапы прохождения службы; это комплекс отношений, возникающих между государством и государственными служащими в процессе осуществления государственно-служебных полномочий; это, наконец, определенные технологии прохождения службы.

Цель, функции и принципы прохождения государственной службы.

При прохождении государственной службы *цели* — это прежде всего обеспечение эффективного функционирования института государственной службы как механизма реализации задач и функций государства; реализация права государственного служащего на его служебный рост и свободное использование своих способностей, знаний и умений.

При организации прохождения государственной службы важно учитывать присущие данному процессу *функции*, под которыми в данном случае подразумеваются специальные направления работы уполномоченных на то органов и должностных лиц, связанных с отбором, движением кадров и т.д.:

1) функция кадрового прогнозирования на государственной службе, вытекающая из необходимости расчета потребности в кадрах государственных служащих;

2) функция планирования прохождения государственной службы, исходящая из прогнозных обоснований и включающая введение всего процесса прохождения службы в строгие административные и временные рамки;

3) функция служебной мобильности, т.е. ротации и перемещения кадров по должностной вертикали или горизонтали, движения кадров по службе;

4) функция ранжирования кадров государственных служащих по категориям, группам должностей, классным чинам, воинским и специальным званиям;

5) функция профессионального развития — профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, повышения уровня их профессионализма и компетентности;

б) функция учета кадров и стажа государственных служащих, документационного оформления прохождения государственной службы.

Осуществление этих функций обеспечивает упорядоченность и плавность процесса прохождения государственной службы чиновниками.

Как показывает анализ, по *периодизации* прохождения государственной службы включает в себя три основных типа:

- 1) поступление (прием) на государственную службу;
- 2) пребывание на государственной службе (служебная карьера);
- 3) прекращение государственной службы.

В теории и практике государственной службы большое значение имеют принципы ее прохождения — основные правила, исходные моменты ее организации и функционирования.

Принципы прохождения государственной службы можно условно разделить на два вида: базовые и специальные.

К *базовым* (конституционным) *принципам* прохождения государственной службы следует отнести:

- принцип законности прохождения службы;
- принцип социальной справедливости прохождения службы;
- принцип стабильности кадров в процессе осуществления государственно-служебных отношений;
- принцип служебного роста государственных служащих в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой.

Специальные принципы прохождения государственной службы можно классифицировать на три группы: приема и поступления (отбора) лиц на государственную службу; собственно прохождения государственной службы, или пребывания на службе; прекращения государственной службы.

К принципам *приема и поступления* (отбора) лиц на государственную службу относятся:

- конституционный принцип — равный доступ граждан на государственную службу (в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой);
- отбор кадров на государственную службу в соответствии с предъявляемыми квалификационными требованиями, критериями и правовыми нормами;
- социально-демографическая представительность — наличие в системе государственной службы представителей различных слоев населения страны (по полу, возрасту, образованию, этнической принадлежности и т.д.); жесткого квотирования при этом не должно быть;
- исключение всякой дискриминации при приеме на государственную службу.

В принципы *пребывания* на государственной службе следует включить:

- конституционный принцип свободной реализации своих способностей служащих к труду, государственной службе (ст. 37);
- принцип полной и безусловной реализации государственным служащими предоставленных им законом служебных прав и обязанностей, что лежит в основе их деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов;
- принцип стабильности (пожизненности найма) государственной службы;
- карьерного прохождения государственной службы — бессрочного пребывания на службе (в настоящее время на основании этого принципа работают государственные гражданские служащие категории «специалисты» и «обеспечивающие специалисты», частично «руководители»);
- принцип срочного прохождения государственной службы, которое осуществляется на определенный срок на основе срочного служебного контракта (сейчас на основании этого принципа проходят службу гражданские служащие категории «помощник (советник)» и в ряде случаев — «руководители»);
- принцип правового регулирования, отражающий четкую регламентацию прохождения государственной службы; закон должен точно определять порядок назначения на должность, зачисления в кадровый резерв, продвижения по службе и т.д.;
- принцип мотивации и стимулирования прохождения государственной службы, продвижения по ней, выражающийся в создании материальных и моральных стимулов к службе;
- принцип служебного роста, продвижения кадров по службе и выдвижения их на вышестоящие должности, учитывая уровень их профессиональных, деловых и личностных качеств;
- принцип выдвижения на должность через кадровый резерв, формирующийся на конкурсной основе;
- принцип периодического обновления, ротации кадров; обновление кадрового состава должно быть планомерным, гласным и всесторонне обоснованным;
- принцип профессионального развития — реализация служащим своего права на профессиональную переподготовку, повышение квалификации, стажировку за счет средств государственного бюджета;
- принцип государственной гарантии правовой и социальной защищенности государственных служащих (реализация этого принципа означает, что человек на государственной службе находится под защитой государства и пользуется рядом за-

конных льгот и преимуществ по сравнению с другими гражданами).

К принципам *прекращения* государственной службы относятся:

- принцип добровольного в любое время увольнения государственного служащего со службы — по собственному желанию; по выслуге лет, хотя и нет предельного возраста (это дает право служащему досрочно выйти на пенсию);
- принцип прекращения службы по выслуге лет в связи с уходом на государственную пенсию (65 лет);
- принцип увольнения служащего с государственной службы по инициативе государственного органа в случаях, установленных действующим законодательством.

9.2. Основные типы процесса прохождения государственной службы

Для понимания данной темы важен вопрос *типологии процесса* прохождения государственной службы. В истории государственности разных стран, в том числе и России, существовало несколько типов, или систем, прохождения государственной службы: должностная, патронатная, карьерная, партийная, дифференцированная, трудовая и др. В реальности принципы каждой из этих систем переплетаются, образуя комплексный правовой институт прохождения государственной службы. В советский период государственности в Советском Союзе, например, господствовала партийно-патронатный тип прохождения службы в государственном аппарате. В настоящее время в государственной службе РФ преобладают признаки должностной и в определенной мере патронатной систем.

В *должностной системе* в основе прохождения службы находится утвержденный законодателем (политическим руководством) Реестр государственных должностей государственной службы. В нем сформулированы квалификационные требования, порядок и условия пребывания каждой из них. Прохождение государственной службы осуществляется по должностям в зависимости от решения руководителя. Бывают карьерные скачки от старшей должности до высшей. При этом ликвидация должности в Реестре означает автоматическое сокращение должности государственной службы и прекращение государственно-служебных отношений со служащим.

Положительным моментом здесь является четкость и иерархичность должностной структуры государственной службы, возможность для способных и талантливых людей сделать быструю служебную карьеру. Недостаток этой системы прохождения службы

состоит в том, что продвижение по службе не зависит от стажа и опыта работы, отсутствует плавный поэтапный должностной рост на конкурсной основе. Процесс повышения или понижения в должности, классном чине зависит не от способностей и таланта человека, а от начальства, знакомств, личных связей. Поэтому здесь нет стабильности службы, здесь возможны карьерные взлеты и падения. Существуют многочисленные барьеры для продвижения большинства чиновников, замедляется их социальная мобильность. Получают высокие назначения и государственные посты немногие личности.

В *патронатной системе* при назначении на должность и при перемещении по службе предпочтение отдается подбору кадров по признакам личной преданности, фаворитизма, знакомства, семейным, родственным и другим связям.

Элементы этой системы ведут начало от феодальных сословно-вассальных отношений с полной зависимостью нижестоящих чинов в иерархии должностей от вышестоящих. В современной российской государственной службе они продолжают воспроизводиться. Существует, например, официальный механизм освобождения служащего от исполнения должностных обязанностей и выведения за штат, усиливающий значение лично-доверительных связей служащих с представителем нанимателя. Такой механизм создает значительные возможности для произвола в кадровой сфере, ведет к необоснованным увольнениям.

Патронатная система назначения особенно проявляет себя при отборе на должности категории «помощники (советники)» по представлению лиц, занимающих должности категории «руководители». Это закрепляет патронатную систему, порой превращая государственную службу в служение отдельным руководителям. В этом заключается ее недостаток. Положительно то, что при прохождении службы по такому типу в государственном органе создается единая и сплоченная кадровая команда, преданная интересам руководителя и государственной службы в целом.

Карьерная система государственной службы в настоящее время имеет большое распространение за рубежом, на Западе. Карьерная система существовала в государственной службе монархической России. В соответствии с этой системой работник проводит весь период своей трудовой жизни на государственной службе, в организации с иерархией постов и должностей. Здесь продвижение по должностным ступенькам происходит плавно, в соответствии с заслугами, со стажем и опытом службы. Чиновнику обеспечивается некоторый автоматизм продвижения по служебной лестнице. Ос-

новой механизм прохождения такой службы — система конкурсного отбора на вышестоящие вакантные должности. При этом наиболее способные и удачливые работники могут сделать со временем хорошую карьеру, но добиваются они успеха ценой больших усилий, затрачиваемых в конкурентной борьбе. Положительный момент этой системы — стабильность государственной службы и уверенность в завтрашнем дне. Руководство государственного органа приходит и уходит, а костяк госслужащих остается. Недостаток — сравнительно медленный служебный рост, нивелирование способностей служащих.

Существует и *дифференцированная (статусная) система* государственной службы, когда государственные служащие выделены (дифференцированы) в особую категорию лиц, наделенных правом осуществлять функцию государственного управления. В связи с этим они наделяются особым политическим, правовым и социальным статусом, отличным от статуса других работников. Существует особая корпорация, каста чиновников, возвышающаяся над народом.

По действующему российскому законодательству государственные служащие заметно выделяются из числа иных работников непроизводственной сферы общественного труда. Они имеют особые права, обязанности, ограничения, ответственность, государственные гарантии. Им присваиваются классные чины, они проходят конкурс, аттестацию. Для них предусмотрены иные процедуры прохождения государственной службы. Российские чиновники имеют особый правовой и социальный статус, включающий наряду с правоограничениями и запретами ряд важных социально-бытовых и пенсионных льгот, не предусмотренных Трудовым кодексом РФ.

В *трудовой системе* прохождения государственной службы, наоборот, чиновничество не выделяется из общей массы работников. В этой системе на государственных служащих распространяются нормы трудового законодательства, поскольку отсутствует законодательство о государственной службе.

Длительное время в Советском Союзе господствовала *партийная система* прохождения государственной службы, которая основывалась на принадлежности к единственной в стране — коммунистической — партии. Членство в партии считалось необходимым условием работы в государственном аппарате и замещения номенклатурной должности. Место в должностной иерархии определялось исключительно положением в партии. Чем выше был партийный пост, тем выше находился тот или иной чиновник на должностной лестнице в государственном аппарате. Как правило, союзным ми-

нистром мог быть только член ЦК партии. Председатель Совета министров СССР был обязательно членом политбюро ЦК КПСС. Такая же картина наблюдалась и на республиканском, краевом, областном уровнях власти.

Механизмом реализации партийной системы был институт номенклатуры, когда назначения на те или иные руководящие должности проводились партийными комитетами из номенклатурного списка. Партийные комитеты разного уровня утверждали кандидатов на номенклатурные должности в государственном аппарате, в военной, правоохранительной, хозяйственной, образовательной, научной и культурной сферах.

В современных условиях партийная система не имеет столь явного характера. Но ее влияние в современной России заметно усиливается. Современная политическая практика и действующее законодательство РФ все более доказывают усиление роли партии, имеющей большинство в законодательной власти, в государственном управлении и влияния на административную власть. Довольно часто условием приема и прохождения государственной службы становится лояльность партии, а убеждения служащего превращаются в фактор его должностного роста.

О том, что политическая ангажированность способствует карьере, сейчас заявляют около половины опрошенных государственных служащих России, особенно высшего звена. Среди респондентов 10% отметили, что их политическая ориентация мешает продвижению по службе¹. Во многом это связано с неразвитостью и слабой социальной дифференциацией современной партийной системы России, господством в ней «карманных» партий.

В конце XX в. в ряде европейских стран сильное влияние партийных систем сменилось более мягкой формой партийного патроната по отношению к государственной администрации. В ФРГ, например, численность членов партии на государственной службе рассматривается как гарантия лояльности бюрократии политическому режиму. В результате борьбы партий за влияние на органы администрации возникли и утвердились определенные принципы партийного патроната. Важнейшим, в частности, является принцип пропорционального представительства партий в органах государственного управления. Наряду с этим партии стремятся расширить свое влияние в системе государственной службы путем назначения своих членов на ключевые посты в высших звеньях административной власти. Аналогичный процесс происходит и в современной России. У правящей проправительственной партии всегда будет желание усилить и дополнить свою политическую власть административной.

¹ Социологические исследования в системе государственной службы (1992—2002).

Социологические исследования позволяют сделать вывод о высокой ориентации государственных служащих РФ на карьерный тип прохождения государственной службы, обеспечивающий ее стабильность и уверенность чиновников в завтрашнем дне. Недостаток существующей в России должностной системы прохождения государственной службы с элементами патронатной становится очевидным. Ускоряя должностное продвижение небольшой элитной части чиновников, она замедляет должностную и социальную мобильность основной массы государственных гражданских служащих.

В этой связи уместны некоторые научно-практические рекомендации. Так, целесообразно направить усилия российских ученых и практиков администрирования на изучение сущности и условий перехода от должностной к карьерной, стабильной системе прохождения государственной службы. Очень важно выявить при этом ценностно-мотивировочные установки государственных служащих, оценить опыт реализации принципа несменяемости или ротации кадров в отдельных государственных органах, провести соответствующий эксперимент. Необходимо внимательно изучить опыт пожизненной государственной службы в монархической России.

Следует перенимать и передовой зарубежный опыт. В западноевропейских странах и США несменяемость чиновников выражается в заключении контрактов бессрочного характера и установлении точных, исчерпывающих перечней обстоятельств, ведущих к прекращению государственно-служебных отношений, а также в обязательном автоматическом повышении человека в должности при наступлении обстоятельств, указанных в правовых актах, например получение дополнительного профессионального образования, достижение определенного стажа работы, качественное выполнение особо важного задания. Там принцип один — повышение в должности через профессиональные заслуги.

9.3. Правовые и организационные основы прохождения государственной службы Российской Федерации

Институт прохождения государственной службы Российской Федерации устанавливается законодательством РФ о государственной службе — федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, иными нормативными правовыми актами. Прохождение государственной гражданской службы регулируется Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ, указами Президента РФ о Реестре, конкурсе, аттестации гражданских служащих и т.д. Порядок прохождения государственной военной и правоохранительной службы регулируется соответствующими законами.

тельной службы устанавливается специальными федеральными нормативными правовыми актами.

Первая попытка дать правовое определение сущности, содержания и порядка прохождения государственной службы в Российской Федерации была предпринята в 1995 г. в Федеральном законе № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», который сейчас не действует. Глава 4 данного правового акта определила условия поступления граждан на государственную службу, порядок проведения конкурса, испытания и аттестации государственного служащего, основания для прекращения государственной службы. Законодатель, не дав правового определения понятия и содержания прохождения государственной службы работниками госаппарата, установил лишь общие подходы к данному процессу.

В главах 8 и 9 Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации 2001 г. было дано правовое толкование таким проблемам, как поступление граждан России на государственную службу и собственно прохождение государственной службы. Было заявлено о переходе от поступления на государственную службу в порядке назначения к приему по конкурсу. Поступление граждан России на государственную службу должно осуществляться на условиях состязательности и равенства требований, предъявляемых к участникам конкурса. Была дана достаточно детальная характеристика содержания, порядка и основных условий прохождения государственной службы Российской Федерации, а также характеристика служебного контракта.

Действующее законодательство РФ о государственной службе (федеральные законы № 58-ФЗ и 79-ФЗ) в соответствии с положениями Концепции регламентирует процесс прохождения государственной службы следующим образом.

Прохождение службы начинается с *приема (поступления)* граждан на государственную службу, который представляет собой систему политических, правовых и организационных мер, принимаемых государственными органами в целях привлечения к государственной службе работников, имеющих знания, навыки и умения, необходимые для исполнения должностных полномочий, задач и функций государственной службы.

Прием на государственную службу означает приобретение государственным служащим особого правового статуса, т.е. особых прав и обязанностей, гарантий и ответственности. Он осуществляется с помощью конкурса, назначения, испытания, подписания служебного контракта. В ходе приема обычно обнаруживается противоречие между конституционным правом равного доступа граждан к государственной службе и высокими требованиями к государственным служащим.

Принимает на государственную службу представитель нанимателя — руководитель государственного органа либо представитель указанного руководителя, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта РФ, т.е. наниматель служащего — *государство*. Это означает, что государственный служащий служит не своему государственному органу или руководителю, а государству.

Представители нанимателя (руководители государственного органа) осуществляют свои функции по приему граждан на государственную службу самостоятельно, поскольку наделены для этого необходимыми полномочиями.

Гражданин, поступающий на гражданскую службу, предъявляет представителю нанимателя документы:

- заявление с просьбой о приеме на гражданскую службу и за-мещении конкретной должности;
- собственноручно заполненную и подписанную анкету;
- паспорт;
- трудовую книжку;
- страховое свидетельство обязательного пенсионного страхо-вания;
- свидетельство о постановке физического лица на учет в на-логовом органе;
- документы воинского учета;
- документ об образовании;
- сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущест-венного характера.

Поступление на государственную службу нормативно определя-ется ст. 12 Федерального закона «О системе государственной служ-бы Российской Федерации» и ст. 21 Федерального закона «О госу-дарственной гражданской службе Российской Федерации». Эти правовые акты устанавливают общие условия поступления на госу-дарственную службу или требования к поступающим на государст-венную службу. *Условия поступления* — это юридические факты, при наличии которых могут возникнуть государственно-служебные отношения между государством и гражданином. На государствен-ную службу России вправе поступать граждане Российской Федера-ции, владеющие государственным языком Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, соответствующие квалификационным требованиям, по служебному контракту.

Федеральным законом о виде государственной службы или за-коном субъекта РФ могут быть установлены дополнительные требо-вания к гражданам при поступлении на государственную службу по

контракту. Так, Законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закреплено, что поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса с оценкой профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы¹.

Гражданство Российской Федерации предусматривает следующее. Право поступать на государственную службу имеют только граждане РФ. Иностранные граждане или лица без гражданства не могут быть государственными служащими в России. Это очевидно — административная власть в стране не может быть передана иностранцам. Вместе с тем в ноябре 2003 г. в Закон «О системе государственной службы Российской Федерации» была введена ст. 18.1, на основании которой в России может быть предусмотрено поступление иностранных граждан на военную службу по контракту. Речь идет только о гражданах бывшего СССР, которые теперь являются для россиян иностранцами, но которые хотели бы служить в Российской армии с последующим получением российского гражданства.

Не могут быть приняты на гражданскую службу и граждане России, имеющие двойное гражданство. Но, если у Российской Федерации есть международный договор с каким-либо государством, оговаривающий данный момент, то в этом случае человек с двойным гражданством может быть принят на государственную службу России. Но таких договоров немного.

Владение государственным языком — обязательное условие поступления на все виды государственной службы России. Согласно Конституции РФ государственный язык Российской Федерации на всей ее территории — русский. Значит, каждый федеральный государственный служащий и государственный служащий субъекта Федерации обязаны свободно владеть этим языком. Владение государственным языком означает определенный уровень знания языка. Однако, к сожалению, единые стандарты для проведения экзамена на знание русского языка при приеме на государственную службу отсутствуют, да и такой экзамен не проводится.

Возраст от 18 лет — следующее обязательное условие поступления на государственную службу. В отличие от Трудового кодекса РФ, допускающего прием на работу с 16 лет, а в определенных случаях — с 14 лет, право поступления на государственную службу гражданин получает с 18 лет. Это обусловлено спецификой служеб-

¹ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Ст. 21, 22.

ной деятельности, более высокой ответственностью государственного служащего за выполнение установленных задач и функций и дополнительными требованиями, предъявляемыми к государственным служащим.

При поступлении на государственную службу должно обязательно определяться *соответствие граждан квалификационным требованиям*, которые установлены действующим законодательством. В число общих требований входят: требования к уровню профессионального образования, стажу государственной службы или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Для каждой категории и группы должностей государственной гражданской службы РФ устанавливаются дополнительные квалификационные требования.

Служебный контракт представляет собой соглашение между представителем нанимателя (государственным органом) и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении конкретной должности гражданской службы.

Понятие и порядок заключения служебного контракта рассматриваются в гл. 5 и 6 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Служебным контрактом устанавливаются *права и обязанности сторон*. Представитель нанимателя обязуется предоставить гражданину, поступающему на гражданскую службу, возможность прохождения гражданской службы; замещения определенной должности этой службы; своевременно и в полном объеме получение служащим денежное содержание, а также государственные социальные льготы.

Гражданин, поступающий на гражданскую службу, обязуется исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом и соблюдать служебный распорядок государственного органа.

Существенными условиями служебного контракта являются:

- наименование замещаемой должности гражданской службы;
- дата начала исполнения должностных обязанностей;
- права и обязанности гражданского служащего в соответствии с должностным регламентом;
- права и обязанности представителя нанимателя;
- условия профессиональной служебной деятельности, компенсации и льготы;
- режим служебного времени и времени отдыха;
- условия оплаты труда;
- виды и условия медицинского и социального страхования.

Подписание служебного контракта — неотъемлемое условие поступления на государственную службу. Контракт заключается в письменной форме в двух экземплярах, каждый из которых подписывается сторонами. В служебном контракте предусматривается ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых на себя обязательств.

Служебный контракт бывает двух видов: на неопределенный срок и срочный. Срочный служебный контракт (от одного до пяти лет) заключается в случаях, когда отношения, связанные с гражданской службой, не могут быть установлены на неопределенный срок с учетом категории замещаемой должности или условий прохождения службы.

Срочный служебный контракт заключается в случае:

- замещения отдельных должностей гражданской службы категории «руководители», а также должностей категории «помощники (советники)»;
- замещения должности гражданской службы на период отсутствия гражданского служащего, за которым по закону сохраняется должность гражданской службы;
- замещения должности гражданской службы после окончания обучения гражданином, заключившим договор на обучение в образовательном учреждении с обязательством последующего прохождения гражданской службы;
- замещения должности в дипломатических представительствах и консульских учреждениях РФ за пределами территории России;
- замещения должности в государственном органе, образованном на определенный срок или для выполнения определенных задач и функций;
- замещения временной должности гражданской службы;
- достижения гражданским служащим, замещавшим должность на основании бессрочного служебного контракта, возраста 60 лет (его служебный контракт перезаключается на срочный срок от одного года до пяти лет).

С гражданскими служащими категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты» заключается служебный контракт на неопределенный срок. Это «карьерные» служащие, осуществляющие свою служебную деятельность на условиях пожизненного найма.

Вызывают интерес мотивы поступления на государственную гражданскую службу. В иерархии предпочтений федеральные государственные служащие поставили на первое место такой мотив, как гарантия постоянной работы, стабильного положения (44,7%), а далее по убывающей: желание принести пользу обществу и государству (36,0%), стремление реализовать себя, свои профессиональные качества (33,4%), обеспечить служебную карьеру, служебный рост

(21,9%), желание получить связи с «нужными» людьми (17,6%), стремление занять престижное место в обществе (17,0%), желание повысить свое материальное благосостояние (16,1%), стремление заработать высокую государственную пенсию (10,0%), не было иного выбора (7,2%)¹. Эти данные были получены при опросах в 2000 г., но и сегодня ситуация мало изменилась.

Действующим законодательством определены основные моменты *собственно прохождения* государственной службы, т.е. пребывания на ней. Закон «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ устанавливает, что прохождение государственной службы включает в себя:

- 1) назначение на должность;
- 2) присвоение классного чина, воинского и специального звания, дипломатического ранга;
- 3) аттестацию, квалификационный экзамен²;
- 4) другие обстоятельства в соответствии с действующим законодательством РФ.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ включает в понятие «прохождение гражданской службы»: должностной регламент, аттестацию гражданских служащих и квалификационный экзамен. На наш взгляд, такой подход обедняет гораздо более емкое содержание понятия «прохождение государственной службы». Более широко и предметно процесс прохождения государственной службы представлен в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации 2001 г. В этом документе говорится, что прохождение государственной службы содержит следующие элементы:

- 1) назначение на должность государственной службы;
- 2) исполнение должностных (служебных) обязанностей;
- 3) конкурсное замещение вакантной должности государственной службы либо включение в кадровый резерв;
- 4) должностной и профессиональный рост;
- 5) обновление или ротация кадров;
- 6) оценку соответствия государственного служащего замещаемой должности (аттестация, квалификационный экзамен);
- 7) освобождение от должности государственной службы;
- 8) увольнение с государственной службы;
- 9) иные обстоятельства прохождения государственной службы.

¹ *Отчет* по НИР «Становление и перспективы развития кадрового корпуса государственной службы Российской Федерации». М.: РАГС, 2000.

² Более подробно данные элементы прохождения государственной службы рассматриваются отдельно.

Ключевым моментом в прохождении государственной службы являются *отбор* и *назначение служащего* в соответствии с результатами конкурса (там, где он должен проводиться) на новые должности государственной службы, т.е. продвижение по службе. Замещение новой вакантной должности государственной службы и поступление на государственную службу — это разные процедуры и кадровые технологии. Их объединяет то, что в обоих случаях происходит конкурс.

Степень удовлетворения государственной гражданской службой показывают данные социологического опроса, проведенного в одном из федеральных государственных органов. Полностью удовлетворены — заявили 17% гражданских служащих, скорее удовлетворены, чем не удовлетворены, — 54, скорее не удовлетворены — 17, не удовлетворены — 5% служащих¹. Сейчас существует устойчивая тенденция увеличения числа тех лиц, кто вполне удовлетворен государственной гражданской службой, особенно в Москве.

Одним из важных элементов (этапов) прохождения государственной службы является ее *прекращение*; законом установлены основания и порядок прекращения служащим государственно-служебных отношений. Уход с государственной службы может осуществляться в двух формах: увольнения и отставки. Разница заключается в том, что, будучи уволенным, служащий находится в запасе, в кадровом резерве, а отставка — это полный и безвозвратный уход. Это характерно для военной службы. Институт отставки на гражданской службе пока еще не отрегулирован.

Инициаторами увольнения могут быть либо государственный орган, либо сам служащий. Увольнение по инициативе руководителя государственного органа осуществляется в случаях достижения определенного возраста, прекращения гражданства РФ, несоблюдения обязанностей и ограничений для государственных служащих, разглашения государственной тайны. К увольнению и отставке побуждают возраст, выслуга лет, сокращение занимаемой должности, увольнение в резерв, а также несогласие служащего с решениями государственного органа.

Основания прекращения государственной службы, в том числе основания увольнения в запас или в отставку государственного служащего, устанавливаются федеральными законами о видах государственной службы. По действующему законодательству замещение должности гражданской службы гражданским служащим по достижении им возраста 65 лет — предельного возраста пребывания на гражданской

¹ *Актуальные* проблемы государственной службы и кадровой политики в Российской Федерации. С. 36—37.

службе — не допускается¹. Далее с согласия гражданина и по решению представителя нанимателя с ним может быть заключен срочный трудовой договор на замещение в этом государственном органе должности, не являющейся должностью гражданской службы.

Установление возрастного критерия для поступления на гражданскую службу и нахождения на ней не является ущемлением прав людей солидного возраста и не противоречит конституционной норме о равном доступе граждан к государственной службе.

На сегодняшний день федеральным законодательством предусмотрены определенные *основания прекращения* отношений государственной службы: добровольное увольнение государственного служащего со службы по собственному желанию; по выслуге лет, в случае когда нет предельного возраста; по достижении предельного возраста в связи с уходом на государственную пенсию; увольнение служащего с государственной службы по инициативе государственного органа в соответствии с законодательством о государственной службе. Следует иметь в виду, что освобождение от должности государственной службы не всегда означает его увольнение или отставку со службы. Но увольнение с государственной службы всегда означает прекращение действия служебного контракта.

Статья 33 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ довольно четко определяет *общие основания* прекращения служебного контракта, освобождения служащего от замещаемой должности и увольнения с гражданской службы:

- обоюдное соглашение сторон служебного контракта;
- истечение срока действия срочного служебного контракта;
- расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего;
- расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя;
- перевод гражданского служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган или на государственную службу иного вида;
- отказ гражданского служащего от предложений для замещения иной должности гражданской службы либо от профессиональной подготовки или повышения квалификации в связи с сокращением должностей гражданской службы;
- отказ гражданского служащего от предложений для замещения существенных условий служебного контракта;

¹ Федеральный закон № 79-ФЗ.

- отказ гражданского служащего от перевода на иную должность гражданской службы по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением;
- отказ гражданского служащего от перевода в другую местность вместе с государственным органом;
- выход гражданского служащего из гражданства Российской Федерации;
- несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств, установленных федеральными законами;
- нарушение запретов, связанных с гражданской службой;
- отказ гражданского служащего от замещения прежней должности гражданской службы при неудовлетворительном результате испытания.

Наряду с этим если по результатам аттестации аттестационная комиссия принимает решение, что гражданский служащий не соответствует замещаемой должности гражданской службы, то этот служащий переводится на другую (низшую) должность гражданской службы или ему предоставляется возможность профессиональной переподготовки либо повышения квалификации. При отказе гражданского служащего от предложений для замещения иной должности гражданской службы либо от профессиональной подготовки либо повышения квалификации руководитель вправе освободить его от замещаемой должности и уволить с гражданской службы.

В любом случае государственный служащий при его увольнении имеет право обжаловать факт прекращения государственной службы в суде.

Интересен «закон ухода со службы», или «закон пенсионера», в формулировке английского ученого и литератора С. Паркинса, сделанной им еще в начале прошлого века. Его «закон пенсионера» требует, во-первых, при исчислении пенсионного возраста исходить из возраста не того человека, о чьей отставке идет речь, а его преемника, во-вторых, удаляться от дел постепенно, уменьшая объем работ за год-два до ухода, и после увольнения обязательно иметь про запас какое-нибудь занятие на несколько лет вперед¹.

Организация прохождения государственной службы. Прохождение государственной службы требует не только правового регулирования, но и четкой организации. В процессе прохождения службы укрепляется или изменяется не только правовой, но и организационный, социальный статус государственного служащего, его место в иерархии должностей, в структуре государственной службы. Орга-

¹ Паркинсон С.Н. Законы Паркинсона. М., 1995.

низация прохождения государственной службы воплощается в действиях представителя нанимателя или мерах органов управления государственной службой по обеспечению внутренней упорядоченности государственной службы, согласованности, совершенствованию взаимосвязей между государственными служащими и другими компонентами государственной службы. В этом процессе вырабатываются организационные нормы, способы, процедуры, правила, стандарты, традиции, которые находят отражение в принципах организации, формах, методах проведения приема на государственную службу, испытания, исполнения служащими полномочий, передвижения по горизонтали и вертикали, а также прекращения служебных отношений.

Так, организация приема на государственную службу включает методы изучения и критерии отбора кандидатов. Наиболее распространенными в настоящее время являются такие методы оценки, как биографический; анализ результатов предыдущей деятельности; наблюдение; беседа; сбор отзывов, характеристик, рекомендаций; испытание на конкретных поручениях; групповая дискуссия; диагностика личных качеств; деловые игры; экспертный опрос; тестирование и др. Каждый из методов реализуется с помощью процедур, операций, которые в совокупности образуют организационную технологию.

Руководителям государственных органов и их структурных подразделений особо следует обратить внимание на организацию приема граждан на государственную службу. На этом этапе следует профессионально определять и оценивать качества будущих чиновников, которым будут даны управленческие функции и право работать с людьми, представляя государство. Именно здесь надо отсеивать лиц, неспособных к административной, распорядительной и исполнительной деятельности. Задача защиты общества от непрофессионалов по-прежнему актуальна.

Несмотря на то что в последние годы должностные лица ужесточили требования к приему граждан на государственную службу, организация приема нуждается в совершенствовании. Следует создать единый банк вакансий должностей гражданской службы хотя бы в рамках одного государственного органа. Необходимо регулярное информирование населения о проведении конкурсов на государственной службе и об их итогах.

Большого внимания требует организация собственно прохождения государственной службы — регулирования профессиональной деятельности, ротации кадров, формирования и подготовки кадрового резерва, выдвижения на новые должности. Этот процесс свя-

зан с применением принципов мотивации деятельности, профессионального развития, выдвижения на вышестоящие должности на основе реальных достижений и профессиональных качеств и др. Нередко это продвижение мало зависит от самих служащих.

Руководители и кадровые службы государственных органов должны уметь организовывать процесс прохождения государственной гражданской службы с различными возрастными категориями служащих. Особое внимание следует уделять молодежи.

В настоящее время руководителям государственных органов важно сделать государственную службу привлекательной в глазах молодежи. С учетом опыта ряда стран целесообразно ускорять карьеру молодых людей, имеющих хорошее образование, привлекая их к работе в государственных органах и предлагая самым способным из них в начале служебного пути довольно высокие посты. Но это не должно стать правилом, поскольку чревато служебными конфликтами поколений.

Свои особенности имеет организация прохождения государственной службы в возрасте 40—45 лет, когда возникает «кризис зрелого возраста». Считается, что к этому возрасту служебная карьера должна быть уже завершена.

Большого внимания требуют служащие в возрасте 50—60 лет, когда у них снижаются физические данные, но приобретен огромный опыт работы. В этом возрасте у людей, как правило, ослабевает чувство карьерного роста, и многие из них считают, что достигли своего служебного «потолка». Для этих лиц часто более важно их материальное и моральное стимулирование даже в случае уменьшения круга обязанностей и ослабления их полномочий.

Сегодня в органах государственной власти имеются серьезные проблемы с прохождением государственной службы в связи с недостаточным организационным регулированием отношений в этой сфере. Прежде всего обращает на себя внимание многолетнее отсутствие системы должностного роста и продвижения кадров. Исследования показывают, что большие группы служащих длительное время (5—10 лет) не передвигаются по службе.

В науке должностное прохождение государственной службы выражается в показателях скорости и интенсивности социальной мобильности. Под скоростью прохождения государственной службы понимается число переходов от одной должности, соответствующей своей категории и группе, по иерархии к другой за определенный период времени, т.е. число преодоленных за это время статусных уровней, пройденных социальных ролей.

Интенсивность прохождения государственной службы представляет собой число государственных служащих, меняющих социаль-

ные позиции по вертикали или горизонтали за определенный отрезок времени. Число таких служащих в их общей численности определяет абсолютную интенсивность должностного прохождения государственной службы. Их удельный вес в общей численности государственных служащих характеризует относительную интенсивность прохождения государственной службы.

Прохождение государственной службы прямо и непосредственно влияет на изменение статуса государственного служащего. В процессе государственной службы укрепляется или изменяется *правовой статус* государственных служащих, т.е. совокупность их прав, обязанностей, ограничений, запретов, ответственности и гарантий. В этом отношении прохождение государственной службы представляет собой систему правовых мер, определяющих порядок и основания приема на государственную службу, испытания, исполнения должностных полномочий, присвоения классов чин, продвижения государственных служащих по горизонтали и вертикали иерархии должностей, а также порядок прекращения государственной службы.

Меняется и *социальный статус* служащих. Для открытой государственной службы характерно то, что социальный статус каждого служащего может повышаться и понижаться в соответствии с его усилиями и способностями. В закрытой государственной службе каждая должностная позиция предписана с момента поступления на эту службу. При этом отсутствуют четкие правила и гарантии должностного продвижения, вследствие чего социальный статус — взлет или падение не зависят от профессиональных качеств и способностей служащих. Между социальными статусами, придаваемыми должностям, группам и категориям государственной службы, в этом случае существуют барьеры, которые затрудняют вертикальную и горизонтальную мобильность служащих.

Замечено, что при повышении должностного и социально-правового статуса государственные служащие, как правило, меняют свое поведение, манеры, этикет, тип взаимоотношений, социальное окружение, получают новые блага и привилегии. В то же время возрастают объем их обязанностей, их ответственность, ограничения в деятельности и поведении, одновременно может возрастать неудовлетворенность результатами работы. Нисходящая мобильность государственных служащих также часто вызывает неблагоприятные последствия, в частности конфронтацию или разрыв первичных связей с друзьями, коллегами и т.д.

Социальный и правовой статус государственного служащего России

- 10.1. Статус государственного служащего: понятие и классификация
 - 10.2. Сущность и признаки социального статуса государственного служащего
 - 10.3. Правовой статус государственного гражданского служащего Российской Федерации
-

Осуществляя свои административно-властные полномочия, государственный служащий служит государству и обществу в соответствии с замещаемой должностью и занимаемым положением, именуемым статусом. Статус интегративно фокусирует в себе и объединяет потенциал государственного служащего. В этом качестве он предстает как важнейшая единица системы государственной службы. Не случайно правовому статусу в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ посвящена отдельная глава (3, ст. 13—20).

Важность изучения данной проблемы обусловлена тем, что ее углубленное и комплексное рассмотрение позволяет полнее представить и оценить понятие, сущность, внутреннюю структуру и функции такого феномена, как статус, т.е. положение государственного служащего. Опыт показывает, что в статусном наборе государственного служащего главенствующую роль играют правовой и социальный статусы. Исследование данной темы дает возможность понять процесс формирования, развития и укрепления статусных основ государственной службы в целом.

10.1. Статус государственного служащего: понятие и классификация

Прежде чем приступить к рассмотрению статуса государственного служащего как главного действующего лица в системе государственно-служебных отношений, целесообразно вначале кратко раскрыть теоретический аспект понятия «статус».

Основы социологической концепции статуса заложил в конце XIX в. немец Макс Вебер¹. Рассматривая социальную структуру общества как многомерную систему, он показал, что в ней важное место наряду с классами и отношениями собственности принадлежит их статусу.

¹ Вебер М. Избранные произведения. М., 1989.

В социологическом смысле понятие «статус» (от лат. status — состояние, положение), первоначально означавшее правовое положение юридического лица, впервые употребил английский ученый Г.Д. Мейн. Вариантов определения понятия много. В настоящее время чаще всего это понятие означает: 1) совокупность прав и обязанностей, определяющих юридическое положение лиц, государственных органов или организаций; 2) установленные государством и обществом меры должного и возможного поведения человека; 3) позицию человека в обществе с определенными правами и обязанностями; 4) модель социального поведения и 5) социальная роль.

Существует несколько вариантов классификации статусов.

Социологи определяют детальную типологию статусов личности, выделяя следующие типы личностных статусов:

1) *естественный статус* — подразумевает прежде всего половозрастные характеристики человека, которые дают возможность сравнивать индивидов между собой, классифицируя их не только по полу и возрасту, но и по формам образа жизни, по ролям и функциям, которые они реализуют, и т.д.;

2) *интегральный статус* — соответствие поведения человека эталонным, базовым образцам поведения, которые доминируют в обществе (это идеальная модель поведения);

3) *профессионально-деятельностный статус* — в нем фиксируется профессиональное, социально-экономическое и производственное положение личности; именно этот тип нам наиболее важен для изучения теории государственной службы;

4) *социально-психологический статус* — в нем отражаются значение и роль конкретной личности как реального партнера в системе внутригрупповых и межличностных отношений (или это лидер, или нет);

5) *темпоральный статус* — зависимое состояние личности, определяемое его отношением к прошлому опыту и будущим перспективам;

6) *маргинальный статус* — пограничный, характеризующий переход личности из одного статуса в другой, из одной социальной среды в другую при кардинальном изменении образа жизни (например, когда принято решение об увольнении работника, но еще нет приказа).

Различают также социальные статусы: *прирожденный* (предписываемый) — социальное происхождение, национальность; *достижимый* (достигаемый) — образование, квалификация. Предписываемый статус дается человеку по праву и факту рождения. Достижимый статус — это место индивида в социальной иерархии позиций, которого он достигает своими собственными усилиями в результате свободного выбора и находится под контролем человека. Достижимый статус в большинстве случаев напрямую связан с должностным положением, тем, который человек занимает в результате своей профессиональной деятельности.

Государственная служба — один из самых важных и необходимых видов общественно полезной профессиональной деятельности людей. Будучи общественно полезной деятельностью, государственная служба определяет социально значимые параметры статуса ее носителя. Служебный характер деятельности указывает на содержание труда, предметом которого является не непосредственное создание материальных ценностей, а обеспечение условий их производства, что влечет своеобразие статусных функций и отношений служащих. Этот вид деятельности реализуется в структуре органов государственной власти с жестко закрепленными статусными предписаниями.

В науке и практике существуют понятия «статус государственной службы» и «статус государственного служащего». Это понятия родственные, но не тождественные.

Статус государственной службы — это ее соотносительное положение в социально-профессиональной структуре общества, формирующееся на основе характера и содержания деятельности государственных служащих и получающее престижную оценку в общественном мнении¹.

Высокий статус российской государственной службы, т.е. ее положение, место и роль в государстве и обществе, нормативно определен Конституцией РФ, федеральными законами «О системе государственной службы Российской Федерации» 2003 г., «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 2004 г. и другими нормативными правовыми актами.

Наряду с правовым фактором уровень статуса государственной службы определяется факторами исторического, политического, психологического и иного порядка.

Статус государственного служащего рассматривается с двух сторон. Во-первых, существует *внешний статус чиновника*, который показывает положение, место и роль государственных служащих как корпоративно-профессиональной категории в обществе среди других социальных групп. Во-вторых, есть *внутренний статус государственного служащего*. Он определяет положение, место и роль каждого чиновника в системе государственной службы. Здесь главную роль играет должностной уровень служащего, т.е. его место в иерархии государственных должностей.

Статус государственного служащего (гражданского, военного и правоохранительного) — это положение, занимаемое им в системе государственной службы; это меры должного и возможного поведе-

¹ Государственная служба: теория и организация. 1998. С. 83—92.

ния служащего, установленные законом в соответствии с занимаемой им должности государственной службы.

Авторы учебного пособия «Государственная служба (комплексный подход)»¹ в содержании понятия «статус государственного служащего» выделяют четыре компонента.

1. Непосредственная причастность по роду работы к подготовке, принятию или проведению в жизнь решений в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государства. Это близко к такой составляющей общего понимания статуса государственного служащего, как политический статус, поскольку основное предназначение государственной службы — реализация политики государства в определенной сфере жизнедеятельности общества — это требует эффективного управления государственной службой как профессиональной деятельностью, повышения престижа профессии служащего.

2. Наличие у государственных служащих правомочий и возможностей выступать в пределах своей компетенции от имени государственного органа (и тем самым — от лица государства), представляя государственный интерес. Данный компонент отражает частично правовой статус, но в то же время является исключительной особенностью именно социального статуса государственного служащего. Определение полномочий — предмет управления государственной службой.

3. Строгая нормативная регламентированность деятельности в формально-процедурном отношении. Эта важная составляющая не только правового, но и социального статуса с довольно широкими возможностями принятия решений на основе субъективной интерпретации как ситуации, так и регулирующих ее законодательных и социальных норм.

4. Принадлежность к особой профессионально-статусной группе. Эта группа состоит из представителей разных профессий, но объединена фактом управленческой работы в государственных органах. В данном случае для чиновника главным становится качественное осуществление целей и функций государства посредством практического исполнения должностных обязанностей и правомочий в государственном аппарате².

Государственный служащий — не только профессионал-управленец, но и *должностное лицо*, в круг полномочий которого входят реализация государственных функций и профессиональное обеспечение выполнения полномочий органов государственной власти. Государственный служащий — это не просто работник, а человек, действующий от имени, по поручению и в интересах госу-

¹ *Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие.* М., 1999. С. 440.

² *Атаманчук Г.В.* Сущность государственной службы. С. 54.

дарства. Он является представителем особой социальной общности граждан, выполняющих властные государственные полномочия, реализуя волю народа посредством исполнения полномочий государства в системе государственных органов, решающих социальные задачи в интересах граждан. В этом *принципиальное отличие* статуса государственных служащих от статуса, например, предпринимателей, цель которых — получение прибыли.

Статус государственного служащего — явление многогранное и многоуровневое. Поэтому его следует классифицировать. Структурно статус государственного служащего включает в себя: личный, гражданский, социальный, правовой, служебный, должностной статусы. Это основные составляющие статусного набора государственного служащего. Наряду с этим многие ученые полагают, что для государственных служащих характерны также нравственный и политический статусы. Этот вопрос является дискуссионным.

Дадим краткую характеристику элементов статусного набора государственных служащих.

Личный (личностный) *статус* государственного служащего основывается на личностных — физических, умственных и социально-психологических характеристиках каждого служащего. Поэтому в любом государственном органе, в коллективе государственных служащих есть свои неформальные лидеры — люди, престиж которых и уважение к ним зависят не от занимаемой должности, а от личных качеств: от их интеллекта, душевности, коммуникабельности и т.д.

Каждый государственный служащий имеет *гражданский статус*. Являясь гражданином страны, чиновник включен в процесс отношений, регулируемых Конституцией РФ и нормами гражданского права. На него как на гражданина распространяется весь комплекс прав и обязанностей, предусмотренных Конституцией. Статус гражданина для государственного служащего — это не только распространение на него прав и обязанностей, установленных и гарантированных всем гражданам страны. Государственная служба дает чиновнику право участия в регулировании дел других людей и организаций. Это обязывает его строго следовать в служебном поведении принципам гражданственности и демократии, стоять на защите прав и свобод людей.

Служебный статус государственного служащего рассматривается в контексте приведенных выше его статусных характеристик, но внутренне структурируется исходя из специфичности положения и состояний человека в процессе государственно-служебной деятельности. Его основой является совокупность взаимосвязанных социально-организационных функций органов государственной власти и

обязанностей государственных служащих. Служебный статус налагает на государственных служащих дополнительные права, обязанности, ограничения и запреты.

Должностной статус определяется замещаемой должностью государственной службы. Чем она выше, тем выше должностной статус чиновника.

Нравственный статус государственного служащего, на наш взгляд, также имеет право на жизнь. В конечном счете качество государственной службы зависит от трех составляющих — эффективности государственного управления, гуманности общества и нравственности власти. Наряду с политическими, административными, социальными принципами организации и функционирования государственной службы, которые зафиксированы в современном законодательстве о государственной службе, есть и нравственные основы и принципы этой службы¹.

Что касается *политического статуса* государственного служащего, то вопрос о его наличии дискуссионен. Но поскольку основное предназначение государственной службы есть реализация в жизнь политики государства, постольку мы можем говорить о политическом или политико-административном статусе чиновника.

10.2. Сущность и признаки социального статуса государственного служащего

Социальный статус следует отличать от статуса личного, т.е. положения, которое занимает человек в зависимости от того, как он оценивается в обществе, коллективе.

Социальный статус человека и гражданина определяется его положением в обществе по отношению к положению других граждан, занятых иными видами деятельности. Являясь по своей природе статичным образованием, он в то же время динамичен по своему ролевому наполнению.

Сущность и содержание социального статуса определяются:

- по социальным отношениям, в которые интегрирован социальный субъект;
- по характеристикам того места, которое субъект занимает в соответствующей социальной системе.

В сфере социальной жизни общества индивиды и социальные группы взаимодействуют по поводу их общественного положения,

¹ Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

места и роли в общественной жизни, т.е. социального статуса. Здесь зарождаются и функционируют интересы, отношения общества и личности, условия труда и быта, здоровья и отдыха. Стержнем социальных отношений являются отношения равенства и неравенства людей по их положению в обществе.

Когда социальные отношения складываются на основе совпадения интересов субъектов, они принимают характер сотрудничества, если же интересы субъектов противоположны, то социальные отношения становятся отношениями борьбы.

По содержанию социальных отношений в социальном статусе выделяются аспекты (статусы) социально-экономический, социально-политический, социально-культурный.

Государственная служба не только является административным элементом конкретного государственного органа, но и позиционируется как социальный институт публичной власти. В рамках социального института государственной службы особое значение приобретает социальный статус ее служащих. В большинстве научных исследований и публикаций по вопросам государственной службы понятие «статус государственного служащего» по своему определению воспринимается как его правовой статус¹. Действительно, ряд ученых и администраторов-практиков понятие «статус государственного служащего» позиционируют только как его правовой статус. Это ошибочная точка зрения, которая сужает видение проблемы.

Социальный статус государственного служащего — это его позиция, положение в обществе, его престиж, уважение, которым он пользуется; это место чиновника в иерархически организованной структуре государственной службы и общества. Престиж основывается прежде всего на том, к какой должностной категории относится служащий и как оценивается эта категория в системе социальной стратификации.

Социальный статус государственного служащего имеет двойное содержание: это, с одной стороны, положение (позиция) его в системе государственной службы, выполняемая им социальная роль, а с другой — его положение в обществе.

Показатель социального положения государственного служащего выражается в законодательно гарантированных государством условиях его жизни (гарантиях) и служебной деятельности. Основные государственные социальные гарантии государственного служащего были рассмотрены выше. Эти гарантии в своей нормативной осно-

¹ *Ермакова О.М.* Формирование социального статуса государственных служащих как функция управления государственной службой // Управление государственной службой Российской Федерации. М.: РАГС, 2004. С. 321.

ве закрепляют за государственным служащим его специфическое положение по отношению к социальным возможностям других граждан, которые в демократическом обществе регулируются не столько государством, сколько личными усилиями и статусными нормами различных негосударственных образований.

Реальный социальный статус государственного служащего динамичен, поскольку связан с его оценкой, формирующейся в общественном мнении и в сознании самих служащих. Отношение общества к положению государственного служащего зависит прежде всего от того, насколько эффективно и качественно реализуются полномочия государственных органов и выполняются обязанности должностных лиц, направленные на обеспечение условий плодотворной социальной жизни. На этой основе формируется авторитет и престижность должности на государственной службе, желание граждан профессионально заниматься государственно-служебной деятельностью, характер восприятия ими социальных преимуществ, которые представляет государство своим служащим за счет налогоплательщиков.

Проведенные исследования показывают, что в 1990-е годы, в период развившегося в мире социально-экономического кризиса, авторитет российской государственной службы стал крайне низким. В качестве основных причин такого отношения населения к государственным служащим эксперты называют бюрократизацию управленческого аппарата, профессиональную некомпетентность многих чиновников, их коррумпированность. К сожалению, в общественном сознании сохраняется негативный образ управленца как бюрократа. Установлена и явная неудовлетворенность своим социальным состоянием самих служащих.

Мотивационные механизмы пребывания на государственной службе достаточно противоречивы, слабо отрегулированы и затрудняют привлечение в государственный аппарат квалифицированных специалистов. Результатом является отток кадров в негосударственный сектор, хотя среди служащих сохраняется значительная прослойка тех, для кого государственная служба — профессия и главный интерес в общественной жизни.

Критерии социального статуса государственных гражданских служащих. Критерии социального статуса многообразны: образование, профессия, квалификация, занимаемая должность государственной службы и соответственно уровень доходов, семейно-бытовые условия и т.д.

Российские социологи считают, что в современном обществе важным показателем социального статуса личности вообще и госу-

дарственного служащего в частности служат уровень дохода и образования, объем властных полномочий, престиж профессии в сфере государственного и муниципального управления. В западной социологии широко распространен социально-экономический индекс (СЭИ) статуса, включающий в себя три измеряемых критерия: престиж профессии, уровень дохода, качество образования.

Рассмотрим признаки социального статуса государственного служащего.

Социальное положение определяется сложившейся системой отношений, характеризующих место субъекта, включенного в данную социальную структуру. Эти отношения имеют объективный характер и устанавливаются на продолжительный период времени в ходе совместной практической деятельности людей. Социальное положение можно выяснить, опираясь на ряд объективных показателей (критериев), выделяемых по тому или иному основанию. Такими показателями могут быть пол, возраст, образование, профессия, национальность, уровень заработной платы и т.д.

Социальная позиция (ориентация) — это субъективная сторона статуса, это внутреннее определение, осознание государственным служащим своего социального положения.

Будучи включенным в ту или иную социальную среду, чиновник интегрирует ее социально значимые черты, трансформирует их в определенные социальные качества. Таким образом, статус становится элементом структуры его личности. В частности, каждый работник сферы государственной службы, находясь в общих условиях со своей группой, имея общий образ жизни, подчиняется определенным традициям поведения, принимает ценностные ориентации и установки, усваивает образцы действия, соответственно оценивает свою жизнь и деятельность. Все это оказывает огромное социально-регулирующее воздействие на жизнь данного чиновника, всей его социальной группы.

Однако процесс этот неоднозначен. Его не следует абсолютизировать. Одно и то же положение в обществе по-разному воспринимается и оценивается разными людьми. Это объясняется различием в позициях, порой существующее у людей, занимающих одинаковое положение в обществе и системе государственной службы. Здесь сказываются многие критерии, в частности духовность личности, ее мировоззренческие установки, многообразные влияния со стороны иных социальных групп, членом которых является конкретный человек, его индивидуально-психологические особенности и т.д.

Социальный престиж государственного служащего также относится к субъективной стороне статуса. Это тоже оценка его поло-

жения, но уже в общественном мнении. Она дается на основании системы ценностей, складывающейся в обществе. Оценка престижности имеет сравнительный характер и, если она высока, наделяет то или иное явление особой привлекательностью, вызывает у людей стремление приобщиться к нему. Это один из действенных регуляторов поведения.

Понятие «социальный престиж» является оценочным, ценностным. Оно связано с тем, как оценивает положение личности общество, коллектив и сама личность. Престиж есть одобрение, которое связано только с занимаемым положением. Для общества в том есть смысл: престиж положения мотивирует индивида стремиться занять это положение, поскольку многое в поведении человека направлено на то, чтобы сохранить или повысить свой статус.

В основе оценки престижности лежат такие критерии, как социальная значимость деятельности, осуществленный или планируемый вклад личности, социальной группы в решение общественных проблем. Престиж, как правило, отражает реальное положение той или иной социальной группы в обществе.

На формирование престижа влияют как формализованные, так и неформальные позитивные действия. В первом случае это публичное одобрение органов власти — награды, премии, чины, ранги, звания, высокая заработная плата, во втором — выражение уважения в коллективе и обществе, признание авторитета в определенных вопросах. Одной из важнейших характеристик социального статуса является авторитет, т.е. оценка репутации чиновника в лице окружающих.

Понятие «социальный статус» тесно связано с понятием «социальная роль». В этом смысле последняя оказывается динамической стороной социального статуса, его функцией, ожидаемым поведением в зависимости от данного положения человека в обществе.

Суть положения в обществе заключается в том, что, будучи связанным с выполнением определенных функций, оно закрепляет за человеком, его занимающим, определенный комплекс прав и обязанностей, определенную роль.

В условиях, когда высшие роли и статусы численно ограничены и спрос на них значительно превышает предложение, то среди людей усиливается конкуренция и борьба за лучшую социальную роль и социальный статус. Это тем более актуально, что ориентация на достижение более высокого социального статуса стимулирует социальную активность личности. Люди с низкой статусной самооценкой бывают неуверенными в себе, чаще подвергаются пессимистичным настроениям, а с высокой — наделены жизненным оптимизмом, ак-

тивны, уверены в своих силах. Именно такими — активными и деятельными — должны быть государственные служащие.

Одной из важных проблем на сегодняшний день является защита социального статуса государственных служащих. Наиболее слабым звеном его реализации является правовая составляющая его защиты. Причиной этого являются статусно-должностная неустойчивость служащих, их физические и нервные перегрузки, ненормативность рабочего времени.

10.3. Правовой статус государственного гражданского служащего Российской Федерации

Правовой статус вообще — это признанная Конституцией и законами совокупность исходных, неотчуждаемых прав и обязанностей человека, а также полномочий государственных органов и должностных лиц. В понятие «правовой статус» государственных служащих входят основополагающие институциональные характеристики правового положения государственных служащих, которые определяют их место в системе государственной службы.

Впервые в современной истории России правовой статус государственного служащего и составляющие его элементы были зафиксированы в 1995 г. в Федеральном законе № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». Глава третья данного правового акта так и называлась: «Основы правового положения государственного служащего». К составляющим элементам правового статуса государственных служащих Российской Федерации законодатель тогда отнес:

- права государственного служащего;
- основные обязанности;
- ограничения, связанные с государственной службой;
- гарантии для государственного служащего;
- ответственность государственного служащего.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ в гл. 13 «Правовое положение (статус) гражданского служащего», видоизменив структуру правового статуса гражданского служащего, ввел в нее следующие элементы:

- основные права гражданского служащего;
- основные обязанности;
- ограничения, связанные с гражданской службой;
- запреты, связанные с гражданской службой;
- требования к служебному поведению;
- урегулирование конфликта интересов на гражданской службе.

Законодатель, в определенной мере меняя взгляд на статусный набор гражданского служащего, изъял из структуры его правового статуса социальные гарантии и ответственность государственного служащего, перенес их в другие разделы закона, и дополнил правовой статус такими категориями, как запреты, требования к служебному поведению и урегулирование конфликта интересов.

Основные права. Под правами гражданского служащего понимаются обусловленные Конституцией РФ и другими нормативными правовыми актами и охраняемые государством свободы и возможности его профессиональной служебной деятельности. Это те действия, которые правомочен выполнять служащий в процессе реализации своих служебно-должностных полномочий.

На гражданского служащего в полной мере распространяются все конституционные права и свободы. Наряду с этим для успешного выполнения своих функций ему предоставляются особые права, которые называются служебными (всего 18 прав).

1. Право на надлежащие *организационно-технические условия*, необходимые для исполнения должностных обязанностей. Имеется в виду прежде всего право на безопасные и здоровые условия труда и нормальную социально-психологическую обстановку согласно Трудовому кодексу РФ: обеспечение служащего необходимой документацией — профессиональной, справочной, методической, учебной. Данный пункт обязывает руководство организовать и укомплектовать рабочее место служащего, обеспечив его оргтехникой, переговорными устройствами, канцтоварами и другими ресурсами, т.е. сделать все, что необходимо для обеспечения нормальной и плодотворной работы государственного служащего.

2. Право на *ознакомление с документами*, определяющими права и обязанности служащего по замещаемой должности. Прежде всего это относится к служебному контракту, должностному регламенту и служебному распорядку государственного органа. Гражданский служащий вправе требовать четкого письменного закрепления своих функций и полномочий в регламентах, инструкциях и других локальных актах. Ему не может быть поручена работа или выполнение заданий, выходящих за рамки служебных полномочий и не предусмотренных должностным регламентом. Также он должен знать документально зафиксированные критерии оценки и показатели результативности своей служебной деятельности, условия должностного роста. Знание должностных обязанностей — это залог их успешного выполнения.

3. Право служащего на *отдых* (конституционное право). Данный пункт федерального закона объясняет, что это право обеспечи-

вается: установлением нормальной продолжительности служебного времени (40 часов в неделю согласно Трудовому кодексу РФ); предоставлением гражданскому служащему выходных и праздничных дней; ежегодных оплачиваемых основного и дополнительного отпусков.

4. Право на *оплату труда и другие выплаты* в соответствии с действующим законодательством и служебным контрактом. Гражданский служащий получает денежное содержание, являющееся основным средством его материального обеспечения и стимулирования профессиональной служебной деятельности. Денежное содержание выплачивается федеральным государственным служащим за счет федерального бюджета, гражданским служащим субъектов РФ — за счет бюджетов субъектов РФ. Денежное содержание состоит из месячного оклада служащего в соответствии с замещаемой им должностью и месячного оклада в соответствии с присвоенным классным чином, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат (за стаж службы, за особые условия службы и т.д.).

5. Право на *получение информации* и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей. Для реализации этого права служащий может запрашивать и получать у государственных и негосударственных органов и организаций необходимую информацию, пользоваться современными электронными и иными средствами для ее хранения и обработки. Данное положение обязывает государственные органы, органы местного самоуправления, предприятия всех форм собственности давать по запросу государственного служащего информацию в рамках его полномочий.

6. Право на *доступ* в установленном порядке к сведениям, составляющим *государственную тайну*. Согласно закону такие сведения должны предоставляться в объеме, необходимом для исполнения должностных обязанностей, и не более. Порядок предоставления сведений, представляющих государственную тайну, и уровень допуска к ней регулируются специальным законом РФ о государственной тайне 1993 г.

7. Право в установленном порядке *посещать* для исполнения своих обязанностей государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения (в том числе политические партии) и иные организации независимо от форм собственности. Государственный служащий может посещать перечисленные органы, организации и учреждения в целях, например, получения справки, консультации для подготовки проекта решения, для того, чтобы разобраться в конфликтной ситуации, и т.д. Установленный порядок посещения государственных и негосударственных органов

и учреждений не отработан нормативно. Поэтому при реализации этого права у государственного служащего возможны проблемы.

8. Личное право на *ознакомление с отзывами о своей служебной деятельности*, материалами личного дела и другими касающимися его документами. Это право защищает служащего от возможного произвола вышестоящего начальства. Гражданский служащий вправе брать и изучать свое личное дело, делать выписки и снимать копии с документов, приобщать к делу свои письменные объяснения. Но он не может требовать изъятия тех или иных документов из личного дела.

9. Право на *защиту сведений о себе*. Содержание всех документов, подшитых в личное дело, в обязательном порядке доводится до сведения служащего. Но другим людям, кроме непосредственного и вышестоящего руководства, эти сведения не предоставляются и личное дело не передается. Поскольку это право личное, то с документами личного дела гражданского служащего не могут быть ознакомлены другие люди, в том числе его родственники или знакомые. Служащий вправе сам уполномочить на ознакомление со своим личным делом другого человека, например адвоката.

10. Право на *должностной рост*. В условиях правового, демократического государства это естественное право каждого государственного гражданского служащего, находящегося на службе у государства. Но данное право не означает автоматического карьерного продвижения по службе. Должностной рост чиновника зависит не от стажа работы и выслуги лет, а прежде всего от его способностей, профессиональной подготовки и ряда других факторов.

Продвижение по службе — это результат оценки гражданского служащего государственным органом по итогам квалификационного экзамена, конкурса, аттестации, испытания. Гражданский служащий имеет право участвовать в конкурсе независимо от того, какую должность он занимает. Его служебная карьера может иметь вертикальную и горизонтальную мобильность, может проявляться как продвижение по должностной лестнице или по классным чинам. В любом случае лицо, претендующее на новую должность, за которой следует и новый классный чин, должно соответствовать квалификационным требованиям по профессиональному образованию, стажу службы, опыту работы по специальности, наличию знаний, навыков и умений по новой должности.

11. Право на *профессиональное развитие*. Сюда входят профессиональная подготовка для гражданской службы, профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка гражданских служащих. Закон не предоставляет права гражданскому слу-

жащему на получение за государственный счет второго и последующего высшего образования. Профпереподготовка (от 500 до 1000 учебных часов) и повышение квалификации (72—150 часов) гражданских служащих должны проводиться периодически на конкурсной основе в наиболее престижных высших учебных заведениях Российской Федерации. Успешное обучение служащего по любой программе профессионального образования должно обязательно учитываться при решении вопросов о служебном продвижении гражданских служащих.

12. Право на *членство в профессиональном союзе*. Закон предоставляет гражданским служащим право объединяться в профсоюзы для защиты своих законных прав, социальных и профессиональных интересов. При этом каждый служащий свободен вступать или не вступать в любой профсоюз (профессиональную ассоциацию), вправе инициировать его создание или упразднение в рамках государственного органа. Отношения между государственным органом и профессиональным союзом регулируются на основании коллективных договоров в соответствии с законом. По закону профсоюзы не вправе вмешиваться в служебную деятельность государственных органов и служащих. Им запрещается организовывать и проводить забастовки работников государственного аппарата. Предложения профсоюзов, в том числе по кадровым вопросам, для руководства государственных органов только рекомендательные.

13. Право на *рассмотрение индивидуальных служебных споров*. Гражданский служащий вправе заявить и потребовать рассмотрения касающегося его служебного спора в официальном порядке. В этом случае руководителем государственного органа назначается служебная проверка, которая проводится подразделением государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием правового подразделения и выборного профсоюзного органа данного государственного органа.

14. Право на *проведение по заявлению служащего служебной проверки*. Служебная проверка проводится по письменному заявлению гражданского служащего в целях опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство. Она может проводиться и без заявления служащего по решению представителя нанимателя. При проведении служебной проверки должны быть полностью, объективно и всесторонне установлены обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления гражданского служащего о проведении проверки. На каждой стадии проверки служащему должны быть обеспечены гарантии: возможность давать устные и письменные заявления, знакомиться со всеми материалами, результатами и выводами служебного расследования.

Служебная проверка должна быть завершена не позднее чем через один месяц со дня письменного заявления служащего. По результатам проверки дается письменное заключение. Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, может быть временно отстранен от замещаемой должности на время проведения проверки с сохранением на этот период денежного содержания и должности.

15. Право на *защиту прав и законных интересов служащих на гражданской службе*, включая обжалование через суд их нарушения. Гражданские служащие вправе по своему усмотрению обратиться в соответствующие государственные органы или в суд за защитой своих прав и законных интересов. При этом административное обжалование не лишает его права на судебную защиту. Полагаем, что жалоба может быть подана только на индивидуальное решение, т.е. по вопросам проведения конкурса, квалификационного экзамена, аттестации, испытания, содержания выданных характеристик, несоблюдения государственных гарантий, увольнения с гражданской службы.

16. Право на *медицинское страхование*. Такое право обеспечивается на основании общих правил обязательного медицинского страхования согласно федеральному закону о медицинском страховании государственных служащих РФ. Законодатель специально выделил данное право как одну из приоритетных государственных социальных гарантий.

17. Право на *государственную защиту жизни и здоровья служащего*, жизни и здоровья членов его семьи, а также принадлежащего ему имущества. Гарантируется защита от насилия, угроз, других неправомерных действий, связанных с исполнением служащим своих должностных обязанностей. Осуществление мер защиты возлагается на органы ФСБ и внутренних дел РФ. Защищаемое лицо имеет право знать о применяющихся в отношении его мерах безопасности, просить о применении или неприменении в отношении него конкретных мер безопасности. Защищаемое лицо обязано выполнять законные требования органа, обеспечивающего его безопасность, информировать указанный орган о каждом случае угрозы или противоправных действий.

В настоящее время эти меры защиты нормативно урегулированы не для всех государственных служащих, а лишь для некоторых их категорий — должностных лиц правоохранительных, контролирующих органов. Поэтому пока это право декларативно.

18. Право на *государственное пенсионное обеспечение*. Это одна из важнейших социальных гарантий чиновника. Данное положение

не является нормой прямого действия, поскольку не определяет ее виды и размеры, порядок выплаты и т.д. Последнее регулируется специальным федеральным законом и законами субъектов РФ.

Важно то, что наряду с перечисленными правами гражданский служащий при предварительном уведомлении представителя нанимателя вправе выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликта интересов. Видимо, сравнительно низкий уровень оплаты труда гражданских служащих (особенно младших и старших групп) по сравнению с коммерческой сферой вынудил законодателя пойти на то, чтобы разрешить гражданскому служащему заниматься другой оплачиваемой работой.

Гражданский служащий обязан соблюдать следующие условия:

- он обязан письменно уведомить своего руководителя о своем намерении. Данное право для гражданского служащего не разрешительное, а уведомительное (хотя, на наш взгляд, оно декларативно — если руководитель сочтет, что другая оплачиваемая работа подчиненного может навредить надлежащему исполнению его служебных обязанностей, то он может возразить, и тогда дело будет рассматриваться как конфликт интересов или индивидуальный служебный спор). В федеральном законе не говорится — письменно или устно следует уведомлять;
- гражданский служащий может заниматься только некоммерческой оплачиваемой деятельностью, поскольку коммерческая деятельность прямо запрещена по закону;
- служащий имеет право заниматься другой оплачиваемой деятельностью только во внеслужебное время;
- служащий вправе заниматься такой деятельностью, если это не повлечет за собой конфликта интересов, что может негативно повлиять на объективное и беспристрастное исполнение им своих служебных полномочий.

В старом законе об основах государственной службы служащий имел право заниматься тремя видами оплачиваемой работы: научной, преподавательской и иной творческой.

Основные обязанности гражданского служащего. Под обязанностями гражданского служащего понимаются обусловленные Конституцией РФ и другими нормативно-правовыми актами обязательные действия, составляющие содержание профессиональной служебной деятельности служащего. Находясь на государственной гражданской службе, служащие подпадают под специальный правовой режим, отличающийся от общих норм права. Вместе с тем они, как граждане РФ, не освобождаются от общегосударственных обязанностей (платить налоги, служить в армии и т.д.). Государство возла-

гает на государственных служащих особые, повышенные обязанности, обусловленные спецификой государственной гражданской службы (12 обязанностей).

1. Соблюдение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов РФ, обеспечение их исполнения. Гражданский служащий действует от имени государства и по поручению государства, представляя его интересы. Поэтому он должен исполнять свою должность в духе конституционных принципов.

Служащий обязан не только знать и соблюдать конституционные нормы и нормы законов как на службе, так и вне ее, но и лично обеспечивать их исполнение. Обязанность обеспечивать исполнение Конституции и законов означает: чиновник должен приложить все свои силы, знания и умения, чтобы реализовать законодательные решения. Эта обязанность означает требование не совершать действий, направленных против государственных интересов. Гражданский служащий не имеет права высказываться публично в ущерб государству и государственному органу, где он служит, не вправе критиковать Конституцию страны и законы, действия Правительства РФ. Если гражданский служащий не согласен с проводимой политикой, он должен подать в отставку.

2. Исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом. Это означает, что гражданский служащий должен активно и в должной мере осуществлять должностные обязанности. Основными руководящими документами для чиновника являются его должностной регламент, в котором установлены его полномочия, и административный регламент государственного органа.

Под исполнением служебных обязанностей понимается работа служащего в течение рабочего дня согласно правилам служебного распорядка по реализации должностных функций, выполнению приказов и распоряжений руководителей. Не признаются исполняющими должностные обязанности гражданские служащие:

- находящиеся на отдыхе или в отпуске;
- в отношении которых проводится и они временно приказом руководителя отстранены от должности;
- находящиеся в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения.

Невыполнение должностных обязанностей или ненадлежащее их выполнение, а также превышение должностных полномочий квалифицируются как дисциплинарный проступок с соответствующими последствиями.

3. *Исполнение поручений руководителей, данных в пределах их полномочий.* Государственная служба, строящаяся на принципах единоначалия, строго ранжирована. Поэтому служащие в порядке подчиненности обязаны исполнять приказы, распоряжения, поручения своего руководства. В этом заключается смысл государственной службы. По закону гражданский служащий не вправе исполнять только данное ему неправомерное поручение. Механизм исполнения (или неисполнения) неправомерного поручения прописан в законе¹.

4. *Соблюдение при исполнении должностных обязанностей прав и законных интересов граждан и организаций.* Права и свободы человека и гражданина — конституционная норма. Соблюдение и защита прав и свобод граждан и организаций — прямая обязанность государственных служащих, одно из главных направлений их деятельности. Выполнение гражданскими служащими этой обязанности означает: своевременное издание правовых актов, связанных с осуществлением гражданами своих прав; организацию исполнения законов, касающихся прав и свобод человека; оказание помощи гражданам в реализации их субъективных прав; осуществление мер по охране прав и свобод граждан. Служащий должен давать аргументированный ответ в установленное законом время на все обращения и жалобы граждан.

5. *Соблюдение служебного распорядка государственного органа.* Существуют типовые правила внутреннего служебного распорядка, на основании которых в каждом государственном органе такой распорядок утверждает руководитель. Служебный распорядок государственного органа определяется нормативным актом этого органа, регламентирующим режим службы (работы) и время отдыха. В служебном распорядке устанавливается служебное время и время отдыха служащих — время начала и конца рабочего дня, время обеденного перерыва и т.д. Служебный распорядок государственного органа утверждается представителем нанимателя с учетом мнения профсоюза. Служебное время — время, в течение которого гражданский служащий в соответствии со служебным распорядком государственного органа или графиком службы обязан исполнять свои должностные обязанности.

На гражданских служащих распространяется установленная Трудовым кодексом РФ продолжительность рабочего времени — 40 часов в неделю и пятидневная служебная неделя. Служебное право разрешает руководителю государственного органа или его структурного подразделения по письменному распоряжению при-

¹ Федеральный закон № 79-ФЗ. Ст. 15, п. 2.

влекать сотрудников к работе сверх установленного времени, в выходные или праздничные дни. За сверхурочную работу гражданскому служащему полагается компенсация — денежная или дополнительный отпуск. По закону ненормированный рабочий день устанавливается для гражданских служащих, замещающих высшие и главные должности гражданской службы¹.

6. Наличие классификации, необходимой для надлежащего исполнения должностных обязанностей. Гражданский служащий должен иметь такой уровень профессиональной подготовки, чтобы на уровне современных требований эффективно выполнять свои полномочия. Основными путями поддержания требуемого уровня квалификации служащего являются профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка, а также самообразование. Периодически проводимые профпереподготовка и повышение квалификации — это одновременно право и обязанность каждого гражданского служащего.

7. Неразглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну. Государственную тайну составляют предусмотренные в специальных перечнях сведения, разглашение которых может причинить вред интересам Российской Федерации. Перечни таких сведений установлены Законом РФ «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. На государственной службе существует перечень должностных лиц, наделенных полномочиями относить сведения к государственной тайне, утверждаемый Президентом РФ.

Ряд должностей гражданской службы предусматривает работу с секретной документацией. Поэтому при приеме человека на службу, связанную с необходимостью доступа к сведениям, составляющим государственную тайну, предусмотрена процедура оформления допуска. При отказе в оформлении допуска лицо не допускается до данной должности государственной службы.

Под иной охраняемой законом тайной понимается служебная, коммерческая тайна, тайна личной жизни и т.д. Гражданский служащий обязан не разглашать сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство. Разглашение государственной и иной охраняемой федеральным законом тайны влечет за собой уголовную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность чиновника.

Состав сведений, охватываемых понятием служебной информации, определяется государственными органами. Четко этот вопрос в масштабе всей гражданской службы не отрегулирован.

¹ Федеральный закон № 79-ФЗ. Ст. 45, п. 3.

8. Бережное отношение к государственному имуществу. Для надлежащего исполнения чиновником своих должностных обязанностей ему предоставляется определенное государственное имущество: транспорт, компьютер, оргтехника, переговорные устройства, расходные материалы и т.д. Оно предоставляется служащим по нормам, устанавливаемым Правительством РФ или государственным органом. Служащий должен компетентно, экономно и эффективно управлять вверенным ему имуществом, не допуская его порчи, потери, растраты и использования не по назначению во внеслужебных целях.

9. Предоставление в установленном порядке предусмотренных федеральным законом *сведений о себе и членах своей семьи*, а также сведений о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера. Положение о предоставлении сведений о полученных гражданским служащим доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера гражданского служащего утверждаются соответственно указом Президентом РФ и нормативным правовым актом субъекта РФ с учетом требований ст. 20 Федерального закона № 79-ФЗ. Сведения о служащем и членах его семьи содержатся в его личном деле (в анкете). Сведения о доходах и имуществе гражданского служащего и членов его семьи должны предоставляться каждым гражданским служащим ежегодно не позднее 30 апреля. Справка государственной налоговой службы показывает годовой доход и выплаченный с него подоходный налог гражданского служащего, регистрацию в учетной налоговой системе его имущества. В этом документе, определяющем финансовое положение гражданского служащего, перечисляются все виды его денежных доходов и недвижимое имущество — земельные участки, квартиры, дома, машины, гаражи и т.д. Справки о расходах гражданского служащего по закону не требуется. Проверку достоверности предоставляемых чиновником сведений должна проводить кадровая служба государственного органа. В случае непредоставления в установленные сроки сведений или предоставления искаженных сведений гражданский служащий должен быть отстранен от исполнения своих должностных обязанностей решением соответствующего руководителя до выяснения обстоятельств.

10. Сообщение о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства. Данная обязанность вытекает из важного признака гражданского служащего — гражданства Российской Федерации. Логично, что, теряя связь с государством, человек теряет связь и с его государственной службой. Иначе

чьи государственные интересы он будет представлять на этой службе? Гражданским служащим России не может быть иностранец или лицо без гражданства, проживающее на территории РФ. Гражданскими служащими РФ не могут быть и граждане России, постоянно проживающие вне территории Российской Федерации.

Закон устанавливает и временные параметры: в день выхода из гражданства РФ или в день приобретения гражданства другого государства служащий должен сообщить об этом в свой государственный орган.

11. Соблюдение ограничений, выполнение обязательств и требований к служебному поведению, нарушение запретов, которые установлены федеральным законодательством. Все это прописано не только в Федеральном законе № 79-ФЗ, но и в должностном регламенте гражданского служащего. Поэтому соблюдение ограничений и запретов — его прямая обязанность. Данное обязательство служащий скрепляет своей подписью в служебном контракте. Неисполнение данной обязанности влечет за собой дисциплинарную ответственность вплоть до увольнения с гражданской службы.

12. Сообщение представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принятие меры по предотвращению такого конфликта. Конфликт интересов — это ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, государства, способное привести к причинению вреда этим законным интересам. Предотвращение конфликта интересов на гражданской службе означает отказ служащего от ненадлежащей, незаконной выгоды, контактов, связанных с предложением такой выгоды.

Гражданский служащий, от которого некие юридические или физические лица требуют совершения противоправного поступка, обещая выгоду, обязан незамедлительно проинформировать об этом своего руководителя гласно либо конфиденциально. Руководитель государственного органа или его структурного подразделения обязан принять меры по предотвращению конфликта интересов.

Наряду со сказанным Федеральный закон № 79-ФЗ налагает на чиновников иные обязанности. Он запрещает гражданскому служащему, замещающему должность категории «руководители» высшей группы должностей, в целях предотвращения конфликта интересов представлять интересы гражданских служащих в выборном

профсоюзном органе данного государственного органа. Административная и общественная власть должна находиться в разных руках.

Гражданские служащие обязаны проходить *государственную дактилоскопическую регистрацию* в соответствии с федеральным законом.

Наконец, гражданский служащий не вправе исполнять данное ему *неправомерное поручение*. При получении от руководителя поручения, являющегося, по мнению служащего, неправомерным, он должен представить в письменном виде обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства РФ, которые могут быть нарушены при исполнении этого поручения, и получить от руководителя подтверждение в письменной форме. В случае подтверждения руководителем своего поручения в письменной форме гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения. В случае исполнения служащим неправомерного поручения гражданский служащий и давший это поручение руководитель несут ответственность в соответствии с законодательством.

Ограничения, связанные с гражданской службой. Под ограничениями, связанными с гражданской службой, понимаются установленные Конституцией РФ и другими нормативными правовыми актами условия и правила, ставящие гражданского служащего в определенные правовые рамки, выходить за которые запрещено. Они обусловлены особым правовым режимом гражданского служащего и предназначены для обеспечения его эффективной профессиональной деятельности, установления препятствий для возможного злоупотребления своими полномочиями, соблюдения служащим прав и свобод граждан, создания условий для независимой служебной деятельности.

Федеральный закон № 79-ФЗ устанавливает девять ограничений, определяя, что гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в следующих случаях.

1. Признание его недееспособным или ограничено дееспособным решением суда, вступившим в законную силу. Этот пункт означает, что в соответствии с Гражданским кодексом РФ гражданин (гражданский служащий) по решению суда может быть признан недееспособным, если вследствие психического заболевания он не в состоянии понимать значения своих действий. Он может быть по решению суда признан ограниченно дееспособным вследствие злоупотребления спиртными напитками или употребления наркотических средств. Дело о признании гражданского служащего недееспособным или ограничено дееспособным может быть инициировано по заявлению руководителя государственного органа, членов семьи, прокуратуры и т.д.

2. Осуждение служащего к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по приговору суда,

вступившего в законную силу, а также в случае наличия неснятой или непогашенной судимости. Это положение означает, что вступившее в законную силу решение суда является основанием для отказа в приеме на гражданскую службу или увольнения с нее. По истечении этого срока гражданин может быть принят на гражданскую службу на общих основаниях. То же касается граждан, имеющих неснятую или непогашенную судимость.

3. Отказ от оформления допуска к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну. Данное требование может служить основанием для отказа в приеме на гражданскую службу только в том случае, если исполнение служебных обязанностей по должностному регламенту связано с работой со сведениями, составляющими государственную и иную охраняемую законом тайну. Если этого нет, то допуск служащему не оформляется.

4. Наличие заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению. Это является основанием лишь в том случае, если заболевание подтверждено медицинским заключением. Перечень заболеваний, препятствующих пребыванию на гражданской службе, и форма медицинского заключения устанавливаются Правительством РФ.

5. Наличие близкого родства или свойства с другими государственными служащими. Данный пункт, во-первых, четко определяет степень родства, которая ограничивает возможность совместной службы родственников, — если они являются родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями и детьми супругов; во-вторых, оговаривает, что совместная служба невозможна, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. За рамками данных ограничений совместная служба родственников в одном государственном органе вполне возможна.

6. Выход из гражданства Российской Федерации или приобретение гражданства другого государства.

7. Наличие гражданства другого государства (других государств). Этот пункт действителен в том случае, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации. Пункты 6—7 регулируют вопрос поступления и нахождения лиц на гражданской службе РФ в случае, если они выходят из гражданства России или получают двойное гражданство.

8. Представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу. Перечень документов, которые гражданин должен представить в кадровую службу, изложен в ст. 26 Федерального закона № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г.

Все представленные документы и сведения подлежат проверке на достоверность и полноту. Механизм этой проверки находится в стадии разработки. По результатам запросов кадровая служба государственного органа составляет заключение о достоверности и полноте представленных документов и сведений.

9. Непредставление установленных законом сведений или предоставление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Если гражданин не желает раскрыть о себе сведения имущественного характера, он не может находиться на гражданской службе. Доход гражданского служащего должен быть прозрачным для руководства государственного органа. Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленные гражданским служащим, являются сведениями конфиденциального характера. Гражданский служащий, виновный в разглашении сведений о доходах и имуществе других служащих или в использовании их в иных целях, несет ответственность.

Документ, представляющий сведения об имущественном положении служащего, — справка о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера установленной формы. Это личное заявление служащего, представляемое ежегодно не позднее 30 апреля по итогам предыдущего года под свою ответственность о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Справка должна включать три раздела:

- сведения о доходах (зароботная плата; денежные средства, находящиеся на счетах в банках и иных кредитных организациях; ценные бумаги — акции, облигации, векселя);
- сведения об имуществе — недвижимом (квартиры, дома, дачи, гаражи) и движимом (автомобили, катера, яхты и т.д.);
- сведения об обязательствах имущественного характера.

Данные сведения подлежат проверке, но ее механизм пока не отработан. Сведения о расходах гражданского служащего контролю и огласке не подлежат.

Запреты, связанные с гражданской службой. По своему содержанию запреты близки к правоограничениям гражданского служащего, но имеют свою специфику. В первом случае поведение и действия служащих ограничиваются, во втором — императивно запрещаются. Запреты, связанные с гражданской службой, — это обусловленные и установленные действующим законодательством нормы, однозначно запрещающие гражданскому служащему производить те или иные действия как на службе, так и вне ее. Они также обусловлены особенностями правового режима чиновника.

В связи с прохождением гражданской службы для служащего существуют определенные запреты (15 запретов)¹.

1. *Участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации*, за исключением случаев, установленных федеральным законом. Закон запрещает чиновнику на платной основе участвовать в работе органов управления этих организаций. В противном случае он будет уделять основное внимание коммерческой организации, а не службе.

Но закон не запрещает служащему за плату участвовать в деятельности органов управления некоммерческих организаций (например, фондов), которые по закону могут заниматься предпринимательской деятельностью. Прибыль от этой деятельности должна идти на достижение целей этой некоммерческой организации, а не на счет ее сотрудников.

Гражданский служащий может участвовать в работе органа управления коммерческой организации, когда это предусмотрено федеральным законом и ему в административном порядке указом Президента РФ поручено участвовать в управлении данной организацией. Установлено, что в целях государственного контроля и регулирования рыночной экономики в органах управления крупных акционерных обществ, акции которых закреплены в федеральной собственности, представители государства участвуют в работе органа управления.

2. *Замещать должность гражданской службы в случае:*

- избрания или назначения на государственную должность;
- избрания на выборную должность в органе местного самоуправления;
- избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза.

Данный запрет означает, что гражданский служащий не может быть одновременно депутатом законодательного органа любого уровня — от Государственной Думы до поселкового совета. Не может быть гражданским служащим и лицо, замещающее назначаемую государственную должность Российской Федерации или субъекта РФ (политик). Например, федеральный министр по закону — не гражданский служащий и на него не распространяются нормы, в том числе ограничения и запреты Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ.

3. *Осуществлять предпринимательскую деятельность*. Служащим запрещено заниматься деятельностью в целях извлечения прибыли — предпринимательской, или коммерческой. Им не разрешается владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, составляющим материальную основу предпринимательской деятельности. Смысл этого за-

¹ Федеральный закон № 79-ФЗ 2004 г. Ст. 17.

прета — предотвратить ситуацию, когда гражданский служащий, используя свои полномочия, работал бы только на свой бизнес, а не на государство. Если он добровольно пошел на службу государству, то должен получать заработную плату только из государственного бюджета и на время службы забыть о своей предпринимательской деятельности. Но законом не запрещено, чтобы предпринимательской деятельностью занимались родственники гражданского служащего — например, жена, дети. Закон разрешает служащему с уведомления руководителя заниматься любой оплачиваемой непредпринимательской деятельностью — педагогической, научной, творческой и т.д.

Если гражданский служащий является собственником акции, доли, пая, он обязан на время прохождения службы передать в доверительное управление под гарантию государства все находящиеся в его собственности акции, доли, паи. Общие условия такой передачи установлены Гражданским кодексом РФ (ст. 1012—1026).

4. Приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход. Этот пункт является продолжением и конкретизацией предыдущего. К ценным бумагам относятся: облигация, вексель, чек, депозитарный и сберегательный сертификаты, приватизационные ценные бумаги и другие документы, которые законодательством отнесены к числу ценных бумаг.

5. Быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы. Дело в том, что представитель действует не только от имени, но и в интересах представляемого. Значит, он будет использовать свой должностной ресурс в пользу третьих лиц. Поэтому выполнение представительских функций на гражданской службе запрещается.

6. Получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц. Этот запрет установлен для того, чтобы гражданский служащий за преподнесенный ему подарок не оказывал предпочтения какому-либо лицу, чтобы он не оказался обязанным какой-либо организации, желающей получить от него выгоду. Данный пункт раскрывает содержание понятия «вознаграждение»: подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения.

Под вознаграждением (подарком) подразумеваются материальные, имущественные ценности или деньги. Это безвозмездная передача дарителем гражданскому служащему вещи в собственность либо имущественного права к дарителю.

Закон регулирует вопрос получения гражданским служащим подарков в связи с исполнением должностных обязанностей — протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями. В этом случае они признаются

собственностью государства — либо федеральной, либо субъекта РФ — и передаются служащим в течение месяца по акту в государственный орган, где он проходит службу. Вознаграждение считается принятым в связи с исполнением должностных обязанностей, если:

- имеется договор дарения или на подарке указана должность лица, его принявшего;
- вознаграждение вручено по месту работы во время участия чиновника в официальных мероприятиях (совещаниях, переговорах), на которых он представляет государственный орган.

Гражданскому служащему нельзя получать вознаграждения косвенным путем, например при их передаче близким родственникам.

Вместе с тем данный запрет не лишает гражданского служащего возможности принимать символические подарки в соответствии с общепринятыми нормами вежливости и гостеприимства. При оценке подарков, принятие которых разрешается, следует руководствоваться ст. 575 ГК РФ, в которой разрешено принимать подарки, стоимость которых не превышает пяти минимальных размеров оплаты труда. Все, что свыше этой суммы, может считаться взяткой с последующей уголовной ответственностью (ст. 285, 290 УК РФ).

7. Выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц. Исключения здесь составляют служебные командировки, осуществляемые в соответствии с международными договорами РФ или на взаимной основе между органами государственной власти России и других государств, международными и иностранными организациями.

Данный пункт конкретизирует предыдущий и также преследует цель предотвратить подкуп гражданского служащего. Служащим запрещено выезжать за границу по личным делам за счет принимающей стороны. В противном случае они будут этой стороне обязаны. При командировках внутри государства служащий не имеет права получать командировочные деньги от граждан или организаций — он должен их получать только от командирующего государственного органа. Конечно, служащему не запрещено пользоваться услугами принимающей стороны — размещением, транспортом, питанием, но только в объеме обычного гостеприимства.

8. Использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать его другим лицам. Это конкретный пункт, не требующий особых комментариев.

9. Разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными

в связи с исполнением должностных обязанностей. Конфиденциальной служебной информацией признается информация, не составляющая государственную тайну, но и не являющаяся общедоступной. В целях реализации данного запрета важно в каждом государственном органе определить и утвердить перечень сведений, содержащих информацию конфиденциального и служебного характера, включив данное положение в должностной регламент и служебный контракт служащего. Чиновник обязан соблюдать установленные правила предоставления служебной информации.

10. *Допускать публичные высказывания, суждения и оценки*, в том числе в средствах массовой информации, *в отношении деятельности государственных органов*, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором служащий замещает должность гражданской службы. Закон не содержит запрета на публичные выступления служащего, в том числе в средствах массовой информации. Но он как государственное лицо не должен публично осуждать конституционный строй России, деятельность государственных органов и должностных лиц. Он обязан дистанцироваться от партий и политиков, которые выступают с нападками на правительство. Если чиновник не согласен с проводимой государственной политикой, он должен уйти в отставку.

11. *Принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств*, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Государственные награды гражданские служащие получают в знак признания их заслуг и достижений на государственной службе России. Признание заслуг лица, находящегося на российской государственной службе, другим государством ставило бы его в двусмысленное положение. То же самое касается политических партий или конфессий.

Этот запрет содержит единственное требование: служащий вправе принимать награды, почетные и специальные звания другого государства, иностранной организации, партии или религиозного объединения, но только с письменного разрешения руководителя своего государственного органа.

12. *Использовать преимущества должностного положения* для предвыборной агитации, а также агитации по вопросам референдума. Под этим запретом понимается возможность использования гражданским служащим своего административного ресурса — организационных, финансовых, информационных и других средств. Запрещенными следует считать все действия чиновника по привлечению своих подчиненных или других гражданских служащих к осуществлению в служебное время деятельности по агитации в пользу того или иного кандидата в депутаты, мэры и т.д.

13. *Использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций.* Кроме того, нельзя публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности. Признавая записанное в Конституции РФ политическое и идеологическое многообразие в России, следует строить государственную службу, свободную от партийного диктата. Задачи, выполняемые гражданским служащим, требуют от них как профессиональных управленцев проявления политической нейтральности, беспристрастности.

Данный запрет требует, чтобы гражданский служащий не использовал свои должностные полномочия и свой административный ресурс в пользу какой-либо политической партии или религиозного объединения для пропаганды программы и решений партий и иных организаций. Служащие должны руководствоваться исключительно законом, а не партийными решениями.

Гражданский служащий может быть членом любой зарегистрированной в Минюсте РФ политической партии. Этот запрет не ограничивает конституционную свободу слова и убеждений гражданского служащего. Членство в партии не заносится в личное дело служащего. Но агитировать за какую-либо партию и участвовать в политических акциях (съездах, митингах) служащий может только во внеслужебное время. Гражданский служащий имеет право выдвигаться и регистрироваться кандидатом на выборы как самостоятельно, так и от какой-либо политической партии.

14. *Создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самостоятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур.* Данный пункт дополняет и конкретизирует предыдущий. Гражданские служащие не имеют права заниматься «партийным строительством», создавая на государственной службе первичные партийные организации или профессиональные службы. Этот опыт в советские времена уже был.

На гражданской службе могут в уведомительном порядке быть созданы профсоюзы в целях представительства и защиты социально-трудовых интересов служащих. Разрешения руководителя государственного органа на создание профсоюза не требуется. Руководители государственного органа обязаны воздерживаться от всякого вмешательства в дела профсоюза. Профсоюз не имеет права вмешиваться в деятельность государственных органов. То же самое касается ветеранских организаций.

15. Прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебных споров. Речь идет, по сути, о забастовках гражданских служащих, которые запрещены. Термин «забастовка» не употребляется в законе, потому что она разрешена Конституцией. Гражданский служащий не может участвовать в забастовках против государственной власти, прекращая исполнение своих должностных обязанностей. Это создает угрозу престижу и безопасности государства. Данный запрет носит как коллективный, так и индивидуальный характер. Конечно, это серьезное ограничение общегражданских прав и свобод гражданского служащего, но служащий идет на него сознательно, подписывая служебный контракт.

Ряд запретов действует и после увольнения гражданского служащего с гражданской службы. В частности, гражданин после увольнения со службы не вправе:

- замещать в течение двух лет должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности;
- разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Требования к *служебному поведению* гражданского служащего, зафиксированные в ст. 18 Федерального закона № 79-ФЗ, — это установленные законодательством РФ принципы и правила нравственного поведения гражданских служащих как на службе, так и вне ее. Заметим, речь идет не о деятельности, а о поведении гражданских служащих. В основе этих требований лежат этические категории долга, чести, добросовестности, честности, неподкупности и т.д. Государство нормой Федерального закона № 79-ФЗ требует от гражданских служащих неукоснительного соблюдения этих нравственных принципов и правил¹.

Урегулирование конфликта интересов на гражданской службе. Это важный и новый элемент в структуре правового статуса государственного служащего, установленный в статье 19 Федерального закона № 79-ФЗ и заслуживающий специального рассмотрения².

¹ Подробно данный вопрос рассматривается в главе «Нравственные основы государственной службы и кадровой политики».

² Данный вопрос рассматривается в главе «Нравственные основы государственной службы и кадровой политики».

Государственные гарантии и ответственность на гражданской службе Российской Федерации

11.1. Основные и дополнительные государственные гарантии гражданских служащих

11.2. Поощрения и дисциплинарные взыскания на гражданской службе

Одно из ведущих мест в создании эффективно действующей системы государственной службы Российской Федерации занимают вопросы социальной защиты государственных служащих. Государственные социальные гарантии на гражданской службе играют большую стимулирующую роль. С этими вопросами государственный гражданский служащий встречается как при поступлении на службу (уровень денежного содержания, социальные гарантии), так и в процессе ее прохождения (льготы государственного служащего) и прекращения (государственная пенсия).

Законодательно закрепленные государственные гарантии имеют своей целью обеспечение социальной защищенности работников государственного аппарата, повышения уровня их социального статуса. Наряду с этим они служат своего рода компенсацией ограничений и запретов, связанных с гражданской службой, а также требований к служебному поведению гражданских служащих в процессе выполнения ими своих должностных обязанностей.

Не менее важна проблема юридической ответственности и служебной дисциплины гражданских служащих. От уровня служебной дисциплины, соблюдения ограничений и запретов, связанных с государственной службой, исполнения требований служебного распорядка в государственном органе во многом зависят слаженность, четкость, а значит, и эффективность его деятельности.

11.1. Основные и дополнительные государственные гарантии гражданских служащих

Любое государство, чтобы быть сильным и управляемым, должно заботиться о своих чиновниках — тех, кто проводят государственные решения в жизнь. Еще Никколо Макиавелли, философ и политолог эпохи Возрождения, говорил, что государь должен быть щедрым, иначе за ним не пойдут солдаты¹.

¹ *Макиавелли Н.* Государь. М. 1990. С. 48.

Из обязанности государства предоставлять государственным служащим необходимые социально-экономические условия вытекает обязанность государственного органа, в котором служит чиновник, компенсировать ему все издержки, связанные со службой.

Под *гарантиями* на государственной службе понимаются различного рода денежные возмещения дополнительных затрат и ограничений, возникающих в связи с выполнением служащими служебных заданий. Государственные гарантии прежде всего возмещают те правоограничения, запреты и требования, которые предъявляются гражданскому служащему при прохождении службы. Компенсируя трудности государственной службы, они как бы уравнивают ее правовой режим, предоставляя гражданским служащим определенные льготы и преимущества по сравнению с другими категориями работников.

Эти гарантии называются государственными и устанавливаются Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (гл. 11). Государственные гарантии гражданских служащих существенно отличаются от мер социальной защиты других групп населения.

Закон разделил государственные гарантии на две категории: *основные* — для всех гражданских служащих России и *дополнительные* — для гражданских служащих отдельных государственных органов и субъектов РФ. Этот закон определил целевое назначение и функции государственных гарантий гражданских служащих России.

Основная цель государственных гарантий гражданских служащих — обеспечение их правовой и социальной защищенности.

Функции государственных гарантий гражданских служащих вытекают из их предназначения. Государственные гарантии вводятся для:

- обеспечения их правовой и социальной защищенности;
- повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей;
- укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы;
- компенсации ограничений, установленных для служащих действующим законодательством.

На основании Федерального закона № 79-ФЗ от 2004 г. государство предоставляет всем гражданским служащим РФ следующие основные государственные гарантии.

1. Равные условия оплаты труда, а также сопоставимые показатели оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности при замещении должностей гражданской службы. Закон подтверждает норму Трудового кодекса РФ о равной оплате труда за труд равной ценности. Этот демократический принцип был провозглашен еще Всеобщей декларацией прав человека в 1948 г.

Данная гарантия означает, что не должно быть необоснованного и заметного различия в денежном содержании гражданских служащих одной категории и одинаковой группы должностей. Закон установил единую систему денежного содержания гражданских служащих, единый порядок определения должностных окладов, окладов за классный чин, единые правила определения размеров дополнительных выплат и премий. Условия оплаты труда обязательно оговариваются в служебном контракте.

Критерии оценки результативности труда гражданских служащих, за который полагается денежное вознаграждение, должны быть адекватны, публичны и нормативно зафиксированы в нормативных правовых актах и в должностных регламентах.

2. Право гражданского служащего на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания. Данная гарантия конкретизирует аналогичную норму Трудового кодекса РФ (ст. 136). Денежное содержание гражданского служащего — основное средство его материального обеспечения и стимулирования профессиональной служебной деятельности, обеспечения его достойного существования. Это вознаграждение государства за его добросовестную службу. Основное потому, что чиновник не имеет права заниматься предпринимательской деятельностью.

Размеры должностных окладов и окладов за классный чин федеральных гражданских служащих устанавливаются указом Президента РФ по представлению Правительства РФ. По отдельным должностям гражданской службы указом Президента РФ может устанавливаться денежное содержание в виде единого денежного вознаграждения.

К дополнительным выплатам относятся: ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет (свыше 15 лет — 30%); ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы в размере до 200% этого оклада; ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну; премии за выполнение особо важных и сложных заданий; ежемесячное денежное поощрение; единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска; материальная помощь, выплачиваемая за счет средств фонда оплаты труда.

Важно то, что государство гарантирует своевременную оплату труда (без задержек) и в полном объеме (не по частям). По трудовому законодательству заработная плата выплачивается не реже чем каждые полмесяца в день, установленный правилами внутреннего распорядка. За нарушение сроков выплаты заработной платы установлена административная и уголовная ответственность руководителей.

3. Условия прохождения гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным

регламентом. Основным документом, в котором фиксируются условия труда служащего, является служебный контракт. Гражданскому служащему гарантируется право на благоприятные организационно-технические условия прохождения службы, которые позволяют ему качественно исполнять должностные обязанности. В частности, это: обеспечение нормативными документами, инструкциями по технике безопасности, служебным распорядком дня, информацией, оргтехникой, средствами связи, расходным материалом и т.д. В настоящее время испытывается потребность разработки единых нормативов оборудования типовых служебных мест.

4. Отдых гражданского служащего. Право гражданина на отдых установлено Конституцией РФ (ст. 37) и Трудовым кодексом РФ (ст. 106—107). Закон определяет условия обеспечения данной гарантии для гражданского служащего:

- установление нормальной продолжительности служебного времени;
- предоставление выходных дней и нерабочих праздничных дней;
- предоставление ежегодных оплачиваемых основного и дополнительного отпусков.

Кроме того, к времени отдыха относятся перерывы в течение рабочего дня (обеденный), ежедневный отдых с момента окончания работы и до ее начала в следующий день.

В Законе № 79-ФЗ о гражданской службе точно определена продолжительность служебного времени — не свыше 40 часов в неделю при пятидневной служебной неделе (ст. 45). Выходные дни по трудовому законодательству (еженедельный непрерывный отдых) должны составлять не менее 42 часов. При совпадении выходного и нерабочего праздничного дней выходной день переносится на следующий после праздничного рабочий день.

Ежегодный оплачиваемый отпуск гражданского служащего состоит из основного и дополнительного. Продолжительность основного отпуска зависит от группы замещаемых должностей и составляет 30 дней для младших, старших, ведущих групп должностей и 35 дней для главных и высших. Дополнительные оплачиваемые отпуска предоставляются гражданскому служащему за выслугу лет, ненормированный рабочий день и некоторыми другими условиями. Гражданские служащие, замещающие высшие и главные группы должностей и для которых установлен ненормированный рабочий день, имеют право на дополнительный отпуск. Предельная продолжительность основного и дополнительного отпусков не может превышать 40 и 45 дней в зависимости от группы должностей гражданской службы.

5. Медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию

за выслугу лет. Страхование должно осуществляться в соответствии со специальным федеральным законом о медицинском страховании.

Понятие «медицинское страхование» включает в себя и медицинское обслуживание, хотя оно шире. Все гражданские служащие прикрепляются к какому-либо медицинскому центру (поликлинике) решением комиссии. В служебном контракте фиксируются условия медицинского и санаторно-курортного обслуживания гражданского служащего. Уровень и качество медицинского обслуживания на гражданской службе на сегодняшний день неодинаковы и зависят от возможностей того или иного федерального государственного органа или субъекта РФ.

Сейчас идет процесс перехода от медицинского обслуживания, связанного с функционированием ведомственных медицинских учреждений, к специальному медицинскому страхованию, в основе которого — предоставление гражданскому служащему и членам его семьи денежных средств при возникновении страхового случая (болезни, травмы).

6. Обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения гражданской службы либо сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности. Трудовой кодекс РФ (ст. 22) обязывает каждого нанимателя осуществлять обязательное социальное страхование своих работников. Федеральный закон № 79-ФЗ устанавливает обязательное государственное социальное страхование гражданских служащих в полном объеме.

В число гарантий по государственному социальному страхованию входят:

- медицинское страхование;
- страхование от несчастных случаев и профессиональных заболеваний;
- страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности;
- страхование от безработицы;
- государственное пенсионное обеспечение.

7. Выплаты по обязательному государственному страхованию в случаях, порядке и размерах, установленных законами. Эта гарантия дополняет предыдущую в части выплаты денежных средств по обязательному государственному страхованию. Порядок страхования и выплат определяется законом и другими нормативными актами о страховании. На практике это страхование осуществляется по договору, заключенному представителем нанимателя и страховщиком, имеющим лицензию на проведение обязательного государственного страхования. Общие нормы в этой части для гражданской службы пока отсутствуют.

8. Возмещение расходов, связанных со служебными командировками. Служебная командировка — это поездка гражданского служащего по

распоряжению руководителя в другую местность для исполнения служебного поручения. Порядок оформления, проведения служебной командировки и возмещения расходов по ней определяются указом Президента РФ «О порядке и условиях командирования федерального государственного служащего» № 813 от 18 июля 2005 г., а также специальными ведомственными инструкциями. По данному указу государство гарантирует командированному гражданскому служащему:

- сохранение должности и денежного содержания (средний месячный заработок служащего);
- возмещение расходов по проезду к месту командирования и обратно к постоянному месту прохождения службы;
- возмещение расходов по бронированию и найму жилого помещения (гостиницы);
- дополнительных расходов (суточные деньги на питание).

Например, федеральным гражданским служащим высшей и главной групп должностей положен проезд на воздушном транспорте — по билету 1-го класса, на железнодорожном транспорте — в вагоне с двухместным купе категории «СВ» скорых фирменных поездов. При бронировании и найме номера гостиницы им положен отдельный двухкомнатный номер «люкс».

При направлении гражданского служащего в служебную командировку на территорию иностранного государства ему дополнительно возмещаются:

- расходы на оформление загранпаспорта, визы и других выездных документов;
- обязательные консульские и аэродромные сборы;
- сборы на право въезда или транзита автомобильного транспорта;
- расходы на оформление обязательной медицинской страховки.

9. *Возмещение расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе служащего в другой государственный орган.* Возмещение связанных с этим расходов определяется в настоящее время постановлением Правительства РФ «О размерах возмещения организациями, финансируемыми за счет средств федерального бюджета, расходов работников в связи с их переездом на работу в другую местность» № 187 от 2 апреля 2003 г.

В этом случае гражданскому служащему возмещаются расходы по переезду его самого и членов его семьи и провозу имущества, а также по обустройству на новом месте жительства.

Например, проезд работников и членов его семьи к новому месту службы оплачивается государством в размере фактических расходов, подтвержденных проездными документами. Если ехали железнодорожным транспортом, то по ценам купейного вагона скорого фирменного поезда. Расходы по провозу имущества железнодорож-

ным, автомобильным и водным транспортом возмещаются из расчета: 500 кг на гражданского служащего и по 150 кг на каждого переезжающего с ним члена семьи. Расходы по обустройству на новом месте жительства (подъемные) составляют: месячный должностной оклад по новому месту службы гражданскому служащему и четверть этого оклада на каждого переехавшего члена семьи.

10. *Защита гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.* Это новая гарантия, предоставляемая гражданским служащим государством. Меры и порядок защиты гражданского служащего и членов его семьи должны быть установлены федеральным законом, который пока не принят. На сегодняшний день защита от насилия, угроз и других неправомерных действий предусмотрена лишь для лиц, замещающих определенные руководящие должности гражданской службы и некоторые должности в правоохранительных и контрольных органах (судей, прокуроров и т.д.).

11. *Государственное пенсионное обеспечение* в порядке и на условиях, установленных федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей. Это одна из главных гарантий государства гражданскому служащему.

Государственное пенсионное обеспечение гражданских служащих осуществляется в настоящее время на основе Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ в действующей редакции. Закон устанавливает право гражданских служащих на государственную пенсию за выслугу лет при увольнении с федеральной государственной службы по ряду оснований и ее размеры.

При наличии стажа государственной службы не менее 15 лет федеральные гражданские служащие имеют право на пенсию при увольнении со службы по следующим основаниям:

- ликвидация федеральных органов государственной власти;
- увольнение с должностей, утверждаемых для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих государственные должности РФ, в связи с прекращением этими лицами своих полномочий («помощники — советники»);
- достижение предельного возраста, установленного федеральным законодательством для замещения должностей федеральной гражданской службы (65 лет);
- обнаружившееся несоответствие замещаемой должности гражданской службы вследствие состояния здоровья, препятствующее продолжению государственной службы;
- увольнение по собственному желанию в связи с выходом на государственную пенсию.

Порядок предоставления права на пенсию гражданским служащим субъектов Федерации определяется законами субъектов РФ. Пенсия им начисляется за счет средств бюджета своего субъекта РФ.

Размеры государственной пенсии за выслугу лет составляют при наличии минимального стажа государственной службы 15 лет — 45% среднемесячного заработка федерального гражданского служащего. За каждый полный год стажа гражданской службы сверх 15 лет пенсия за выслугу лет увеличивается на 3% среднемесячного заработка. При этом общая сумма пенсии за выслугу лет гражданского служащего по старости не может превышать 75% среднемесячного заработка федерального гражданского служащего.

Гражданским служащим на основании Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» наряду с основными правами при определенных условиях, предусмотренных федеральным законодательством или нормативными правовыми актами субъектов Федерации, могут предоставляться следующие дополнительные права.

1. Право на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку с сохранением на этот период замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания. Это право гражданский служащий может реализовать при наличии оснований: назначения на иную должность в порядке должностного роста; включения в кадровый резерв на конкурсной основе; по результатам аттестации. Для повышения квалификации служащего закон предусматривает конкретные временные рамки — по мере необходимости, но не реже одного раза в три года.

2. Право на транспортное обслуживание — обеспечивается в связи с исполнением должностных обязанностей в зависимости от категории и группы должности гражданской службы. Положена также компенсация за использование личного транспорта в служебных целях и расходов, связанных с его использованием. Компенсация за использование личного транспорта в служебных целях закреплена в Трудовом кодексе РФ (ст. 188), но это право реализуется с согласия работодателя.

3. Право на замещение иной должности гражданской службы при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы. Это одна из базовых гарантий гражданских служащих, которая заявляет, что в любых, не зависящих от гражданского служащего случаях он не будет выброшен с гражданской службы и не превратится в безработного.

4. Право на единовременную субсидию на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы. Делается это в порядке и на условиях, устанавливаемых постановлением Правительства РФ и нормативным правовым актом субъекта РФ. Это новый

пункт, устанавливающий единую для всех гражданских служащих форму получения жилой площади от государства — предоставление единовременной безвозвратной субсидии для приобретения квартиры, дома. Нормативные правовые акты в этой части пока не приняты.

5. Иные государственные гарантии. Данный пункт создает возможность расширения системы дополнительных гарантий для гражданских служащих своего федерального ведомства или субъекта РФ.

Дополнительные государственные гарантии могут предоставляться гражданским служащим на основании нормативных правовых актов федеральных государственных органов или субъектов РФ при условии, что у них имеются финансовые возможности.

Существенные дополнительные государственные гарантии предоставляют своим гражданским служащим правительство Москвы и Московская городская дума. В соответствии Законом города Москвы «О государственной гражданской службе города Москвы» от № 3 от 26 января 2005 г. гражданским служащим столицы предоставляются следующие гарантии:

- профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка с сохранением на этот период замещаемой должности и денежного содержания;
- транспортное обслуживание в связи с исполнением должностных обязанностей в зависимости от категории и групп замещаемых должностей;
- компенсация за использование личного транспорта в служебных целях и возмещение расходов, связанных с его использованием;
- предоставление другой должности гражданской службы либо направление на профессиональную переподготовку или повышение квалификации с предоставлением в последующем возможности замещения иной должности гражданской службы при ликвидации или реорганизации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы;
- единовременная субсидия на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы в порядке и на условиях, устанавливаемых федеральными нормативными правовыми актами и нормативным правовым актом города Москвы;
- бесплатная или льготная санаторно-курортная путевка, предоставляемая к ежегодному оплачиваемому отпуску, и соответствующее возмещение за проезд к месту отдыха и обратно, а также льготная санаторно-курортная путевка членам семьи;
- компенсация за неиспользованную санаторно-курортную путевку;
- медицинское обслуживание, в том числе членов семьи служащего;

- бесплатный отпуск при амбулаторном лечении всех лекарственных средств по рецептам врачей;
- единовременное денежное поощрение при достижении возраста 50 лет и далее через каждые пять лет в размерах, не превышающих двухмесячного денежного содержания по замещаемой должности;
- единовременное денежное поощрение при достижении стажа гражданской службы 20 лет и далее через каждые пять лет в размерах, на превышающих двухмесячного денежного содержания по замещаемой должности, при условии наличия не менее пяти лет стажа гражданской службы в государственных органах и органах местного самоуправления;
- выплата один раз за весь период гражданской службы денежного вознаграждения при выходе на пенсию с гражданской службы в размере, исчисленном исходя из среднемесячной заработной платы по последней должности гражданской службы в кратности к количеству полных лет гражданской службы, но не более чем за 10 лет на день прекращения гражданской службы;
- доплата к пенсии по старости и инвалидности; ежемесячная доплата к пенсии гражданского служащего устанавливается при наличии 12,5 лет стажа гражданской службы у мужчин и 10 лет у женщин в таком размере, чтобы сумма пенсии и доплаты составляла 55% месячного денежного содержания гражданского служащего по последней должности гражданской службы перед достижением пенсионного возраста или перед увольнением с гражданской службы; размер доплаты увеличивается на 3% месячного денежного содержания служащего за каждый полный год выслуги свыше установленной продолжительности стажа гражданской службы, при этом сумма пенсии и доплаты не может превышать 80% его месячного денежного содержания.

Данные гарантии предоставляются гражданским служащим Москвы строго дифференцированно: только в соответствии с замещаемой гражданским служащим категорией и группой должностей. Чем выше должностной уровень чиновника, тем шире круг его социальных гарантий и льгот.

Кроме того, членам семей московских гражданских служащих возмещаются расходы, связанные с похоронами гражданского служащего и ритуальными услугами. За гражданским служащим Москвы, вышедшим на пенсию, сохраняется большинство вышеприведенных социально-экономических гарантий. Пенсия регулярно индексируется.

Важно то, что этот закон четко определяет понятие «члены семьи гражданского служащего». К ним он относит: супруга (супру-

гу), несовершеннолетних детей, детей-инвалидов с детства независимо от возраста, детей-студентов дневных отделений образовательных учреждений в возрасте до 23 лет.

Особенностью столичного закона о гражданской службе является то, что в нем отдельной нормой закреплено, что в случае несоблюдения гражданином после увольнения с гражданской службы запретов, установленных настоящим законом, предоставление дополнительных государственных гарантий, предусмотренных для гражданских служащих, прекращается и при устранении нарушения восстановлению не подлежат. Если, допустим, пенсионер — бывший гражданский служащий подвергнет публичной критике правительство Москвы или столичное должностное лицо, он будет лишен этих ценных и престижных дополнительных государственных гарантий.

11.2. Поощрения и дисциплинарные взыскания на гражданской службе

Значение служебной дисциплины в процессе прохождения государственной службы трудно переоценить. Это основа профессиональной служебной деятельности и служебного поведения государственных служащих, необходимое условие эффективного функционирования государственной службы в целом.

Действующее законодательство¹ определяет служебную дисциплину на гражданской службе как обязательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленных в соответствии с законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа и со служебным контрактом. Для военной и правоохранительной видов государственной службы понятия служебной дисциплины зафиксированы в других нормативных правовых актах, например для военной службы — в Дисциплинарном уставе.

В обязанность представителя нанимателя входит создание условий, необходимых для соблюдения государственными служащими служебной дисциплины. Руководитель государственного органа или его структурного подразделения обязан следить за состоянием служебной дисциплины среди своих подчиненных и осуществлять дисциплинарную практику.

Дисциплинарная практика складывается из двух составляющих:

- поощрений и наградений государственных служащих;
- дисциплинарных взысканий.

¹ *Федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. Ст. 56.*

Поощрения и награждения. Это форма государственного и общественного признания заслуг гражданского служащего, оказания ему почета и уважения. Поощрения — это, как правило, денежные выплаты гражданскому служащему. Награждения имеют в большей степени моральный характер (орден, медаль, грамота). Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определяет главное условие и перечень поощрений и награждений за гражданскую службу. На вопрос, за что должны поощряться и награждаться гражданские служащие, закон отвечает: за безупречную и эффективную гражданскую службу. Понятие довольно абстрактное, поэтому оценка труда гражданского служащего в большей степени зависит от мнения его руководителя. Безупречная служба означает неукоснительное исполнение гражданским служащим возложенных на него обязанностей и должностного регламента.

Поощрения и награждения за гражданскую службу по федеральному закону могут быть следующие:

- 1) объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения;
- 2) награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка;
- 3) иные виды поощрения и награждения государственного органа;
- 4) выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет;
- 5) поощрение Правительства РФ;
- 6) поощрение Президента РФ;
- 7) присвоение почетных званий Российской Федерации;
- 8) награждение знаками отличия Российской Федерации;
- 9) награждение орденами и медалями Российской Федерации.

Решение о поощрении или награждении служащего в соответствии с п. 1—4 принимается представителем нанимателя и оформляется правовым актом (приказом) государственного органа. Решение о поощрении или награждении служащего в соответствии с п. 5—9 принимается по представлению представителя нанимателя и оформляется нормативным правовым актом Российской Федерации (постановлением Правительства РФ, указом Президента РФ). Поощрения и награждения служащего со стороны Президента и Правительства Российской Федерации применяются за особые заслуги гражданского служащего перед государством.

Виды государственных наград и порядок награждения установлены специальным Положением о государственных наградах Российской Федерации. К государственным наградам отнесены: звание

Героя России, почетные звания Российской Федерации, ордена, медали, знаки отличия РФ (например, «За безупречную службу»).

Почетные звания Российской Федерации присваиваются гражданским служащим на основании указа Президента РФ за высоко профессиональное мастерство и многолетнюю добросовестную службу (15 лет и более). Существуют такие почетные звания, как «заслуженный юрист Российской Федерации», «заслуженный экономист Российской Федерации» и другие. Правительство РФ поощряет гражданских служащих Почетной грамотой Правительства РФ за заслуги перед государством и личный вклад в осуществление его социально-экономической политики. Федеральные министерства и ведомства награждают своих работников нагрудными знаками. Например, Министерство юстиции награждает отличившихся служащих нагрудным знаком «Почетный работник юстиции России». Вместе с нагрудным знаком вручается удостоверение и единовременное вознаграждение в размере 1,5 должностного оклада.

Правовой акт о поощрении и награждении гражданского служащего доводится до сведения всего трудового коллектива. В обязательном порядке в личное дело и трудовую книжку гражданского служащего вносится соответствующая запись о поощрении или награждении. Порядок и условия единовременного денежного поощрения служащего устанавливаются законодательством. Гражданские служащие, в отношении которых действует дисциплинарное взыскание, поощрению не подлежат.

Заметно стремление законодателя к совмещению моральных и материальных стимулов к службе. Как правило, объявление благодарности или награждение почетной грамотой применяются одновременно с выплатой денежного поощрения или вручением ценного подарка. Руководитель государственного органа не свободен в определении размера денежного поощрения. При выплате единовременных поощрений он ограничен средствами фонда оплаты труда гражданских служащих. Исключение составляет единовременное денежное поощрение в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет.

На государственной гражданской службе субъектов РФ могут быть и другие виды поощрений и награждений, принципиально не отличающиеся от федеральных. Так, на гражданской службе города Москвы, в связи с ее спецификой, в перечне видов поощрений и награждений отсутствуют два федеральных вида: «выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет» и «поощрение Правительства РФ». Первое поощрение отсутствует потому, что в московском законе о гражданской службе это обязательная дополнительная государственная га-

рантия. Второго поощрения нет потому, что вместо него введен новый вид поощрения: награждение наградами и присвоение почетных званий города Москвы¹. В отличие от дисциплинарных взысканий закон не ограничивает право руководителя в выборе мер поощрения и награждения гражданского служащего. В служебном распорядке государственного органа могут быть предусмотрены такие меры, как присвоение почетного звания государственного органа, награждение нагрудными знаками, помещение фотографии на доску почета и т.д.

Дисциплинарные взыскания. За совершение дисциплинарного проступка гражданские служащие несут дисциплинарную (служебную) ответственность. Дисциплинарный проступок проявляется в виновном противоправном действии или бездействии служащего. Виновное действие означает то, что служащий действовал виновно, т.е. умышленно или по неосторожности. Противоправным называется действие, которое совершается вопреки требованиям законов и иных правовых актов.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ определяет понятие «дисциплинарный проступок» гражданского служащего и перечисляет конкретный перечень дисциплинарных взысканий. Дисциплинарное взыскание налагается за совершение дисциплинарного проступка. В законе дается точное толкование дисциплинарного проступка: «неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей». Дисциплинарный проступок может проявляться в неисполнении или ненадлежащем по мнению руководителя исполнении служащим должностных обязанностей, нарушении установленного служебного распорядка (режима труда и отдыха), опоздании, прогуле, нарушении требований о соблюдении государственной и служебной тайны, отказе от прохождения аттестации, несоблюдении ограничений и запретов и т.д.

Перечень взысканий, установленных в федеральном законе², является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. *Видами* дисциплинарных взысканий на гражданской службе являются:

- замечание;
- выговор;
- предупреждение о неполном должностном соответствии;
- освобождение от замещаемой должности гражданской службы;
- увольнение с гражданской службы в соответствии с действующим законодательством.

¹ Закон города Москвы № 3 от 26 января 2005 г. «О государственной гражданской службе города Москвы». Ст. 44.

² Федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. Ст. 57.

Иные нормативные акты не могут предусматривать дисциплинарные взыскания, применяемые к гражданским служащим. В законодательстве о гражданской службе субъектов РФ устанавливаются аналогичные федеральным виды дисциплинарных взысканий¹.

В законе особо оговаривается то, что за каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание по выбору руководителя. Заметим, что согласно закону нет такого дисциплинарного взыскания, как понижение в должности или классном чине.

Порядок применения дисциплинарного взыскания. Право выбора конкретного дисциплинарного взыскания из числа предусмотренных законом принадлежит руководителю государственного органа. Руководитель вправе, но не обязан привлекать гражданского служащего к дисциплинарной ответственности. Он может ограничиться устным замечанием, беседой.

До применения взыскания руководитель должен затребовать от гражданского служащего объяснение в письменной форме. Объяснительная записка позволяет служащему изложить свое видение ситуации, привести уважительные причины неисполнения или ненадлежащего исполнения своих должностных обязанностей. Это дополнительная гарантия для служащего. В случае его отказа дать такое объяснение составляется акт. Отказ гражданского служащего от дачи объяснения в письменной форме не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

Факты и обстоятельства, которые необходимо учитывать руководителю при наложении дисциплинарного взыскания, выясняются в ходе служебной проверки, которая проводится по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего. Последнее возможно в случае заинтересованности служащего в объективном расследовании случившегося факта.

При проведении служебной проверки должны быть полностью, объективно и всесторонне установлены:

- факт совершения служащим дисциплинарного проступка;
- вина гражданского служащего;
- причины и условия, способствовавшие совершению служащим дисциплинарного проступка;
- характер и размер вреда, причиненного гражданским служащим в результате дисциплинарного проступка;
- обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления служащего о проведении служебной проверки.

Проведение служебной проверки поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кад-

¹ Закон города Москвы № 3 от 26 января 2005 г. Ст. 46.

ров с участием правового подразделения и выборного профсоюзного органа данного государственного органа. В проведении этой проверки не может участвовать гражданский служащий, прямо или косвенно заинтересованный в ее результатах.

Служебная проверка должна быть завершена не позднее чем через месяц со дня принятия решения о ее проведении. Результаты служебной проверки сообщаются представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, в форме письменного заключения. В письменном заключении по результатам служебной проверки указываются:

- факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки;
- предложение о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания.

Письменное заключение по результатам служебной проверки подписывается руководителем подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров и другими участниками служебной проверки и приобщаются к личному делу служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка.

Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, может быть представителем нанимателя временно отстранен от замещаемой должности гражданской службы на время проведения проверки с сохранением на этот период денежного содержания по замещаемой должности.

Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, имеет право:

- давать устные или письменные объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы;
- обжаловать решения и действия (бездействие) гражданских служащих, проводящих служебную проверку, представителю нанимателя, назначившему эту проверку;
- ознакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением и другими материалами по результатам служебной проверки, если это не противоречит требованиям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

После проведения служебной проверки руководитель по результатам представленного заключения налагает на виновного гражданского служащего дисциплинарное взыскание. При применении взыскания руководителем должны учитываться:

- тяжесть совершенного служащим дисциплинарного проступка;
- степень его вины, обстоятельства, при которых совершен проступок;
- предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки. Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки — позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу. Если неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей со стороны служащего продолжается, руководитель вправе наложить на него новое дисциплинарное взыскание, несмотря на то что еще не снято старое.

Копия акта (приказа) о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания с указанием оснований его применения вручается служащему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта. Если работник отказался от подписи, то этот факт удостоверяется специальным актом. Гражданский служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд.

Порядок снятия дисциплинарного взыскания заключается в следующем. Дисциплинарное взыскание действует в течение одного года со дня его применения. Если в течение одного года со дня применения дисциплинарного взыскания гражданский служащий не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию, то он считается не имеющим дисциплинарного взыскания. Представитель нанимателя вправе снять с гражданского служащего дисциплинарное взыскание до истечения одного года со дня применения взыскания по собственной инициативе, по письменному заявлению гражданского служащего или по ходатайству его непосредственного руководителя. Снятие взыскания оформляется актом и является своеобразным поощрением служащего.

При применении такой меры, как освобождение гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы, он не увольняется с гражданской службы, а включается в кадровый резерв для замещения иной, как правило, нижестоящей и менее ответственной должности гражданской службы на конкурсной основе.

Увольнение с гражданской службы предусматривается лишь в случаях, прямо предусмотренных законом. При увольнении гражданского служащего с гражданской службы в связи с дисциплинарным (служеб-

ным) проступком руководитель государственного органа, руководствуясь ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», расторгает служебный контракт гражданского служащего по инициативе представителя нанимателя.

Служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с нее в следующих случаях:

1) вследствие неоднократного неисполнения служащим без уважительных причин должностных обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание;

2) при однократном грубом нарушении гражданским служащим должностных обязанностей (прогуле; появлении на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения; разглашении сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, и служебной информации, ставших известными гражданскому служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей; совершении по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты и т.д.; нарушении гражданским служащим требований охраны труда, если это повлекло за собой тяжкие последствия либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий);

3) при совершении виновных действий гражданским служащим, непосредственно обслуживающим денежные и товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему представителя нанимателя;

4) в случае принятия гражданским служащим, замещающим должность категории «руководители», необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа;

5) при однократном грубом нарушении гражданским служащим, замещающим должность категории «руководители», своих должностных обязанностей, повлекшем за собой причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства Российской Федерации;

6) в случае представления гражданским служащим представителю нанимателя подложных документов или заведомо ложных сведений при заключении служебного контракта;

7) прекращения допуска гражданского служащего к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей требует допуска к таким сведениям.

Важно, что перечисленные дисциплинарные и иные проступки не влекут за собой автоматического увольнения служащего с гражданской службы. Увольнение гражданского служащего по перечисленным основаниям допускается, если невозможно перевести служащего с его согласия на иную должность гражданской службы. Руководитель должен предложить проштрафившемуся гражданскому служащему иную должность государственной службы (ясно, что с понижением). Только в случае отказа гражданского служащего от перевода на другую должность гражданской службы представитель нанимателя вправе освободить его от замещаемой должности гражданской службы и уволить с гражданской службы.

Гражданский служащий не может быть освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы по инициативе руководителя в период временной нетрудоспособности гражданского служащего и в период его пребывания в должности. В день увольнения с гражданской службы служащий обязан сдать в кадровую службу своего органа служебное удостоверение. Служащий имеет право обжаловать свое увольнение в суде.

Ответственность государственных служащих за свою служебную деятельность и служебное поведение бывает не только дисциплинарной. Нарушение гражданским служащим своих служебных обязанностей может повлечь за собой различные правовые последствия. В зависимости от вида и серьезности правонарушения, степени вины и обстоятельств, при которых должностные обязанности были нарушены, к служащим могут помимо дисциплинарной применяться уголовная, административная, гражданско-правовая виды ответственности.

Уголовная ответственность. Как граждане Российской Федерации, государственные служащие, виновные в совершении преступления, могут быть подвергнуты уголовному наказанию по приговору суда. При этом не имеют значения их государственно-служебные отношения. Они могут быть подвергнуты уголовному преследованию за деяния, совершенные ими как должностными лицами. Это могут быть, например, преступления против свободы, чести и достоинства личности на службе (ст. 126—130 УК РФ).

В Уголовном кодексе РФ имеется ряд составов преступлений, субъектами которых являются только государственные служащие¹. Это гл. 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления», статьи которой представлены ниже.

¹ Уголовный кодекс РФ.

Статья 285. Злоупотребление должностными полномочиями. Это использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Наказывается штрафом в размере от 100 до 200 МРОТ или в размере заработной платы осужденного за период от одного до двух месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет.

Статья 286. Превышение должностных полномочий. Это совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекшее существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Максимальное наказание — лишение свободы на срок до четырех лет.

Статья 287. Отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации. Это неправомерный отказ в предоставлении или уклонение от предоставления информации (документов, материалов), а также предоставление заведомо неполной либо ложной информации Совету Федерации, Государственной Думе Российской Федерации или Счетной палате, если это деяние совершено должностным лицом, обязанным предоставлять такую информацию. Максимальное наказание — лишение свободы на срок до трех лет.

Статья 288. Присвоение полномочий должностного лица. Это присвоение государственным служащим или служащим органа местного самоуправления, не являющимся должностным лицом, полномочий должностного лица и совершение им в связи с этим действий, которые повлекли существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций. Максимальное наказание — лишение свободы на срок до двух лет.

Статья 289. Незаконное участие в предпринимательской деятельности. Это учреждение должностным лицом организации, осуществляющей предпринимательскую деятельность, либо участие в управлении такой организацией лично или через доверенное лицо вопреки запрету, установленному законом, если эти деяния связаны с предоставлением такой организации льгот и преимуществ или с покровительством в иной форме. Максимальное наказание — лишение свободы на срок до двух лет.

Статья 290. Получение взятки. Получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе. Подобное деяние, совершенное группой лиц, неоднократно, в крупном размере, с вымогательством, наказывается лишением свободы на срок 7—12 лет.

Статья 291. Дача взятки. Дача взятки должностному лицу лично или через посредника максимально наказывается лишением свободы сроком до трех лет.

Статья 292. Служебный подлог. Это означает внесение должностным лицом, а также государственным служащим или служащим органа местного самоуправления, не являющимся должностным лицом, в официальные документы заведомо ложных сведений, а равно внесение в указанные документы исправлений, искажающих их действительное содержание, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности. Максимальное наказание — лишение свободы на срок до двух лет.

Статья 293. Халатность. Неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если это повлекло существенные нарушения прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Максимальное наказание — арест до трех месяцев. То же деяние, повлекшее по неосторожности смерть человека или иные тяжкие последствия, наказывается лишением свободы на срок до пяти лет.

Управление государственной службой

- 12.1. Концептуальные основы управления государственной службой
 - 12.2. Система управления государственной службой Российской Федерации
 - 12.3. Повышение эффективности системы управления государственной службой России
-

Государственная служба от имени и по поручению государства выполняет важную управленческую функцию, реализуя принятые политические решения. Но практика государственного управления показывает, что государственной службой как управляющей системой тоже необходимо управлять. Это прерогатива государства, его специальных органов власти.

Формирование системы управления государственной службой Российской Федерации вызвано к жизни потребностью современного этапа развития государства и общества. Для того чтобы сделать качественный скачок вперед во всех областях социально-экономического развития, наше общество должно быть стабильным, сильным. Для этого необходимо эффективное государство. Основным механизмом решения этой задачи является государственная служба, эффективность которой зависит от качества ее управляющей системы. Поэтому формирование системы управления государственной службой является на сегодняшний момент одним из приоритетных направлений реформирования и развития системы государственной службы России.

В процессе организации и функционирования государственной службы управляющая система, взаимодействуя с правовой, организационной, кадровой, финансовой и другими системами государственной службы, является определяющей по отношению к ним, поскольку именно она посредством своих организационных механизмов приводит в действие все вышеперечисленные системы и подсистемы государственной службы.

12.1. Концептуальные основы управления государственной службой

Эта проблема ввиду ее актуальности, практической значимости и новизны уже давно является предметом внимания ученых и практиков администрирования. Степень научной разработанности темы

характеризуется рядом научных статей и журнальных публикаций, затрагивающих данную проблематику¹.

В октябре 2003 г. в Российской академии государственной службы при Президенте РФ прошел научно-практический семинар, специально посвященный вопросам управления государственной службой и перспективам ее развития². Пик научных дискуссий о состоянии и перспективах развития системы управления государственной службой в России пришелся на начало 2004 г., когда разрабатывался проект федерального закона о государственной гражданской службе. Сегодня, с выходом Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)», данная проблема приобрела новое звучание.

Термин «управление» является ключевым в исследовании темы. В современной практике управление часто отождествляется с англоязычным словом «менеджмент». Однако этот термин вряд ли может быть применим к государственному управлению и к управлению государственной службой, поскольку он имеет социально-экономическую природу.

В самом широком смысле управление означает руководство чем-либо или кем-либо. Однако ограничиться такой констатацией недостаточно.

Впервые системное определение управления дал видный французский ученый и администратор Анри Файоль (1841—1925), который в течение 30 лет руководил крупной французской горнодобывающей компанией Comambault. Будучи на грани банкротства, компания благодаря усилиям А. Файоля стала не только рентабельной, но и процветающей. Обобщая опыт руководства, он создал теорию администрирования.

В книге «Общее и промышленное управление», вышедшей в 1916 г., А. Файоль сформулировал пять основных функций или процессов управления, которые до сих пор с успехом используются в управлении организациями и коллективами: «Управлять — значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать». Главное в процессе управления человеческим коллективом, как считал автор, — это планирование, организация, подбор и расстановка кадров, руководство, мотивация и контроль.

¹ Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Указ. соч., 2003; Турчинов А.И. Субъект управления государственной службой России: проблемы формирования // Государственная служба. 2004. № 1; Черепанов В.В. Государственная служба: от модели управления к системе // Наша власть. 2004. № 1; и др.

² *Управление государственной службой Российской Федерации: Материалы науч.-практ. семинара* / Под ред. А.И. Турчинова. М.: РАГС, 2004.

Управление — внутреннее качество целостной системы, основными элементами которой являются субъект (управляющий элемент) и объект (управляемый элемент), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации. Оно по своей сути сводится к управляющему воздействию субъекта на объект, содержанием которого является упорядочение системы, обеспечение ее функционирования в полном соответствии с закономерностями ее существования и развития.

Поэтому в целом управление представляет собой сознательное, организующее и регулирующее воздействие субъекта (людей) на объект (общественную жизнедеятельность) как непосредственно (самоуправление), так и через специально созданные структуры (государство и его органы, партии, общественные организации) в целях достижения определенного результата

Следует разделять понятия «государственное управление», «управление государственной службой», управление персоналом государственной службы», поскольку, хотя все они родственны, каждое имеет свою специфику, свою предметную область. Это разноуровневые научные понятия и социальные явления.

Управление государственной службой существует везде, где существует государство, независимо от политического режима. Оно осуществлялось и в условиях императорской России (Инспекторский департамент), и в советскую эпоху (организационные отделы партийных комитетов), осуществляется оно и сегодня.

В законодательной базе нет определения понятия «управление государственной службой». В научной и учебной литературе по вопросам государственной службы также не содержится однозначного ответа на вопрос, что представляет собой управление государственной службой и какова сущность этого процесса. Необходимость в таком определении очевидна, поскольку если рассматривать государственную службу как объект управления, то должен существовать и субъект управления — органы управления этой службой.

Основываясь на имеющемся исследовательском и эмпирическом материале, можно дать следующее определение:

управление государственной службой — это сознательное и целенаправленное регулирующее воздействие государства на государственную службу как систему в целях качественной реализации ее функций и задач.

Речь идет прежде всего о проведении единой государственной политики в сфере деятельности государственного аппарата и работы с его персоналом, о формировании системы, обеспечивающей создание, сохранение и совершенствование структуры государственной службы, поддержание режима профессиональной деятельности государственных служащих.

Управление государственной службой можно рассматривать с двух сторон:

- как *практическую деятельность* специально созданных государственных органов и соответствующих должностных лиц по выработке и реализации основных направлений реформирования и развития системы государственной службы;
- как *функцию* государственных органов, которая осуществляется в определенных организационно-правовых формах и реализуется специально созданными органами и их структурными подразделениями.

Деятельность руководителей государственных органов, их структурных подразделений и служб по управлению персоналом государственной службы вряд ли можно рассматривать в качестве управления самой государственной службой. Это не управление государственной службой, а управление ее персоналом, и оно рассматривается в специальном курсе «Управление персоналом государственной службы». Они имеют разные предметы и объекты воздействия — в первом случае институт государственной службы, во втором — его персонал.

Основным смыслом управления (регулирования) государственной службой является утверждение ее в качестве правового, организационного и социального института, предназначенного для реализации политики и законов государства, защиты прав и свобод граждан. Иными словами, все, что относится к организации и функционированию государственной службы, составляет *предмет*, т.е. содержание управления государственной службой: учреждение должностей государственной службы и определение их статуса; установление классов чинов, воинских и специальных званий и порядка их присвоения; определение норм и правил прохождения государственной службы; решение задач по формированию кадрового состава государственных органов; проведение кадровых и организационно-штатных мероприятий.

Исходя из сказанного, можно сформулировать цели управления государственной службой. *Стратегическая цель* управляющей системы любого государства состоит в обеспечении эффективности государственной службы как механизма государственного управления, претворяющего в жизнь задачи и функции государства. Исходя из того что современная Россия — федеративное государство, важнейшей целью управления государственной службой является обеспечение единства государственной службы (а значит, и государственной власти) по ее уровням и видам. Согласно Конституции РФ Россия есть демократическое, правовое государство,

одна из главных целей управления государственной службой — обеспечение взаимодействия государства и структур гражданского общества.

Анализ действующего законодательства, теории и практики организации и функционирования государственной службы показывает, что *основными задачами* системы управления государственной службой Российской Федерации являются:

- координация деятельности государственных органов при прохождении служащими государственной службы;
- общее руководство развитием нормативно-правовой базы государственной службы;
- общее руководство и контроль государственной кадровой политики в сфере государственной службы;
- формирование кадрового резерва и его рациональное использование для замещения должностей государственной службы;
- упорядочение организационной структуры государственной службы (департаментализация);
- оптимизация численного состава корпуса государственных служащих;
- правовая и социальная защита государственных служащих, финансирование государственной службы;
- комплексная оценка персонала государственной службы;
- профессиональное развитие государственных служащих;
- вневедомственный контроль за соблюдением в органах государственной власти законодательства о государственной службе;
- ведение Сводного реестра должностей государственной службы и Сводного реестра государственных служащих Российской Федерации.

Исходя из содержания, целей и задач государственной службы, представляется возможным определить ее *функции*. Проблема определения и классификации функций управления — наиболее сложная.

Функции управления можно подразделить на две группы: основные, т.е. универсальные, пригодные для любого процесса управления, и специфические, конкретные функции, характерные для отдельных элементов управляющих систем.

К *основным*, универсальным функциям управления в первую очередь следует отнести: планирующую, регулирующую, распорядительную, нормативно-правовую, организационную, кадровую, контрольную, финансовую, социальную, воспитательную функции. Эти функции в полной мере относятся к процессам управления государственной службой и реализуются в них.

Специфические функции управления государственной службой являются своего рода рабочим инструментарием осуществления основных функций. Они менее консервативны по сравнению с универсальными и более подвижны. С изменением политических условий, места и роли государства и государственной службы в обществе функции управляющей системы расширяются или сужаются в зависимости от общественных потребностей и возможностей государства.

В содержании управления государственной службой, на наш взгляд, в первую очередь реализуются следующие специфические функции:

1) прогнозирование — управляющая система должна своевременно определять и знать потребности государственной службы в организационном, кадровом, нормативно-правовом, финансово-экономическом и другом обеспечении;

2) координирования, заключающаяся в том, чтобы согласовывать и координировать деятельность государственных органов и их аппаратов по уровням, видам государственной службы и по ветвям государственной власти;

3) административная, обеспечивающая соответствие деятельности государственных органов и должностных лиц по управлению государственной службой и ее персоналом действующему законодательству и обеспечивающая необходимый уровень распорядительства в структуре государственной службы;

4) социально-стимулирующая, или функция мотивации, которая обеспечивает условия, повышающие социальный статус государственной службы и государственных служащих, побуждающие корпус государственных служащих действовать более добросовестно и производительно; материальные и моральные методы воздействия;

5) информационно-аналитическая, обеспечивающая использование современной информационной базы и аналитических материалов в управлении государственной службой и ее персоналом.

В условиях продолжающейся реформы государственной службы России происходят развитие и обогащение управленческих функций органов государственной власти, в том числе в сфере управление государственной службой.

Основные принципы управления административной властью. Общие принципы управления сформулировал уже упоминаемый Анри Файоль, назвав в качестве таковых: разделение труда, власть, дисциплину, единство командования и руководства, централизацию, иерархию, справедливость, постоянство персонала и т.д. Он писал: «Без принципов мы во тьме... Принцип — это маяк, помогающий

ориентироваться: служить он может только тем, кто знает путь в порт»¹. Действительно, принципы управления — это исходные идеи, отправные положения организации управленческой деятельности.

К *основным принципам* управления государственной службой современной России следует отнести:

- законность, т.е. верховенство Конституции РФ и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами в правовом регулировании государственной службы;
- федерализм, т.е. единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральной государственной службой и государственной гражданской службой субъектов РФ;
- демократизм, заключающийся в разделении ветвей государственной власти и функционирующих в них ветвей государственной службы, а также в признании прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью;
- системность управления государственной службой, поскольку государственная служба и управление ею — это системы и система управления государственной службой входит в систему государственной службы как часть в целое;
- равный доступ граждан к государственной службе;
- стабильность кадров государственной службы;
- единство требований, предъявляемых к государственной службе и государственным служащим; правовых, организационных, финансово-экономических основ государственной службы России; адекватность по ее уровням, видам и ветвям; идентичность квалификационных требований равноуровневым должностям государственной службы;
- гласность управления государственной службой, открытость как для рядовых государственных служащих, так и для гражданского общества.

Опыт организации управления государственной службой в демократических странах показывает, что при построении системы управления государственной службой необходимо обязательно опираться на эти принципы. Принципы, как и функции, динамичны. Они могут видоизменяться и дополняться в зависимости от конкретных социально-политических условий.

Основы управления. Конституционно-правовая основа укрепления государственной службы закреплена в нормативных правовых актах

¹ *Файоль А.* Общее и промышленное управление. М., 1990. С. 78.

государства, и главным образом в Конституции РФ, принятой в 1993 г.

В статье 32 (п. 1) Конституции РФ сказано, что граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. И далее: «Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе» (п. 4). Конституционный принцип равного доступа к государственной службе реализуется посредством процедуры конкурса граждан по критериям квалификации и профессиональных качеств. Статья 80 (п. 2) обязывает Президента РФ обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, т.е. обязывает, по сути, обеспечивать управляемость всей системы государственной службы России. Из этой конституционной нормы следует, что Президент РФ является главным субъектом управления государственной службой страны.

Основными нормативно-правовыми актами, непосредственно регламентирующими вопросы управления государственной службой, являются федеральные законы:

- «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г., гл. 3 «Система управления государственной службой», в которой даны уровни, цели и задачи системы управления административной властью;
- «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г., где имеются ссылки на федеральный государственный орган по управлению государственной службой, который в перспективе будет создан.

Изданы также указы Президента РФ, в частности № 400 от 25 марта 2004 г. «Об Администрации Президента Российской Федерации» и № 727 от 8 июня 2004 г. «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы», учредившие новое структурное подразделение, занимающееся вопросами управления государственной службой Российской Федерации. В указе Президента РФ «О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)» от 10 марта 2009 г. № 261 в качестве одной задач поставлено создание системы управления государственной службой.

Социально-политической основой управления государственной службой являются государство, государственная власть и гражданское общество. Российская Федерация — это демократическое, федеративное, правовое, социальное, светское государство (Конституция РФ, ст. 1, 3, 7, 13). Именно на этих базовых конституционных

принципах должно строиться в России управление государственной службой. Народ, согласно Конституции РФ, является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации (ст. 3, п. 1). В действительности народ не может управлять государственной службой, как и государством в целом. Народ делегирует свои полномочия по управлению государственной службой государству.

Экономическую основу управления государственной службой в современной России составляют существующие в обществе производственные отношения, т.е. отношения между людьми в процессе производства, распределения и потребления материальных благ. Современные производственные отношения базируются на плюрализме форм собственности и рыночных отношениях. В Конституции РФ по этому поводу говорится: «В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности» (ст. 8). Исходя из этого экономической основой системы управления государственной службой РФ, как и государственной службы в целом, является рыночная экономика, регулируемая в рамках действующего законодательства государством.

Субъекты и объекты управления. Социальное управление включает обязательные *субъектно-объектные отношения*.

Для современной России характерны многосубъектность и разнородность управления государственной службой. В этом особенность сегодняшней ситуации. В советскую эпоху, наоборот, был один субъект управления аппаратом государственных и партийных органов — КПСС и один объект управления — партийно-советский аппарат. КПСС как правящая партия, проводя свою классовую кадровую политику, монополично руководила административной ветвью государственной власти, которая в то время не называлась государственной службой. Руководство советским партийным аппаратом являлось главным условием сохранения и упрочения власти в стране.

В новых условиях *субъектами управления* государственной службой Российской Федерации являются (сверху вниз): народ, государство, государственные органы, государственно-политическая и государственно-административная элита, линейные руководители структурных подразделений государственных органов. Каждому субъекту управления соответствует свой предмет ведения и объект на государственной службе. Народ, будучи согласно Конституции РФ (ст. 3) носителем суверенитета и единственным источником власти в стране, является, хотя и в значительной мере декларативно, первосубъектом управления государственной службой. Реаль-

ным управляющим своей государственной службой является государство — главный субъект управления административной властью в стране.

Общим объектом управления является государственная служба как, во-первых, профессиональная служебная деятельность государственных служащих, как правовой, социальный и организационный институт и как публично-правовое отношение между государством и служащими. В данном случае эти грани государственной службы суть конкретные объекты управления.

В учебной литературе часто допускаются крайности: либо анализируется управление профессиональной деятельностью служащих в отрыве от других сторон государственной службы, либо наоборот. Учет всех сторон государственной службы как объекта управления позволяет более четко определить задачи и функции управляющих органов государственной службы, а также средства и методы управления государственной службой и служащими.

1. Субъект управления государственной службой как профессиональной служебной деятельностью. Это руководители государственных органов (представители нанимателя) и другие должностные лица в соответствии с иерархией государственных должностей (линейные руководители). Для управления профессиональной деятельностью служащих должностные лица наделяются соответствующими организационно-распорядительными функциями, властными полномочиями, правом совершать юридические действия. Управлением государственной службой как профессиональной деятельностью занимаются органы государственной власти, их руководители, работники кадровых служб. Эта работа направлена на организацию нормальной работы служащих, на качественное выполнение задач, стоящих перед государственным органом.

Управление персоналом государственных органов является преимущественно внутриорганизационным процессом в системе управления государственной службой. Управление профессиональной деятельностью охватывает широкий круг проблем, решение многих практических задач: профессиональный отбор и найм на службу, расстановку кадров, планирование и реализацию карьеры, зачисление в резерв, оценку профессиональных и деловых качеств работников, профессиональное обучение кадров, стимулирование эффективности служебной деятельности и т.д.

Наряду с этим в управлении профессиональной деятельностью входят такие текущие вопросы: планирование работы государственных служащих, постановка задач, организация их труда, регулирование и координирование работы, финансовое, материально-

техническое, информационное обеспечение, контроль, соблюдение служебного распорядка, поддержание служебной дисциплины и т.д.

2. Субъект управления государственной службой как правовым институтом. Это прежде всего законодательные органы государственной власти: Федеральное Собрание Российской Федерации и региональные законодательные собрания. Наряду с этим определенные правовые функции как субъекта управления выполняют исполнительные и судебные органы власти. В Администрации Президента РФ, федеральных министерствах и ведомствах, имеющих право выступать с законотворческой инициативой, разрабатываются законопроекты о государственной службе, которые затем направляются в парламент. В президентской Администрации разрабатываются проекты указов и распоряжений Президента РФ, утверждаемые им. Правительство России принимает постановления, федеральные министерства и ведомства — свои нормативные правовые акты, касающиеся государственной службы и управления ею.

В законодательной ветви власти депутаты принимают нормативные правовые акты, касающиеся государственной службы, а гражданские служащие в аппаратах решают задачи экспертного, информационного, интеллектуального и иного обеспечения законодательного процесса. Исполнительная власть претворяет принятые законы в жизнь. Судебная власть и прокуратура выполняют правоохранительные функции; на основе Уголовного, Административно-го, Гражданского, Трудового кодексов защищают правопорядок в сфере государственной службы.

В ходе управления государственной службой как правовым институтом особое внимание должно уделяться соблюдению законности, искоренению таких противоправных явлений, как коррупция, злоупотребление служебным положением, предательство интересов государственной службы, которые влекут за собой по отношению к государственным служащим не только дисциплинарную, но и уголовную ответственность.

3. Субъект управления государственной службой как социальным институтом. Управление в этом аспекте означает решение федеральными и региональными органами власти таких задач, как обеспечение принципа равного доступа граждан к государственной службе, создание нормальных условий работы, отдыха и оплаты служебной деятельности государственных служащих, повышение уровня их профессионального образования, правовой и социальной защиты — всего того, что называется социальной сферой. Корпус государственных служащих — это отдельная и большая социальная группа граждан России, имеющая свои корпоративные интересы.

Субъектами управления государственной службой как социальным институтом в западных странах являются специальные министерства и ведомства. В нашей стране ввиду отсутствия таковых субъектами являются различные государственные органы и их структурные подразделения.

Так, законодательные органы власти (Государственная Дума, законодательные собрания субъектов РФ) определяют в государственном, региональных бюджетах отдельной строкой расходы на государственное управление и государственную службу, в том числе на материальное содержание и социальную поддержку государственных служащих. Исполнительные органы (Правительство РФ, федеральные министерства и ведомства, администрации субъектов РФ) реализуют эти бюджетные деньги на практике, обеспечивая социальные права и гарантии государственных служащих. Управление государственной службой как социальным институтом осуществляло Министерство труда и социального развития РФ, а теперь этим вопросом должна заниматься Федеральная служба по труду и занятости, подведомственная Министерству здравоохранения и социального развития РФ.

4. Субъект управления государственной службой как организационным институтом. В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации это специальные федеральные и региональные органы по вопросам государственной службы. Эти органы должны непосредственно организовывать, координировать и направлять систему управления государственной службой.

В 1995 г. на основании Федерального закона № 119-ФЗ от 31 июля 1995 г. и указа Президента РФ от 1 декабря 1995 г. № 1208 был образован первый в своем роде межведомственный федеральный орган управления государственной службой страны — Совет по вопросам государственной службы при Президенте РФ. Но он, к сожалению, по ряду объективных и субъективных причин оказался неработоспособным и 1 февраля 2005 г. был упразднен. В ходе проводимой административной реформы и реформы государственной службы в 2004 г. в соответствии с указом Президента РФ № 490 от 6 апреля 2004 г. в Российской Федерации была образована новая структура — Управление Президента РФ по вопросам государственной службы как самостоятельное подразделение Администрации Президента РФ. Но, судя по полномочиям данного Управления, оно не предназначено для управления всей системой государственной службы страны.

5. Субъект управления государственной службой как публично-правовыми отношениями между государством и служащим. В данном случае субъектом являются руководители государственных органов

(представители нанимателя), кадровые службы государственных органов, а также судебные органы, профсоюзы, которые регулируют отношения между работодателем — государством и наемными работниками — государственными служащими, определяя их взаимные права и обязанности. В рамках государственных органов должны действовать установленные законодательством комиссии по урегулированию конфликтов интересов и комиссии по служебным спорам. Важную роль здесь должны играть профсоюзы, которые призваны снимать и разрешать конфликтные ситуации, не доводя их до суда. В крайнем случае все спорные и конфликтные ситуации между руководством государственного органа и государственным служащим по поводу служебно-трудовых отношений рассматриваются в суде.

12.2. Система управления государственной службой Российской Федерации

Система управления ответственна за выполнение главной задачи — построения, организации и функционирования государственной службы, за согласованность и координацию действий государственных органов, за упорядоченность организационно-кадровых процессов в государственной службе.

Говоря об управленческом процессе в сфере государственной службы как системе, следует опираться на следующие научные выводы:

- управление есть функция организованных систем различной природы (социальных, биологических, технических), обеспечивающая их целостность, сохранение их структуры, поддержание режима деятельности;
- управление — внутреннее качество целостной системы, основные элементы которой — субъект (управляющий элемент) и объект (управляемый элемент), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации;
- управление служит интересам взаимодействия составляющих ту или иную систему элементов и представляющих собой единое целое;
- управление включает не только внутреннее взаимодействие составляющих систему элементов; существует множество целостных систем различного иерархического уровня, осуществляются управленческие функции как внутрисистемного, так и межсистемного характера, и в данном случае система (подсистема) высшего порядка есть субъект управления по отношению к системе низшего порядка, являющейся в рамках взаимодействия между ними объектом управления;
- управление реально тогда, когда налицо известное подчинение объекта субъекту управления, управляемого элемента системы ее

управляющему элементу, следовательно, управляющее воздействие — прерогатива субъекта управления.

Что собой представляет современная система управления государственной службой в Российской Федерации? Сложилась ли в России система управления государственной службой? Или существуют лишь отдельные ее элементы? Среди российских ученых, политиков и администраторов на этот счет существуют различные точки зрения. Сторонники пессимистического подхода считают, что в Российской Федерации в настоящее время еще не сложилась система управления государственной службой, аргументируя это неэффективностью ее функционирования.

Анализ действующего законодательства о государственной службе России и сложившейся практики управления государственной службой показывает, что еще в 1995 г., с момента принятия Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», в России появилась определенная система регулирования государственной службы. Главным субъектом управления должен был стать Совет по вопросам государственной службы при Президенте РФ.

Но эта система тогда не стала целостной, единой и, главное, работоспособной и эффективной. Да и официального термина «система управления государственной службой» в Федеральном законе № 119-ФЗ 1995 г. не существовало. Элементы системы не были структурированы и дифференцированы ни функционально, ни организационно.

Поэтому одним из приоритетных направлений реформирования и развития системы государственной службы РФ сегодня является создание системы управления государственной службой. Это тот рычаг, с помощью которого можно и должно реорганизовать всю систему государственной службы в нужном направлении — стабильности и эффективности.

Впервые на правовом уровне понятие «система управления государственной службой» прозвучало и было узаконено в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 15 августа 2001 г. Глава 13 Концепции так и называлась: «Система управления государственной службой». Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ, окончательно утвердив данное понятие (гл. 3), определил правовые основы, уровни, цели и задачи системы управления государственной службой современной России.

Однако полномочия и организационная структура системы управления государственной службой Российской Федерации нормативно не определены до сих пор. В действующем законодательстве установлены лишь ее уровневое деление, цели и задачи, т.е. самые общие положения.

Структурно систему управления можно классифицировать на уровневую, видовую (функциональную) и объектную.

Согласно действующему законодательству в современной России существует два уровня управления государственной службой: на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ¹. Данные уровни управления соответствуют уровням государственной власти в стране. Каждый уровень должен быть представлен своей организационной структурой, т.е. органами по управлению государственной службой.

Наряду с этим система управления государственной службой в Российской Федерации включает в себя ряд составляющих ее элементов (подсистем), содержательно наполняющих внутреннюю структуру системы.

Управление государственной службой включает в себя следующие *виды*, или *подсистемы*: управление целями государственной службы (целевое управление), управление организационно-структурным развитием государственной службы (организационное управление — департаментализация), управление кадровой политикой и кадровой работой в сфере государственной службы (управление кадровыми процессами и отношениями), управление законодательным развитием государственной службы (правовое управление), управление персоналом государственной службы (профессиональное управление), управление профессиональным развитием государственных служащих (учебно-методическое управление), управление социально-правовой защитой государственных служащих (социальное управление), управление научно-исследовательским обеспечением (научное управление), материально-техническим обеспечением (материально-техническое управление) и финансовым обеспечением государственной службы (финансовое управление).

В совокупности эти виды управления государственной службой каждый со своей стороны охватывают систему управления в целом.

Регулируя государственную службу как общий объект управления, государство стремится управлять им не фронтально, а дифференцированно, целенаправленно воздействуя на объекты второго уровня — на государственную службу как правовой институт, как организационный институт, как социальный институт, как профес-

¹ Федеральный закон № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. Ст. 16.

сиональную служебную деятельность, т.е. для системы управления государственной службой характерна многообъектность. Этим достигается целенаправленность, точность и конкретность управления этим важным институтом.

Система управления государственной службой России во взаимодействии ее уровней, видовых и объектных элементов нацелена на достижение максимального эффекта управляющего воздействия органов управления на государственную службу в целях повышения качества ее построения и функционирования.

Управление государственной службой должны осуществлять специальные органы управления государственной службой (органы по вопросам государственной службы).

Органы управления государственной службой — это специальные государственные структуры (органы или подразделения государственных органов), в компетенцию которых входит обеспечение развития и функционирования государственной службы.

Государственный орган по управлению государственной службой должен: координировать функционирование государственной службы по ее уровням и видам, осуществлять общее руководство разработкой и реализацией законодательства о государственной службе, направлять деятельность кадровых служб государственных органов, организовывать прохождение государственной службы, упорядочивать иерархию должностей государственной службы, распределять бюджетные средства по видам государственной службы, организовывать профессиональное обучение кадров, контролировать вопросы социального и материально-финансового обеспечения служащих и членов их семей.

Первоначально, согласно Федеральному закону № 119-ФЗ от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации», система органов управления государственной службой России имела трехуровневый характер:

- 1) федеральный уровень, представленный федеральным органом управления государственной службой;
- 2) уровень субъектов РФ, представленный органами по вопросам государственной службы субъектов РФ;
- 3) уровень государственного органа, где функции управления государственной службой выполняли кадровые службы.

Данный подход был подтвержден в гл. 13 Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации от 15 августа 2001 г.

Однако Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ внес в этот

вопрос коррективы, определив два уровня управления государственной службой: федеральный и субъектов РФ, что соответствует законодательному разделению государственной власти в Российской Федерации.

Федеральный уровень управления. Под *федеральными органами управления* государственной службой понимаются специальные государственные органы, обеспечивающие регулирование государственной службы, ее упорядочение в соответствии с задачами государства на федеральном уровне. Согласно Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ (п. 4 ст. 2) федеральные органы управления правомочны регулировать в правовом отношении государственную службу и на федеральном уровне, и на уровне субъектов Федерации.

По Конституции РФ (ст. 80) на федеральном уровне наиболее широкими полномочиями в сфере государственной службы наделен *Президент РФ*. Ему как главе государства принадлежит решающая роль в управлении и руководстве государственной службой. Он подписывает федеральные законы и издает указы по вопросам государственной службы, определяет цели и направления государственной кадровой политики в области государственной службы, назначает или представляет к избранию высших должностных лиц государства и губернаторов, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие федеральных органов государственной власти в области государственной службы и работы с кадрами, утверждает Сводный реестр государственных должностей государственной службы, присваивает классные чины действительных государственных советников и государственных советников Российской Федерации, воинские звания высших рангов, награждает государственными наградами, почетными званиями. Им единолично принимаются решения о назначении на должности и освобождение от них высших руководящих должностных лиц государства.

Это позволяет направлять и координировать развитие государственной службы, руководить ею в масштабах Российской Федерации в целом. Такой широкий спектр полномочий вызвал необходимость образования при Президенте РФ специального органа.

Первым таким органом стал Совет по вопросам государственной службы при Президенте РФ, образованный в соответствии с указом Президента РФ № 1208 от 1 декабря 1995 г. и Федеральным законом № 119-ФЗ от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации». Его создание соответствовало требованиям ст. 80 Конституции РФ, возлагающей на Президента РФ обязанность обеспе-

чения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Впервые в современной отечественной истории был создан главный субъект управления государственной службой страны.

Федеральный закон определил наименование, правовой статус и полномочия Совета. Совет по вопросам государственной службы при Президенте РФ должен был выполнять следующие основные функции¹:

1) анализировать состояние и эффективность государственной службы в органах государственной власти; координировать разработку проектов нормативных актов по вопросам организации государственной службы;

2) организовать совместно с соответствующими государственными органами работу по формированию конкурсных комиссий, проведению аттестаций и государственных квалификационных экзаменов; информировать граждан о проведении конкурсов на замещение вакантных должностей государственной службы;

3) координировать методическую работу органов по вопросам государственной службы и кадровых служб государственных органов;

4) разрабатывать предложения по формированию Реестра государственных должностей в Российской Федерации и внесению в него изменений; вести федеральный реестр государственных служащих;

5) осуществлять методическое руководство профессиональной подготовкой, переподготовкой (переквалификацией) и повышением квалификации государственных служащих, а также формирование резерва на выдвижение на вышестоящие государственные должности государственной службы.

Основная задача Совета состояла в осуществлении консультативной, методической, совещательной деятельности по реализации задач, вытекающих из Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» 1995 г. Полномочия, надо сказать, не очень высокие, что сразу сказалось на статусе и перспективах работы этой структуры.

Указ Президента РФ № 1208 от 1 декабря 1995 г. «О Совете по вопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации» фактически образовал этот орган, установил норму представительства в Совете, утвердил двух сопредседателей Совета и его персональный состав. Норма представительства в Совете по вопросам государственной службы: от Президента Российской Федерации — шесть человек, от Совета Федерации — три человека, от Государственной Думы — три человека, от Правительства РФ — шесть человек, от трех высших

¹ Федеральный закон от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации». Ст. 26.

судов — по два человека. Сопредседателями этого органа были назначены руководитель Администрации Президента РФ и Первый заместитель Председателя Правительства РФ.

Опыт показал, что Совет фактически не стал реальным органом управления государственной службой. Почему конструктивная идея создания управляющей системы государственной службы, родившаяся в начале 1990-х годов и зафиксированная в Федеральном законе об основах государственной службы 1995 г., не реализовалась на практике? На наш взгляд, эта идея не претворилась в жизнь по ряду причин.

Во-первых, высокий статус этого органа (при Президенте РФ) не соответствовал его незначительным функциям в системе государственного управления. Согласно закону за Советом были закреплены только координационные, консультативные и методические функции. Распорядительных и контрольных функций у этого государственного органа не существовало. Имея только совещательные функции, он, по сути, оказался в административном вакууме.

У Совета по вопросам государственной службы имелись весьма обширные полномочия в области государственной службы и отсутствовали юридически закрепленные полномочия распорядительного характера, характерные для любого государственного органа, что делало этот (высший в стране) субъект управления государственной службой недееспособным, поскольку его решения не носили для объектов управления — государственных органов и их структурных подразделений — обязательного характера.

Непридание данной структуре властных функций сразу же предопределило ее дальнейшую судьбу как неключевой фигуры в системе государственного управления. В отличие от нашего главного органа по вопросам государственной службы зарубежные органы управления государственной службой наделены не только консультативными, но и реальными властными полномочиями.

Во-вторых, неэффективность работы Совета определялась принципами его формирования. В основе формирования Совета лежал представительский принцип: в его состав с момента создания были делегированы представители от Администрации Президента РФ и от каждой из трех ветвей государственной власти. Это было современно и демократично, но, как оказалось, непродуктивно.

Следующей особенностью стало то, что члены Совета работали в нем на непостоянной основе, т.е. фактически на общественных началах. Комплектование состава Совета осуществлялось не на должностной, а на персональной основе. Нетрудно заметить, что все это предопределило нестабильность кадрового состава. Члены Совета постепенно выбывали по разным причинам из его состава, а взамен на их место никто не назначался.

В-третьих, недееспособность Совета стала результатом отсутствия у него исполнительного технического аппарата, который бы в органи-

зационно-техническом отношении обеспечивал его деятельность. Общеизвестно, что без аппарата любая управленческая структура бессильна. Правда, отделу профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих Управления кадров Президента РФ было поручено обеспечивать Совет в организационно-техническом отношении. Но штаты отдела в связи с приданием новой функции увеличены не были, и он физически не мог осуществлять организационно-техническое обеспечение работы этого важного коллегиального органа. Этого не потребовалось, поскольку Совет практически не собирался.

Будучи построенным на либеральных, децентрализованных, а не административно-централизованных началах, Совет не имел распорядительных, организационных, кадровых, контрольных полномочий; в лучшем случае у него были координационные полномочия. Это в конечном счете и обусловило его недееспособность и невостребованность со стороны властей.

Но, на наш взгляд, главным фактором административного бездействия Совета являлось то, что не было принято политического решения «сверху», чтобы этот орган заработал на полную мощность. Определенной части государственно-политической элиты России он был просто невыгоден, поскольку мог взять на себя значительную долю властных полномочий, особенно в кадровой сфере. Совет явно не мог претендовать на руководство сложнейшей системой организационных структур, отношений и механизмов государственной службы.

Однако в такой сложной и важной для функционирования государства сфере, как управление государственной службой, органы по управлению государственной службой на любом государственном уровне, в любой ветви власти были.

Управление государственной службой частично выполнял и другой федеральный орган — Совет по кадровой политике при Президенте РФ, образованный президентским указом от 3 июня 1993 г. Однако в 2001 г. он был упразднен ввиду невостребованности.

В российском законодательстве ничего не говорится о структурных подразделениях Администрации Президента РФ по вопросам государственной службы и кадрам. Фактически же ряд важных функций по управлению федеральной государственной службой возложен на Администрацию Президента РФ.

Вызывает интерес организационное развитие этих структур. В феврале 1994 г. было образовано Управление федеральной государственной службы Президента РФ в составе Администрации Президента. Позднее, в январе 1996 г., оно было преобразовано в Главное управление по вопросам государственной службы и кадров. На эту структуру возлагались следующие основные функции:

- определение для Президента РФ основных направлений государственной политики в области государственной службы и кадров;

- подбор и расстановка кандидатур на высшие и главные должности федеральной государственной службы;
- кадровое обеспечение Администрации Президента РФ.

Указом Президента России от 21 декабря 1996 г. на месте прежнего было образовано новое Управление кадровой политики Президента РФ; его функции остались теми же.

В июне 2000 г. в соответствии с указом Президента РФ № 1013 «О формировании Администрации Президента Российской Федерации» было создано Управление кадров Президента РФ, которое занималось определением приоритетов государственной кадровой политики, подбором кандидатур и подготовкой предложений Президенту на высшие должности федеральной государственной службы и кадровым обеспечением Администрации Президента РФ. Но оно, как показывает анализ его полномочий, не ведало вопросами государственной службы в масштабе страны. Администрация Президента РФ осуществляла контроль только за ключевыми кадровыми назначениями в государственной службе. Следовательно, проблема создания субъектов управления государственной службой у нас тогда не была решена.

Серьезные шаги в этом направлении были сделаны в рамках начавшейся в 2003 г. реформы системы государственной службы Российской Федерации. В ходе реформирования государственной службы России по указу Президента РФ № 400 от 25 марта 2004 г. «Об Администрации Президента Российской Федерации» в рамках Администрации было образовано принципиально новое самостоятельное структурное подразделение — *Управление Президента РФ по вопросам государственной службы*, предназначенное для управления государственной службой страны.

Согласно Положению об Управлении Президента РФ по вопросам государственной службы, утвержденному президентским указом № 727 от 8 июня 2004 г., основными задачами Управления являются:

- содействие Президенту РФ в пределах своих полномочий в определении основных направлений реформирования и развития государственной службы Российской Федерации, в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти по этим вопросам;
- обеспечение реализации Президентом РФ его полномочий по проведению государственной политики в области государственной службы;
- участие в работе по совершенствованию правовых основ государственной службы.

Структурно Управление состоит из трех департаментов: по вопросам реформирования и развития государственной службы; по вопросам координации государственной службы; по вопросам под-

готовки, переподготовки и повышения квалификации федеральных государственных служащих. По структуре подразделения можно видеть основные направления его деятельности.

По сравнению с бывшим Советом по вопросам государственной службы полномочия Управления выше: они имеют распорядительный характер. Но по статусу и функциям это разные органы: один был высшим координационным межведомственным представительным органом при Президенте, другой в настоящее время является структурным подразделением Администрации Президента, т.е. исполнительным органом власти.

Особое значение в системе органов управления государственной службой со стороны исполнительной власти имеет *Правительство РФ*. Хотя в федеральном законодательстве о государственной службе его роль не отражена, фактически Правительство РФ выполняет важные функции по организации государственной службы и управлению ее персоналом. Оно также в рамках своей компетенции осуществляет кадровое обеспечение государственной службы. Решениями Правительства РФ назначаются на должности и освобождаются от них заместители федеральных министров, руководители и заместители федеральных органов исполнительной власти, кроме силовых, которых назначает Президент РФ.

В целях обеспечения управления государственной службой исполнительной ветви власти в Аппарате Правительства РФ после ряда реорганизаций созданы и действуют Департамент государственного управления и местного самоуправления и Административный департамент Правительства РФ, которые наряду с другими решают вопросы развития системы государственной службы в России и законодательства о ней. На уровне федеральных министерств и ведомств вопросами государственной службы ведают штатные кадровые подразделения, которые имеют разные названия — управления или департаменты государственной службы и кадров, по государственным наградам, социальному обеспечению.

На уровне федеральной законодательной власти вопросами управления своей государственной службой занимаются управления государственной службы и кадров, которые существуют в аппаратах Парламента России — Совете Федерации и Государственной Думе.

В *высших судебных органах и Прокуратуре РФ* также имеются кадровые подразделения, занимающиеся в том числе и вопросами управления подведомственной государственной службой.

Краткий институциональный анализ показывает, что на сегодня отсутствует федеральный межведомственный орган управления государственной службой, который координировал бы развитие госу-

дарственной службы России по ее уровням и видам, выявлял потребности государства по численности и расходам на содержание государственных служащих во всех ветвях государственной власти, осуществлял общий контроль за соблюдением законодательства о государственной службе и координировал деятельность государственных органов по вопросам государственной службы и кадров. Это правовая коллизия.

В ряде норм Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ говорится о создании федерального органа по управлению государственной службой. В частности, устанавливается, что до образования соответствующего органа по управлению государственной службой задачи и функции этого органа выполняются государственными органами в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации¹.

Этого органа нет до сих пор, и это не способствует повышению эффективности государственной службы страны. Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)» ставит задачу создания системы управления государственной службой РФ, а значит, и органа управления.

В дореволюционной России государственной службой занимался, например, Инспекторский департамент Собственной его Императорского Величества Канцелярии, затем Комитет о службе чинов гражданского ведомства. Ни в СССР, ни в современной Российской Федерации подобных органов не было и нет. Их роль в Советском Союзе выполняли организационные отделы комитетов КПСС, начиная от Центрального Комитета и ниже.

Основное назначение будущего федерального органа управления государственной службой — стратегическое руководство государственной службой. Этот орган должен разрабатывать государственную политику в области государственной службы Российской Федерации и контролировать ее реализацию по главным направлениям.

Уровень управления субъектов РФ. Органы по вопросам государственной гражданской службы *субъектов РФ* — это государственные органы, созданные в субъекте РФ и обеспечивающие осуществление его полномочий по руководству и социально-правовому регулированию своей государственной гражданской службы.

Главными целями управления гражданской службой в субъектах РФ, как и на федеральном уровне, являются организационное,

¹ Федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. Ст. 71, п. 6.

нормативно-правовое и иное обеспечение гражданской службы; осуществление прав и исполнение обязанностей служащими; контроль за соблюдением законодательства о государственной службе, особенно ограничений и запретов, связанных с гражданской службой; реализация государственных социальных гарантий для гражданских служащих и т.д.

Цели, задачи и функции этих органов определяются предметом ведения субъектов РФ согласно Конституции РФ. В соответствии с федеральным законодательством органы по вопросам государственной службы субъектов РФ создаются на основе законов субъектов РФ. Поскольку эти органы межведомственные коллегиальные, то структурно в них входит равное число представителей законодательного собрания и администрации области, края, республики.

Опыт показывает, что региональные власти в процессе создания у себя полномочных органов по управлению государственной службой, как правило, берут в качестве образца федеральную модель названия, полномочий и структуры органа по вопросам государственной службы. Во второй половине 1990-х годов практически во всех регионах страны были учреждены советы по вопросам государственной службы координационно-консультативного характера.

Например, в Законе Новосибирской области от 1 июля 1996 г. «О государственной службе Новосибирской области» был учрежден Совет по вопросам государственной службы Новосибирской области. В Московской области был создан и действовал Совет по вопросам государственной службы Московской области. В субъектах РФ Северо-Западного федерального округа были сформированы: в Архангельской области — Совет по вопросам государственной службы и Департамент государственной службы, в Мурманской области — Совет по вопросам государственной службы и Управление государственной службы и кадров, в Республике Карелия — Совет по вопросам государственной службы и Отдел правового и кадрового обеспечения, в Вологодской области — Совет по вопросам государственной службы, Управление государственной службы и кадров и Отдел кадровой работы, в Новгородской области — Комитет государственной службы и Департамент административной и кадровой работы, в Калининградской области — Совет по кадровой политике и Управление государственной службы и подготовки кадров, в Псковской области — Совет по вопросам государственной и муниципальной службы и Управление государственной службы и кадров, в Республике Коми — Управление организационной и кадровой работы, в г. Санкт-Петербург — Совет по кадровой политике и государственной службе и Управление кадров и государственной службы Канцелярии Администрации, в Ленинградской области — Совет по во-

просам государственной службы и Комитет по вопросам государственной службы и местного самоуправления. Названия этих структур динамичны, и на сегодняшний день возможны изменения.

Это были коллегиальные органы, которые формировались на основе равного представительства областной думы и администрации губернатора, имея координационные, контрольные и аналитические функции.

Организационно-техническое обеспечение их деятельности осуществляли штатные подразделения местной администрации. Например, функционирование Совета по вопросам государственной службы Московской области обеспечивало самостоятельное подразделение администрации области — Управление государственной и муниципальной службы Московской области. Такой подход делал региональный Совет по вопросам государственной службы действенным и работоспособным.

Управление государственной гражданской службой в субъектах РФ до сих пор отличается своим разнообразием с нормативной, организационной и функциональной точек зрения.

В ряде регионов РФ коллегиальные органы управления государственной службой (по типу Советов по вопросам государственной службы) отсутствуют. Их функции выполняет аппарат, Управление делами, Организационное управление местной администрации во главе с их руководителями, а рабочим органом выступают управления или отделы государственной службы и кадров местной администрации.

Например, в г. Москве вопросами управления государственной службой занимается Управление государственной службы и кадров правительства Москвы, деятельность которого координирует руководитель аппарата мэра и правительства Москвы. То есть в столице функции органа по управлению государственной службой фактически выполняет аппарат мэра и правительства Москвы.

В структуре Управления государственной службы и кадров правительства Москвы функционирует специальный отдел — отдел государственной службы, который курирует все вопросы организации и развития гражданской службы мегаполиса. В Законе г. Москвы «О государственной гражданской службе города Москвы» от 26 января 2005 г. № 3 имеется специальная глава 14 — «Управление государственной службой». В ней регулируются два правовых момента: во-первых, общее руководство гражданской службой города Москвы и ее координацию осуществляет мэр Москвы, во-вторых, определяются цели создания и деятельности органа по управлению государственной службой города Москвы. При этом наименование, подведомственность и полномочия этого органа данным законом не устанавливаются.

Подход к организации региональных структур управления государственной службой вариативен. Анализ показывает, что политика и деятельность региональных властей в области управления госу-

дарственной службой пока не отличаются системностью, нормативной и организационной проработанностью. Довольно часто государственные органы по управлению государственной службой той или иной области командуют муниципальной службой.

Федеральным законодательством установлено, что по отдельным вопросам управление государственной службой субъекта РФ осуществляют федеральные органы. Например, Реестр государственных должностей государственной службы РФ, куда входит и часть государственных гражданских служащих субъектов РФ, утверждает Президент РФ. Классные чины гражданской службы субъектов РФ, в том числе лицам, замещающим высшие и главные группы должностей, присваиваются в соответствии с законом субъекта Федерации. Соотношение классных чинов гражданской службы федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ определяется указом Президента РФ¹.

К сожалению, нормативно-правовая база субъектов РФ и их отношений с центром еще слабо разработана. По многим вопросам государственной службы указы Президента РФ регулируют федеральный уровень, рекомендуя субъектам Федерации создавать свои нормативные акты, не противоречащие федеральному законодательству.

Фактически главную роль в управлении государственной службой в регионах играют первые руководители органов исполнительной власти. Первые лица, главы администраций областей, краев, республик наделены широкими полномочиями, имеющими прямое отношение к государственной службе. В соответствии с конституцией республики или уставом области они самостоятельно формируют аппарат администрации своего субъекта РФ, утверждают его штатное расписание.

Многолетний опыт показывает, что в целом ситуация в системе регионального управления государственной службой далека от идеала. Среди факторов, снижающих результативность деятельности органов управления государственной службой в субъектах РФ, выделяются:

- низкий статус указанных структур в системе государственного и муниципального управления в силу их незначительных полномочий;
- концептуальная и нормативная неопределенность системы управления государственной службой субъектов Федерации;

¹ Федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О Государственной гражданской службе Российской Федерации». Ст. 11, п. 11–12.

- слабая разработанность нормативно-правовой базы управления государственной службой;
- организационная неопределенность и неупорядоченность системы управления государственной службой и ее аппаратом (в разных областях, краях, округах указанные структуры имеют не только различные наименования, штат, но и функции, полномочия);
- главные функции, т.е. совершенствование организации и функционирования государственной службы, или не зафиксированы в нормативно-правовых документах, или не выполняются в должной мере;
- проблемы с кадровым обеспечением органов управления государственной службой (отсутствие квалифицированных управленцев-кадровиков).

Все это негативно влияет как на систему управления, так и на всю организацию государственной службы в субъектах РФ.

По аналогии с федеральным уровнем основными функциями органов управления государственной гражданской службой субъектов РФ должны быть:

- координация деятельности государственных органов представительной и исполнительной власти по вопросам государственной службы;
- анализ состояния и эффективности государственной гражданской службы в субъектах Федерации;
- участие в разработке нормативно-правовых актов, регулирующих гражданскую службу, и представление заключений на проекты актов по вопросам гражданской службы субъекта РФ;
- контроль за соблюдением законодательства о государственной службе;
- общее, и прежде всего методическое, руководство деятельностью кадровых служб органов государственной власти;
- формирование и рациональное использование кадрового резерва субъекта РФ;
- контроль за ведением банка вакансий государственных должностей;
- общее руководство системой профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных служащих (прежде всего, утверждение программы профессионального развития);
- ведение Реестра государственных должностей гражданской службы и Реестра гражданских служащих данного региона;
- разработка должностных регламентов, включая квалификационные требования к должностям гражданской службы;

- участие в организации и проведении конкурсов, аттестаций и квалификационных экзаменов гражданских служащих;
- изучение, обобщение и контроль за внедрением современных управленческих и информационных технологий в гражданскую службу и кадровую работу;
- контроль социальной защищенности гражданских служащих;
- участие совместно с финансовой службой в разработке системы оплаты труда гражданских служащих;
- определение перечня заболеваний, препятствующих нахождению на должности гражданской службы;
- выступление в качестве единого заказчика по программам реформирования гражданской службы субъекта Федерации.

Концепция правового регулирования управления государственной службой в субъектах РФ заключается в многообразии организационных форм и статуса органов управления в зависимости от местных условий. Это соответствует действующему федеративному законодательству о государственной службе. Но при этом главным условием формирования и деятельности региональных систем управления государственной службой должно быть непротиворечие федеральному законодательству.

12.3. Повышение эффективности системы управления государственной службой России

Существующая в России организация управления государственной службой еще далека от совершенства: она отличается довольно низким уровнем рационализации управленческих процессов; непрозрачна для контроля, особенно социального; недостаточно демократична и отличается тенденцией к закрытости; неповоротлива и затратна и в целом не вполне адекватна современным потребностям государства и общества. Эти негативные черты, отмечаемые в руководящих документах¹, делают управление государственной службой в РФ недостаточно эффективным. Для сложившейся организации управления российской государственной службой характерны проблемы и определенные негативные тенденции.

Главная проблема — это нарушение единства и отсутствия целостности системы управления на федеральном и региональном уровнях. Результатом этого являются недостаточно высокий уро-

¹ См.: Федеральные программы по реформированию государственной службы Российской Федерации и послания Президента РФ Федеральному Собранию в 2003—2009 гг.

вень ее эффективности, недостаточная эффективность кадровой политики и кадровой работы в сфере государственной службы, невысокая результативность деятельности государственного аппарата, его громоздкость, неповоротливость, непрозрачность работы, склонность к административному давлению и коррупции. В целом работа государственного аппарата пока еще плохо организована. А организация — это функция управления.

В числе *негативных тенденций* в этой области следует назвать:

- недооценку в определенных властных кругах важности формирования системы управления государственной службой на этапе ее реформирования и развития;
- отсутствие общепризнанной и верифицированной для России модели управления государственной службой;
- отсутствие разработанного и апробированного механизма управления государственной службой, слабое понимание его сущности;
- затянувшиеся споры о необходимости полномочного федерального государственного органа по управлению государственной службой и фактическое отсутствие его.

Сравнительный анализ нормативных документов, регламентирующих деятельность структур, занимающихся вопросами государственной службы и кадров, а также практики их работы, выявил следующие общие недостатки:

- отсутствие координации и дублирование функций по уровням, видам государственной службы и ветвям власти;
- неприоритетность вопросов организации и развития государственной службы в перечне функций кадровых управлений или департаментов; функции совершенствования организации государственной службы или не зафиксированы в нормативных правовых документах, или не выполняются в должной мере;
- недооценка значения работы по совершенствованию организационных и кадровых структур государственных органов, управленческих технологий и информационных процессов;
- отсутствие программ и мер контроля совершенствования системы управления государственной службой РФ.

Необходимо признать, что на сегодняшний день, несмотря на принимаемые меры, государственные структуры пока не смогли коренным образом повлиять на повышение качества и эффективности организации и функционирования государственной службы Российской Федерации.

Невысокую результативность деятельности существующих органов управления государственной службой предопределили следующие факторы:

- их сравнительно низкий правовой статус в системе органов государственной власти Российской Федерации;
- незначительные полномочия указанных структур и особенно отсутствие у них распорядительных функций;
- некачественный подбор и слабая профессиональная подготовка кадровых работников. В управлениях и отделах государственной службы и кадров должны работать профессионалы высшей квалификации.

Исследование существующей системы управления государственной службой Российской Федерации позволило выявить следующие причины *неэффективности механизма управления* государственной службой:

- использование децентрализованной модели управления государственной службой — придание органам управления государственной службой только консультативных, методических и совещательных функций;
- недостаточная разработанность нормативно-правовой (в том числе процессуальной) базы управления государственной службой;
- отсутствие юридически закреплённой и утверждённой на высшем уровне концепции государственной кадровой политики в сфере государственной службы;
- неразработанность концепции управления государственной службой России как системы теоретических взглядов, принципов и идей, слабость научной базы исследования проблемы;
- слабая востребованность научных разработок со стороны властных структур;
- неразвитость, неопределённость и архаизм организационной структуры управления государственной службой на федеральном и региональном уровнях;
- непрозрачность кадровой работы в системе государственной службы;
- отсутствие разработанных и утверждённых комплексных программ совершенствования системы управления государственной службой как на федеральном, так и на региональном уровне;
- устаревшие технологии управления государственной службой и ее персоналом;
- смещение и дублирование функций органов управления государственной службой и кадровых служб государственных органов;
- слабость контроля над государственной службой и органами управления государственным аппаратом, в том числе со стороны государственных органов и должностных лиц, а особенно структур гражданского общества;

- недостаточное финансирование системы управления государственной службой.

Условия и пути создания современной системы управления государственной службой Российской Федерации. Существуют приоритетные направления решения вышеназванных проблем.

1. *Создание юридически развитой нормативно-правовой базы системы управления государственной службой.* Такая база должна отвечать требованиям сегодняшнего уровня развития государства и общества, современным международным стандартам и исключать пробелы и противоречия в законодательстве. Эта работа идет в соответствии с Федеральной программой реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 г.) под руководством Межведомственной рабочей группы по обеспечению мероприятий, связанных с реформированием государственной службы.

Изучение нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих вопросы государственной службы и управления ею, позволяет увидеть эволюцию взглядов законодателя на эту проблему.

Анализ федерального законодательства показывает, как тенденцию заметное усиление внимания политического руководства вопросам управления государственной службой. Отчетливо видна позитивная направленность придания системе управления государственной службой РФ не только совещательно-консультативных и координационных, но и контрольных, распорядительных функций.

Вместе с тем наблюдается несколько противоречивый характер этого процесса, и более того — частичное отступление законодателя от заявленных позиций. Так, в Концепции реформирования системы государственной службы РФ в числе основных задач системы управления государственной службой есть «совершенствование кадровой политики», «развитие законодательства Российской Федерации о государственной службе». В Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации» 2003 г. этих ключевых позиций уже нет. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» 2003 г., подтверждая данный подход, говорит лишь об осуществлении вневедомственного контроля за соблюдением в государственных органах законодательства о государственной службе. Этого явно недостаточно. В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 2004 г. вообще отсутствует норма о системе управления государственной гражданской службой. Есть лишь

отсылочные положения, говорящие о «федеральном органе по управлению государственной службой».

Кроме того, в нормативных правовых актах законодатель не разделяет такие теоретические понятия, как цели, задачи и функции системы управления государственной службой. Отсутствуют принципы управления государственной службой. А это необходимо для того, чтобы юридически строго определить полномочия органов управления государственной службой.

Наконец, главный, на наш взгляд, пробел в действующем законодательстве о системе управления государственной службой — отсутствие не только правового акта, а хотя бы нормы, определяющей правовой статус и полномочия субъекта управления государственной службой, прежде всего федерального. Без государственного органа по управлению государственной службой с четко определенными полномочиями и правовым статусом создать эффективную систему управления невозможно. Этому учит и отечественный и зарубежный исторический опыт, в том числе опыт Украины и Казахстана, где органы управления государственной службой существуют и действуют.

2. Формирование организационных основ системы управления государственной службой РФ, и прежде всего ее организационной модели. В сущности, это вопрос о федеральном государственном органе по управлению государственной службой и аналогичных органах в субъектах РФ.

Основная цель создания и реализации организационной модели управления состоит в том, чтобы в строгом соответствии с Конституцией РФ добиться системности и управляемости государственной службы как по уровням, так и ветвям власти, обеспечить одновременно и известную степень централизма, и демократию управления.

Какой федеральный орган управления государственной службой нам нужен? И нужен ли вообще? На этот счет высказываются три точки зрения.

Сторонники первой точки зрения считают, что такой орган не нужен вообще, что управлять государственной службой должны руководители государственных органов и их кадровые службы. Это «ультралиберальный» подход к реформированию и развитию государственной службы, представители которого настаивают на максимальном отстранении государства от дел общества. Лишняя административно-контролирующая надстройка не нужна. В Канаде, например, считают они, вообще нет общегосударственного органа управления государственной службой, но тем не менее государственная служба там организована и функционирует

вполне эффективно. Думается, что такой подход непропорционален, поскольку не учитывает российских реалий и традиций.

Представители противоположного подхода говорят, что такой орган необходимо было уже создать, т.е. на этапе начала реформ государственной службы России (в 2001 г., когда была утверждена Концепция реформирования системы государственной службы РФ), чтобы он взял все вопросы реформирования в свои руки, чтобы, реформируя, он управлял государственной службой. Следуя этой логике, подобный орган нужно срочно вводить указом Президента РФ, причем эта структура должна обладать высокими контрольно-распорядительными полномочиями. Можно назвать данный подход «революционным». Но быстрота и натиск не всегда дают положительный результат.

Существует и третья точка зрения — «центристский» взгляд на проблему; такой орган, конечно же, нужен, но не следует форсировать его создание. Нужно все рассчитать, взвесить и продумать, создать материально-технические и кадровые условия, провести эксперименты и осуществить пилотные проекты. То есть создание органа управления государственной службой должно венчать реформу государственной службы в России. Этот орган должен стать главным субъектом управления отечественной государственной службой, центром дальнейшего ее реформирования и развития, сосредоточив в своих руках нормативно-правовое, координационное, контрольное, научно-исследовательское, методическое и финансовое обеспечение деятельности госаппарата. Вопрос актуализируется еще одним обстоятельством: есть опасность того, что если такого органа не будет, то может возникнуть какой-нибудь квазиорган с претензиями на управление государственной службой, преследующий не государственные, а корпоративные или клановые интересы.

В условиях, когда речь идет о сокращении корпуса чиновников, создание новой государственной структуры будет достаточно дорого для государственного бюджета. Однако расчеты показывают, что затраты на создание и содержание такого органа будут ничтожны по сравнению с ожидаемым результатом, т.е. его учреждение будет выгодно государству и политически и экономически.

В связи с этим целесообразно на основании указа Президента РФ учредить федеральный орган управления государственной службой России. Неважно, как он будет называться — Совет, Комиссия, Комитет, Агентство. Главное, чтобы это был независимый, межведомственный, полномочный управляющий орган, замыкающийся непосредственно на Президенте РФ и ему подчиненный. Это должен быть коллегиальный государственный орган, представляющий интересы всех уровней, видов и ветвей государственной службы.

Для статуса этого органа важно то, кто его будет возглавлять. На наш взгляд, им должно быть должностное лицо не ниже уровня Председателя Правительства РФ или руководителя Администрации Президента РФ, т.е. статус этой структуры должен был самым высоким, ина-

че это будет паллиативное решение — вторая редакция бывшего недееспособного Совета.

Итак, России нужна новая модель органов управления государственной службой, поскольку старая доказала свою несостоятельность. Должен активно функционировать коллегиальный координационный орган при Президенте России и обеспечивающая его штатная, исполнительно-распорядительная структура в рамках президентской Администрации.

Структурно федеральный орган по управлению государственной службой мог бы состоять из трех департаментов (отделов): нормативно-правового обеспечения государственной службы, организационно-кадрового обеспечения государственной службы и контрольно-инспекторского департамента. Это должна быть эффективная система управления, совмещающая централизованные и совещательные начала, способная навести порядок в государственной службе.

Данная структура вполне конституционна, поскольку в полной мере соответствует ст. 80 Конституции РФ, которая требует, чтобы Президент страны обеспечил согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Таким способом будет выстроена целостная система централизованного управления федеральной государственной службой и частично централизованного (конвенционального) управления гражданской службой субъектов Российской Федерации.

Надо также отметить, что время, когда государственная служба субъектов РФ находилась в их абсолютном ведении, ушло в прошлое. Теперь согласно п. 4 ст. 2 Закона «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ правовое регулирование государственной гражданской службы, а значит, и системы управления ею находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Поэтому, на наш взгляд, было бы целесообразно предложить единую модель органов управления государственной службой субъектов РФ. Важно, чтобы и концептуально и нормативно органы по управлению государственной службой субъектов Федерации не отличались от федерального органа. Эти меры ударят по структурной расхлябанности, кадровому волюнтаризму, коррупции и другим негативным явлениям в управлении административной властью в регионах.

3. Выбор и внедрение в практику функциональной модели управления государственной службой РФ. От того, какая будет выбрана форма управленческой системы в сфере государственной службы, зависит очень многое. Зарубежный опыт использует три основные функциональные модели управления государственной службой:

- централизованную;
- частично централизованную;
- децентрализованную (либеральную).

Централизованная модель чаще встречается в государствах, тяготеющих к авторитарному стилю правления. Децентрализованная модель характерна для государств с либеральным политическим режимом.

Сущность функциональной модели системы управления зависит от того, на какой элемент в системе управления мы делаем акцент. От этого будет зависеть уровень централизации управляющего начала. Мы уже говорили, что А. Файоль еще в начале прошлого века определил как минимум пять элементов такого феномена, как «управление». Поэтому если мы в процессе управления государственной службой будем делать акцент на организационные, распорядительные, контрольные функции, то получим централизованную модель. Если же во главе угла политического руководства будут стоять координационные, информационно-аналитические, научно-методические функции, то перед нами частично централизованная модель управления. И наконец, децентрализованная модель управления характеризуется совещательными, рекомендательными, консультативными функциями. В итоге скажем, что на переходном этапе развития государства и общества нам предпочтительнее централизованная модель управления государственной службой, а далее — частично централизованная.

В Российской Федерации в 1995 г. была создана фактически децентрализованная, либеральная модель управления институтом государственной службы. И это понятно: после эпохи тоталитаризма молодое демократическое государство тянулось к либеральным началам. Но время показало, что для России более предпочтительна вторая модель — частично централизованная. Она хорошо работает в условиях нормального, стабильного развития государства и общества. Россия сегодня находится в ситуации экономического и социального кризиса. В этих условиях, на наш взгляд, целесообразно временно, на период стабилизации, взять на вооружение централизованную модель управления государственной службой. И она, наладив систему государственной службы и управления, станет важнейшим условием вывода страны из кризисного состояния. Правда, при этом есть опасность узурпации управленческой власти.

4. Выработка, усвоение и практическое применение руководящими кадрами механизма управления государственной службой. Исследование механизма управления государственной службой является в современной теории государственного управления одной из значимых

задач в силу своей актуальности и новизны. Механизм управления государственной службой — это система научно-теоретической, нормативно-правовой, организационно-кадровой и технологической деятельности субъектов управления (государственные органы, должностные лица, кадровые службы), осуществляемая через управленческий процесс и направленная на объект управления (государственная служба).

Структурно механизм управления государственной службой — это многоуровневое явление, включающее в себя как минимум четыре уровня.

Верхний уровень механизма управления занимает концепция управления государственной службой, представляющая собой систему теоретических положений, идей и принципов регулирования государственной службы. Второй уровень — это существующая нормативно-правовая база, регулирующая систему управления государственной службой. Третий уровень является структурно-организационным, т.е. это реально действующие в системе государственной власти специальные органы управления государственной службой и лица, замещающие руководящие должности в этих органах. Это центральное звено в механизме управления, которое приводит сам механизм в движение. И четвертый, самый нижний, но наиболее широкий уровень в механизме управления государственной службой — технологический. Он представляет собой процессы, формы и методы управления государственной службой и ее персоналом. Чем совершеннее технологии и современные методы управления государственным аппаратом, тем эффективнее вся система государственной службы.

На концептуальном уровне управления государственной службой разрабатывается целостная концепция данной проблемы. Пока этого нет. Нормативно-правовая база определяет, как должна регулироваться государственная служба в правовом отношении, каков ее правовой статус. На организационном уровне определяется, какие структуры должны управлять государственной службой и каковы их полномочия; на технологическом уровне определяется, каким образом, какими путями, формами и методами следует воздействовать на государственный аппарат, управлять им. Все элементы этой модели должны быть взаимосвязаны и взаимообусловлены, поскольку это системная модель.

Существо механизма управления государственной службой следует рассматривать в единстве его составляющих — теоретической, нормативно-правовой, организационно-кадровой и технологической. Только в комплексе, в единстве названных звеньев может

эффективно заработать такой сложный механизм, как система управления государственной службой. Но даже при наличии всех этих составляющих механизм управления может не заработать или не дать положительных результатов, если не будет политической воли у высшего политического руководства, стремления эффективно управлять и руководить государственной службой на благо государства и общества.

Сказанное в какой-то мере подтверждают данные социологического опроса среди экспертов и гражданских служащих одного из федеральных органов государственной власти¹. Им был задан вопрос, есть ли в России система управления государственной службой. Из ответов на первом месте — «да, в виде отдельных элементов»; на втором — «нет»; на третьем — «да».

Был также задан вопрос, какие из перечисленных направлений деятельности по организации государственной службы более всего нуждаются в централизованном управлении. Из предложенных ответов на первом месте были «организация и контроль социальной защиты государственных служащих», на втором — «организация подготовки и переподготовки госслужащих», на третьем — «анализ денежного содержания».

При ответе на вопрос, есть ли необходимость в создании федерального органа управления государственной службой, мнения государственных служащих разделились примерно поровну, в то время как почти все эксперты высказались «за». Это понятно: на уровне обывденного сознания рядовому государственному служащему не нужна еще одна распорядительная и контролирующая инстанция.

В совершенствовании системы управления государственной службой России уже сделаны определенные шаги, дающие позитивный результат. 10 марта 2009 г. Президентом РФ была утверждена Федеральная программа реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации на 2009—2013 г., на основании которой реформирование и развитие государственной службы, в том числе и системы управления ею, стали приоритетным направлением в области государственного строительства. В настоящее время активно разрабатывается новая нормативно-правовая база системы государственной службы в России, которая должна впитать в себя весь передовой отечественный и зарубежный опыт регулирования государственной службы.

В основе формирования новой модели управления государственной службой лежат новые ценности общественного и государственного развития, новый тип отношений субъектов управления в государстве и обществе, новая парадигма административного регулирования. Современная система государственной службы требует иного качества внутриорганизационного управления. Сегодня в государственных структу-

¹ *Управление государственной службой Российской Федерации: Материалы науч.-практ. семинара.* С. 30—35.

рах жестко централизованное руководство невозможно, оно вынуждено уступить место инновационному управлению, основанному на принципах демократизма, стабильности, прозрачности.

В числе мер организационного характера, направленных на совершенствование системы управления, главные — это оптимизация организационных структур управления государственной службой. Для этого, на наш взгляд, необходимо на законодательном уровне придать новому федеральному органу по вопросам государственной службы при Президенте РФ не только консультативно-методические, но и распорядительные функции, превратив его в действительный орган государственного управления, либо образовать новый коллегиальный Федеральный орган по управлению государственной службой по примеру Комитета государственной службы в Украине или Агентства государственной службы в Республике Казахстан. То есть важно создать полномочную федеральную структуру, которую непосредственно возглавлял бы Президент РФ как глава государства.

Правовой статус этого нового постоянно действующего органа государственного управления должен соответствовать статусу, например, Счетной палаты или Центральной избирательной комиссии РФ. Можно определить и новое название данному органу государственного управления, например Федеральное агентство государственной службы РФ. Это был бы высший полномочный орган управления государственной службой всех трех ветвей федеральной власти. В ведении этого органа должно находиться правовое регулирование государственной службы субъектов РФ. Организация же государственной службы — прерогатива региональных властей. Любые полугосударственные советы и комиссии, члены которых работают на общественных началах, — это паллиативное решение проблемы.

В соответствии с положениями нового федерального закона о системе государственной службы целесообразно создать в субъектах РФ на основе собственных законодательных актов аналогичные государственные органы управления государственной службой с реальными функциями и полномочиями. Контроль за созданием и деятельностью данных органов управления государственной гражданской службой в субъектах Федерации должны осуществлять, на наш взгляд, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах.

Целесообразно также на базе федерального и регионального законодательства создать органы по управлению муниципальной службой на местах.

В соответствии с Конституцией РФ наряду с государством реальным субъектом государственного управления, а значит, и управления государственной службой должно стать гражданское общество. Пока делаются первые шаги в этом направлении. Важно то, что необходимо выработать не только теоретические, но и конкретные

механизмы контроля со стороны гражданского общества за формированием и реализацией государственной кадровой политики в сфере государственной службы.

В целях совершенствования управления государственной службой необходима реализация механизма научно-методического обеспечения данного процесса. В качестве научно-методических рекомендаций, которые должны исходить от административных и научных структур и способствовать улучшению качества управления государственной службой, следует назвать прежде всего:

- рекомендации по подготовке материалов к рассмотрению в соответствующие структуры Администрации Президента РФ по организационному проектированию и оптимизации деятельности органов управления государственной службой;
- разработку методик применения инновационных кадровых технологий в системе государственной службы;
- разработку методики анализа кадровых процессов в государственной службе и мониторинга кадрового состава органов государственной власти и управления;
- разработку НИР по вопросам кадровой политики и практики.

С помощью механизма научно-исследовательского обеспечения управления государственной службой мы также можем решать задачи, способствующие совершенствованию системы управления государственной службой. Это прежде всего приоритетные темы научных исследований на уровне диссертационных работ, научных статей, аналитических записок. На основе полученных научных результатов необходимо разработать и утвердить современную концепцию системы управления государственной службой, механизмы ее реализации, а также комплекс мер по научному и методическому обеспечению управления государственной службой.

Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации

- 13.1. Теоретические основы реформирования государственной службы
 - 13.2. Правовые основы реформирования системы государственной службы современной России. Федеральная программа реформирования
 - 13.3. Основные направления реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации
 - 13.4. Проблемы и перспективы развития государственной гражданской службы Российской Федерации
-

Государственная служба Российской Федерации — важнейший институт государственного управления и инструмент проводимых в обществе и государстве преобразований, связанных с развитием экономики, социальной сферы, укреплением исполнительной вертикали, национальной безопасности, формированием институтов гражданского общества.

С начала XXI в. в Российской Федерации началась масштабная работа по реформированию сложившегося с середины 1990-х годов института государственной службы. Реформирование государственной службы наряду с проводимыми в стране административной, судебно-правовой, правоохранительной, военной, образовательной реформами рассматривается политической властью как приоритетное направление в области современного государственного строительства.

Реформирование государственной службы Российской Федерации необходимо для повышения эффективности государственного управления, формирования и развития системы государственной службы, ее отдельных видов, качественной подготовки и рационального использования кадрового состава государственных органов Российской Федерации.

Решение задач модернизации государственной службы требует наличия квалифицированных кадров, имеющих высокий уровень знаний и профессиональной подготовки. Поэтому в условиях преобразования государственной службы Российской Федерации остро стоит проблема профессионализма и компетентности государственных служащих, резерва управленческих кадров.

В результате реформирования система государственной службы России должна стать комплексным, правовым, социальным и организационным институтом, направленным на обеспечение выполнения государственными служащими функций государства, его органов и должностных лиц.

13.1. Теоретические основы реформирования государственной службы

Реформирование, т.е. постоянное изменение и переустройство в прогрессивном направлении окружающей политической и общественно-экономической жизни, является естественным условием существования любого социума, в том числе государства. Реформирование — это способ развития человеческого сообщества. Без реформирования, изменения и переустройства политические и социальные институты общества не могут существовать и развиваться — они впадают в состояние стагнации и застоя. В то же время, как учит исторический опыт, процесс реформирования не может быть постоянным. Административные структуры, и особенно общество, устают от нескончаемой череды реформ. Мудрость политической власти заключается в своевременности включения рычагов реформирования государства и общества. Твердость политической власти заключается в доведении начатых государственных реформ до конца.

Особое значение в реформировании системы власти и государственного управления занимает преобразование государственной службы как административного института власти. Государственный аппарат — важнейший элемент социума. Поэтому от его модернизации зависит многое в развитии государства и гражданского общества.

В настоящее время в Российской Федерации реформирование системы государственной службы официально признано приоритетным направлением в области государственного строительства, важным условием ускорения социально-экономического развития страны¹.

С начала XXI в. перестройка государственной службы Российской Федерации идет одновременно с административной реформой, являясь ее центральным элементом. Проводимая административная реформа наряду с оптимизацией структур государственной власти должна оптимизировать деятельность государственного аппарата, привести его полномочия в соответствие реальным властным функциям.

Смысл реформирования государственной службы понимается сегодня гораздо шире, нежели просто совершенствование системы государственного управления. Многие политики и ученые называют административную реформу административной постбюрократической или революцией.

¹ *Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации.* М., 2001.

Необходимость в реформировании государственной службы России появилась давно. Возникнув с появлением Российской Федерации, административная власть прошла хотя и небольшой по историческим меркам, но интенсивный и противоречивый путь дальнейшего развития.

Реформирование государственной службы — это объективное явление, обусловленное процессами общецивилизованного характера. Во всем мире происходят процессы модернизации государственного управления и государственной службы¹. Отставать в этом вопросе от передовых стран исторически опасно. Именно поэтому следует рассматривать реформирование государственной службы с позиций стратегии общемирового общественного развития.

Научный анализ проблемы, опыт правового регулирования, а также административная практика свидетельствуют, что существуют внутренние причины, которые обуславливают необходимость реформирования государственной службы современной России. Причины вытекают из состояния государственной службы России, из ее проблем и негативных тенденций. К основным причинам реформирования государственной службы Российской Федерации следует отнести следующие.

Организационно-институциональные:

- отсутствие на сегодняшний день системы государственной службы как целостного государственно-правового института;
- отсутствие системы управления государственной службой, в том числе федерального органа по управлению государственной службой;
- недостаточный уровень эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих;
- отсутствие механизмов взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы.

Нормативно-правовые:

- отсутствие федеральных законов по таким видам государственной службы, как военная и правоохранительная;
- несбалансированность законодательства о государственной службе, в том числе гражданской, наличие в нем противоречий и пробелов;
- «указное право» — решение многих важных вопросов государственной службы на уровне не законов, а указов.

¹ См.: Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: Международный опыт. М., 2003.

Организационно-кадровые:

- непоследовательность кадровой политики в сфере государственной службы;
- слабое освоение и внедрение на государственной службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы;
- недостаточная открытость кадровых процессов и отношений в государственной службе, волонтаризм в кадровой работе, применение способов и приемов «запрещенной кадровой практики».

Социальные:

- растущая коррупция на государственной службе и слабость мер по ее противодействию;
- бюрократизация и закрытость государственной гражданской службы;
- низкий престиж государственной службы как профессии и авторитет государственных служащих;
- отсутствие механизма контроля за деятельностью государственных служащих со стороны гражданского общества;
- несоответствие правового и социального статуса государственных служащих.

На причины, проблемы и негативные тенденции в государственной службе Российской Федерации указала в 2002 г. еще первая федеральная программа реформирования государственной службы, рассчитанная на 2003—2005 гг.¹ Она констатировала, что основная причина перехода к широкомасштабной реформе государственной службы — ее слабая эффективность, недостаточная результативность деятельности органов государственной власти и их аппаратов. Сложившееся состояние государственной службы порождала масса нерешенных проблем и негативных тенденций.

Проблемы и негативные тенденции российской государственной службы в соответствии с указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 были следующие:

- нарушение принципа единства государственной службы, отсутствие целостной системы государственной службы;
- наличие противоречий и пробелов в законодательстве РФ о государственной службе;
- неразработанность законодательных механизмов взаимосвязи государственной и муниципальной службы;
- несоответствие социального и правового положения государственного служащего степени возлагаемой на него ответственности;

¹ Указ Президента РФ «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации» от 19 ноября 2002 г. № 1336.

- слабое использование современных технологий государственного управления, в том числе отвечающих задаче реализации масштабных программ и проектов;
- низкая эффективность правовых и организационных мер контроля деятельности государственных органов со стороны гражданского общества;
- недостаточная эффективность кадровой политики в сфере государственной службы;
- сохранение консервативной системы подготовки и профессионального развития государственных служащих;
- низкая эффективность механизма профилактики коррупции и борьбы с ней;
- отсутствие надлежащей регламентации деятельности органов государственной власти, их аппаратов и государственных служащих, что способствует бюрократизации отношений на государственной службе;
- информационная закрытость деятельности органов государственной власти;
- зависимость поступления граждан на государственную службу и их должностного роста в большей степени от личного отношения к ним руководителя государственного органа, нежели от их профессионального уровня и деловых качеств;
- частая смена руководителей государственных органов, что нередко приводит к очередному изменению структуры этих органов и неоправданному увольнению государственных служащих;
- неудовлетворительное во многих случаях качество подготавливаемых документов;
- ослабление прежних норм морали и идеологического воздействия, регулировавших поведение работников органов государственной власти и ставивших барьеры на пути злоупотреблений, коррупции и произвола в этих органах.

В ходе реализации федеральной программы (2003—2005 гг.) и ее продления до 2007 г. было сделано многое в плане модернизации государственной службы, особенно гражданской, но не все. Новая федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)», принятая 10 марта 2009 г., вновь указала на проблемы и недостатки, имеющиеся в системе отечественной государственной службы, и показала причины, их порождающие¹.

¹ Указ Президента РФ «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)» от 10 марта 2009 г. № 261. С. 11—12.

В указе Президента РФ говорится, что сегодня к государственной службе предъявляются значительно возросшие требования. Однако:

- оценка профессиональной служебной деятельности государственных служащих еще слабо увязана с тем, насколько качественно оказываются в государственном органе государственные услуги гражданам и организациям;
- в работе кадровых служб государственных органов все еще используются устаревшие технологии, не ведется целенаправленная работа по привлечению молодых перспективных кадров;
- современные методы планирования и регламентации труда государственных служащих не получили широкого распространения, а предусмотренные законодательством Российской Федерации механизмы стимулирования государственных служащих к исполнению обязанностей государственной службы на высоком профессиональном уровне не реализуются в полной мере, что снижает мотивацию государственных служащих;
- качество профессионального обучения государственных служащих в недостаточной степени отвечает потребностям развития государственной службы.

Далее в президентском указе перечисляются причины этих проблем:

- отсутствие научно обоснованной и апробированной методики применения норм законодательства Российской Федерации о государственной службе;
- бессистемные проведения экспериментов, разработка должностных регламентов, применение новых кадровых технологий на государственной службе;
- недостаточная проработка методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы, квалификационных экзаменов и аттестации государственных служащих;
- недостаточное обеспечение взаимосвязи реформы государственной службы с бюджетной, административной, судебной и военной реформами, реформой местного самоуправления и другими преобразованиями в сфере государственного управления;
- недостаточная открытость государственной службы, способствующая бюрократизму и коррупции.

Опыт осуществления мероприятий федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)», продленной на период 2006—2007 гг. указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 2005 г. № 1437 «О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—

2005 годы)» на 2006—2007 годы», выявил сложность и комплексный характер проблем реформирования государственной службы, необходимость постановки целей и задач следующего этапа реформирования и развития государственной службы.

Ряд направлений реформирования государственной службы остался нереализованным, в том числе положения Концепции и законодательства Российской Федерации о формировании системы управления государственной службой.

Реализация Программы позволит завершить качественное преобразование системы государственной службы, оптимизировать ее организацию и функционирование на основе установленных законодательством Российской Федерации принципов, внедрить на государственной службе современные кадровые, информационные, образовательные и управленческие технологии.

Таковы причины принятия новой Федеральной программы реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации на 2009—2013 гг. Термин «реформирование» в большей степени касается военной и правоохранительной государственной службы, а термин «развитие» — государственной гражданской службы.

Важным концептуальным элементом реформирования государственной службы является определение принципов реформирования как основных положений в реализации данного процесса. В законодательной базе данные принципы не установлены, но практика и ее научное осмысление позволяют сформулировать их. *Основные принципы* реформирования государственной службы современной России следующие:

- целеполагание;
- этапность;
- планомерность;
- программирование;
- взаимосвязь с административной, военной и судебной реформами;
- учет отечественного и зарубежного опыта;
- государственный контроль;
- ресурсное обеспечение.

Очевидно, что наиболее общей научно-практической целью реформирования государственной службы Российской Федерации является кардинальное повышение ее эффективности в интересах укрепления государства и развития гражданского общества, устранение проблем и негативных тенденций в ее развитии и кадровом обеспечении. Конкретные цели и задачи реформирования государственной службы России установлены в федеральных программах.

Специалисты в области государственной службы современной России насчитывают четыре этапа ее постсоветского развития: создания и первоначального становления (декабрь 1993 — июль 1995 г.), правового оформления (июль 1995 г.), правового и организационного развития (июль 1995 — август 2001 г.), с августа 2001 г. — этап ее реформирования и развития, который в свою очередь включает в себя также ряд этапов.

Реформирование системы государственной службы Российской Федерации, начавшееся в 2000—2001 гг., прошло ряд последовательных этапов.

Первый этап — подготовительный (с конца 2000 до августа 2001 г.). Это период формирования научного концептуального подхода к модернизации института государственной службы России. Подготовительный этап завершился принятием «Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации», утвержденной 15 августа 2001 г. Президентом РФ. Концепция стала руководством к действию для разработки Федеральной программы реформирования государственной службы.

Второй этап — с ноября 2002 по декабрь 2005 г. Это период принятия и реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)», утвержденной указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336. На этом этапе принимаются базовые федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, которые устанавливают правовые и организационные основы системы государственной службы России, правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы. Задачи этого этапа реформы не были реализованы в полной мере.

Третий этап — с декабря 2005 по декабрь 2007 г. Этот период преобразований государственной службы связан с принятием и реализацией указа Президента РФ «О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 гг.)» на 2006—2007 годы» от 12 декабря 2005 г. № 1437.

Четвертый, современный этап — с марта 2009 по декабрь 2013 г. Этот этап модернизации отечественной государственной службы установлен указом Президента РФ «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)» от 10 марта 2009 г. № 261. Заметим, что 2008 год выпал из программ реформирования государственной службы России.

13.2. Правовые основы реформирования системы государственной службы современной России. Федеральная программа реформирования

Основными нормативными правовыми актами, регулиющими проведение реформы государственной службы современной России, по хронологии являются:

- Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г.;
- указ Президента РФ «О федеральной программе «Реформирование государственной службы РФ (2003—2005 годы)»» от 19 ноября 2002 г. № 1336;
- указ Президента РФ «О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)» на 2006—2007 годы» от 12 декабря 2005 г. № 1437;
- указ Президента РФ «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)» от 10 марта 2009 г. № 261.

Также следует учитывать указ Президента РФ «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах» от 23 июля 2003 г. № 824; указ Президента РФ «О мерах по совершенствованию государственного управления» от 16 июля 2004 г. № 910 и ряд других документов.

На основании президентского указа № 910 была создана Межведомственная рабочая группа по обеспечению мероприятий, связанных с реформированием государственной службы, при Комиссии при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления.

С позиций принципа программирования интересно посмотреть на структуры федеральных программ реформирования государственной службы России. Проводя сравнительный анализ, важно отыскать общее и особенное в этих программных документах.

Структура федеральной программы реформирования государственной службы на 2003—2005 гг. включала в себя:

- паспорт Программы, где указаны государственные заказчики и исполнители; цель, задачи, сроки реализации Программы, основные мероприятия, объемы и источники финансирования Программы, ожидаемые результаты, система контроля за выполнением Программы;

- шесть разделов — содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными методами; цель, задачи, сроки и основные этапы реализации Программы; система мероприятий, предусмотренных Программой; ресурсное обеспечение Программы; реализация Программы и контроль за ходом выполнения предусмотренных ею мероприятий; ожидаемые результаты реализации Программы;
- перечень мероприятий, предусмотренных Программой.

Цель Программы состоит из трех составляющих при доминировании первой:

- а) повышение эффективности государственной службы РФ в целом, ее видов и уровней;
- б) оптимизация затрат на государственных служащих;
- в) развитие ресурсного обеспечения государственной службы.

В Программе сформулировано *восемь задач* реформирования государственной службы Российской Федерации:

- 1) создание условий для оптимального организационно-правового обеспечения государственной службы;
- 2) определение обязанностей, полномочий и мер ответственности государственных служащих на основе должностных (служебных) регламентов;
- 3) внедрение новых методов планирования, финансирования, стимулирования и оценки деятельности государственных служащих, рациональное использование ресурсов в системе государственной службы;
- 4) обеспечение открытости государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства;
- 5) применение эффективных методов подбора квалифицированных кадров для государственной службы, оценки результатов служебной деятельности государственных служащих, а также создание условий для их должностного роста;
- 6) внедрение механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе, а также законодательного регулирования профессиональной этики государственных служащих;
- 7) создание оптимальных материально-технических условий для эффективного функционирования государственной службы и исполнения государственными служащими своих должностных обязанностей;
- 8) обеспечение развития системы управления государственной службой.

Сроки реализации были определены на 2003—2005 гг. Ввиду того что Федеральная программа реформирования государственной

службы РФ не была выполнена в полном объеме, в конце 2005 г. указом Президента РФ она была продлена до 2007 г. включительно.

В марте 2009 г. указом Президента РФ была принята новая федеральная программа, рассчитанная на 2009—2013 гг.

Структура федеральной программы реформирования и развития системы государственной службы на 2009—2013 гг. включает в себя:

- паспорт Программы, где указаны государственные заказчики и исполнители, цель, задачи, сроки и этапы реализации, основные направления реализации, объемы и источники финансирования, ожидаемые результаты, контроль выполнения программы;
- шесть разделов — содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными методами; основные цели и задачи Программы, срок и этапы ее реализации, целевые индикаторы и показатели; основные мероприятия, предусмотренные Программой; ресурсное обеспечение Программы; реализация Программы и контроль за ходом выполнения предусмотренных ею мероприятий; ожидаемые результаты реализации Программы;
- целевые индикаторы и показатели Программы.

Цель этой федеральной программы сформулирована так: «создание целостной системы государственной службы Российской Федерации». Далее законодатель указывает на средства достижения этой цели:

- а) завершение реформирования ее видов;
- б) создание системы управления государственной службой;
- в) формирование высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, обеспечивающего эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики.

Последний пункт, касающийся характеристики кадрового состава государственной службы, можно рассматривать как продолжение целевой установки на реформирование административной власти. В конечном счете цель модернизации государственной службы — это повышение эффективности государственного управления.

Задачи Программы очень детализированы:

- 1) обеспечение взаимосвязи видов государственной службы, а также государственной и муниципальной службы;
- 2) формирование современной правовой основы военной и правоохранительной службы, совершенствование правовой основы государственной гражданской службы Российской Федерации;
- 3) создание системы управления государственной службой;
- 4) формирование системы мониторинга общественного мнения об эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих;

5) разработка и введение антикоррупционных стандартов в виде установления для государственной и муниципальной службы единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции;

6) развитие механизма предупреждения коррупции, выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе;

7) создание системы контроля деятельности государственных служащих со стороны институтов гражданского общества;

8) упорядочение и конкретизация полномочий государственных служащих, которые должны быть закреплены в должностных регламентах;

9) выработка оптимальной системы взаимодействия институтов гражданского общества и средств массовой информации с государственными органами, исключающей возможность неправомерного вмешательства в деятельность государственных служащих;

10) совершенствование механизма, обеспечивающего соблюдение государственными служащими общих принципов служебного поведения, утвержденных указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»;

11) регламентация функции по оказанию консультативной помощи федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ, иным государственным органам, образованным в соответствии с Конституцией РФ по вопросам, связанным с применением на практике общих принципов служебного поведения государственных служащих;

12) методологическое обеспечение деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;

13) разработка механизма принятия мер по предотвращению конфликта интересов, в том числе после ухода государственного служащего с государственной службы;

14) разработка процедуры, обеспечивающей проведение служебных расследований случаев коррупционных проявлений со стороны государственных служащих;

15) регламентация вопросов, касающихся повышения денежного содержания и оптимизации пенсионного обеспечения государственных служащих;

16) совершенствование работы, направленной на приоритетное применение мер по предупреждению коррупции и борьбе с ней на государственной службе;

17) внедрение в практику кадровой работы государственных органов правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и

эффективное исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при поощрении;

18) совершенствование организационных и правовых механизмов профессиональной служебной деятельности государственных служащих в целях повышения качества государственных услуг, оказываемых государственными органами гражданам и организациям;

19) внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы, направленных на повышение профессиональной компетентности, мотивации государственных служащих и обеспечение условий для увеличения результативности их профессиональной служебной деятельности;

20) разработка системы мер, направленных на совершенствование порядка прохождения государственной службы и стимулирование добросовестного исполнения обязанностей государственной службы на высоком профессиональном уровне;

21) сокращение излишней численности государственных служащих с одновременным привлечением на государственную службу наиболее квалифицированных специалистов и создание адекватных материальных стимулов в зависимости от объема и результатов работы государственных служащих;

22) формирование и реализация программ подготовки кадров для государственной службы и профессионального развития государственных служащих;

23) развитие системы дополнительного профессионального образования государственных служащих;

24) совершенствование системы государственных гарантий на государственной службе;

25) внедрение современных механизмов стимулирования государственных служащих.

Сравнение целей федеральных программ показывает, что целевая установка федеральной программы реформирования и развития системы государственной службы РФ на 2009—2013 г. точнее, шире и масштабнее. В старой программе основная цель — повышение эффективности государственной службы, в новой — создание целостной системы государственной службы Российской Федерации. Совершенно очевидно, что обе эти целевые установки в конечном счете направлены на достижение главной стратегической цели — повышение эффективности государственного управления и создание сильного государства.

Сопоставление задач реформирования государственной службы показывает, что в количественном отношении задач, поставленных в но-

вой федеральной программе, в три раза больше, чем в старой. В качественном отношении законодатель акцентирует внимание на антикоррупционной составляющей, на проблемах эффективности и результативности государственной службы и ряде других моментов.

Характерные *особенности* новой федеральной программы модернизации российской государственной службы следующие:

- программа нацелена не только на реформирование, но и на развитие системы государственной службы. В данном случае речь идет о более долгосрочном и масштабном этапе преобразования государственной службы. Причем «реформирование» в большей степени относится к военной и правоохранительной службе, где еще не создана соответствующая нормативно-правовая база, а «развитие» — к государственной гражданской службе. Не случайно органам государственной власти субъектов РФ рекомендовано разработать и утвердить свои программы развития государственной гражданской службы;
- в новой федеральной программе отсутствует перечень основных мероприятий, предусмотренных программой. Вместо этого представлены целевые индикаторы и показатели программы. То есть федеральным государственным органам и органам государственной власти субъектов РФ дана определенная свобода действий в процессе дальнейшего развития своей государственной службы;
- произошли изменения в содержании целей и задач реформирования отечественной государственной службы. Цели и задачи, сформулированные в новой федеральной программе, более конкретны, более детализированы, более верифицированы;
- цели и задачи, сформулированные в данном нормативном правовом акте, более всего характерны и касаются государственной гражданской службы.

13.3. Основные направления реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации

Новая федеральная программа установила три основных направления реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации:

- 1) формирование системы государственной службы как целостного государственно-правового института, создание системы управления государственной службой;
- 2) внедрение на государственной службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы;

3) повышение эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

1. В результате реализации мероприятий, предусмотренных федеральной программой реформирования государственной службы Российской Федерации (2003—2005 г.), была определена система государственной службы Российской Федерации, установлен статус государственных гражданских служащих, принят ряд нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы, аттестации государственных служащих, обеспечения соблюдения требований к служебному поведению государственных служащих и урегулирования конфликта интересов, порядок сдачи квалификационного экзамена и другие вопросы.

Законодательством Российской Федерации определены принципы взаимосвязи видов государственной службы, закреплены единство правовых и организационных основ государственной службы, системный подход к организации государственной службы, а также принципы взаимосвязи государственной и муниципальной службы.

Вместе с тем практическая деятельность структурных подразделений государственных органов, осуществляющих функции, связанные с реализацией законодательства Российской Федерации о государственной службе, недостаточно скоординирована. Требуются создание организационной структуры управления системой государственной службы, формирование нормативно-правовой базы по этому вопросу и методическое обеспечение функционирования государственных органов по управлению государственной службой на уровне субъектов РФ.

Принятие нормативных правовых актов о системе управления государственной службой РФ обеспечит единообразие принципов и подходов к управлению государственной гражданской службой в субъектах Российской Федерации, улучшит координацию проводимых на государственной службе преобразований и создаст основу для единой системы их научно-методического и консультационного сопровождения.

Современная государственная служба должна быть ориентирована на обеспечение прав и законных интересов граждан, создание механизмов взаимодействия институтов гражданского общества и государственной службы, противодействие коррупции на государственной службе, повышение престижа государственной службы и авторитета государственных служащих.

Для решения указанных задач необходимо:

- унифицировать основные принципы прохождения видов государственной службы;
- разработать рекомендации по развитию законодательства РФ, регулирующего государственную гражданскую службу в субъектах РФ, а также программу оказания методологической помощи субъектам РФ и муниципальным образованиям по вопросам государственной гражданской службы и муниципальной службы;
- обеспечить проведение мониторинга практики применения законодательства Российской Федерации в сфере государственной службы;
- разработать организационную модель и единые принципы функционирования органов по управлению государственной службой;
- создать единую систему научно-методического обеспечения и оказания консультативной помощи по вопросам государственной службы;
- оптимизировать процедуру участия независимых экспертов в работе конкурсных и аттестационных комиссий, а также комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;
- выработать оптимальную систему взаимодействия институтов гражданского общества и средств массовой информации с государственными органами, исключая возможность неправомерного вмешательства в деятельность государственных служащих;
- создать и реализовать механизмы проверки соблюдения требований к служебному поведению государственных служащих и урегулирования конфликта интересов на государственной службе;
- разработать процедуры рассмотрения случаев неэтичного поведения государственных служащих;
- доработать механизм представления государственными служащими сведений об их доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера членов их семьи;
- разработать и реализовать комплекс мероприятий по противодействию коррупции на государственной службе, уделив приоритетное внимание вопросам предупреждения коррупции;
- разработать и ввести антикоррупционные стандарты: установить для государственной и муниципальной службы единую систему обязанностей, запретов и ограничений, направленных на предупреждение коррупции;

- совершенствовать механизм обеспечения соблюдения государственными служащими общих принципов служебного поведения, утвержденных указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»;
- регламентировать функцию по оказанию консультативной помощи государственным органам по вопросам, связанным с применением на практике общих принципов служебного поведения государственных служащих;
- разработать механизм принятия мер по предотвращению конфликта интересов, в том числе после ухода государственного служащего с государственной службы;
- разработать процедуру проведения служебных расследований случаев коррупционных проявлений;
- регламентировать вопросы повышения денежного содержания и оптимизации пенсионного обеспечения государственных служащих;
- разработать и реализовать с помощью средств массовой информации программы, направленные на повышение престижа государственной службы и формирование позитивного отношения граждан к государственным служащим.

2. При формировании кадрового состава государственной службы его основу должны составлять специалисты, способные в современных условиях использовать в работе эффективные технологии государственного управления. В аппаратах органов законодательной, исполнительной и судебной власти необходимо создать условия для планирования устойчивого карьерного роста государственных служащих, безусловно и эффективно исполняющих должностные обязанности, для систематического обновления и ротации кадров.

В процессе формирования кадрового состава государственной службы решающее значение имеет использование современных организационно-управленческих технологий и методов кадровой работы.

Формирование профессиональной государственной службы требует совершенствования системы подготовки кадров и дополнительного профессионального образования государственных служащих. Особое внимание должно быть уделено вопросам дополнительного профессионального образования лиц, замещающих должности категории «руководители», относящиеся к высшей группе должностей государственной службы.

Государственные образовательные стандарты высшего и среднего профессионального образования в области государственного управления должны отвечать реальным потребностям государственной службы. Программы дополнительного профессионального об-

разования государственных служащих необходимо формировать с учетом программ государственных органов по профессиональному развитию государственных служащих, основанных на индивидуальных планах профессионального развития государственных служащих. В систему профессиональной подготовки и дополнительного профессионального образования государственных служащих необходимо внедрить новые механизмы, обеспечивающие эффективное использование имеющихся ресурсов и повышение качества образования на основе обновления его структуры, содержания и технологий обучения.

Для решения названных задач необходимо:

- разработать комплекс мер по формированию современного кадрового резерва государственной службы в целях обеспечения преемственности и передачи накопленного профессионального опыта государственных служащих молодым специалистам;
- создать систему мотивации карьерного роста государственных служащих как важного условия прохождения государственной службы;
- разработать и обеспечить применение современных методик проведения конкурсов на замещение вакантных должностей, аттестации государственных служащих, их ротации, формирования кадрового резерва, решения других кадровых вопросов;
- повысить на основе разработки и использования научно обоснованных методик объективность оценки профессиональных знаний и навыков граждан при проведении конкурсов на замещение вакантных должностей и на включение в кадровый резерв, а государственных служащих — при проведении указанных конкурсов, аттестации, квалификационных экзаменов;
- внедрить в практику кадровой работы государственных органов правило, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным служащим своих должностных (служебных) обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при поощрении;
- внедрить на государственной службе механизмы стратегического кадрового планирования;
- унифицировать методы кадровой работы, применяемые в различных органах государственной власти;
- автоматизировать кадровые процедуры и внедрить информационные технологии в систему управления кадровыми ресурсами;

- совершенствовать научно-методическое, учебно-методическое и информационно-аналитическое обеспечение дополнительного профессионального образования государственных служащих;
- определять приоритетные направления дополнительного профессионального образования государственных служащих исходя из перспективных целей и задач государственных органов и учитывать их при формировании программ государственных органов по профессиональному развитию гражданских служащих;
- повысить качество образовательных программ в области юриспруденции, экономики, государственного управления;
- усилить антикоррупционную составляющую в образовательных программах дополнительного профессионального образования государственных служащих;
- совершенствовать механизм государственного контроля за качеством работы образовательных учреждений высшего и дополнительного профессионального образования, в которых государственные служащие осваивают образовательные программы дополнительного профессионального образования;
- повысить эффективность дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители»;
- обеспечить внедрение в систему дополнительного профессионального образования государственных служащих современных образовательных и информационных технологий;
- совершенствовать механизм формирования, размещения и исполнения государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных служащих.

3. Важнейшими направлениями повышения эффективности государственной службы являются разработка и внедрение механизмов, обеспечивающих результативность профессиональной служебной деятельности государственных служащих. В настоящее время показатели служебной деятельности государственных служащих недостаточно ориентированы на результативность их труда, на достижение целей и приоритетов государственных органов. Уровень денежного содержания государственных служащих слабо зависит от результатов их труда. Система дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих также не в должной мере нацелена на повышение результативности их профессиональной служебной деятельности.

Необходимо обеспечить надлежащие условия для качественного исполнения государственными служащими своих должностных

(служебных) обязанностей, для эффективного функционирования государственной службы.

Этому могут способствовать внедрение в сферу государственной службы современных информационных технологий управления и совершенствование системы организации профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

Необходимо разработать сбалансированную систему показателей результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, а также усилить стимулы к надлежащему исполнению ими должностных регламентов.

Повышение уровня социальной защищенности государственных служащих, совершенствование системы государственных гарантий, создание современной системы материального и нематериального стимулирования труда государственных служащих, оптимизация порядка оплаты труда на государственной службе являются необходимыми условиями успешного развития системы государственной службы, эффективного достижения поставленных перед нею целей.

Для решения перечисленных задач необходимо:

- обеспечить отражение целей и задач государственных органов в показателях результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих;
- разработать объективные критерии оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих;
- разработать модели должностных регламентов, позволяющие упорядочить и конкретизировать должностные (служебные) обязанности государственных служащих, замещающих должности разных категорий;
- внедрить методики разработки должностных регламентов государственных служащих и их пересмотра при изменении административных регламентов исполнения государственных функций или предоставления государственных услуг;
- совершенствовать методику оценки профессиональных знаний и навыков государственных служащих, предусмотренных в их должностных регламентах;
- предусматривать в программах государственных органов по профессиональному развитию государственных служащих изучение государственными служащими правовых и морально-этических аспектов управленческой деятельности;
- повысить уровень правовой и социальной защищенности государственных служащих;
- совершенствовать структуру денежного содержания (денежного вознаграждения), денежного довольствия федеральных

государственных служащих с учетом особенностей видов государственной службы в целях повышения доли оклада денежного содержания в общем размере денежного содержания (денежного вознаграждения), денежного довольствия;

- совершенствовать правовой механизм регулярной индексации денежного содержания (денежного вознаграждения) государственных служащих;
- регламентировать особый порядок оплаты труда по отдельным должностям государственной службы в зависимости от показателей результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих;
- сформировать эффективную систему материального и нематериального стимулирования государственных служащих с учетом результатов их профессиональной служебной деятельности.

Рассмотренные направления касаются системы государственной службы государственной службы России в целом, т.е. всех ее видов — гражданской, военной, правоохранительной службы. В данном нормативном правовом акте, к сожалению, не сформулированы основные направления развития государственной гражданской службы России.

В этой связи научный и практический интерес вызывает опыт реформирования и развития государственной гражданской службы такого субъекта РФ, как город Москва. В мегаполисе в соответствии с указом Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 (п. 7) разработана Программа развития государственной гражданской службы города Москвы на 2009—2013 годы. Такая программа одной из первых в стране в апреле 2009 г. была разработана и утверждена в Москве силами Управления государственной службы и кадров правительства Москвы и Московского городского университета управления правительства Москвы.

Цель Городской программы — развитие государственной гражданской службы Москвы, организация системы управления государственной службой, формирование высококвалифицированного кадрового состава государственной гражданской службы, обеспечивающего эффективность государственного управления Москвы.

Основополагающие мероприятия по развитию государственной гражданской службы города Москвы вытекают из целей и задач Городской программы и разработаны с учетом положений федеральных законов от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», а также Закона города Москвы от 26 января 2005 г. № 3 «О государственной гражданской службе города Москвы».

Основные направления развития государственной гражданской службы города Москвы следующие.

1. Развитие государственной гражданской службы города Москвы, создание системы управления ею. Приоритеты направления:

- научное обеспечение и апробация методики применения норм законодательства о государственной гражданской службе в интересах государственного органа по управлению государственной службой города Москвы;
- развитие нормативно-правовой базы системы управления государственной гражданской службой города Москвы;
- методическое обеспечение государственных органов города Москвы по вопросам управления государственной службой города Москвы;
- создание организационной структуры системы управления государственной службой города Москвы;
- завершение разработки нормативных правовых актов города Москвы, связанных с развитием государственной службы города Москвы, совершенствование нормативной правовой базы города Москвы в этой сфере, приведение ее в соответствие с федеральным законодательством;
- организация системы управления государственной службой города Москвы;
- реализация в городе Москве мероприятий по противодействию коррупции;
- внедрение механизма выявления и разрешения конфликта интересов на государственной гражданской службе;
- внедрение механизмов, обеспечивающих осуществление государственными гражданскими служащими профессиональной служебной деятельности в соответствии с общими принципами служебного поведения;
- повышение престижа государственной гражданской службы;
- внедрение в городе Москве эффективных инструментов взаимодействия государственной гражданской службы с институтами гражданского общества в целях повышения открытости государственной гражданской службы.

2. Внедрение на государственной гражданской службе города Москвы эффективных технологий и современных методов кадровой работы. Приоритеты направления:

- проведение в государственной гражданской службе города Москвы кадровой политики, предполагающей учет результатов профессиональной служебной деятельности и деловых качеств государственных гражданских служащих, а также стажа гражданской службы или стажа работы по специальности;
- применение в отраслевых, функциональных и территориальных органах исполнительной власти города Москвы совре-

менных организационно-управленческих технологий и методов работы с кадрами на государственной гражданской службе, способствующих повышению профессиональной компетентности и мотивации государственных гражданских служащих к результативной деятельности;

- развитие в городе Москве системы подготовки кадров для государственной службы и дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих.
3. Повышение эффективности государственной гражданской службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих. Приоритеты направления:
- внедрение в рамках государственной гражданской службы города Москвы эффективных управленческих технологий;
 - внедрение современных технологий кадровой работы, обеспечивающих результативность профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих в соответствии с целями и задачами органов исполнительной власти города Москвы;
 - совершенствование механизма мотивации государственных гражданских служащих города Москвы. Развитие системы государственных гарантий, материального и нематериального стимулирования государственных гражданских служащих, внедрение принципов оплаты труда по результатам работы;
 - применение в органах исполнительной власти города Москвы современных механизмов стимулирования государственных служащих к исполнению обязанностей государственной службы на высоком профессиональном уровне;
 - повышение качества государственных услуг, оказываемых столичными государственными органами гражданам и организациям.

Анализ Программы реформирования и развития системы государственной службы показывает, что это солидный, концептуально и нормативно выдержанный документ, определяющий цели, задачи, перспективы и ожидаемые результаты работы в данном направлении.

Но, как показывает изучение данного правового акта, программа не лишена некоторых недостатков. Так, согласно методологии социального прогнозирования и проектирования цели вытекают из проблемы и отражают ее. Однако в тексте Программы цель сформулирована шире по сравнению с проблемами реформирования: создание целостной системы государственной службы Российской Федерации посредством решения трех задач — завершения реформирования ее видов; создания системы управления государственной

службой; формирования высококвалифицированного кадрового состава государственной службы. Вторая задача — создание системы управления государственной службой — законодательно установлена с 2004 г. и не решается до сих пор. Третья задача включает в себя качественную характеристику кадрового состава государственной службы. В соответствии с Программой он должен обеспечивать эффективность государственного управления, развитие гражданского общества, развитие инновационной экономики.

Цель Программы является многослойной, по ней весьма трудно разграничить стратегические цели, оперативные и текущие.

Не вполне понятен и тот факт, что эта цель названа не целью реформирования государственной службы, а только целью Программы. Кроме того, в ее формулировку не вошло содержание целей реформирования государственной службы, которое присутствовало в Концепции реформирования государственной службы РФ, а также в указе Президента, утвердившего Программу реформирования государственной службы на 2005—2007 гг.: повышение эффективности государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, создание целостной системы государственной службы с учетом исторических, культурных, национальных и иных особенностей Российской Федерации.

Рассогласование проблем и целей реформирования в указанных документах можно рассматривать как технологические издержки, возможные при их подготовке. Но, скорее всего, это было сделано сознательно — для упрощения целей и задач, снижения уровня радикальности и последствий преобразований.

Недостатком новой федеральной программы реформирования и развития системы государственной службы является отсутствие перечня основных мероприятий, предусмотренных Программой. Ранее такой перечень всегда присутствовал. Тем самым Программа по своему содержанию слишком обща и лишена конкретики, что представляет серьезную сложность для руководителей подразделений государственных органов по вопросам государственной службы и кадров.

Серьезной проблемой является отсутствие в федеральной программе какой-либо информации о развитии государственной гражданской службы Российской Федерации.

В указе Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 (п. 7) рекомендуется органам государственной власти субъектов РФ «разработать и утвердить программы развития государственной гражданской службы субъектов РФ». Но не понятно, по каким направлениям должна развиваться государственная гражданская служба федерального и регионального уровней, поскольку нет ни теоретических, ни методиче-

ских, ни организационных указаний. В этой ситуации каждый субъект РФ должен самостоятельно разрабатывать свою программу развития государственной гражданской службы. В этой ситуации неизбежны расхождения в структуре и содержании программ.

13.4. Проблемы и перспективы развития государственной гражданской службы Российской Федерации

Главным направлением реформирования государственной службы Российской Федерации должно быть приведение государственной службы в соответствие с потребностями дальнейшего демократического развития страны и функционирования рыночной экономики в России, создания современной политической системы, развития гражданского общества. Результат будет во многом зависеть от осознания имеющихся проблемы в сфере государственного управления и государственной службы, формулирования стратегических целей и тактических задач, а также от политической воли, решимости, настойчивости и умения преодолевать препятствия.

В этой связи необходимо прежде всего уточнить стратегическую цель реформирования государственной службы.

Сегодня в России в основе общественного развития находится государственная власть, но в перспективе должно быть гражданское общество, которому необходимо еще развиваться и укрепляться. И без реформы политической системы, реформы государства, государственной службы гражданское общество не сможет взять на себя функции государства, а это означает, что последнее не станет эффективным и конкурентоспособным.

Наряду с указанными в федеральной программе можно назвать еще ряд направлений перестройки административной власти, которые тоже проблемны. Например, признание неустраимости политической роли бюрократии и поиск новых форм контроля над ней со стороны гражданского общества, оптимального сочетания политических и профессиональных начал в администрации; уменьшение роли вертикальной иерархии, развитие функциональных органов, «плоских» структур, организаций и т.п.; ограничение значимости традиционной административной лестницы чинов; повышение культуры государственного управления, внедрение принципов менеджмента в деятельность государственного аппарата, перевод его части на рыночные принципы функционирования; децентрализация, стремление к удешевлению, сокращение госаппарата; стремление сделать государственную службу максимально прозрачной. То, в какой мере и каким образом необходимо учитывать эти тенден-

ции в реформировании государственной службы в России, — проблема, требующая решения.

Практика последних лет показывает, что не все направления уверенно претворяются в жизнь. В области государственной службы есть еще много проблем, противоречий и трудностей организационного, правового, социального, финансового характера.

Требования к государственной службе формулирует и предъявляет политическая власть, отталкиваясь от которой можно выявить недостатки, проблемы, желаемые параметры системы государственной службы России.

Учитывая множественность проблем реформирования государственной службы РФ, можно предложить основания для их классификации. По взаимосвязи в системе государственной службы между различными ее элементами и уровнями можно выделить такие виды противоречий, как системные, структурные, функциональные, статусные, организационные, процессуальные и т.п. За каждой из этих групп, каждым из противоречий в отдельности стоит проблема функционирования. К проблемам государственной службы относятся те, что обусловлены не только ее внутренним содержанием, но и взаимодействием с внешней средой, в частности связанные с обеспечением необходимых условий функционирования государственной службы.

Положив в основу классификации проблем государственной службы ее функционирование, получим две группы проблем:

- собственно проблемы функционирования государственной службы — нарушение принципа единства государственной службы и системы управления ею на федеральном и региональном уровнях; несоответствие социального и правового положения государственного служащего степени возлагаемой на него ответственности и т.д.;
- проблемы обеспечения функционирования государственной службы — наличие противоречий и пробелов в законодательстве Российской Федерации о государственной службе; неразработанность законодательных механизмов взаимосвязи государственной и муниципальной службы; низкая эффективность правовых и организационных мер контроля деятельности государственных органов со стороны гражданского общества и т.д.

На фоне этой классификации становится очевидно, что в перечне проблем, сформулированных в Программе реформирования, отсутствуют системные и организационные проблемы, а структурные и статусные представлены слабо.

Ряд главных проблем, стоящих перед государственной службой Российской Федерации, показан в Концепции реформирования

системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной в августе 2001 г.:

- отсутствие целостной системы государственной службы — и на федеральном уровне, и на уровне субъекта РФ она осуществляется как служба в отдельном органе государственной власти;
- наличие противоречий в законодательстве о государственной службе;
- недостаточная эффективность деятельности органов государственной власти и их аппаратов;
- снижение престижа государственной службы и авторитета государственных служащих;
- слабое использование современных технологий государственного управления, в том числе информационных, отвечающих задачам реализации масштабных общегосударственных программ и проектов;
- непоследовательность кадровой политики в сфере государственной службы;
- низкая эффективность механизма профилактики коррупции и борьбы с ней, а также правовых и организационных мер контроля деятельности органов государственной власти и их аппаратов со стороны гражданского общества;
- несоответствие социального и правового положения государственного служащего степени возлагаемой на него ответственности и уровню законодательных ограничений, существующих на государственной службе;
- отсутствие надлежащей регламентации деятельности органов государственной власти, их аппаратов и государственных служащих, что способствует бюрократизации отношений между органами государственной власти, структурными подразделениями аппарата органа государственной власти, а также между органами государственной власти, гражданами Российской Федерации и структурами гражданского общества;
- информационная закрытость деятельности органов государственной власти;
- неразработанность механизмов взаимосвязи государственной службы с муниципальной службой.

Серьезная проблема заключается в том, что не обеспечивается в должной мере взаимосвязь реформы государственной службы с бюджетной, административной, судебной и военной реформами, реформой местного самоуправления и другими преобразованиями в сфере государственного управления.

Многие из перечисленных негативных тенденций и проблем сохранились до наших дней, о чем свидетельствует федеральная про-

грамма «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)». Реформирование системы государственной службы Российской Федерации фактически идет с 2003 г., но большинство проблем осталось. Это говорит о невысокой эффективности работы государственных структур, которые ответственны за реализацию федеральных программ реформирования государственной службы России.

И тем не менее за последние годы была проделана большая работа по реализации в жизнь Концепции и Программы реформирования государственной службы — и в законодательном, и в организационном отношении. Сделано многое для снятия имевшихся много лет внутренних противоречий и пробелов в регулировании ряда ключевых вопросов государственной службы — поступления на государственную службу, порядка ее прохождения, регламентации деятельности чиновников, их пенсионного обеспечения, государственных гарантий и т.д.

Государственная служба в России существует и выполняет свои функции, но выполняет не в полной мере, недостаточно эффективно. Сегодня, когда Россия подошла к новому этапу в развитии современного российского государства и обладает более широкими возможностями в решения масштабных, общенациональных задач, необходимо ставить долгосрочные цели, в том числе и в реформировании государственной службы.

Другой, не менее важной проблемой и составляющей реформы государственной службы является изменение положения (статуса) и роли государственного служащего в системе государственной службы.

В федеральных законах о государственной службе этой проблеме уделяется заметное внимание. Вместе с тем сами служащие испытывают неуверенность в исходе этих изменений, поскольку стремление регламентировать государственную службу и ограничить ее функции обеспечением полномочий государственных органов может оказать негативное влияние на созидательную энергию, предприимчивость и волю государственных служащих. Нельзя допустить, чтобы из сферы государственной службы ушла социальность, тем более что в конечном счете реформа государственной службы имеет своей целью повышение социальной эффективности воспроизводственной деятельности общества¹. Именно на эту цель

¹ *Рекомендации* межрегиональной научно-практической конференции «Гражданская государственная служба Российской Федерации в системе государственной службы в России» // Чиновник. 2004. № 1. С. 48—49.

должны быть сориентированы решение проблем реформирования государственной службы и такие вопросы, связанные с повышением ее эффективности, как социальные и правовые основы государственной службы, эффективность кадровой политики и регулирование социально-трудовых отношений, финансово-экономическое обеспечение государственной службы.

Следовательно, направление преобразований в государственной службе должно быть направлено на повышение эффективности государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства. В этом состоит ее генеральная, стратегическая цель. Именно под эту стратегическую цель и необходимо выстроить систему задач.

Ряд проблем имеется и на региональном уровне. Прежде всего это проблема наполнения федерализма необходимыми для регионов полномочиями и ресурсами, возрождение субъектности российских регионов. Другая проблема — учет природно-географической, административной и этнодемографической специфики регионов. Управление разными территориями осуществляется по-разному. То же можно сказать и о геополитике или миграционной политике. Для решения этих и им подобных проблем на региональном уровне требуются квалифицированные кадры политико-административных руководителей.

То, что местное самоуправление отделено от государства, вовсе не означает, что его можно вывести за рамки реформы государственной службы. Более того, местное самоуправление должно было стать фундаментом реформы государственной службы, поскольку государство берет на себя все те функции и задачи, которые не под силу местному самоуправлению, или оно может их решать более эффективно. Проблема состоит в том, чтобы правильно определить грань между местным самоуправлением и территориальными органами государственной власти. Возможно, эта грань должна быть подвижной, учитывать особенности территориального деления и плотность населения, проживающего в субъектах РФ.

Наконец, надо законодательно разграничить вопросы местного самоуправления, с которым непосредственно связано развитие гражданского общества, и местного государственного управления, четко определить сферы компетенции местной власти, порядок ее подчиненности вышестоящим уровням и механизмы контроля со стороны населения и государственных органов.

Очевидно, этим проблемам необходимо уделить пристальное внимание на очередном этапе реформы административной власти (в 2009—2013 гг.). Его смысл — в фактическом избавлении от раз-

мытости «предметов совместного ведения» и четком закреплении за каждым уровнем власти полномочий и средств на их выполнение. У власти независимо от ее уровня не должно быть обязательств, не обеспеченных финансово.

Все еще за рамками реформы государственной службы остается проблема взаимоотношений государства и бизнеса. Ее решение зависит не столько от государственных служащих, сколько от высшей государственной власти и сообщества предпринимателей. Надежды на то, что административная реформа и реформа государственной службы поможет государству уйти из бизнеса, связаны с введением стандартов административных услуг, установлением определенного регламента в работе органов власти и, таким образом, облегчением предпринимательской деятельности, порядка получения лицензий¹. По сути речь идет о создании нового типа государства — государства-служащего, которое предоставляет административные услуги в соответствии со стандартами и регламентами.

Дальнейшие шаги реформы государственной службы, т.е. достижение поставленных в ней целей и задач, зависит от ряда обстоятельств, которые в настоящее время ей мешают. К ним следует прежде всего отнести коррупцию, существующую во всех видах государственной службы и на всех ее уровнях. Факты говорят, что коррупция глубоко проникла в административные, правоохранительные и судебные органы страны. Ее масштабы и последствия стали столь велики, что поставили под угрозу само существование России как единого федеративного государства².

По мнению экспертов, усложняет реформу государственной службы отсутствие системности, несинхронность проводимых реформ в сфере государственного и муниципального управления, в частности отставание федеральной реформы: изменения системы отношений между управлением и властью, разделение ответственности и компетенции между уровнями и субъектами управления и власти³.

Нельзя сбрасывать со счетов и проблему этики поведения чиновников. Выбор — поступить по закону или нарушить его — чиновник в конечном счете делает сам.

¹ Григорьева Е. Поможем уйти из бизнеса // Известия. 2003. 17 апреля.

² Лишь 6% участников всероссийского опроса, проведенного фондом «Общественное мнение», заявили, что в их регионе власть криминально непрочна. См.: *Известия*. 2004. 13 августа.

³ Лоскутов В.А. Возможна ли в России реформа государственной службы? // Чиновник. 2004. № 1. С. 47.

В США, например, есть Управление по правительственной этике. Главу этого учреждения назначает Президент. Его главная функция — разработка этических норм, которые должны выполнять государственные служащие исполнительной власти, и надзор над высокими правительственными чиновниками, представление информации о нарушении служащими этического кодекса в ФБР, которое занимается расследованием проступков государственных служащих. В США обычной практикой является сообщение в правоохранительные органы о том, что какой-либо чиновник совершает мошенничество или превышает свои полномочия. Есть даже специальный надзорный комитет, который следит за тем, чтобы потом информаторы не подвергались репрессиям.

В России подобная практика воспринимается иначе¹, а разработка аналогичного Кодекса поведения государственных служащих и рассмотрение его в Государственной Думе не проводится.

Однако государственная служба должна быть регулируема не только юридическими, но и этическими нормами, чтобы конфликт чиновника с обществом не перешел в правоохранительную плоскость. В этой связи Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрено создание непосредственно в государственных органах комиссий по разрешению конфликта интересов, а в созданном при Президенте РФ Совете по борьбе с коррупцией Комиссии по разрешению конфликтов интересов для высших чиновников — от уровня замминистра и выше.

К изучению и адаптации к российским условиям зарубежного опыта государственного управления и реформы государственной службы в целом необходимо подходить достаточно критично и системно. Необходимо учитывать своеобразие исторического этапа и тенденции развития государственной службы в схожих по условиям странах или группах стран.

В ходе проводимой реформы государственной службы Российской Федерации выявились серьезные проблемы концептуального, правового и организационного характера. Основными причинами существования проблем и недостатков в системе государственной службы России являются: отсутствие целостной системы государственной службы, научно обоснованной и апробированной методики применения норм законодательства о государственной службе; отсутствие системы управления государственной службой и неэффективное управление ею; непригодность функций государственного аппарата для решения стратегических задач государства;

¹ *Поттс С.* Соблюдая этику, люди работают на собственный карман // Известия. 2001. 28 июля.

незнание чиновниками современной науки управления; закрытость государственного аппарата от гражданского общества.

Современная государственная гражданская служба России унаследовала ряд отрицательных черт, присущих императорской и советской системам государственного управления: господство должностной и патронатной систем прохождения службы; отсутствие четких целей и задач государственной службы, критериев ее оценки; недооценку места и роли государственной службы в системе власти и управления; возложение на политиков части функций государственной службы, к выполнению которых они не приспособлены; недооценку специализации должностей; ограниченность перспектив служебной карьеры; личную зависимость служащих от вышестоящих должностных лиц; их материальную зависимость от клиентов и в связи с этим высокий уровень коррупции; отсутствие гарантий против произвольных увольнений; личную систему всех назначений. Это снижает возможности государственной службы в повышении уровня и качества государственно-управленческих процессов. Наличие указанных проблем негативно влияет на государственную гражданскую службу, на качество государственного управления.

Если попытаться обобщить слабые места российского государственного аппарата и спроектировать их на современное состояние государственного управления, то можно определить основные пути решения существующих проблем. С нормативной точки зрения основные направления реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации определены в указе Президента РФ «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)». Для ускорения реализации федеральной программы реформирования государственной службы необходимо повысить темп реформирования и ответственность государственных структур за выполнение плана реформ. Целесообразно активизировать работу комиссий по разработке и внесению в Государственную Думу проектов федеральных законов, предусмотренных федеральной программой: о государственной военной службе, государственной правоохранительной службе. Также следует обратить внимание на принятие нормативных правовых актов по кадровому резерву государственной службы, ряду других документов, предусмотренных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Для реализации этого закона предстояло подготовить проекты 28 подзаконных нормативных актов, среди них 21 указ Президента РФ

и семь постановлений Правительства РФ¹. Многие из них уже приняты и работают. Указами Президента РФ закреплены такие важные моменты государственной службы, как примерная форма служебного контракта, Реестр государственных должностей федеральной гражданской службы, положения о проведении конкурса на замещение вакантных должностей, аттестации, квалификационного экзамена и т.д. Постановления Правительства РФ касаются вопросов медицинского страхования федеральных гражданских служащих, получения федеральным гражданским служащим субсидий на приобретение жилья, порядка и условий размещения заказов на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку.

Поскольку реформирование государственной службы есть управление ею, следует в первоочередном порядке создать реально действующую систему управления государственной службой России, создав прежде всего полномочный федеральный государственный орган по управлению государственной службой, подведомственный непосредственно Президенту РФ. Этот межведомственный политико-административный орган должен иметь координационные, распорядительные и контрольные полномочия.

В целом понимание, нормативное установление и преодоление этих проблем — главное условие дальнейшего прогрессивного развития государственной службы современной России.

С научной точки зрения интересен и нетрадиционен подход к возможному решению проблемы реформирования и повышения эффективности государственной службы профессора Г.В. Атаманчука².

Один из главных путей повышения качества государственного управления и системы государственной службы, по его мнению, заключается в развитии интеллектуальной составляющей руководящего и оперативно-исполнительного состава органов государственной власти.

Сегодня многие из чиновников не способны делать достоверные аналитические оценки, прогнозировать тенденции и обосновывать оптимальные решения. По ряду вопросов внутренней жизни страны они имеют весьма поверхностные суждения, ошибочные подходы, широко тиражируемые через СМИ.

Исходя из этого сверхзадача в формировании государственной службы состоит в том, чтобы заложить в государственном аппарате, а затем развить и укрепить интеллектуальное ядро, отвечающее известным парадигмам XXI в. и готовое к встрече с новыми вызовами³.

¹ *Государственная гражданская служба России: опыт и проблемы становления* // *Материалы Всерос. науч.-практ. конф.* М.: РАГС, 2005. С. 14.

² *Атаманчук Г.В.* *Сущность государственной службы.* М.: РАГС, 2002.

³ Там же. С. 206.

Создание такого интеллектуального потенциала гражданской службы является одной из важнейших предпосылок роста уровня государственного управления. Основной путь решения этой задачи — повышение качества профессионального образования государственных гражданских служащих всех категорий и групп должностей. От государственного аппарата требуется новое, современное понимание сущности государственного управления, изменение предназначения, деятельности и поведения государственного аппарата, в том числе уход от бюрократической опеки и командного стиля, организация работы в соответствии с существующей системой рыночных отношений.

Важны два направления, по которым следует повышать профессионализм и действенность персонала государственной службы, — специализация в области функционирования управляемых объектов и специализация в области функционирования и организации субъектов государственного управления (государства, государственной власти, государственного аппарата), т.е. знание всего того, что сегодня связано с государственным управлением и управлением персоналом. В современных условиях для управления обществом требуется не эмпирический, а рациональный способ мышления государственных служащих, основанный не на традициях, а на знаниях.

Система советского социализма строилась отнюдь не на принципах рационализма, хотя и была прагматичной. Руководители КПСС практически всегда игнорировали науку, а если и считались, то преимущественно с теми учеными, которые обслуживали их власть.

Капитализм в XX в. также спасла не исключительная свобода предпринимательства, а наука управления и государственное регулирование рыночных отношений. В 1930-х годах, в период мирового финансового кризиса, именно стихийный капитализм породил диктатуры в геополитической полосе от Португалии до Японии. Понадобились мудрость и мужество Ф.Д. Рузвельта для того, чтобы мировому капитализму дать новое, прогрессивное направление развития. Значит, именно рационализм привел к тому, чем сегодня гордится западная цивилизация.

Возможно, что в менеджменте, особенно в торговле и обслуживании, допустимы проявления стихийности, спонтанности. В государственном же управлении, связанном с исторической судьбой объединенных в государство миллионов людей, спонтанность недопустима. Здесь должен действовать разум, основанный на достоверных знаниях, опыте и информации.

Современный рационализм в государственной службе означает:

- использование комплексного подхода в анализе и оценке управленческих ситуаций, в исследовании и выборе вариантов

управленческих решений, в поисках и применении форм, методов и ресурсов их практического исполнения; в жизни всегда существует многообразие вариантов действия по одному и тому же вопросу, проблема состоит в умении найти лучший;

- постоянное и упорное стремление к оптимизации всех элементов и взаимосвязей в субъекте и объекте государственного управления; нам пора осознать, что мы вступили в эпоху дефицита всех ресурсов и только их оптимальное использование способно поддержать благосостояние и надежный социально-экономический и духовный рост;
- смещение акцента с материальных — природных — ресурсов на ресурсы, заложенные в человеческом потенциале: в способностях и талантах людей, в их образовании, умении качественно и продуктивно трудиться, в развитии и полном использовании их творческих способностей;
- повышение требовательности и ответственности персонала государственных органов за результаты, последствия и эффективность их управленческих решений и действий.

Следовательно, в интересах государственного управления все преобразования в системе государственной службы необходимо вести с позиций формирования интеллектуального ядра в государственном аппарате, рациональности мышления и деятельности чиновников.

По мнению специалистов, реализация новой Федеральной программы с учетом ее продления до 2013 г. в конечном счете обеспечит:

- создание единой целостной системы государственной службы Российской Федерации с учетом социально-политических, экономических, культурных и национальных особенностей страны;
- кардинальное повышение эффективности государственной службы в интересах укрепления государственности, развития гражданского общества и обеспечения достойного уровня жизни каждого гражданина страны;
- формирование высокопрофессионального штата государственных служащих, владеющих современными управленческими и информационными технологиями;
- создание современной системы управления государственной службой Российской Федерации.

Новые подходы, которые реализуются в ходе реформирования государственной службы, должны обеспечить приведение системы государственной службы в соответствие со сложившимися социально-политическими, экономическими, культурно-историческими условиями и международно-правовой практикой.

РАЗДЕЛ II

Основы теории и практики государственной кадровой политики

- Глава 14. Государственная кадровая политика и кадровая доктрина
 - Глава 15. Правовые основы и субъектно-объектная база государственной кадровой политики
 - Глава 16. Основные принципы и механизмы реализации государственной кадровой политики
 - Глава 17. Государственная кадровая политика в системе государственной гражданской службы
 - Глава 18. Кадровая работа и кадровая служба государственного органа
 - Глава 19. Формирование кадрового состава гражданской службы
 - Глава 20. Кадровые технологии оценки персонала государственной гражданской службы
 - Глава 21. Формирование и подготовка кадрового резерва на государственной службе
 - Глава 22. Управление служебно-деловой карьерой
 - Глава 23. Профессиональное развитие. Дополнительное профессиональное образование кадров гражданской службы
 - Глава 24. Коррупция в органах государственной власти
 - Глава 25. Нравственные основы государственной службы и кадровой политики
 - Глава 26. Зарубежный опыт государственной службы и кадровой политики
 - Глава 27. Опыт государственной службы и кадровой политики России
-

Государственная кадровая политика и кадровая доктрина

- 14.1. Теоретические основы государственной кадровой политики
 - 14.2. Приоритетные направления государственной кадровой политики Российской Федерации
 - 14.3. Кадровая доктрина. Проблемы государственной кадровой политики в современной России
-

Государство вырабатывает и реализует государственную политику — экономическую, социальную, культурную, военную и т.д. Но главной составляющей государственной политики является кадровая, поскольку кадровые процессы и отношения пронизывают все сферы жизнедеятельности, и только от людей с их профессионализмом и опытом зависит успех дела в любой области.

Формирование и реализация кадровой политики государства — сложный, противоречивый и многогранный процесс, который начинается с выявления ее теоретических, концептуальных основ, ее природы и предназначения, что позволяет верно определить ее цели, задачи, сущностные черты, принципы и приоритеты; с научных позиций раскрыть систему кадрового обеспечения государственных органов и негосударственных организаций, механизмы и технологии реализации этой политики. От этого в конечном счете зависят результативность функционирования кадрового корпуса страны, эффективность всей системы государственного управления.

14.1. Теоретические основы государственной кадровой политики

Кадровая политика по своему назначению, содержанию и роли в системе государственного управления представляет собой важнейшее социально-политическое явление в жизни и деятельности любого государства и общества. Для ее успешного претворения в жизнь прежде всего необходимо теоретическое обоснование государственной кадровой политики.

Основы теории кадровой политики в России стали предметно исследоваться сравнительно недавно. В советскую эпоху эта тема

была конфиденциальной, и речь о формировании кадровой политики на государственном уровне не шла.

В современных условиях ситуация изменилась. Проблемы кадровой политики стали одними из актуальных в административном и трудовом праве, социологии управления, политологии, истории.

Определим понятие «кадровая политика». Из многих подходов к определению данного социального явления оптимально следующее: *кадровая политика* — система теоретических знаний, взглядов, установок государственных органов, негосударственных организаций, должностных лиц, направленная на установление стратегии, принципов и приоритетов этой политики, на определение кадровой доктрины, эффективных форм и методов кадровой деятельности.

Кадровая политика — явление многоуровневое. Существует общенациональная кадровая политика, обусловленная историческими и политическими традициями, менталитетом народа, предпочтениями политических лидеров; государственная кадровая политика, т.е. кадровая политика государства, в России подразделяющаяся на федеральную и региональную (субъектов РФ); муниципальная кадровая политика как инструмент муниципальной власти. В негосударственном, частном секторе проводится своя, корпоративная, частная и даже личная кадровая политика.

В общенациональной кадровой политике государства занимает центральное место, поскольку государство составляет ядро политической системы общества. Главное требование, которое предъявляется ко всем уровням кадровой политики, — то, что они не должны противоречить, как концептуально, так и нормативно, государственной кадровой политике (ГКП).

Формирование ГКП — это прерогатива политиков, высшей государственной власти. Согласно Конституции РФ определять основные направления внутренней и внешней политики государства (ст. 80, п. 4), а значит, и государственной кадровой политики правомочен Президент РФ. Политическое руководство формирует кадровую политику государства, т.е. определяет ее цели, задачи, приоритетные направления. Процессом *реализации* ГКП занимаются руководители государственных органов, их структурных подразделений, руководители негосударственных учреждений, организаций и фирм, а также их кадровые службы, т.е. административная власть.

Первым этапом выработки государственной кадровой политики является теоретическое обоснование и определение ее *концепции* — системы исходных позиций и ведущих идей, раскрывающих научные основы подхода государства к решению кадровых проблем, за-

дачи и приоритетные направления формирования, развития и рационального использования кадрового потенциала и кадрового состава страны. Концепция ГКП — это ее научно-теоретический фундамент, выражение кадровой доктрины и стратегии государства в этой области. Одновременно это программная позиция государства в кадровой деятельности, научная основа кадровой практики государственных органов.

Без четкой концепции, занимаясь лишь текущими кадровыми вопросами, можно потерять стратегическое направление и цель государственной кадровой политики, которая в итоге станет ненаучной, конъюнктурной, непрогнозируемой, узковедомственной, а кадровая деятельность — закрытой и коррупционной. Концепция и сама кадровая политика во многом совпадают по содержанию, но они не тождественны. Концепция ГКП — научное выражение этой политики. Концепция становится государственной политикой тогда, когда она официально признана и нормативно узаконена на высшем государственном уровне. После этого идеи и положения, заложенные в концепции, становятся официальной стратегией и тактикой работы государства с кадрами. Пока этого нет. Но концептуальные основы проводимой ныне государственной кадровой политики реально существуют и работают, т.е. применяются в практике кадровой работы на государственном уровне.

Сущность государственной кадровой политики. Существует ряд определений этого понятия, сформулированных учеными и практиками кадроведения. Это явление следует рассматривать в широком и узком смысле.

В широком смысле слова под *государственной кадровой политикой* понимается система официально признанных целей, задач, приоритетов и принципов деятельности государства по регулированию всех кадровых процессов и отношений в стране.

В узком смысле слова *государственная кадровая политика* — это выражение стратегии государства по формированию, профессиональному развитию и востребованию кадрового потенциала страны; это наука и искусство регулирования кадровых процессов и отношений в обществе.

ГКП не включает в себя совокупность организационно взаимосвязанных практических действий, обеспечивающую реализацию целей и задач государства в сфере кадровых процессов и отношений, поскольку кадровая политика тождественна кадровой деятельности. Они имеют различное содержание и технологии реализации, отражают разные стороны единого кадрового процесса.

Государственная кадровая политика — объективно обусловленное социальное явление. Она объективна по своему содержанию —

в том смысле, что отражает объективные закономерности развития реальных кадровых процессов и отношений в стране, формулирует в виде целей, задач и принципов устойчивые и повторяющиеся в них кадровые связи-отношения. В то же время государственная кадровая политика субъективна по своей природе — методам и технологиям формирования и реализации, поскольку проводится в жизнь людьми. Поэтому механизмы реализации ГКП во многом определяются субъективными факторами — воспитанием, образованием, образом мышления, традициями, опытом и личными предпочтениями руководителей. Важно, чтобы в деле формирования и реализации ГКП субъективные факторы не противоречили объективным.

Главными целями государственной кадровой политики Российской Федерации являются:

- определение места и роли государства в реализации конституционного принципа создания равных условий для свободного распоряжения гражданами России своими способностями к труду, для выбора рода деятельности и профессии (Конституция РФ, ст. 37);
- определение отношения государства к кадрам, к труду в целом. При этом следует исходить из нормы Конституции РФ, что принудительный труд в России запрещен (ст. 37);
- выработка и претворение в жизнь новой кадровой доктрины, основанной на том, что государство и человек в демократическом обществе — социальные партнеры в процессе трудовой деятельности;
- формирование и востребование кадрового потенциала России как важнейшего интеллектуального и профессионального ресурса государства и общества.

Таким образом, обобщающая цель ГКП — формирование такого кадрового потенциала и кадрового состава страны, который бы в профессиональном, деловом и нравственном отношениях обеспечил динамичное и стабильное политическое и социально-экономическое развитие России.

Основные задачи ГКП, которые конкретизируют ее цели, следующие:

- создание равных и благоприятных социальных условий и правовых гарантий для проявления каждым работником своих знаний, навыков, талантов и способностей. Необходимо создать условия для реализации человеком профессионального потенциала и обеспечения на этой основе эффективного функционирования всего административного и хозяйственного механизма страны;

- оптимизация использования имеющихся кадровых ресурсов, повышение профессионализма и компетентности работников объектов государственной и негосударственной форм собственности, особенно в системе государственного управления. Повышение на этой основе эффективности и коэффициента полезной трудовой деятельности людей;
- укомплектование всех участков трудовой и служебной деятельности страны, особенно государственного сектора, квалифицированными, работоспособными, инициативными, добросовестными кадрами. Это возможно на основе максимально эффективного использования, сохранения и развития кадрового потенциала, всех трудовых ресурсов общества, на основе умелого кадрового прогнозирования и планирования со стороны государства;
- устранение негативных явлений и тенденций в кадровой политике и кадровой работе, таких как коррупция, субъективизм, протекционизм, кумовство, продажа должностей, закрытость, непрозрачность кадровых процедур и т.д. Важно поставить преграды на пути проникновения на управленческие должности, особенно в государственной службе, недостойных людей — склонных к протекционизму, бюрократизму, взяточничеству и другим меркантильным соблазнам реальной власти. Главным в государственной кадровой политике должно быть следование государственным, а не частным, узкопартийным или клановым интересам.

Это возможно достичь при условии:

- повышения роли государства и гражданского общества в решении социально-трудовых и кадровых вопросов;
- отказа от принципа дешевой рабочей силы, который по-прежнему почему-то господствует у нас;
- формирования цивилизованного рынка труда и рабочей силы;
- ликвидации трудовой дискриминации людей;
- устранения открытой и скрытой безработицы;
- повышения престижности производительного добросовестного, честного труда и преодоления отчуждения человека от результатов его труда.

От современной государственной кадровой политики требуется быть:

- научно обоснованной, теоретически выверенной, концептуально легитимной, формулирующей истинные цели, задачи и принципы ГКП;
- демократичной по целям, социальной базе и механизмам решения кадровых проблем;

- перспективной, упреждающей, рассчитанной на формирование кадров XXI в.;
- правовой, законодательно отрегулированной, осуществляемой в рамках закона, создающей правовые гарантии объективного решения кадровых вопросов и пресекающей возможность кадрового произвола начальников;
- единой для всей России и в то же время многосубъектной и разнообъектной, многоуровневой (федеральной, региональной, муниципальной);
- объективной, реалистичной, признающей права и свободы человека и гражданина высшей ценностью;
- социально справедливой, гуманной, духовно-нравственной, создающей социальные и нравственные гарантии справедливого решения кадровых вопросов, воспитывающей в каждом работнике чувство государственного и корпоративного патриотизма и верности делу, которому служит;
- открытой и прозрачной для гражданского общества;
- отвечающей интересам государства, а не каких-либо других структур, группировок или лиц.

На сегодня кадровая политика пока такой не стала.

В теории кадровой политики особое место занимает ее терминология, понятийный аппарат — важнейшая составляющая методологии кадровой политики, характеризующий качества, признаки и стороны кадровой деятельности. Находясь в системе, эти понятия взаимосвязаны и субординированы.

В последнее время в сфере кадровых процессов и отношений появились новые термины, отражающие новации реальной кадровой действительности: кадровый менеджмент (управление), организационно-кадровый аудит (проверка), кадровый мониторинг (наблюдение), кадровый консалтинг (консультирование), кадровый контроллинг (контроль), лизинг кадров (временный обмен управленцами между государственной и негосударственной сферами), скрининг кадров (отсев непригодных, увольнение) и др.

14.2. Приоритетные направления государственной кадровой политики Российской Федерации

Переход к новой государственности вызвал в России не только смену ориентиров в области субъектно-объектных отношений, но и смену приоритетов государственной кадровой политики. Анализ современной кадровой ситуации в Российской Федерации показывает приоритетные направления кадровой политики и кадровой

деятельности государства. К ним в первую очередь относятся следующие.

1. Обеспечение квалифицированными, профессионально подготовленными кадрами государственной и муниципальной службы Российской Федерации. В сфере государственной службы государство является единственным работодателем и поэтому непосредственно управляет происходящими в ней служебно-кадровыми процессами. Это центральная задача государства в работе с кадровым потенциалом общества. Государство в первую очередь должно обеспечить квалифицированными работниками свой государственный механизм, от работы которого зависит эффективность государственного управления, судьба власти и благополучие населения страны. Особое значение приобретает кадровое обеспечение федеральной государственной службы.

2. Кадровое обеспечение рыночной экономики. Современное государство должно воздействовать на рыночную экономику, а тем более на кадровые процессы, которые там происходят. Государство обязано законными правовыми и финансовыми методами регулировать рыночный сектор.

Современная экономика, базирующаяся на многообразии форм собственности, требует большого количества квалифицированных специалистов экономического, управленческого, финансового и иного профиля. Эти специалисты готовятся, как правило, в престижных государственных университетах и академиях. Окончив государственный вуз, выпускники прежде всего идут в бизнес, а не на государственную службу или в бюджетную социальную сферу.

Сфера бизнеса сегодня не хватает квалифицированных специалистов в области менеджмента и точных технологий. Сложившаяся в российских вузах система подготовки специалистов широкого профиля не соответствует запросам современного рынка. В целях решения проблемы подготовки квалифицированных кадров для сферы бизнеса по инициативе Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) недавно было учреждено негосударственное Национальное агентство профессиональных квалификаций. Идея создания Агентства заключается в том, чтобы РСПП вырабатывал требования к профессиям и квалификациям для того, чтобы государство могло использовать национальные стандарты при формировании учебных планов и образовательных программ. Агентство займется оценкой качества образования, составлением независимых рейтингов вузов, в которых основным критерием будет соотношение результата конечной подготовки выпускника с требованиями рынка труда. Решения Агентства будут иметь для Министерства образования и науки рекомендательный характер. Процедура их взаимодействия должна быть определена постановлением Правительства РФ.

В современных условиях значительно уменьшилось вмешательство государства в экономику, расширилась самостоятельность хозяйствующих субъектов.

Руководители частных предприятий, фирм, банков сами ответственны за обеспечение кадрами, за профессиональное развитие персонала. Но государство обязано влиять на организацию труда и социальные отношения в бизнес-структурах. Основной путь этого влияния — правовое регулирование социально-трудовых и кадровых отношений в соответствии с Трудовым кодексом и другими федеральными нормативно-правовыми актами. При этом важны государственный надзор и контроль за соблюдением со стороны предпринимателей трудового законодательства. Его осуществляют на территории России специальные органы федеральной инспекции труда.

3. Сохранение и укрепление квалифицированных кадров силовых структур государства — армии, правоохранительных органов и органов государственной безопасности.

До недавнего времени наблюдался массовый уход офицеров, имеющих большой служебный опыт, с военной и правоохранительной службы. Это создавало угрозу национальной безопасности страны. Причина такого явления очевидна: низкая материальная и социально-бытовая защищенность военнослужащих и, как следствие, снижение престижа военной и правоохранительной службы в обществе.

В настоящее время ГКП направлена на кардинальное решение данной проблемы. Пути ее решения — создание современной правовой базы военной и правоохранительной службы; повышение авторитета и общественной значимости военной и правоохранительной службы; значительное повышение уровня материального положения и социальной защищенности офицеров и прапорщиков; решение квартирного вопроса. Но не следует забывать и о патриотизме, морально-волевом воспитании офицерского состава.

Перечисленные меры позволяют прекратить отток офицеров, особенно молодых, из армии и правоохранительных органов, увеличат число солдат и сержантов, желающих служить в армии по контракту. Это остановит падение уровня профессионализма военных кадров, сделает функционирование силовых структур государства гораздо более эффективным.

4. Сохранение и укрепление кадрового потенциала военно-промышленного комплекса страны.

В 1990-е годы кадровый потенциал этого комплекса в ходе масштабной конверсии был практически разрушен, что создало прямую угрозу национальной безопасности государства. Государственные военные заказы резко сократились, и многие оборонные заводы были перефилированы. Масса специалистов оборонного профиля — инжене-

ры, техники, квалифицированные рабочие были уволены и вынуждены уйти в другие сферы производства. Специалисты оборонных НИИ и КБ, причастные к военным секретам, уехали за рубеж на заработки.

Эта кадровая проблема может быть решена путем оптимизации загрузки военных предприятий, увеличения уровня заработной платы работников этой отрасли, привлечения в военную промышленность перспективных ученых, инженеров, опытных специалистов, молодежи. Необходимо повысить престижность труда в оборонной отрасли промышленности. Для этого потребуются принятие специальной федеральной программы, акцент в которой должен быть сделан на кадровое обеспечение.

Особую роль в решении данного вопроса играет Военно-промышленная комиссия при Правительстве РФ, работающая на постоянной основе. Ее постоянные члены — бывшие руководители крупных оборонных предприятий — курируют производство авиационно-космической техники, техники сухопутных войск и техники флота. Непостоянными членами ВПК являются руководители министерств, федеральных агентств и служб, которые связаны с оборонной продукцией. Если предыдущая комиссия, работавшая на непостоянной основе, занималась лишь координацией работы оборонной отрасли, то в компетенцию нынешней ВПК входит организация работы оборонно-промышленного комплекса, разработка и серийная поставка оружия и военной техники в войска.

5. Не меньшее значение для кадровой политики государства имеет формирование и сохранение кадров госбюджетной социокультурной сферы — медицинских работников, педагогов, работников культуры и т.д.

Работая в государственных учреждениях и на предприятиях, выполняя важную социальную функцию государства, они не являются государственными служащими, и на них не распространяется правовой режим государственной службы с его социальными гарантиями. Эта категория сегодня наименее социально защищена и наиболее уязвима. Поэтому она мало престижна, что создает угрозу вымывания кадров этого профиля из сферы общественно полезной деятельности. Но школа и больница — это то, по чему люди судят об эффективности работы властей. Сейчас в рамках национальных проектов реализуются определенные меры, направленные на поддержку персонала школ и больниц.

6. Сохранение и подготовка кадров массовых рабочих профессий — высококвалифицированных рабочих, особенно рабочих-станочников в городе и механизаторов широкого профиля на селе.

Происходит деградация квалифицированной рабочей силы. Ситуация такова, что если завтра уйдет старшее поколение квалифицированных рабочих, а профессионально-технические училища и кол-

леджи не подготовят им смену, то на заводах некому будет стоять за станком, на полях некому будет вести комбайн. Хуже всего то, что сегодня на селе идет необратимый процесс деградации рабочей силы и вымирания российской глубинки. Под угрозой аграрная, продовольственная независимость страны. Под угрозой кадровая независимость страны. Это серьезная государственная кадровая проблема, которую надо решать.

14.3. Кадровая доктрина. Проблемы государственной кадровой политики в современной России

Кадровая доктрина. Одним из главных условий реализации целей и задач государственной кадровой политики является определение и проведение в жизнь кадровой доктрины государства. Кадровая доктрина близка к концепции кадровой политики, но имеет свою специфику. Это главный постулат, исходная концептуальная идея, посредством которой выражается суть кадровой политики.

Так, в советскую эпоху кадровой доктриной коммунистического руководства был сталинский лозунг «Кадры решают все». Он являлся идейной и организационной основой партийно-советской модели государственной кадровой политики и всей системы государственного управления в советское время. В системе власти ГКП наряду с организационно-структурным развитием служила в руках партийного руководства основным рычагом государственного управления. Главным в государственном управлении было — создать государственные институты и расставить в них на ключевые посты своих людей с целью усилить роль кадровой составляющей в государственном управлении, повысить ответственность руководящих кадров за состояние дел во вверенной области. До определенного времени — в эпоху мобилизационного социализма — эта политика обеспечивала потребности системы, но к концу XX в. она оказалась тупиковой.

Особая роль кадровой политики в то время обуславливалась еще тем, что советское государство охватывало своим контролем все сферы общества. Сфера труда и рабочей силы была исключительной прерогативой государства. В СССР главным и единственным работодателем было государство. В основном силой принуждения оно прикрепило все слои населения к рабочим (служебным) местам, не предоставляя права трудящимся свободно распоряжаться своими способностями, отчуждая человека от результатов труда. Поэтому сущностью советской кадровой доктрины было прикрепление всех кадров к государству. Права человека ущемлялись, но государство получало большие преференции особенно в части мобилизации рабочей силы.

Наряду с этим существовал массовый принудительный труд в местах лишения свободы, т.е. все трудоспособное население должно было работать на государство.

Сутью современной постсоветской кадровой доктрины является разгосударствление кадров.

В современной России новая кадровая доктрина основывается на демократических, гуманных принципах.

Требования новой кадровой доктрины заключаются в следующем:

- подбор, расстановка и продвижение кадров должны регламентироваться только законом. Только закон может ликвидировать произвол и субъективизм руководителя в работе с кадрами;
- взаимодействие государства и личности в процессе трудовой и служебной деятельности, их социально-трудовые отношения должны строиться на новой, партнерской основе;
- в основе новой кадровой доктрины и кадровой политики должны лежать принципы демократизма, гуманизма и социальной справедливости.

Суть демократической кадровой доктрины состоит также в том, что государство и человек — социальные партнеры на рынке труда. Они взаимозависимы и взаимответственны. Произошло «разгосударствление» кадров, отменена кадрово-должностная прикрепленность граждан к государству как единственному работодателю. Сейчас главная задача российского государства — обеспечить гарантированное конституционное право гражданина на свободу проявления своих творческих способностей, выбора места и рода своей трудовой деятельности. Конечно, у государственных служащих, для которых работодателем является государство, существует ряд установленных законом правоограничений и запретов, обусловленных спецификой их правового статуса.

Говоря об интересах личности в этой сфере, нельзя забывать об интересах государства. Важно достичь гармоничного сочетания интересов государства и гражданина, общенациональных и индивидуальных интересов.

Роль государства в сфере труда и кадров заключается в том, что оно должно создавать необходимые социальные условия и правовые гарантии. Гражданин должен быть свободен на свободном рынке труда (Конституция РФ, ст. 37). В этом отношении еще много нерешенных проблем, особенно в негосударственном секторе экономики. Очень многое предстоит сделать органам государственной трудовой инспекции, должны быть законодательно установлены и обеспечены стартовые гарантии для молодых людей, вступающих в

трудовую жизнь (особенно на этапе поступления в вуз, при выборе профессии).

Сегодня в сфере труда и государственной кадровой политики явно видны актуальные проблемы, которые необходимо решать. Условно их можно разделить на две группы — теоретические и практические.

К числу *теоретических проблем* государственной кадровой политики относятся следующие.

1. Определение социально-политической и функциональной модели государственной кадровой политики. От того, какая модель будет выбрана для ГКП в качестве исходной, зависит в конечном счете прочность механизма власти и государственного управления. В мире существует три варианта такой модели: централизованная, частично централизованная и децентрализованная.

Централизованная — авторитарная модель кадровой политики и деятельности государства. Опыт показывает, что излишняя централизация государственного управления и кадровой деятельности вредит государству и обществу, лишая их динамизма и гибкости.

Децентрализованная, т.е. либеральная, модель ГКП основывается на известной теории «государства — ночного сторожа». Согласно этой теории государство рассматривается как один из многих социальных институтов общества, оказывающий определенные (управленческие и сервисные) услуги гражданскому обществу. В данном случае государство бесправно, как бесправна и государственная кадровая политика. История показывает, что этот путь для России в силу ее политических традиций, геополитических особенностей и менталитета населения неэффективен.

Частично централизованная — идеология и политика «центризма». Такой тип кадрового управления означает не командование, а регулирование кадровых процессов и отношений в стране правовыми методами. Это наиболее перспективный путь, нацеленный на прочное кадровое обеспечение развивающегося демократического правового федеративного государства, позволяющий сформировать и реализовать динамичную государственную кадровую политику.

2. Выработка и научное обоснование системы и механизма кадровой политики и деятельности. Система работы с кадрами, ее цели, задачи, приоритеты в решающей степени зависят от государства, политического режима, царящего в стране, традиций в кадровой сфере и на рынке труда, от общей и правовой культуры руководителей и ряда других факторов. Задача заключается в том, чтобы в процессе выработки и реализации ГКП человек рассматривался как главный социальный ресурс общественного развития, чтобы в кад-

ровой сфере был найден разумный баланс между интересами государства, общества и гражданина.

Анализ механизма кадровой деятельности или кадрового управления показывает, что он включает в себя ряд уровней составляющих: концептуальные основы ГКП, научно обосновывающие кадровую политику и деятельность; законодательную базу ГКП, нормативно регулиующую кадровые отношения и процессы; организационные структуры, т.е. властные органы, приводящие ГКП в действие; рациональные технологии кадровой работы.

Находясь в системе, данные элементы взаимодействуют, будучи взаимосвязанными и взаимообусловленными. Властям и кадровым руководителям важно понимать системный механизм кадровой деятельности.

3. Единство ГКП в масштабе Российской Федерации и разграничение предметов ведения в этой сфере. Речь идет о такой проблеме, как соотношение федеральной и региональной кадровой политики.

ГКП должна быть единой для всей Российской Федерации, поскольку согласно Конституции РФ суверенитет России распространяется на всю ее территорию, а федеральное устройство основано на государственной целостности и единстве системы государственной власти. Поэтому в основе решения данной проблемы должен лежать конституционный принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов.

В современной России — стране федеративной, имеющей согласно Конституции РФ два уровня государственной власти и местное самоуправление, сложилась довольно стройная система публичного управления делами государства и общества: федеральный уровень, региональный уровень (субъекта РФ), уровень местного самоуправления (муниципальных образований).

Каждому уровню публичного государственного управления соответствует свой уровень кадровой политики. Высшим является федеральный уровень, и ему соответствует федеральная государственная кадровая политика. Второй уровень ГКП — региональный (уровень субъекта Федерации), которому соответствует региональная кадровая политика. Третий уровень — уровень муниципальной кадровой политики, который, не являясь государственным и будучи самостоятельным, вместе с тем встроен в единую систему кадровой политики в государстве и обществе. Именно такая система кадровой политики соответствует статусу федеративного государства. В соответствии с этим можно сказать, что государствен-

ная кадровая политика РФ включает два компонента (контура) — федеральную и региональную (субъектов Федерации) государственную кадровую политику. Кроме того, в системе управления делами государства и общества имеется уровень муниципального управления, что дает нам право говорить и о муниципальной кадровой политике (третий контур).

На этих уровнях усилиями соответствующих им органов власти и должностных лиц, а также кадровых служб посредством определенных механизмов формируется и осуществляется общенациональная кадровая политика, включающая федеральную государственную, региональную государственную и муниципальную кадровую политику.

Федеральная государственная кадровая политика играет ведущую роль в государственном регулировании кадровых процессов и отношений. Ее главная задача — кадровое обеспечение федеральных органов государственной власти. Но она активно влияет и на региональную кадровую политику, прежде всего, нормативно-правовым путем. В 1990-е годы в условиях децентрализации государственного управления и укрепления самостоятельности субъектов РФ усилилась тенденция размежевания федеральной и региональной кадровой политики. Каждый губернатор, избранный местным населением, сам решает кадровые вопросы, не советуясь с центром.

В настоящее время ситуация изменилась в сторону укрепления вертикали власти, в том числе и кадровой. Пример тому — уход в прошлое эпохи выборности местных лидеров. Теперь предложение кандидатуры губернатора местному законодательному собранию — исключительная прерогатива Президента РФ. Укрепление единства ГКП при условии учета кадровых интересов местных элит и властей принципиально важно для сохранения и укрепления целостности России.

С другой стороны, государственная кадровая политика должна стать общероссийской и общенациональной. Исходя из норм Конституции РФ государственная кадровая политика, выражая волю всего многонационального народа России, может в будущем стать политикой не только государства и его официальных органов, но и политикой всего народа, т.е. общенациональной политикой — более широкой, целостной и легитимной. Но на сегодняшний день это звучит как декларация о намерениях.

Среди проблем ГКП практического характера необходимо выделить следующие.

1. Реализация (правоприменение) норм Трудового кодекса РФ, который требует установления государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создания благоприятных условий труда, за-

щиты прав и интересов работников и работодателей. Важна реализация государственной конституционной гарантии создания условий для свободного распоряжения гражданами России своими способностями к труду, для выбора рода деятельности и профессии. В этом плане особо значима конституционная норма о равном допуске граждан к государственной службе (ст. 32).

2. Формирование свободного цивилизованного рынка труда и кадров. Решение этой проблемы возможно только при соблюдении основных принципов правового регулирования трудовых отношений: свободы труда, включая право на труд; запрещения принудительного труда и дискриминации в сфере труда; обеспечения права каждого на справедливые условия труда; равенства прав и возможностей работников; обеспечения права каждого работника на своевременную и в полном размере выплату справедливой заработной платы; социального партнерства и т.д.

3. Формирование современной нормативно-правовой базы государственной кадровой политики и кадровой деятельности. Трудовой кодекс РФ регулирует социально-трудовые отношения в целом; по сути, он ничего не говорит о государственной кадровой политике. Федеральные законы о государственной службе в какой-то степени регламентируют вопросы кадровой работы и формирования кадрового состава государственной службы. Но на сегодняшний день отсутствует нормативный правовой акт федерального уровня, регулирующий вопросы государственной кадровой политики и кадровой деятельности в масштабе всех категорий работников и всей страны.

4. Создание в России единой информационно-справочной и аналитической базы данных кадрового потенциала и кадровой работы. Весьма важно централизованно сформировать и включить в работу кадровых служб единый электронный кадровый банк данных.

5. Создание единой поэтапной системы профессионального образования работников с учетом новых социально-политических реалий и требований рыночных отношений. Решение этой задачи требует глубокого реформирования средней и высшей школы, всей системы послевузовского дополнительного профессионального образования.

6. Защита от безработицы и содействие государства в трудоустройстве. Обеспечение максимально возможной трудовой занятости населения, предотвращение массовой безработицы, особенно среди молодежи, женщин, военнослужащих, уволенных в запас, работников конверсионных предприятий.

7. Протекционизм и коррупция. Кадровая политика вообще и государственная в частности субъективна по механизмам и техноло-

гиям формирования и особенно реализации. Она субъективна потому, что ее проводят люди, которые имеют свои взгляды, предпочтения, пристрастия и т.д., протекционизм.

На вопрос, заданный государственным служащим в ходе социологического опроса, насколько распространено в органах государственной власти назначение кадров на ключевые должности по личным связям, были получены следующие ответы: 63% — широко распространено, 27 — распространено, но не столь широко и лишь 7% — не распространено¹.

8. Несоответствие теории, концепции ГКП и практики кадровой работы. Особенность ситуации сегодня состоит в том, что при большом динамизме кадровых процессов решение важных кадровых задач идет по двум направлениям: по пути быстрого практического решения неотложных кадровых вопросов и по пути разработки в научных центрах концептуальных основ новой ГКП. Оба эти пути развиваются изолированно друг от друга.

Главная задача, которая стоит сегодня перед властями в области государственной кадровой политики и кадровой деятельности, — решение кадровых проблем и устранение негативных явлений в данной сфере.

К *негативным явлениям* работы государства с кадрами следует отнести:

- отставание уровня профессионализма и компетентности кадров от динамично развивающихся потребностей общества и государственного управления;
- усиление самостоятельности и независимости государственного аппарата от представительных органов власти, снижение его подконтрольности как со стороны законодательной власти, так и со стороны гражданского общества;
- усиление бюрократической зависимости работников от руководства, от субъективизма и служебного произвола начальника;
- утрата многих норм административной морали и этики, появление в служебной деятельности и поведении чиновников вседозволенности, неуважения к людям;
- усиление кадровой, правовой и социальной незащищенности государственных и муниципальных служащих;
- кадровая зависимость от политической конъюнктуры, от субъективизма руководителей, приходящих на высокие посты со своей «кадровой командой». Это порождает у служащих неуверенность в завтрашнем дне².

¹ *Социологические* исследования в системе государственной службы. 1992—2002. М., 2003. С. 273.

² *Сулемов В.А.* Государственная кадровая политика в современной России. М., 2005. С. 214—215.

Кадровая политика всегда рассматривается прежде всего как инструмент власти, средство достижения своих интересов.

На вопрос социологического исследования, какие меры необходимо принять для повышения эффективности государственной кадровой политики в федеральных органах исполнительной власти, респонденты — государственные служащие ответили (по убывающей): обеспечить профессиональный отбор новых кадров государственной службы, осуществлять на деле конкурсный отбор и объективную оценку персонала, пересмотреть нормы и создать более гибкую систему оплаты труда государственных служащих, повысить профессиональный уровень работников кадровых служб, не допускать участия работников государственного аппарата в политическом противоборстве и межпартийной борьбе¹.

¹ *Социологические* исследования в системе государственной службы. 1992—2002. С. 271.

Правовые основы и субъектно-объектная база государственной кадровой политики

- 15.1. Правовые основы государственной кадровой политики и кадровой деятельности современной России
 15.2. Субъекты и объекты государственной кадровой политики
-

В настоящее время государственная кадровая политика в Российской Федерации становится одним из решающих факторов и важнейших ресурсов развития России как правового, демократического государства. Составной частью строительства правового государства является правовое регулирование кадровых процессов и отношений в стране.

Кадровая политика становится государственной только тогда, когда ее концептуальные и организационные основы, кадровые отношения официально закреплены в нормативных правовых актах государства и его органов. На этом уровне кадровые отношения превращаются в кадровые правоотношения — регулируемые нормами права отношения, участники которого при решении кадровых вопросов обладают юридическими правами, обязанностями и ответственностью.

Не менее важна проблема выявления субъектно-объектной базы государственной кадровой политики. Определение субъектов и объектов кадровой политики государства и характера их взаимодействия в современных условиях — одна из ее основных проблем.

15.1. Правовые основы государственной кадровой политики и кадровой деятельности современной России

Правовой аспект государственной кадровой политики означает учет в ней прав человека и гражданина, строгое правовое регулирование всех основных кадровых процессов и отношений. В отношениях между людьми, а тем более в кадровых вопросах существуют два регулятора: *закон*, обязательный для исполнения под угрозой применения государственных санкций, и *мораль*, нравственные ценности общества, обязательные в силу традиций, менталитета общества и не преследуемые по закону.

Основным методом воздействия и управления кадровой деятельностью наряду с административными мерами является правовое регулирование. Правовое регулирование вообще — это процесс воз-

действия государства на общественные отношения с помощью юридических норм (норм права). Он основывается на предмете и методе правового регулирования. Правовое регулирование *кадровой деятельности* означает воздействие государства на кадровые отношения с помощью норм права, приведение кадровых отношений в соответствие с требованиями и дозволениями, содержащимися в нормах права, поддержание их в состоянии нормального функционирования.

Методы правового регулирования, кадровых процессов и отношений — это способы воздействия на них юридических норм. Существуют *императивные* (приказные) и *диспозитивные* (согласительные) методы правового регулирования. Например, правовой статус государственных служащих — их основные права, обязанности, ограничения и запреты, связанные с гражданской службой, правила служебного поведения регулируются императивно федеральным законом (идет властное воздействие сверху вниз). А все вопросы, связанные с заключением служебного контракта, решаются диспозитивным методом, так как стороны — работодатель и наемный работник — равноправны. По взаимному согласию сторон определяется место работы (службы), замещаемая должность, размер денежного содержания, условия работы и отдыха, социальные гарантии.

Механизм правового регулирования кадровой деятельности включает систему правовых средств, при помощи которых обеспечивается воздействие государства на кадровую политику и кадровую практику. К элементам такого механизма относятся: правовые нормы, правовые отношения, правовая ответственность, правовое сознание, юридические факты, акты применения права, акты реализации прав и обязанностей и т.д.

Кадровые процессы и отношения в государственной и негосударственной сферах являются *предметом* трудового, административного и конституционного права. Сейчас создается такая отрасль (подотрасль) права, как служебное право, регулирующее профессиональную деятельность государственных служащих.

Трудовое право регулирует труд наемных рабочих в органах, организациях, учреждениях, предприятиях, фирмах, регламентирует отношения работников с работодателями, от имени которых выступает администрация. Его главным источником является Трудовой кодекс РФ. Целями трудового законодательства являются: установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание благоприятных условий труда, защита прав и интересов работников и работодателей. Основные задачи трудового законодательства — создание необходимых правовых условий для достижения оптимального согласования

интересов сторон трудовых отношений, интересов государства, а также правовое регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений по следующим направлениям: организации труда и управлению трудом; трудоустройству у данного работодателя; профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации работников; социальному партнерству; участию работников и профессиональных союзов в установлении условий труда и применении трудового законодательства; материальной ответственности работодателей и работников в сфере труда; надзору и контролю за соблюдением трудового законодательства; разрешению трудовых споров.

Трудовое право регулирует также ряд правоотношений в государственной службе и кадровой деятельности. В соответствии с действующим законодательством Трудовой кодекс РФ регулирует только те нормы и отношения в государственной службе, которые не регламентируются законодательством о государственной службе Российской Федерации¹, т.е. в данной области приоритет законодателем отдается служебному праву. При этом на государственных служащих распространяются основные принципы правового регулирования трудовых отношений, заложенные в Трудовом кодексе: свобода труда, включая право на труд; запрещение принудительного труда и дискриминации в сфере труда; защита от безработицы и содействие в трудоустройстве; обеспечение права каждого работника на справедливые условия труда; равенство прав и возможностей работников; обеспечение права каждого работника на своевременную и в полном размере выплату справедливой заработной платы; социальное партнерство и т.д.

Административное право — комплексная отрасль права, регулирующая общественные отношения, возникающие в процессе организации и исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления. Основным источником административного права является Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. (№ 195-ФЗ) с изменениями и дополнениями.

Административное право регулирует деятельность государственной администрации, под которой понимается система исполнительных органов государственной власти, а также осуществляющие административную власть иные государственные органы, их руководители, лица, возглавляющие государственные учреждения, предприятия. В сфере кадровой деятельности государственная администрация играет первостепенную роль, поскольку именно она организует, обеспечивает и контролирует кадровые процессы и отношения в государственном органе, организации, учреждении, предприятии.

Служебное право пока не стало самостоятельной отраслью права, но уже очевидно, что становится подотраслью административного пра-

¹ Федеральный закон № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г.; Федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г.

ва. Оно регулирует правоотношения, возникающие в процессе государственно-служебных отношений.

Источник служебного права, распространяющегося на государственную службу, — базовые федеральные законы: № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» и № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Первый закон определяет правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, в том числе системы управления государственной службой России. Второй устанавливает правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации. В рамках организационных основ государственной службы в определенной мере регулируются и кадровые процессы и отношения.

Конституционное право — ведущая отрасль российской правовой системы, нормы которой регулируют основные принципы политического, социально-экономического и территориального устройства государства, осуществление основных прав и свобод человека и гражданина и определяют систему органов государственной власти. Предмет конституционного права составляют такие общественные отношения, которые определяют основы взаимоотношений человека с государством, т.е. главные принципы, характеризующие положение человека в обществе и государстве. В многообразии этих общественных отношений выделяются социально-трудовые и кадровые отношения.

Конституционное право регулирует такой важнейший организационно-кадровый вопрос, имеющий государственное значение, как формирование высших государственных органов власти — Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, судебной системы, органов местного самоуправления.

В рамках конституционного, трудового, административного и служебного права регулируются государственная кадровая политика, кадровые отношения и кадровая деятельность. Неправовое регламентирование кадровых процессов и отношений противоправно; оно сопряжено с субъективизмом и протекционизмом и влечет за собой юридическую ответственность.

Государственная кадровая политика и особенно кадровая деятельность регулируются посредством *нормативных правовых актов* — властных предписаний государственных органов, которые устанавливают, изменяют или отменяют нормы права. Нормативный правовой акт является основным источником права в Российской Федерации, образуя стройную систему, основанную на их юридической силе.

Нормативные правовые акты, регламентирующие кадровые процессы и отношения, классифицируются в зависимости от их

правового уровня или степени юридической силы. На первом правовом уровне находится Конституция РФ, затем следуют конституционные федеральные законы, федеральные законы, следуют подзаконные акты — указы и распоряжения Президента РФ, постановления и иные нормативные правовые акты Правительства РФ, приказы, распоряжения и локальные нормативные акты федеральных министерств и ведомств. Основу региональной государственной кадровой политики составляют конституции республик, уставы краев, областей и других субъектов РФ.

Конституция РФ регулирует наиболее важные, стратегические вопросы социально-трудовых и кадровых отношений в государстве и обществе.

Прежде всего Конституция гарантирует, что граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (п. 1 и 2 ст. 32).

В Конституции записано (ст. 37), что каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, принудительный труд запрещен. Статья 34 (п. 1) расширяет это положение: каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Конституция говорит и о равенстве труда. Отдельная конституционная норма (п. 4 ст. 32) устанавливает, что граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе.

Наряду с этим Конституцией РФ определяется порядок решения ряда важнейших организационно-кадровых вопросов. Так, в ст. 71 говорится, что в ведении Российской Федерации находятся, в частности, установление системы законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти, оборона и безопасность, оборонное производство, судостроительство, прокуратура, федеральная государственная служба и т.д. Это означает, что центр вправе формировать и кадры этих органов и структур федеральной власти.

То же самое можно сказать по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72). Например, кадры судебных и правоохранительных органов находятся в совместном ведении Российской Федерации и регионов. Это означает, что, допустим, кандидатуры начальников УВД по каждому субъекту РФ согласуются между центром и субъектом РФ.

Большое значение для регулирования государственной кадровой политики имеют положения Конституции, определяющие порядок и процедуры формирования высших государственных органов: Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, судебной системы, Генеральной прокуратуры РФ и т.д. Это в первую очередь кадровый вопрос, поскольку данные государственные органы возглавляют лица, избранные или назначенные на эти посты в соответствии с Конституцией РФ.

Глава государства и гарант Конституции *Президент РФ* согласно ст. 81 избирается на пять лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд. Так формируются главный государственный орган и одновременно высшая государственная должность страны — пост Президента. В ходе выборов Президента решается и главный в масштабах государства кадровый вопрос.

В соответствии со ст. 83 Президент вправе регулировать следующие организационно-кадровые вопросы:

- назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ;
- принимает решение об отставке Правительства РФ;
- представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ;
- по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров;
- представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, а также кандидатуру Генерального прокурора РФ, назначает судей других федеральных судов;
- формирует и возглавляет Совет безопасности РФ;
- формирует Администрацию Президента РФ;
- назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ;
- назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ;
- назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — формируется в соответствии с главой 5 Конституции РФ. Депутаты Государственной Думы (450 человек) всенародно избираются сроком на четыре года. Состав Совета Федерации (178 человек) формируется по особому принципу — по два представителя от каждого субъекта РФ.

К ведению Государственной Думы (ст. 103) в решении кадровых вопросов относятся:

- дача согласия на назначение Председателя Правительства РФ;
- решение вопроса о доверии Правительству РФ;
- назначение на должность и освобождение от нее Председателя Центрального банка РФ;
- назначение на должность и освобождение от нее Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
- назначение на должность и освобождение от нее Уполномоченного по правам человека;
- выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

К ведению Совета Федерации (ст. 102) в решении кадровых вопроса относятся:

- назначение выборов Президента РФ;
- отрешение Президента РФ от должности;
- назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ;
- назначение на должность и освобождение от нее Генерального прокурора РФ;
- назначение на должность и освобождение от нее заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Второй правовой уровень регулирования кадровых процессов и отношений в стране — федеральные законы. Особое значение здесь имеет Трудовой кодекс РФ, который устанавливает для всех граждан и категорий работников государственные гарантии трудовых прав и свобод, создает благоприятные условия труда, защищает права и интересы работников и работодателей. Вопросы кадровой политики и кадровой работы в той или иной мере касаются следующие положения трудового законодательства:

- основные принципы правового регулирования трудовых отношений, включая запрещение дискриминации в сфере труда и запрет принудительного труда;
- трудовые отношения, стороны трудовых отношений, основания возникновения трудовых отношений;
- основные права и обязанности работника и работодателя;
- социальное партнерство в сфере труда;

- представители работников и работодателей;
- участие работников в управлении организацией;
- трудовой договор, его заключение, изменение, прекращение;
- защита персональных данных работника;
- режим рабочего времени и время отдыха;
- заработная плата и нормирование труда;
- гарантии и компенсации работников;
- дисциплина труда;
- профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации работников;
- материальная ответственность сторон;
- защита трудовых прав работников, разрешение трудовых споров;
- ответственность за нарушение трудового законодательства.

Более конкретные нормы права по служебно-трудовым и кадровым вопросам содержатся в специальных федеральных законах, регулирующих правоотношения в отдельных трудовых сферах. Например, в сфере государственной службы России на сегодняшний день имеется два базовых федеральных закона, регулирующих ее основы, в том числе правовые, — № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» и № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Закон «О системе государственной службы Российской Федерации» состоит из четырех глав. В главе 1 «Общие положения» он определяет: понятие «государственная служба РФ»; систему государственной службы; основные принципы построения и функционирования системы государственной службы; видовые понятия государственной службы; должности государственной службы; реестры должностей; понятие и признаки государственного служащего.

Глава 2 «Общие условия государственной службы» устанавливает порядок формирования кадрового состава государственной службы; порядок поступления на службу, ее прохождения и прекращения; классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания; стаж государственной службы; персональные данные и реестры государственных служащих.

В главе 3 «Система управления государственной службой» определяются: уровни, цели и задачи управления государственной службой; уровни кадрового резерва для замещения должностей государственной службы; финансирование государственной службы и программы ее реформирования и развития.

Глава 4 «Вступление в силу настоящего федерального закона» — техническая.

Прямо на проблематику кадровой политики и кадровой деятельности выходят ст. 11 и 15 — «Формирование кадрового состава государственной службы» и «Кадровый резерв для замещения должностей государственной службы».

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» — первый видовой закон, регулирующий правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы.

Закон состоит из семнадцати глав, но основными для кадровой политики и кадровой деятельности в системе гражданской службы являются две: седьмая — «Персональные данные гражданского служащего. Кадровая служба государственного органа» и тринадцатая — «Формирование кадрового состава гражданской службы».

Третий федеральный уровень нормативных правовых актов, касающихся кадровой политики и кадровой работы, — подзаконные акты. Это указы Президента и постановления Правительства РФ. Они более оперативны и гибки по сравнению с законами. Многоэтапные законодательные процедуры не всегда позволяют быстро реагировать на кадровые процессы и ситуации. С помощью указов и распоряжений предоставляется возможность оперативного установления механизма правового регулирования тех или иных моментов ГКП.

В этом контексте в ряду президентских указов наиболее важны указы:

- «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» (22 декабря 1993 г.);
- «О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы» (30 января 1996 г.);
- «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» (6 июня 1996 г.);
- «Об утверждении перечней должностей федеральной государственной службы» (3 сентября 1997 г.);
- «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (22 сентября 1998 г. и 17 мая 2000 г.);
- «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (9 марта 2004 г.);
- «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» (4 апреля 2004 г.);
- «О мерах по совершенствованию государственного управления» (16 июля 2004 г.);
- «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» (1 февраля 2005 г.);
- «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации» (1 февраля 2005 г.);
- «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» (1 февраля 2005 г.);

- «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела» (30 мая 2005 г.);
- «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» (31 декабря 2005 г.);
- «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров» (25 августа 2008 г.);
- «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)» (10 марта 2009 г.) и др.

Президентские указы, вышедшие в 1990-х годах, уже, как правило, не действуют. В соответствии с новым законодательством о государственной службе приняты и предстоит принять ряд указов Президента РФ по вопросам государственной гражданской службы, кадровой политики и практики.

Что касается постановлений Правительства РФ по данной проблематике, то в качестве основных следует отметить:

- «О повышении квалификации и переподготовке федеральных государственных служащих» (23 августа 1994 г.);
- «О структуре центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти» (5 ноября 1995 г.);
- «О составе, предельной численности и фонде оплаты труда работников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» (20 июля 1998 г.);
- «Об испытании при назначении на государственную должность федеральной государственной службы Правительства Российской Федерации» (5 июля 2000 г.);
- «О Межведомственной комиссии по профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти» (14 февраля 2001 г.);
- «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» (19 января 2005 г.);
- «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации» (6 мая 2008 г.) и др.

Большую роль в решении тактических вопросов реализации государственной кадровой политики играют нормативные правовые акты, принимаемые федеральными министерствами и ведомствами (федеральными службами, агентствами, надзорами). Их приказы,

распоряжения, положения об органах и их подразделениях, административные и должностные регламенты, служебные распоряжки, инструкции и другие локальные акты дополняют и конкретизируют механизм правового регулирования кадровой политики и кадровой работы на государственной службе.

15.2. Субъекты и объекты государственной кадровой политики

В государственной кадровой политике взаимодействуют *субъективная сторона* — руководитель и *объективная* — кадровый потенциал, кадры. Определение субъектов и объектов государственной кадровой политики и характера их взаимодействия — одна из основополагающих проблем современной теории и практики кадровой политики. Проблема приобрела особую актуальность в условиях политического плюрализма и многообразия форм собственности, развития различных форм хозяйствования и децентрализации управления. Новые реалии заставили по-новому посмотреть на субъектно-объектную базу государственной кадровой политики (ГКП).

Во взаимосвязи «субъект-объект» субъект — всегда активное начало, которое целенаправленно воздействует на объект, т.е. субъект — это тот, *кто* воздействует, а объект — это то, на *что* или на *кого* воздействуют.

Субъекты государственной кадровой политики. Эффективность государственного управления и проводимой государственной кадровой политики в значительной степени определяется ее социальной базой — теми слоями населения, на которые опирается государство и интересы которых оно стремится выражать и защищать. У кого-то из государственных лиц, представляющих государство, такое стремление искреннее, у кого-то только на словах. В демократическом государстве сила руководящих кадров — в доверии народа, электората, который на выборах доказывает свою верность тому или иному политику, формулирующему и проводящему свою кадровую политику.

В настоящее время, когда в российском обществе произошли перегруппировка и поляризация социальных сил, ГКП должна выражать интересы большинства народа, а не отдельных социальных стратов — социальных категорий, групп и тем более не олигархического капитала, кланов, корпоративных группировок. Чем шире социальная база государства и проводимой им кадровой политики, тем прочнее и стабильнее политический режим. Государственная кадровая политика должна быть ориентирована прежде всего на

средний класс — основу любого цивилизованного общества. Но России предстоит еще создать и укрепить этот класс — фундамент социальной базы ГКП.

В советское время в СССР государственная кадровая политика понималась и трактовалась как односторонний процесс, идущий сверху вниз по вертикали власти. Для кадровой политики советского государства характерными были партийная монополия на кадровую политику и кадровую деятельность, номенклатурная кадровая система, система назначенчества на все руководящие посты по принципу преданности партийной идеологии и власти, административно-командный стиль управления и ротации кадров.

В этих условиях главным и единственным полноправным субъектом ГКП была коммунистическая партия, которая имела монополию на власть, идеологию, экономику и кадры. Все другие государственные и общественные институты не могли выступать субъектами государственной кадровой политики; в лучшем случае они оставались субъектами кадровой деятельности. Но и здесь их возможности были сильно урезаны — довольно часто вопреки закону и своим интересам они проводили в жизнь партийные директивы, лишаясь самостоятельности даже в решении своих конкретных кадровых вопросов.

В условиях демократической России ситуация в сфере субъектно-объектных кадровых отношений качественно изменилась. Главной особенностью современной ГКП является ее *многосубъектность* и *разнообъектность*.

Субъект ГКП — это носитель установленных законом прав, компетенции и ответственности в сфере разработки и реализации государственной кадровой политики, активный участник кадровых процессов и отношений. Каждому субъекту ГКП соответствует свой круг полномочий, определяемых его правовым и должностным статусом. У каждого субъекта кадровой политики существуют свои границы кадрового воздействия на объект.

Субъекты ГКП сейчас — различные социально-правовые институты, государственные органы, политические и общественные объединения, хозяйствующие субъекты, органы местного самоуправления и даже в какой-то мере коммерческие структуры.

В демократическом правовом государстве в сфере кадровой политики не может быть монополизма одного социального института, даже самого властного. В своей кадровой деятельности все субъекты государственной кадровой политики относительно самостоятельны и независимы. Этого требуют нормы и принципы, заложенные в российском трудовом законодательстве, законодательстве о

государственной службе, в которых кадры, люди рассматриваются не только как неодушевленный «человеческий ресурс». Человек рассматривается в широком социальном и гуманистическом плане как высшая ценность государства и общества, как первичный элемент новой кадровой политики.

Чтобы понять, что такое многосубъектность ГКП, необходимо провести *уровневую классификацию* субъектов государственной кадровой политики Российской Федерации.

Согласно Конституции РФ (ст. 3) носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Из этого следует, что ведущую роль в государственной кадровой политике должен играть именно народ, т.е. общество. Теоретически это правильно, но на практике данная конституционная норма в известной степени декларативна. Народ в силу ряда причин не может в действительности взять на себя роль первоосновы ГКП.

В о - п е р в ы х, народ как социальная общность не един — у разных социальных групп разные социально-экономические интересы, порой полярные. Очевидно, что бедное общество, в котором доходы 10% самых богатых превышают в 14,5 раза доходы 10% самых бедных¹, не может создать гражданское общество.

В о - в т о р ы х, российский народ полиэтничен и многоконфессионален. У каждой нации и народности, проживающей на территории Российской Федерации, есть свои интересы, обусловленные национальными традициями, верой, культурой. Центральной власти согласовать эти потребности и интересы представляется довольно сложно.

В - т р е т ь и х, в политическом и идеологическом аспектах наше общество расколото на три примерно равные части — существуют социальные группы прокоммунистического мировоззрения, либерального и центристского (государственно-патриотического). Между этими политическими силами идет серьезная борьба за власть в государстве, не способствующая социально-политической стабильности.

В - ч е т в е р т ы х, в российском обществе еще весьма низок уровень правовой и общей культуры по сравнению с европейскими странами.

Поэтому гражданское общество делегирует решение такого важного вопроса, как государственная кадровая политика, своему государству. Это вполне логично, традиционно и укладывается в рамки закона.

Исходя из сказанного можно констатировать, что народ, общество в соответствии с Конституцией является *первосубъектом* государственной кадровой политики.

¹ *Известия*. 2004. 22 января.

Главным субъектом государственной кадровой политики является государство. В Конституции РФ сказано (ст. 3), что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти, т.е. через государство. Через государство и его органы, а также через органы местного самоуправления народ принимает косвенное участие в управлении кадровыми процессами. Поэтому государственная кадровая политика, возглавляемая государством, конституционна, легитимна, законна. Это подтверждает ст. 11 Конституции РФ, которая устанавливает, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ и суды Российской Федерации, т.е. высшие государственные органы. Будучи главным субъектом ГКП, государство и формирует ее, хотя не является полным монополистом. Выработка ГКП — это прерогатива высших государственных органов и должностных лиц государства.

Каждой ветви государственной власти как субъекту ГКП законом делегируются определенные кадровые полномочия. Так, Государственная Дума и Совет Федерации, законодательно закрепляя основы ГКП, придают ей легитимный характер. Правительство РФ и федеральные министерства и ведомства участвуют в разработке и реализуют на практике государственную кадровую политику. Судебная система и прокуратура контролируют соблюдение законности в области кадровой деятельности, осуществляют правовую защиту работников и работодателей.

Президент РФ, как глава государства, в соответствии со ст. 80 (п. 1) Конституции страны определяет цели, задачи и приоритеты государственной кадровой политики, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, в том числе и по вопросам кадровой политики и деятельности. В рамках президентских структур кадровой политикой и работой занимается Управление Президента РФ по кадровым вопросам и государственным наградам (Администрация Президента РФ).

Федеральным субъектом государственной кадровой политики являются политические партии, общественные движения и религиозные организации. Эти структуры гражданского общества играют все большую роль в формировании и реализации кадровой политики государства.

Особое значение в реализации ГКП в последнее время приобретают политические партии, которые получили законное право одни выдвигать своих представителей в Государственную Думу (мажоритарная система выборов отменена, осталась только партийно-пропорциональная) и ряд других кадровых возможностей.

Определенную роль в реализации государственной кадровой политики играют профессиональные союзы. В прежние времена их мнение в кадровых назначениях было гораздо более весомым. В современных условиях согласно трудовому законодательству профсоюзы не имеют права вмешиваться в производственную (служебную), а значит, и кадровую деятельность.

Объекты государственной кадровой политики. Объект государственной кадровой политики — это народ, трудовые ресурсы, кадровый потенциал, кадры, т.е. те социальные группы, на которые направлена практическая деятельность субъекта (субъектов) ГКП. Объектом ГКП являются и кадровые процессы, отношения, механизмы реализации кадровой политики.

Государственная кадровая политика разнообъектна. В соответствии с действующим законодательством каждому субъекту определяются свои границы и рамки кадровой деятельности, т.е. у каждого субъекта ГКП есть свои объекты. Лишь государство как главный субъект ГКП может распространять свои кадровые полномочия на все кадры общества, все трудовые ресурсы и многие кадровые процессы и отношения.

Объекты ГКП можно классифицировать по разным основаниям. Например, по уровневому признаку сверху вниз: народ — отдельные социальные группы — отдельные профессиональные группы — трудовые коллективы — работники. Существуют и другие дифференциации:

- политики (элита) — государственные служащие — муниципальные служащие;
- управляющие — управляемые;
- руководители — специалисты — работники массовых профессий — разнорабочие;
- работники различных отраслей производства и сервиса.

В системе государственного управления особое значение уделяется такому объекту ГКП, как персонал государственной службы. На другие кадры государство влияет опосредованно через разрешенные законом механизмы.

Интересен вопрос, может ли влиять государство на кадровую политику и кадровую деятельность в негосударственной сфере. Государственная власть выбрала оптимальный и правильный путь решения этой проблемы: не командовать, а законными и демократическими методами регулировать кадровые процессы и отношения в негосударственной сфере.

Эти методы делятся на: правовые (трудовое законодательство), финансовые (установление тарифов, налогов и сборов, пошлин и

т.д.), организационные (оказание организационной помощи). На первый план выходят функции не административного вмешательства в решение кадровых вопросов организаций и фирм, а функции координирования, политического и иного влияния, взаимодействия, социального партнерства. Государственные органы должны активнее использовать в своей работе методы планирования и стимулирования кадровых процессов, правового, организационного и финансового обеспечения выборных кампаний, аккредитации высших учебных заведений, производящих профессиональную подготовку и переподготовку специалистов, стандартизацию специальностей и специализаций, контроля за выполнением требований нормативно-правовых актов, регулирующих труд, социальные и кадровые отношения.

Сегодня основными *задачами* государства и общества в области субъектно-объектных отношений ГКП являются:

- стабилизация социальной базы государственной кадровой политики;
- строгая правовая дифференциация рамок и пределов кадрового воздействия субъектов ГКП;
- гармонизация и соединение личных, групповых, общественных и государственных интересов в кадровой сфере;
- не на словах, а на деле признание человека как объекта ГКП первичным и главным элементом новой кадровой политики;
- повышение роли каждого государственного органа, органа местного самоуправления, организации, предприятия, гражданина в разработке и реализации ГКП;
- отработка механизмов правового регулирования кадровых процессов и отношений негосударственной, коммерческой сферы;
- пресечение попыток отдельной части административно-политической и банковско-олигархической элиты общества выдать свои корыстные интересы за общенародные.

Таким образом, субъекты и объекты государственной кадровой политики — это две стороны единого кадрового процесса, играющие разные роли. Субъекты ГКП воздействуют на ее объекты в целях реализации конкретных кадровых проблем. Сегодня в сфере кадровой политики не может быть монополизма одного социального института, даже такого, как государство. В своей кадровой деятельности все субъекты ГКП относительно самостоятельны и независимы, но, находясь в системе единого государства, они действуют по федеральным законам и общепринятым правилам.

Основные принципы и механизмы реализации государственной кадровой политики

- 16.1. Основные принципы реализации государственной кадровой политики
 - 16.2. Механизмы реализации государственной кадровой политики в системе государственного управления
-

Для претворения государственной кадровой политики в жизнь необходимы разработка, понимание и внедрение в практику кадровой работы ее принципов и механизмов реализации. Современный уровень профессионализма кадров уже не удовлетворяет. Страна ощущает кадровый дефицит в квалифицированных специалистах, особенно в сфере государственного и муниципального управления. Во многом это связано с проблемами, связанными с непониманием принципов и механизмов реализации государственной кадровой политики.

Проблемы, связанные с формированием и развитием кадрового состава той или иной сферы общества, требуют разработки и реализации принципов государственной политики как ее исходных положений и ведущих идей.

Наряду с этим решение многих политических, экономических, социальных и собственно кадровых проблем, стоящих перед российским обществом, в значительной мере зависит от умения освоить и правильно применить эффективные механизмы и технологии реализации государственной кадровой политики.

16.1. Основные принципы реализации государственной кадровой политики

В подходах к осмыслению принципов реализации государственной кадровой политики в науке пока нет единообразия, что отражает сложность и новизну проблемы. В работах одних авторов эти принципы заимствуются из конституционного и административного права (разделение властей, правопорядок и т.д.). В трудах других ученых они компилируются из политологии и социологии управления, получая только идеологическую или социальную направленность. Прямого отношения к государственной кадровой политике они не имеют.

В принципах выражаются суть, главное содержание, центральные понятия государственной кадровой политики. Принципы от-

ражают наиболее существенное, устойчивое в кадровой деятельности, ее определенные закономерности. Они гораздо более стабильны, чем механизмы и технологии кадровой политики. Известный французский администратор и специалист в области управления А. Файоль писал: «Принцип — это маяк, помогающий ориентироваться: служить он может тем, кто знает путь в порт»¹.

Принципы ГКП — ее основные регламентирующие положения, отражающие закономерности и тенденции развития кадровых процессов и отношений; руководящие правила, лежащие в основе деятельности субъектов ГКП по разработке и претворению в жизнь кадровой политики государства. Сформулированные людьми, они в то же время имеют объективное содержание, поскольку отражают ключевые моменты кадровой действительности.

Выработка, обоснование и функционирование принципов ГКП зависят от многих факторов: исторических, политических, административных, социально-экономических, научных. Особое значение имеет политический режим.

Так, в советскую эпоху главным принципом государственной кадровой политики являлся принцип партийного руководства. В то время кадровая политика была, по сути, не государственной, а партийно-государственной. Формирование ГКП и механизм ее реализации находились в руках одной правящей партии — КПСС. Она активно использовала ГКП как мощный рычаг сохранения и упрочения своей власти и руководящей роли в обществе, для внедрения своей идеологии и методов хозяйствования.

Не менее важным принципом кадровой политики советского государства был номенклатурный принцип подбора, отбора и расстановки руководящих кадров во всех сферах управления и народного хозяйства. Он обеспечивал партии расстановку проверенных людей на ключевых участках политической, военной, правоохранительной, хозяйственной, культурной и иной деятельности как в центре, так и на местах, обеспечивал проведение через этих лиц партийной политики в жизнь.

Вместе с тем при всех своих недостатках советская ГКП с ее четко выраженными принципами имела положительные черты. Так, в то время сложилась стройная многоступенчатая система работы с управленческими кадрами — партийными, советскими, комсомольскими, профсоюзными. Особенно это касается профессиональной подготовки и переподготовки руководящих кадров. Заслуживает внимания работа с кадровым резервом — его поиск, отбор, подготовка. Следует отметить стабильность и целенаправленность государственной и партийно-

¹ Цит. по: Сулемов В.А. Указ. соч. С. 219.

комсомольской службы, меры контроля и стимулирования работы кадров — сочетание жесткого администрирования и поощрения, опыт нравственного воспитания кадров — привлечение к партийной или комсомольской ответственности за совершенные проступки, общественные суды.

Современные принципы кадровой политики Российской Федерации.

В науке существует несколько классификаций принципов современной ГКП по разным критериям. Традиционным является деление принципов ГКП на три группы:

- общие, или базисные;
- специальные;
- частные.

Существует и другая классификация, делящая принципы ГКП на: теоретико-методологические, содержательно-функциональные, организационно-политические (управленческие) и специфические (частные)¹.

Общие, базисные (теоретико-методологические), принципы определяют сущностные черты ГКП в целом. Они характерны для всех видов профессиональной деятельности и всех сфер работы с кадрами. К ним относятся научность, реалистичность, законность, демократизм, комплексность, системность, единство, перспективность, гуманизм, гласность и открытость, социальная справедливость, принцип равных возможностей, отсутствие какой-либо дискриминации при приеме на работу, объективная оценка профессиональных и личностно-нравственных качеств работника. Эти принципы придают ГКП целенаправленность, целостность, содержательную определенность и необходимый прагматизм.

Специальные (содержательно-функциональные и организационно-политические) принципы выражают функциональное назначение, приоритеты, содержательные элементы государственной кадровой политики, характерные для определенных видов и сфер профессиональной деятельности. Например, к государственной службе применимы следующие специальные принципы ГКП: равный доступ к государственной службе, подбор кадров по их профессиональным, деловым и нравственным качествам, профессионализм и компетентность кадров, сочетание преемственности и периодической обновляемости кадров, стабильность кадров, единство кадровой команды, личная ответственность первого руководителя за подбор и работу с кадрами, внепартийность и политическая нейтраль-

¹ Сулемов В.А. Указ. соч. С. 223—224.

ность кадров, правовая и социальная защищенность кадров, стимулирование служебной карьеры кадров, контроль (в том числе общественный) за служебной деятельностью и служебным поведением служащих.

Частные принципы ГКП регулируют функционирование отдельных элементов кадровых процессов. Особенностью частных принципов ГКП является то, что они формулируются и реализуются не государством и его органами, а работодателями, но в строгом соответствии с базовыми и специальными принципами.

Например, существуют частные принципы кадрового обеспечения государственного аппарата, принципы поиска, подбора и отбора работников, принципы прохождения государственной службы, принципы служебного роста, принципы профессионального развития персонала, принципы управления персоналом и другие. В частности, в процессе профессионального развития персонала следует соблюдать такие частные принципы кадровой политики, как непрерывность, регулярность, новизна, связь с практикой, целесообразность профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации, т.е. в данном случае происходит процесс детализации общих и специальных принципов государственной кадровой политики и их проникновения в конкретику кадровой работы.

Применяя общие, специальные и частные принципы ГКП на практике, государство в лице государственных органов и должностных лиц регулирует кадровые процессы и отношения в стране. В то же время надо отметить, что в условиях демократии и открытости государство не может выступать монополистом в выработке и проведении кадровой политики. Влияние государства на формирование кадров не должно сводиться к жесткой регламентации даже в том случае, когда это касается принципов. Государство посредством названных принципов регулирует эти процессы, создавая условия для того, чтобы кадровые принципы государства и общества были претворены в жизнь.

Остановимся на краткой характеристике отдельных, наиболее, на наш взгляд, важных общих и специальных принципах кадровой политики и кадровой деятельности.

Принцип *законности* государственной кадровой политики и практики:

- соблюдение и исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативно-правовых актов в кадровой работе;
- соблюдение правовых требований и процедур в решении кадровых вопросов;

- знание управленческими кадрами норм административного, трудового, гражданского, уголовного и других отраслей права и их правильное применение;
- соблюдение и защита прав и свобод работников при приеме на работу (службу) и в ходе их профессиональной деятельности.

Принцип *демократизма*:

- коллегиальное решение кадровых назначений с учетом общественного мнения (совет с трудовым коллективом);
- отсутствие дискриминации работников;
- подотчетность и подконтрольность руководителей органов, организаций и учреждений, кадровых служб по вопросам кадровой работы общественности;
- рациональное соотношение выборности и назначения лиц на государственные и другие должности;
- обязательность проведения конкурса при наличии альтернативных кандидатур в процессе назначения на должности государственной службы и иные должности, а также при проведении аттестаций, формировании кадрового резерва и т.д.

Принцип *гуманизма*:

- уважение к личности человека;
- стремление к социальной справедливости при решении кадровых вопросов;
- гарантированные условия для развития инициативы, таланта, творческих способностей работников;
- оказание помощи в получении профессионального образования, в профессиональной подготовке, профессиональной переподготовке и повышении квалификации;
- максимальное удовлетворение информационной потребности персонала;
- предоставление права на соблюдение религиозных традиций;
- создание возможностей и условий для должностного роста работника в соответствии с его заслугами.

Принцип *гласности*:

- максимально возможная открытость информации о работе государственного или иного органа и управляющих лиц по вопросам их кадровой деятельности;
- периодическая отчетность кадров всех уровней власти перед персоналом, в том числе и по кадровым вопросам;
- выборность должностных лиц там, где это установлено законом;
- проведение открытых конкурсов на замещение вакантных должностей, аттестаций работников и т.д.

Принцип *сочетания систематического обновления кадров и их ответственности*:

- взвешенный и объективный подход руководителей к вопросам приема и увольнения персонала;
- периодическое обновление и омоложение кадров, привлечение к управленческим должностям новых, энергичных, профессионально подготовленных людей;
- активное использование кадровых технологий — ротации, кооптации, выборности кадров, увольнения и отставки (в том числе принудительной) в рамках действующего законодательства;
- кадровая стабильность, сохранение опытных кадров в интересах службы (производства);
- поддержание в трудовом коллективе разумного баланса молодости с ее энергией и инициативой и опыта с его знанием и мудростью.

Принцип *профессионализма и компетентности*:

- постоянство профессии работника государственной службы;
- наличие специального образования, знаний, навыков и умений, связанных с характером профессиональной деятельности;
- умение прогнозировать, планировать, организовывать, координировать, контролировать работу в рамках своей профессии и должности;
- стремление к постоянному повышению своего профессионального уровня и компетентности в сфере своей деятельности.

Принцип *подбора кадров по их профессиональным, деловым и нравственным качествам*:

- выдвижение кадров только с учетом их профессионального мастерства, компетентности и личных заслуг;
- объективный подход руководителей к определению уровня профессионализма и компетентности работников;
- выбор критериев оценки профессиональных, деловых и нравственных качеств при подборе и расстановке кадров;
- неприятие субъективизма и протекции при назначениях;
- активное использование легитимных кадровых технологий оценки персонала — конкурсов, испытаний, аттестаций, квалификационных экзаменов.

Принцип *внепартийности и политической нейтральности*:

- право каждого на свободу мысли и выражение своих политических взглядов;
- отстаивание государственных, а не партийных интересов в кадровой политике и кадровой деятельности;
- объективное отношение к работникам при отборе и назначении их на должность, при прохождении службы, увольне-

нии и к оценке выполнения возложенных на них должностных обязанностей независимо от их политических убеждений и взглядов;

- возможность участвовать в работе общественных (политических) объединений в неслужебное время;
- запрет пропаганды в рабочее время программ и идеи той или иной партии, использования административного, информационного и организационно-технического ресурса в партийных целях;
- запрет на создание в органах, учреждениях и на производстве первичных партийных организаций.

Кадровые принципы составляют единую систему — целостную, взаимодействующую и взаимозависимую. Общие, специальные и частные принципы ГKP соотносятся как принципы разного уровня. Система принципов кадровой политики и кадровой деятельности динамична и открыта для дополнений, изменений, основанных на новых реалиях.

Перечисленные принципы ГKP должны знать, понимать и применять руководители кадровых служб. При этом:

- принципы нельзя использовать выборочно, отдельно, отдавая предпочтение одним и игнорируя другие. Результат достигается тогда, когда они в руках руководителя действуют системно — во взаимодействии и взаимосвязи;
- отбор и подбор кадров на всех уровнях должен осуществляться исключительно по профессиональным, деловым и нравственным качествам, в рамках законности, на основе демократизма и гласности, с соблюдением конституционной нормы равного доступа к государственной службе или работе, с рациональным сочетанием преемственности и обновляемости кадров;
- за подбор и расстановку кадров, работу с персоналом должен отвечать руководитель трудового (служебного) коллектива лично, а не кадровая служба;
- руководитель трудового (служебного) коллектива должен четко представлять, что управление персоналом и кадровыми процессами — это сложнейшая работа, это наука и искусство, которым надо учиться.

16.2. Механизмы реализации государственной кадровой политики в системе государственного управления

Исследование механизма реализации государственной кадровой политики в современной теории и практике государственного управления является одной из самых значимых проблем в силу ее актуаль-

ности и новизны. Теоретической основой механизма реализации государственной кадровой политики служит концепция ГКП, которая определяет прежде всего целеполагание кадровой политики и кадровой работы, позволяет выработать принципы, формы, методы, критерии оценки и отбора кадров, их расстановки, рационального использования, служебного роста, профессионального обучения и воспитания. Именно эти существенные черты придают механизму реализации государственной кадровой политики единство, целостность, определенность, направленность, создают возможность реализации кадровых технологий в практике, делают их эффективными.

Современная наука выявляет множественность подходов к определению такого феномена, как механизм реализации государственной кадровой политики.

Сегодня внимание ученых и практиков сосредоточивается прежде всего на решении таких вопросов, как сущность, структура (элементы, компоненты), содержательное наполнение и конкретные технологии механизма реализации государственной кадровой политики.

На сегодняшний день существует по крайней мере три основных подхода к определению сущности механизма кадровой политики. Точка зрения проф. В.И. Лукьяненко (РАГС) основывается на том, что механизм реализации государственной кадровой политики есть *система кадровой деятельности*, направленная на кадровое обеспечение реформ в переходный период и отражающаяся на концепции государственной кадровой политики, законодательной базе, принципах, методах, способах, методиках, технологиях и формах кадровой работы¹.

Профессор В.А. Сулемов (РАГС) определяет механизм реализации государственной кадровой политики (точнее, механизма кадрового обеспечения государственной службы) как особую *систему* реализуемых на практике *мер* (правовых, организационно-управленческих, социально-экономических, воспитательных и др.), определенный порядок кадровой деятельности².

Позиция проф. В.М. Анисимова (Администрация Президента РФ) основывается на том, что сущность механизма реализации государственной кадровой политики заключается в том, что это *система учреждений и мер* (административно-организационных, социально-экономических, правовых, профессионалогических, культурно-воспитательных), приводящих в действие кадровую политику³.

¹ Государственная кадровая политика и механизмы ее реализации. М., 1998. С. 59.

² Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации. М., 1999. С. 76.

³ Энциклопедический словарь работника кадровой службы / Под ред. В.М. Анисимова. М., 1999. С. 153.

Механизм реализации ГКП включают систему кадровой деятельности и кадрового обеспечения, систему государственных органов и учреждений, систему мер (технологий), приводящих в действие кадровую политику.

На наш взгляд, механизм реализации ГКП — это в большей степени *система кадровой деятельности* субъектов кадровой политики (государственные органы, должностные лица, кадровые службы, организации, учреждения), опирающаяся на концептуальную и нормативно-правовую базу ГКП, осуществляемая через кадрово-управленческий процесс (меры, способы, технологии) и направленная на объект кадрового управления (кадры, персонал). Механизм реализации ГКП следует рассматривать как систему кадровой деятельности, направленную на кадровое обеспечение политического, социально-экономического, оборонного, культурного развития государства и общества.

С содержательной стороны модель механизма реализации ГКП включает в себя как минимум четыре составляющих элемента, или уровня:

- верхний уровень — *концептуальный* — теоретические основы ГКП;
- второй уровень — *нормативно-правовой* — законодательная база ГКП;
- третий уровень — *организационный* — специальные институты — органы, занимающиеся кадровой работой;
- четвертый уровень, наиболее приближенный к кадрам, — *технологический* — формы, способы и методы кадровой работы.

Сущность механизма реализации государственной кадровой политики следует рассматривать в единстве его составляющих — концептуальной, нормативно-правовой, организационной и технологической. Такой подход вполне правомерен, поскольку показывает и структуру, и конкретное содержание кадровой политики, сближая разные точки зрения.

Структурно модель механизма реализации государственной кадровой политики трех основных компонентов: субъекта, процесса кадрового управления и объекта.

1. Субъекты кадровой работы — органы и должностные лица, воздействующие на кадры. Субъекты ГКП подразделяются:

- по уровням государственной власти (федеральный уровень и уровень субъектов Федерации);
- по сферам государственного управления (государственный, муниципальный, рыночный, смешанный секторы);
- по ветвям власти (законодательная, исполнительная, судебная).

Здесь очень важно разграничение функций и компетенций структур и их кадровых служб, законодательное разграничение полномочий в решении кадровых вопросов между федеральными органами власти, органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления.

2. Процесс кадрового управления — это технологии кадровой деятельности. Данный процесс включает в себя:

- управление персоналом со стороны линейных менеджеров и кадровую работу менеджеров по персоналу;
- определение каждым субъектом кадровой политики своих приоритетов, конкретных задач работы с кадрами на ближайшее время и долгосрочную перспективу;
- использование субъектами кадрового управления эффективных технологий работы с персоналом.

3. Объекты государственной кадровой политики — это то, на что воздействует субъект кадровой политики: народ, трудовые ресурсы, кадровый потенциал, кадровый корпус, кадры, их отдельные категории и группы.

Если государственная кадровая политика — это стратегия формирования, развития и рационального использования кадрового потенциала страны, то механизмы ее реализации — организационные формы, технологические способы и приемы ее претворения в жизнь. При этом механизмы кадровой политики не тождественны управленческим технологиям, они шире.

Цель механизма реализации государственной кадровой политики состоит в практическом претворении в жизнь этой политики, т.е. в создании благоприятных и равных социальных условий и гарантий для проявления каждым работником своих способностей и знаний; в подборе кадров и обеспечении их высокого профессионализма; в эффективном использовании кадрового корпуса и кадрового потенциала страны. Главная задача такого механизма — достижение нового, более высокого качества государственного управления персоналом. Механизм ГКП непосредственно формирует и реализует кадровый потенциал общества, превращает кадровый корпус в эффективный административный ресурс страны, в большую материальную силу.

Механизмы реализации государственной кадровой политики можно классифицировать по ряду критериев.

1. По отраслям или блокам обеспечения государственной кадровой политики. В системе кадрово-управленческой деятельности содержатся законодательные нормы, организационные ресурсы, учебно-методические средства, научно-исследовательские положения, информационные ре-

сурсы, материально-финансовые ресурсы. С этой точки зрения в кадровой деятельности в системе государственного управления выделяется несколько блоков обеспечения ГКП или механизмов реализации кадровой политики, имеющих «отраслевой» характер.

В практической кадровой работе наблюдается по крайней мере пять основных механизмов обеспечения государственной кадровой политики:

- нормативно-правовой;
- организационный;
- учебно-методический;
- научно-исследовательский;
- финансово-экономический.

Некоторые специалисты в этой области приводят и другие механизмы обеспечения, например информационный, функционально-распорядительный.

2. По уровню кадровой воздействия субъектов государственной кадровой политики механизмы ее реализации классифицируются следующим образом:

- механизмы реализации федеральной государственной кадровой политики. В данном случае субъектами ГКП являются Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, Государственный совет РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, аппараты и кадровые службы федеральных министерств и ведомств и иные федеральные органы государственной власти;
- механизмы реализации государственной кадровой политики субъектов Российской Федерации. Здесь главными субъектами кадровой политики являются президенты республик, губернаторы, главы администраций краев, областей;
- механизмы реализации муниципальной кадровой политики. Местное самоуправление, будучи по Конституции РФ самостоятельным видом власти, тем не менее встроено в систему публичного управления делами государства и общества, т.е. государственного управления и является децентрализованной частью государственной кадровой политики. Субъектами кадровой политики в данном случае выступают органы местного самоуправления, мэры городов, главы администраций муниципальных образований.

Сказанное не означает, что каждому уровню кадровой политики в государстве соответствуют свои особые механизмы реализации. В принципе механизмы кадровой политики по своей природе и существу едины на всех уровнях власти, так как едины сама го-

сударственная власть и кадровая политика. Но каждый из этих уровней имеет свою специфику действия механизмов кадровой политики.

3. По сферам государственного управления деление следующее. Прежде всего это кадровая деятельность политиков — высших должностных лиц государства. Ее субъектами среди должностных лиц государства являются Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, депутаты, федеральные министры, судьи.

Наряду с этим в процессе реализации государственной кадровой политики участвуют государственные служащие, особенно категории «руководители» федерального, регионального и муниципального уровней, которые в работе с кадрами используют те или иные механизмы реализации ГКП.

Негосударственный сектор — частное предпринимательство — живет по своим кадровым законам, поскольку государство правовыми средствами лишь регулирует его, контролирует сферу труда и кадров. Государственная кадровая политика через свои механизмы воздействует на бизнес посредством нормативных правовых актов, налогов и т.д.

Различие состоит в методах правового регулирования. Если в политической сфере и в системе государственной службы механизмы реализации ГКП действуют, как правило, императивно (имеют приказной характер), в бюджетной сфере — частично императивно, то в сфере хозяйствующих субъектов частного предпринимательства они реализуются диспозитивно, т.е. согласительно, рекомендательно. Действительно, государственные органы не могут проводить директивную кадровую политику в организациях, учреждениях и на предприятиях со смешанной, акционерной формами собственности, а тем более в сфере частного бизнеса и предпринимательства.

4. Механизмы реализации государственной кадровой политики подразделяются по своим *основам* на теоретико-методологические и организационно-практические.

Теоретико-методологической основой механизмов ГКП служит концепция государственной кадровой политики, которая определяет целеполагание ГКП, принципы кадровой политики; приоритеты кадровой политики, технологии и процедуры кадровой деятельности (подбор, отбор, расстановка и профессиональное использование кадров).

Организационно-практическую основу механизмов реализации государственной кадровой политики составляют субъекты и объекты кадровой политики; нормативно-правовая база ГКП; финансо-

вые и материальные ресурсы; информационно-аналитическая база; кадрово-управленческий инструментарий (опыт, стиль управления); позитивный зарубежный и отечественный исторический опыт ГКП; управленческая, институциональная, делопроизводственная и кадрово-учетная инфраструктура.

5. По *содержательному наполнению* механизмы реализации государственной кадровой политики делятся на: 1) обеспечивающие реализацию и 2) приводящие в действие ГКП и организующие систему кадрово-управленческой деятельности.

Группа механизмов, *обеспечивающих реализацию* ГКП, включает в себя по крайней мере пять блоков (отраслей) обеспечения: законодательные нормы, организационные ресурсы, методические средства, научные выводы и материально-финансовые ресурсы. Соответственно этому формируются и действуют следующие основные механизмы реализации ГКП: нормативно-правового, организационного, учебно-методического, научно-исследовательского и материально-финансового обеспечения.

Механизм нормативно-правового обеспечения. Механизм включает разработку нормативной правовой базы государственной кадровой политики, которая регламентирует функции и полномочия государственных органов и должностных лиц в области кадровой деятельности, регулирует функции и задачи кадровой работы и работы кадровых служб. Это прерогатива прежде всего высших органов законодательной власти, которые принимают законы и другие нормативные правовые акты, касающиеся кадровой работы, а также Президента РФ и Правительства РФ.

Законодательная база кадровой политики и кадровой работы имеет несколько уровней. Нормативно-правовое регулирование проводимой государственной кадровой политики осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными актами РФ, общепризнанными нормами международного права, конституциями (уставами), законами и иными актами субъектов РФ.

Главное в законодательно-нормативном обеспечении государственной кадровой политики — создание единого и развитого правового поля кадровой политики и кадровой деятельности в России.

Нормы Конституции РФ регулируют такие важнейшие организационно-кадровые вопросы, как определение порядка формирования высших органов государственной власти страны, предоставление и гарантия каждому гражданину права на труд, на свободный выбор профессии, рода и места трудовой деятельности, права на равный доступ к государственной службе.

В рамках федерального законодательства Трудовой кодекс РФ регулирует весь комплекс социально-трудовых отношений в стране. Современное законодательство о государственной службе России представлено Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ. Этот нормативный правовой акт устанавливает правовые и организационные основы системы государственной службы России, в том числе системы управления государственной службой.

Государственную гражданскую службу Российской Федерации регулирует Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. Указами Президента Российской Федерации утверждены положения об аттестации и конкурсном отборе государственных гражданских служащих, введено положение об общих принципах служебного поведения государственных служащих, о дополнительном профессиональном образовании и т.д. Правительством Российской Федерации принят ряд актов по вопросам социальных гарантий государственных гражданских служащих.

Однако в целом по всем областям государственного управления наблюдается недостаточное правовое обеспечение кадровой политики, что снижает эффективность механизмов реализации государственной кадровой политики. В условиях развития системы государственного управления требуется постоянная корректировка и развитие законодательной базы кадровой деятельности как государственной, так и негосударственной сферы.

В целях активизации нормативно-правового механизма реализации кадровой политики требуется создание не только современной нормативно-правовой базы кадровой работы, но и единого для Российской Федерации правового поля в кадровой сфере, устранения имеющихся в нормативных документах правовых коллизий, противоречий в регулировании кадровых процессов и отношений. Но прежде всего необходимо ликвидировать несоответствие регионального законодательства федеральному. Важно нормативно определить статус субъектов государственной кадровой политики и работы, ясно сформулировав их полномочия и ответственность. Необходимо отдельным законодательным актом федерального уровня установить полномочия и функции кадровой службы государственного органа.

Нормативно-правовое закрепление единых для России принципов, механизмов, технологий, процедур, стандартов придаст кадровой работе целостность, системность, стабильность, унифицированность, определенный централизм и, главное, действенность.

Механизм организационного обеспечения. Это механизм практического осуществления кадровой политики на всех уровнях: деятельности Президента Российской Федерации по реализации основных направлений государственной кадровой политики; согласованного функционирования и взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в работе с кадрами; совершенствования кадрового управления государственной службой и другими сферами общества и т.д.

Механизм нацелен на создание и функционирование системы органов субъектов ГКП, формирующих, координирующих и контролирующих кадровую деятельность в стране.

На федеральном уровне сегодня органами проведения в жизнь ГКП являются: Управление Президента РФ по кадровым вопросам и государственным наградам, Управление Президента РФ по вопросам государственной службы, Административный департамент Правительства РФ, Департамент государственного управления и местного самоуправления Правительства РФ, соответствующие кадровые департаменты и управления федеральных министерств и ведомств, управления государственной службы и кадров аппаратов Государственной Думы и Совета Федерации, аналогичные кадровые структуры в судебной ветви власти.

На уровне субъектов РФ эти функции выполняют управления (отделы) государственной службы и кадров. В органах местного самоуправления имеются свои кадровые службы. В организациях, учреждениях и на предприятиях государственной, частной, смешанной форм собственности в обязательном порядке существуют службы кадров и управления персоналом, которые реализуют в жизнь кадровую политику.

В этом направлении необходимо сделать еще многое. Следует, например, создать реально действующий федеральный орган управления государственной службой, наделив его наряду с координационными полномочиями распорядительными и контрольными. Аналогичные органы управления целесообразно законодательно учредить и на уровне субъектов Федерации.

В рамках механизма организационного обеспечения ГКП необходимо, на наш взгляд, обратить внимание на систему профессионального развития персонала, включая профессиональную подготовку, профпереподготовку и повышение квалификации. Следует установить четкий порядок должностных назначений и служебного роста, что обеспечит становление системы профессионального движения кадров всех уровней. Особую роль должны играть кадровые технологии прохождения государственной службы.

Организационный механизм реализации кадровой политики невозможен без использования передовых кадровых методик и технологий работы с персоналом, включая технологии комплексной оценки соответствия работников характеру выполняемых функций и обязанностей, оценки эффективности их труда. Необходимо содействовать созданию сети центров поиска, рекрутинга и найма персонала, оценки его профессиональных, деловых и личностных качеств.

Механизм финансово-экономического обеспечения. Эффективность реализации государственной кадровой политики во многом зависит от финансово-материального обеспечения персонала. В государственном бюджете ежегодно утверждается статья, направленная на финансирование кадров государственного управления. Это связано с повышением социального статуса и престижности труда государственных служащих. Вопросы денежного содержания гражданских служащих России регулируются Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. в ст. 50 «Оплата труда гражданского служащего» и 51 «Фонд оплаты труда гражданских служащих и работников государственного органа».

Основные и дополнительные государственные гарантии гражданского служащего сформулированы в гл. 11 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Социально-экономические гарантии всех наемных работников зафиксированы в Трудовом кодексе РФ.

Современный уровень финансово-экономического обеспечения кадров и кадровой политики удовлетворителен, но по сравнению с западными странами он явно недостаточен. Прежде всего необходимо повысить уровень заработной платы государственных служащих категорий «специалист» и «обеспечивающий специалист». В разрабатываемых нормативных правовых актах, касающихся социально-экономического обеспечения как государственных служащих, так и всех других работников важно усилить социальную защищенность людей, что позитивно скажется на результатах труда и службы. Используя современный зарубежный опыт, важно повышать социальный статус и уровень доходов работников не столько посредством представления различных льгот и привилегий, сколько посредством увеличения их заработной платы.

В целом механизм финансово-экономического обеспечения кадровой политики является важнейшим инструментом в руках руководителей и кадровых служб в отборе, расстановке и рациональном использовании кадров.

Научно-исследовательский механизм. Реализация кадровой политики возможна только при должном научно-исследовательском обеспечении, которое включает разработку концептуальных, методологических основ государственной кадровой политики, ее категориального аппарата, проведение соответствующих научных исследований, реализацию пилотных проектов, социологических опросов, внедрение выводов науки в практическую работу с кадрами. Без концептуальных основ государственная кадровая политика и кадровая деятельность слепа.

Особое внимание здесь должно уделяться прогнозированию кадровых изменений, определению новых тенденций в кадровых процессах, определению потребности в кадрах на федеральном и субъектном уровнях, внесению научно-практических рекомендаций по своевременной корректировке кадровой политики и кадровых программ. Важную роль в реализации данных задач должны сыграть научные центры, аспирантуры и докторантуры высших учебных заведений, занимающиеся подготовкой научных кадров, профессиональной переподготовкой и повышением квалификации государственных служащих.

На основании приказов Администрации Президента РФ, Правительства РФ, федеральных министерств и ведомств по конкурсным научным проектам проводятся научные разработки, касающиеся государственной кадровой политики, осуществляются научно-исследовательские работы по совершенствованию кадровой деятельности в государственной и негосударственной сферах управления.

Сегодня в таких научно-учебных центрах, как РАГС при Президенте РФ, Государственный университет управления, Финансовая академия при Правительстве РФ и других, ведутся работы по научной разработке теоретических основ государственной кадровой политики и механизмов ее реализации. Но до сих пор не разработан и не утвержден проект концепции государственной кадровой политики современной России.

Целесообразно создание федерального межведомственного научно-исследовательского центра исследования кадровых процессов и отношений, который обеспечивал бы потребности кадровых служб и служб управления персоналом всех уровней государственного управления и негосударственной сферы необходимой научной, методической и статистической информацией.

Учебно-методический механизм. Важным компонентом реализации кадровой политики является учебно-методический механизм. Прежде всего это профессиональное развитие — подготовка, профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка персонала. Сегодня обозначилась опасная тенденция снижения общего уровня профессионализма кадров. Требуется корректировка существующей системы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов всех сфер управления и хозяйствования, и особенно государственных гражданских служащих. В связи с этим 28 декабря 2006 г. вышел указ Президента РФ «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» № 1474, который установил систему профессионального развития гражданских служащих и порядок этого образования.

Особую роль в подготовке и переподготовке кадров государственных служащих играют такие высшие учебные заведения, как Российская академия государственной службы при Президенте РФ, Финансовая академия при Правительстве РФ, Академия народного хозяйства при Правительстве РФ.

Учебно-методический механизм реализации государственной кадровой политики немыслим без использования современных отечественных и зарубежных инновационных методик профессиональной подготовки и переподготовки кадров, повышения квалификации, которые позволили бы использовать в учебном процессе самые передовые формы и методы обучения.

Целесообразно также создать систему обучения работников кадровых служб государственных органов и органов местного самоуправления, разработав для них специальные учебные планы и программы. Необходимы федеральный и региональные банки кадровой информации, использование которых позволит в центре и на местах перейти к плановым мероприятиям по профессиональной подготовке и переподготовке кадров государственной службы на основе государственного заказа.

Рассмотренные отраслевые механизмы обеспечения государственной кадровой политики и кадровой деятельности следует применять системно и комплексно. Изложенные требования, закрепленные нормативно, в значительной мере должны быть обязательными как для федеральных органов, так и для органов субъектов РФ и местного самоуправления. Эти требования должны диспозитивно распространяться на деятельность кадровых служб органи-

заций, учреждений и предприятий негосударственных форм собственности.

Механизмов, *приводящих в действие* государственную кадровую политику и организующих кадровую работу, достаточно много. К ним, в частности, следует отнести следующие:

- кадрового управления государственной службой как системой;
- управления кадровыми процессами и отношениями на государственной службе;
- регулирования кадровых процессов в госбюджетной сфере;
- регулирования кадровых процессов в негосударственной, коммерческой сфере;
- реализации базовых, специальных и частных принципов кадровой политики и кадровой деятельности;
- формирования, оптимизации и регулирования кадровых отношений на разных уровнях государственной власти и управления;
- отбора, подбора, приема на государственную службу, работу;
- предварительного рассмотрения кандидатур на должности, назначение на которые (или предложение по которым) осуществляет Президент РФ и Председатель Правительства РФ;
- разработки и применения критериев оценки профессиональной пригодности кадров, допуска к государственной службе, работе;
- профессиональной вертикальной и горизонтальной мобильности и ротации кадров;
- формирования кадрового резерва на конкурсной основе как на государственной службе, так и в негосударственном секторе экономики и сервиса;
- планирования и реализации служебной карьеры и т.д. (в статье специалиста по данной проблематике В.М. Анисимова насчитывается более 50 видов механизмов подобного рода¹).

Перспективным направлением в реализации кадровой политики и кадровой деятельности являются разработка и использование инновационных механизмов:

- организационно-кадрового аудита, кадрового мониторинга, кадрового контроллинга и консалтинга;

¹ *Сущность* механизма формирования и реализации государственной кадровой политики // Государственная кадровая политика и механизмы ее реализации. М., 1998. С. 173—179.

- департизации и относительной деполитизации кадрово-управленческих отношений;
- лизинга кадров — временного перехода менеджеров — опытных специалистов в области управления персоналом из коммерческих структур в государственные и наоборот;
- формирования «кадровой команды» и специфики работы в «кадровых командах»;
- перехода к денежному вознаграждению по принципу оплаты по результату исходя из эффективности управленческого и другого труда;
- кадрового взаимодействия государственных органов и партийных структур, коммерческих структур;
- кадрового взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления.

Государственная кадровая политика в системе государственной гражданской службы

- 17.1. Сущность, задачи и принципы кадровой политики
 - 17.2. Приоритетные направления кадровой политики и кадровой работы
 - 17.3. Развитие кадрового состава гражданской службы
Российской Федерации
-

Кадровая политика — одно из приоритетных направлений государственной политики. Особую роль профессиональный кадровый состав играет в системе государственного управления. Управленческие кадры — государственные гражданские служащие, являющиеся центральным звеном этой системы, определяют цели, приоритеты и пути политического, социально-экономического, культурного развития страны. Кадры, профессионально занятые в государственном аппарате, реализуют функции и задачи государственной власти. Поэтому в современных условиях государственная кадровая политика в сфере государственной службы превращается в руках государства и общества в мощный инструмент государственного управления, в средство повышения его эффективности и становления России как современного эффективного государства. Кадровое обеспечение государственной гражданской службы наряду с системой правовых и организационных институтов является одной из ее главных составляющих.

17.1. Сущность, задачи и принципы кадровой политики

Кадровая политика в системе государственной службы — приоритетное направление для государства. Заметное место в государственной кадровой политике занимают кадры государственной службы, работники аппаратов государственных органов.

На 2007 г. в федеральных органах государственной власти числится 828,5 тыс. человек. Увеличение численности по сравнению с 2006 г. составило 56,6 тыс., или 8,1%. При этом в федеральных органах испол-

нительной власти было занято 649,3 тыс. служащих¹. Это большой кадровый корпус, который требует повседневного и целенаправленного кадрового обеспечения.

О важности кадров государственного управления еще в начале позапрошлого века говорил русский историк и политический деятель Н.М. Карамзин. Он писал молодому императору Александру I, что не стоит увлекаться институтами — организационными формами государственного управления. «Не формы важны, а люди, которые управляют. Пусть министерства существуют: они будут полезны, если в них мы увидим мужей знаменитых разумом и честью».

Впервые понятие «кадровая политика в системе государственной службы» официально появилось в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 15 августа 2001 г. Ее четвертая глава называлась «Кадровая политика в системе государственной службы». В этом документе кадровая политика определялась как одно из основных средств и условий повышения эффективности функционирования системы государственной службы. Здесь же был обозначен подход к формулированию основных задач ГКП, к установлению путей реализации и приоритетных направлений ГКП в системе административной власти.

Кадровая политика в сфере государственной службы представляет собой выражение стратегии государства по формированию, профессиональному развитию и обеспечению востребованности кадрового потенциала в системе административной власти. В этом заключается сущность ГКП в сфере государственной гражданской службы.

Кадровая политика в административной ветви власти реализует-ся тремя основными путями:

- формированием кадрового состава профессиональных государственных служащих, наделенных необходимыми качествами государственного и общественного служения;
- управлением персоналом гражданской службы и применением современных кадровых механизмов и технологий;
- повышением роли и ответственности кадровых служб государственных органов.

Задачи, основные принципы и приоритетные направления ГКП в системе государственной службы в определенной мере зафиксир-

¹ *Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации»*. СПб., 2008.

рованы нормативно: в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации (гл. 4); в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. (гл. 2); в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. (гл. 13). Наряду с этим задачи, принципы и приоритеты ГКП в системе государственного управления обозначены в ежегодных посланиях, указах и выступлениях Президента РФ и Председателя Правительства РФ.

Реализация кадровой политики в государственной службе России включает решение ряда основных задач:

- создание современной нормативно-правовой базы кадровой политики и кадровой деятельности в сфере государственной службы (разработка и принятие нормативно-правовых актов федерального уровня, регулирующих вопросы кадровой политики и кадровой деятельности в Российской Федерации);
- повышение уровня научно-теоретического и информационно-аналитического обеспечения процессов формирования и реализации ГКП в системе административной власти;
- формирование системы управления государственной службой и ее персоналом, координация деятельности кадровых служб органов государственной власти в рамках нового федерального государственного органа по управлению государственной службой;
- развитие системы дополнительного профессионального образования, управление развитием профессиональных, деловых и нравственных качеств государственных служащих;
- создание системы государственного и общественного контроля над процессами формирования и реализации ГКП и над кадровой деятельностью в сфере государственной службы;
- разработка системы критериев эффективности кадровой политики и кадровой деятельности, индикаторов и тенденций развития кадрового потенциала государственной службы;
- принятие Этического кодекса государственных служащих.

Принципы государственной кадровой политики в сфере государственной службы. Это ее основные регламентирующие положения, отражающие закономерности и тенденции развития кадровых процессов и отношений в сфере государственной службы, руководящие правила, лежащие в основе деятельности субъектов ГКП по разра-

ботке и претворению в жизнь кадровой политики государства в сфере государственной службы.

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ (ст. 60, п. 1) впервые предпринята попытка легитимации подобных положений. Законодатель определяет не принципы государственной кадровой политики в целом, а принципы формирования кадрового состава гражданской службы, т.е. часть целого. Федеральный закон № 79-ФЗ устанавливает два таких принципа:

- назначение на должность гражданской службы гражданских служащих с учетом их заслуг в профессиональной служебной деятельности и деловых качеств;
- совершенствование профессионального мастерства гражданских служащих.

Первый принцип — назначение на должность гражданской службы гражданских служащих с учетом их заслуг в профессиональной служебной деятельности и деловых качеств — новый, воспринят из международного опыта. На Западе это основной принцип формирования кадров государственной службы. Ранее на нем не акцентировались российская кадровая политика и кадровая работа, но он давно и с успехом опробован в ряде развитых западных стран, где является ключевым принципом назначения на должности государственной службы. В Англии и США этот принцип называется системой заслуг (merit system), а современная система государственной службы — меритократией (от англ. merit — заслуга), т.е. властью заслуг и заслуженных людей.

Соблюдение данного принципа требует разработки и применения механизмов, позволяющих учитывать персональные заслуги гражданина, поступающего на государственную службу, и гражданского служащего при прохождении службы. Принцип требует от руководства и кадровых органов внимательного учета всех заслуг каждого служащего, чтобы определить его индивидуальный вклад в решение задач, стоящих перед государственным органом и его структурным подразделением.

Это включает ведение документальных форм учета служебных заслуг и достижений персонала в государственном органе. Принцип требует применения совершенной и объективной системы оценок служебной деятельности и поведения чиновников. Для персонификации их служебных заслуг на практике должны использоваться современные процедуры оценки служебных заслуг каждого лица, причем не только вышестоящими руководителями, но также равно и даже нижестоящими работниками. К основным механизмам реа-

лизации данного принципа относятся: регулярная аттестация гражданских служащих; введение по отдельным должностям гражданской службы особого порядка оплаты труда в зависимости от эффективности профессиональной служебной деятельности, показатели которой определены в служебном регламенте. В целом механизмы реализации данного принципа работы с кадрами еще не исследованы и не отработаны.

Второй принцип — совершенствование профессионального мастерства гражданских служащих — означает необходимость развития служащими своих профессиональных знаний, умений и навыков. Названный закон вводит новую категорию: профессиональное мастерство гражданских служащих. Она дополняет основополагающий принцип гражданской службы — профессионализма и компетентности гражданских служащих.

Основным механизмом реализации данного принципа служит профессиональное развитие (обучение) государственных служащих. Совершенствование профессионального мастерства на гражданской службе осуществляется путем непрерывного дополнительного профессионального образования гражданских служащих — профпереподготовки, повышения квалификации, стажировки. Росту профессионального мастерства служащих должен способствовать и институт кадрового резерва, формируемый на конкурсной основе.

Следовательно, принципы формирования кадрового состава гражданской службы, установленные законодательно, представляют собой ядро системы специальных принципов государственной кадровой политики в сфере государственно-служебных отношений.

Классификация принципов. Принципы государственной кадровой политики в сфере государственной службы следует классифицировать на три группы: базовые (общие), специальные и частные.

Базовые — это конституционные (общие) принципы, определяющие сущностные черты ГКП в целом. Они характерны для всех видов кадровой деятельности, в том числе и для государственной службы. К ним относятся: научность, реалистичность, законность, демократизм, комплексность, системность, единство, целостность и многоуровневый характер, перспективность, духовно-нравственный характер, гуманизм, гласность и открытость, социальная справедливость, принцип равных возможностей, отсутствие дискриминации при приеме на работу, объективная оценка профессиональных и личностно-нравственных качеств работника.

Эти принципы придают ГКП легитимность, целенаправленность, целостность, содержательную определенность и необходимый прагматизм.

Специальные принципы выражают функциональное предназначение, приоритеты, содержательные элементы государственной кадровой политики, характерные для государственной гражданской службы.

К государственной гражданской службе применимы следующие специальные принципы ГКП: равный доступ к государственной службе с учетом профессиональной подготовки и деловых способностей; отбор и подбор кадров по их профессиональным, деловым и нравственным качествам; профессионализм и компетентность кадров, совершенствование профессионального мастерства служащих; учет заслуг и деловых качеств служащих в их профессиональной служебной деятельности; сочетание преемственности и периодической обновляемости кадров; стабильность кадров; личная ответственность первого руководителя за подбор персонала и работу с кадрами; внепартийность и политическая нейтральность кадров государственной службы; правовая и социальная защищенность кадров; стимулирование служебной карьеры кадров; контроль (в том числе общественный) за кадровой деятельностью в государственном органе; единство кадровой команды.

Частные принципы ГКП регулируют функционирование отдельных элементов кадровых процессов на государственной гражданской службе. Например, существуют частные принципы кадрового обеспечения государственного аппарата, принципы поиска, подбора и отбора госслужащих, принципы прохождения государственной службы, принципы служебного роста, принципы профессионального развития персонала, принципы управления персоналом и др.

В процессе профессионального развития персонала государственных органов следует соблюдать, например, такие частные принципы кадровой политики, как непрерывность, регулярность, новизна, связь с практикой, целесообразность профессиональной переподготовки и повышения квалификации, т.е. в данном случае происходит конкретизация общих и специальных принципов государственной кадровой политики в государственной гражданской службе.

Применяя общие, специальные и частные принципы ГКП на практике, государство в лице государственных органов и должностных лиц регулирует кадровые процессы и отношения в системе административной власти.

На практике существуют другие, «теневые» принципы реализации кадровой политики на государственной службе, которые находят в России довольно широкое распространение: абсолютизация командного принципа формирования персонала государственной службы; подбор и назначение кадров только по признакам родст-

венных, земляческих, дружеских и иных связей; принцип корпоративной закрытости; принцип не профессионального мастерства, а личной преданности; принцип немотивированного отсева неугодных; принцип «телефонного права»; принцип продажи «хлебных» должностей.

Это происходит там, где намеренно игнорируется законодательство о государственной службе и кадровой политике, где формально и пристрастно проводятся аттестации, конкурсы на замещение вакантных должностей, где отсутствует служебный и общественный контроль, гласность и открытость кадровых перемещений. По сути, это поправление не только норм права, но и норм морали.

17.2. Приоритетные направления кадровой политики и кадровой работы

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ в ст. 60, п. 2, определяет шесть приоритетных направлений формирования кадрового состава гражданской службы России.

1. Профессиональная подготовка гражданских служащих, их переподготовка, повышение квалификации и стажировка в соответствии с программами профессионального развития гражданских служащих. Совершенствование системы профессионального развития гражданских служащих выступает ведущим направлением в работе с кадровым составом гражданской службы и предполагает, прежде всего, улучшение качества их профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки. Эта задача должна решаться путем совершенствования учебных программ и государственных образовательных стандартов, создания системы устойчивого и целенаправленного профессионального развития, введения непрерывного дополнительного профессионального образования гражданских служащих, их обучения в ведущих вузах страны, таких как Российская академия государственной службы при Президенте РФ, Финансовая академия при Правительстве РФ и ряд других.

2. Содействие должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе. По действующему законодательству кадровая служба должна обеспечивать должностной рост гражданских служащих. Кроме того, гражданский служащий имеет право на должностной рост на конкурсной основе. Но право гражданского служащего на должностной рост не реализуется автоматически — только с учетом его заслуг в служебной деятельности, с учетом

уровня профессионального мастерства, по итогам проведенных конкурсов, аттестаций, квалификационных экзаменов.

Замещение должностей гражданской службы лицами, имеющими необходимые знания, умения и навыки, требует проверки в ходе конкурсных процедур. Поэтому равный доступ к государственной службе и право на должностной рост должны осуществляться по итогам конкурса, который организывает и проводит кадровая служба. Задача кадровой службы — создание равных возможностей и условий для карьерного роста гражданских служащих. Одно из главных таких условий — дополнительное профессиональное образование гражданских служащих. Организуя повышение квалификации гражданских служащих, мы содействуем их должностному росту. Аттестация тоже способствует должностному росту. Одно из основных требований, предъявляемых к кадровой работе в этом направлении, — обеспечение социальной справедливости и равенства в ходе служебного роста, приоритет профессиональных и деловых качеств, а не личных связей.

3. Ротация гражданских служащих. Это поочередное пребывание в какой-либо должности, обновление состава. Еще средневековый мыслитель Н. Макиавелли писал, что «начальники должны ежегодно меняться местами, так как постоянная власть над теми же людьми создает с ними такую тесную связь, которая может легко обратиться во вред». Под ротацией понимается перемещение гражданских служащих в системе государственной службы из одного вида деятельности в другой, из одного органа в другой. Под ротацией можно также понимать институт перевода гражданского служащего с одной должности гражданской службы на другую как в рамках одного государственного органа, так и в другой государственный орган.

Можно выделить два вида ротации: запланированную и незапланированную. Под *запланированной ротацией* понимается перевод гражданских служащих с одних должностей на другие в соответствии с планом и формализованным решением представителя нанимателя. В случае временного перевода они могут проходить гражданскую службу по срочному контракту. *Незапланированная ротация* означает произвольное перемещение гражданских служащих по мере появления вакантных мест в рамках существующей должностной структуры как одного государственного органа, так и нескольких.

Ротация гражданских служащих создает предпосылки к взаимозаменяемости руководителей и специалистов по направлениям профессиональной служебной деятельности и способствует повышению эффективности и гибкости системы государственной службы России.

4. Формирование кадрового резерва на конкурсной основе и его эффективное использование. Это направление всегда было важным в кадровой политике и кадровой работе. В соответствии со ст. 64 Закона № 79-ФЗ и ст. 17 Закона № 58-ФЗ определяется порядок формирования кадрового резерва на государственной службе.

Кадровый резерв позволяет в условиях ограниченного времени подбирать необходимые кандидатуры для замещения вакантных должностей. Эффективное использование кадрового резерва требует его укомплектованности, подготовки и проведения регулярного мониторинга текущего состояния замещенных и вакантных должностей в государственном органе. Это задача подразделения по вопросам государственной службы и кадров, т.е. кадровой службы.

5. Оценка результатов профессиональной служебной деятельности гражданских служащих посредством проведения аттестации или квалификационного экзамена — также приоритетное направление формирования кадрового состава гражданской службы.

Действующим законодательством предусмотрены два ключевых формализованных механизма оценки профессиональной служебной деятельности гражданского служащего: аттестация и квалификационный экзамен. Цели, задачи и процедуры этих кадровых технологий определяются в другом разделе учебного пособия. Здесь задача кадровой службы двойная: организация и обеспечение их проведения, т.е. кадровое подразделение должно организовать в государственном органе аттестацию, квалификационный экзамен на подготовительном этапе и обеспечить проведение на основном этапе заседания аттестационной комиссии с оформлением соответствующей документации.

6. Применение современных кадровых технологий при поступлении на гражданскую службу и ее прохождении. Имеются в виду методы и способы отбора, расстановки, ротации, мобильности, служебного движения кадров. Включение в Закон № 79-ФЗ данного положения обусловлено необходимостью совершенствования работы с кадрами государственных органов и обеспечением ее конкурентоспособности с технологиями работы с персоналом в рыночном секторе экономики.

В современных кадровых технологиях предусмотрено проведение комплекса мер, направленных на повышение эффективности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих посредством повышения их мотивации, планирования служебной карьеры, создания условий для стабильной и эффективной службы. Развитие и внедрение современных кадровых технологий должны осуществляться в рамках программ развития гражданской службы РФ.

Научные исследования и опыт кадровой деятельности добавляются к перечисленным приоритетным направлениям и другие, не менее актуальные:

- разработка современной нормативно-правовой базы кадровой политики и кадровой работы в государственном органе;
- создание эффективного механизма отбора кадров на государственную гражданскую службу. Внедрение системы поиска и отбора в аппараты органов государственной власти наиболее достойных кандидатур, компетентных специалистов на основе принципа равенства доступа граждан к государственной службе;
- планомерное обновление кадрового состава государственной службы путем привлечения на государственную службу квалифицированных молодых специалистов. Осуществление на конкурсной основе ротации кадрового состава. При этом необходимо сочетать обновление кадров с их преемственностью, так как нужно дорожить опытными кадрами;
- реализация государственных гарантий на гражданской службе и повышение на этой основе социального статуса государственных служащих. Рост престижа государственной гражданской службы и авторитета профессии государственных служащих должен идти путем внедрения действенных механизмов стимулирования, правовой и социальной защиты;
- совершенствование механизма ответственности государственных служащих, как административной (дисциплинарной), так и моральной. Настало время принятия Этического кодекса государственного гражданского служащего Российской Федерации. Такие кодексы существуют во всех цивилизованных странах мира;
- установление объективных критериев и показателей эффективности служебной деятельности государственных гражданских служащих;
- внедрение современных кадровых технологий оценки персонала при проведении конкурсов, аттестаций, квалификационных экзаменов. Для реализации принципа назначения на должность с учетом заслуг гражданского служащего необходима четкая система оценки результатов служебной деятельности. Для определения уровня профессионального мастерства служащего также необходима объективная оценка;
- совершенствование информационно-аналитического и учетно-документационного обеспечения кадровой деятельности;
- повышение роли и престижа кадровых служб в системе государственной службы;
- совершенствование кадровой работы в государственном органе, ее содержания, стиля и методов.

Комплекс приоритетных направлений и задач государственной кадровой политики и кадровой работы позволяет решить главную задачу государственной службы — формирование профессионального, компетентного и высоконравственного корпуса государственных гражданских служащих России.

Вместе с тем социологические опросы гражданских служащих показывают наличие больших проблем в этой области. Например, в ответах на вопрос, что присуще кадровой политике федеральных органов исполнительной власти, на первом месте стоит направленность на борьбу за власть и ее удержание, на втором — направленность на расстановку кадров по командному принципу, на третьем — стремление удовлетворить личные и групповые интересы. Лишь 10% опрошенных служащих отметили определенную стратегию государства в формировании кадрового состава государственной службы.

17.3. Развитие кадрового состава гражданской службы Российской Федерации

Мониторинг кадрового состава гражданских служащих Российской Федерации позволяет выявить определенные негативные и позитивные тенденции его развития.

Главная кадровая проблема на сегодняшний день — слабая эффективность работы государственного аппарата. На это не раз обращал внимание в своих посланиях Федеральному Собранию РФ Президент РФ.

В общем виде *негативные тенденции* сформулированы в федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)».

1. Ухудшается профессиональный состав государственных служащих в связи с низкой средней заработной платой и ее существенной дифференциацией по государственным органам и категориям должностей.

2. Усиливается дефицит государственных служащих в возрасте до 45 лет, имеющих опыт работы в современных экономических условиях.

3. Сохраняется преобладание государственных служащих с непрофильным образованием. Мужчины преобладают на должностях руководителей, а женщины — на должностях специалистов.

4. Ощущается нехватка квалифицированных кадров, которая сочетается с наличием незаполненных вакансий в отдельных государственных органах.

5. Поступление граждан на государственную службу и должностной рост государственных служащих в большей степени зависят от личного отношения к ним руководителя государственного органа, нежели от их профессионального уровня и деловых качеств.

6. Частая смена руководителей государственных органов нередко приводит к очередному изменению структуры этих органов и неоправданному увольнению персонала. Принцип командной работы зачастую гипертрофируется.

7. Утратили силу прежние нормы морали и идеологического воздействия, регулировавшие поведение работников органов государственной власти и управления и ставившие барьеры на пути злоупотреблений, коррупции и произвола в этих органах. Выработаны новые правила служебного поведения (профессиональной этики) государственных служащих, но отсутствуют механизмы их реализации.

8. Не устранены недостатки в области подготовки кадров для государственной службы и профессионального развития государственных служащих. Имеющиеся образовательные учреждения в целом не обеспечивают необходимый уровень профессиональной подготовки государственных служащих.

9. Недостаточно используется положительный зарубежный и отечественный опыт работы с персоналом государственной службы.

10. В целом происходит снижение престижа государственной службы как вида профессиональной деятельности.

Эти тенденции порождают серьезные проблемы в формировании и развитии кадрового состава государственной службы, которые необходимо решать.

Проведенный нами мониторинг состояния государственной гражданской службы РФ показывает следующие количественные *позитивные тенденции* развития кадрового корпуса российской гражданской службы.

1. Анализ динамики изменения общей численности гражданских служащих по ветвям и уровням власти с 1995 по 2000 г. включительно показывает тенденцию стабилизации численного состава государственных служащих. Численность федеральных государственных служащих РФ колебалась тогда в пределах 520–530 тыс. человек. В среднем на 1 тыс. человек населения приходилось 8 чиновников всех уровней и звеньев управления.

В 2002 г. произошел резкий рост числа федеральных государственных служащих — с 505 тыс. до 590 тыс. человек. Этот рост был обусловлен инициативами нового президента страны, направленными на формирование и развитие государственных органов, обеспечивающих

дальнейшее развитие рыночной экономики, контроля — финансового и налогового, по вопросам труда и занятости населения, миграции, наркотороля и др. При этом рост численности государственных служащих проходил весьма неравномерно по времени, ветвям и уровням власти. Он происходил и на региональном уровне — за счет увеличения числа чиновников государственных органов субъектов РФ. В 2003 г. тенденция роста государственного аппарата сохранилась, и его численность на федеральном уровне составила 616 тыс. работников.

С 2004 г. наблюдается тенденция некоторого сокращения числа служащих федеральных органов исполнительной и законодательной ветвей власти, особенно центрального аппарата. В 2005 г. численность федеральных гражданских служащих сократилась с 616 тыс. до 499 тыс., а гражданских служащих субъектов РФ — с 218 тыс. до 185 тыс. человек. Это объясняется тем, что в стране началась административная реформа и реформа государственной службы, одной из задач которой была оптимизация численного состава чиновников. На 2007 г. в федеральных органах государственной власти числилось 828, 5 тыс. человек. Увеличение численности по сравнению с 2006 г. составило 56,6 тыс., или 8,1%. При этом в федеральных органах исполнительной власти было занято 649,3 тыс. служащих. На 2009 г. численность гражданских служащих РФ составляет около 900 тыс. человек.

Английский ученый и администратор С.Н. Паркинсон считает, что рост численности сотрудников государственного аппарата неизбежен. Число государственных служащих неумолимо растет независимо от объема работы — и даже если таковой нет. По мнению этого исследователя, в среднем в любом административном учреждении прирост штатов равен 5,75% в год. При увеличении численности чиновников эффективность их работы неизбежно падает, поскольку чиновники создают работу друг для друга.

В ходе социологического опроса гражданским служащим был задан вопрос, что в наибольшей мере повлияло на увеличение численности государственных служащих. Ответы распределились следующим образом: 28% — новые социально-экономические задачи государства, 34 — реформирование федеральных управленческих структур, 42 — создание новых управленческих структур в субъектах Федерации, 31 — перераспределение власти между центром и субъектами Федерации, 21% — переход к рыночным отношениям в экономике¹.

2. Продолжает расти среди общей численности работников федеральных исполнительных органов власти доля служащих, занятых в территориальных органах федеральных министерств и ведомств,

¹ *Социологические исследования в системе государственной службы. 1992—2002.* С. 241.

т.е. на региональном уровне. Сегодня этот контингент составляет около половины всех федеральных гражданских служащих исполнительной власти.

3. В 2002—2003 г. произошел рост численности работников государственного аппарата субъектов РФ. Эта тенденция, возможно, сохранится в ближайшие годы, что связано с процессом перераспределения функций между центром и регионами и передачей на места ряда полномочий.

4. Анализ динамики изменения общей численности по ветвям власти показывает, что за последние годы произошло увеличение численности работников органов судебной власти и прокуратуры до 134,3 тыс. человек.

Следует констатировать, что в количественном отношении к настоящему времени кадровый корпус государственной гражданской службы России сформировался.

Качественные тенденции развития государственной гражданской службы России были следующие.

1. На государственной гражданской службе сложилась половозрастная структура, не соответствующая половозрастной структуре занятого населения страны. Так, на начало 2005 г. в общей численности государственных гражданских служащих женщины составляли около 70%, при этом в органах исполнительной власти — 71,8%, в аппаратах органов судебной власти и прокуратуры — 67,6, в аппаратах органов законодательной власти — 55,8, в аппаратах иных государственных органов — 55,4%. Высокий процент женщин в аппаратах государственных органов можно объяснить сравнительно низкой оплатой труда в структурах государственной власти.

2. Налицо должностной дисбаланс: заметно абсолютное преобладание женщин на государственных должностях, отнесенных к младшим и старшим группам должностей, и такое же преобладание мужчин на главных и высших должностях.

3. Средний возраст государственных гражданских служащих составляет 39 лет. Несколько моложе кадровый состав в аппаратах федеральных судов и органов прокуратуры Российской Федерации — там средний возраст 37 лет. Лица пенсионного возраста среди гражданских служащих составляют 3,5%. Более 30% государственных служащих в аппаратах законодательных и иных государственных органов имеют возраст 50 лет и старше, из них лица пенсионного возраста в этих органах составляют соответственно 11,1 и 6,9%. Основная часть государственных служащих в возрасте до 30 лет замещает государственные должности, отнесенные к старшим и младшим группам должностей (соответственно 49,6 и 38,7%).

4. Большинство лиц (29,9%), замещающих должности гражданской службы, имеют стаж работы в государственных органах от 5 до 10 лет, около 25% — свыше 15 лет. В аппаратах органов законодательной власти стаж работы свыше 15 лет имеют 42% лиц, замещающих государственные должности, в органах исполнительной власти, аппарата органов судебной власти и прокуратуры — 24%, в других государственных органах — 38%. По прогнозам специалистов, в течение ближайших 10 лет произойдет высвобождение более половины государственных служащих, имеющих достаточный опыт работы на государственной службе и необходимую квалификацию.

5. На начало 2005 г. доля гражданских служащих, имеющих высшее профессиональное образование, составляла 76,9%. При этом 44,8% государственных служащих имели высшее образование по специальностям экономического и управленческого профиля, 22 — юридическое образование, 18% — высшее техническое образование. Для сравнения: на 1 января 1999 г. государственные служащие с высшим профессиональным образованием указанного профиля составляли соответственно 35, 16 и 21%, произошло увеличение численности служащих, имеющих экономическое, управленческое и юридическое образование, и уменьшение — с техническим образованием. Настораживает то, что сохраняется тенденция увеличения числа государственных служащих, чье профессиональное образование не соответствует квалификационным требованиям по замещаемой должности.

6. Наблюдается тенденция увеличения разницы в денежном содержании между группами должностей и уровнями гражданской службы. Так, уровень среднемесячной заработной платы гражданских служащих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2005 г. был в 1,3 раза выше, чем заработной платы государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. В то же время идет процесс выравнивания размеров денежного содержания по категориям и группам должностей в разных ведомствах. Но существует и тенденция значительного преобладания заработной платы руководителей по сравнению со специалистами. Большая дифференциация в оплате труда чиновников слабо стимулирует служебную деятельность основной массы государственных служащих.

Еще более показательны данные по заработной плате гражданских служащих по сравнению с заработной платой персонала органов управления в рыночном секторе экономики. Труд государственных служащих явно недооценен. По экспертным оценкам, оплата труда менеджеров высшего уровня (руководителей организации и их заместителей) в 10—15 раз, старших менеджеров (руководителей структур-

ных подразделений организаций) в 7—10 раз, менеджеров (специалистов, руководителей отдельных проектов 3—7 раз), администраторов (исполнителей проектов) в 1,5—3 раза превышает оплату труда государственных служащих, замещающих соотносимые должности.

Такая разница в размерах оплаты труда между государственными служащими и работниками негосударственного сектора затрудняет привлечение на государственную службу квалифицированных специалистов и руководителей, приводит к оттоку государственных служащих в негосударственный сектор экономики (особенно это касается наиболее востребованных профессий и возрастных категорий). Это снижает эффективность деятельности государственных органов, ухудшает профессиональный и половозрастной состав государственных служащих.

Тенденции развития качественных характеристик корпуса гражданских служащих РФ показывают множество проблем. Одна из главных задач в этой области — формирование и развитие в среде государственных служащих положительно направленных качеств — профессиональных, деловых, нравственных.

В рейтинге приоритетных качеств кадрового состава государственной службы западноевропейских стран значатся умение анализировать, политическая и социальная эрудиция, самоотжествление с правительственной политикой, практический опыт, чувство ответственности, коммуникабельность, корректность и порядочность, сопротивляемость стрессам, преданность, контактность, внимание к окружающим людям, восприимчивость к новым методам и технике управления, тяга к карьере государственного служащего.

С определенной корректировкой на российскую действительность эти качества могут быть взяты в качестве базовых при оценке государственных служащих РФ.

Следовательно, без количественного и качественного мониторинга состояния кадров государственной службы, без выявления факторов, влияющих на стабильность кадрового состава, его профессионализм и ответственность, невозможно строить и совершенствовать административную ветвь государственной власти. Формирование качественного кадрового состава государственного аппарата — процесс сложный и длительный. Он должен быть управляем со стороны государства и не может развиваться стихийно. Его эффективность зависит от многих факторов, и прежде всего от научно обоснованной государственной кадровой политики.

Кадровая работа и кадровая служба государственного органа

- 18.1. Кадровая работа в государственном органе:
сущность и содержание
 - 18.2. Кадровая служба государственного органа
-

Вопрос о сущности, задачах и содержании кадровой работы, функциях и полномочиях кадровой службы всегда был актуальным. Но до середины 90-х годов XX в. задачи и функции кадровой службы государственного органа в нашей стране не были законодательно отрегулированы. До этого времени они регулировались на уровне различных подзаконных локальных актов — положений, инструкций и т.д., во многом имевших субъективный характер. С принятием в 2004 г. Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ ситуация изменилась. В этом правовом акте впервые было сформулировано содержание кадровой работы на государственной гражданской службе, определены полномочия кадровой службы государственного органа.

18.1. Кадровая работа в государственном органе: сущность и содержание

Нормативное определение кадровой работы, как и кадровой политики, отсутствует в действующей нормативно-правовой базе. Кадровая работа — это деятельность органов управления, кадровых служб и должностных лиц, содержанием которой является практическая реализация целей, задач и принципов кадровой политики; это совокупность направлений, форм и технологий работы с кадрами (персоналом). Кадровая работа в государственном органе — прерогатива его кадровой службы.

Впервые содержание кадровой работы и компетенцию кадровой службы государственного органа определил Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ. В статье 28 этот закон определил четыре основные функции (задачи) кадровой службы государственного органа:

- обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной службы, аттестаций, прохождения государственным служащим испытания;

- оформление решений государственных органов, связанных с прохождением государственными служащими государственной службы, внесение необходимых записей в трудовые книжки;
- консультирование государственных служащих по вопросам их правового положения, соблюдение ограничений, связанных с государственной службой;
- анализ уровня профессиональной подготовки государственных служащих, организации переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. законодатель, углубляя понимание задач кадровой службы, заметно увеличил перечень ее функций. На основании данного правового акта был узаконен термин «кадровая работа» и сформулировано ее содержание.

Статья 44 Федерального закона № 79-ФЗ устанавливает, что в *содержание кадровой работы* государственного органа входят:

- формирование кадрового состава для замещения должностей гражданской службы;
- подготовка предложений о реализации положений федерального законодательства о гражданской службе и внесение указанных предложений представителю нанимателя;
- организация подготовки проектов актов государственного органа, связанных с поступлением на гражданскую службу, ее прохождением, заключением служебного контракта, назначением на должность гражданской службы и т.д.;
- ведение трудовых книжек гражданских служащих;
- ведение личных дел гражданских служащих;
- ведение реестра гражданских служащих в государственном органе;
- оформление и выдача служебных удостоверений гражданских служащих;
- обеспечение деятельности комиссии по урегулированию конфликта интересов;
- организация и обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение гражданских служащих в кадровый резерв;
- организация и обеспечение проведения аттестации гражданских служащих;
- организация и обеспечение проведения квалификационных экзаменов гражданских служащих;
- организация заключения договоров с гражданами на время их обучения в образовательном учреждении профессиональ-

ного образования с последующим прохождением гражданской службы;

- организация профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих;
- формирование кадрового резерва, организация работы с кадровым резервом и его эффективное использование;
- обеспечение должностного роста гражданских служащих;
- организация проверки достоверности предъявляемых гражданином персональных данных и иных сведений при поступлении на гражданскую службу, а также оформление допуска установленной формы к сведениям, составляющим государственную тайну;
- организация проведения служебных проверок;
- организация проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также соблюдения гражданскими служащими ограничений, установленных законом;
- консультирование гражданских служащих по правовым и иным вопросам гражданской службы.

Каждое из представленных направлений кадровой работы регулируется правовыми актами разного уровня — от федерального закона, указа Президента РФ, постановления Правительства РФ до ведомственной инструкции.

Первое и главное направление кадровой работы — *формирование кадрового состава* для замещения должностей гражданской службы — регулируется статьей 11 «Формирование кадрового состава государственной службы» Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ и ст. 60 «Принципы и приоритетные направления формирования кадрового состава гражданской службы» Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ.

Нормами закона № 58-ФЗ определяются основные условия и пути формирования кадрового состава государственной службы. Пункт 1 ст. 11 устанавливает: формирование кадрового состава государственной службы обеспечивается:

- созданием федерального кадрового резерва, кадрового резерва в федеральном государственном органе, кадрового резерва субъекта РФ, кадрового резерва в государственном органе субъекта РФ для замещения должностей государственной службы, а также эффективным использованием указанных кадровых резервов;
- развитием профессиональных качеств государственных служащих;

- оценкой результатов профессиональной служебной деятельности государственных служащих в ходе проведения аттестации или сдачи квалификационного экзамена;
- созданием возможностей для должностного (служебного) роста государственных служащих;
- использованием современных кадровых технологий;
- применением образовательных программ и государственных образовательных стандартов.

Далее в законе определяется, что федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами РФ устанавливаются порядок поступления на государственную службу и порядок замещения вакантных должностей государственной службы на конкурсной основе.

В Федеральном законе № 79-ФЗ (п. 2 ст. 60) выделены шесть основных направлений организации работы в государственном органе по укомплектованию кадрового состава гражданской службы:

- 1) профессиональная подготовка гражданских служащих, их переподготовка, повышение квалификации и стажировка в соответствии с программами профессионального развития гражданских служащих;
- 2) содействие должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе;
- 3) ротация гражданских служащих;
- 4) формирование кадрового резерва на конкурсной основе и его эффективное использование;
- 5) оценка результатов профессиональной служебной деятельности гражданских служащих посредством проведения аттестации или квалификационного экзамена;
- 6) применение современных кадровых технологий при поступлении на гражданскую службу и ее прохождении.

Как видим, второй закон повторяет, дополняет и конкретизирует первый применительно к гражданской службе. Основные направления кадровой работы в этой области нормативно очерчены достаточно ясно.

Кадровые службы государственного органа осуществляют подготовку предложений по реализации законодательства о гражданской службе и организуют подготовку правовых актов, связанных с поступлением на гражданскую службу, ее прохождением и прекращением: издание приказов о назначении и освобождении от должности, подготовку служебных контрактов, должностных регламентов и т.д. Кадровые службы разрабатывают правовые акты, относящиеся ко всем гражданским служащим данного органа, например издание служебного распорядка дня государственного органа.

Кадровая служба ведет *трудовые книжки* гражданских служащих в соответствии с постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2003 г. № 225, утвержденным этим постановлением Правилами ведения и хранения трудовых книжек.

Трудовая книжка является основным документом о трудовой деятельности и трудовом стаже работника, в том числе о стаже государственной службы. Работодатель, а в государственном органе им является представитель нанимателя, обязан хранить и вести трудовую книжку на каждого гражданского служащего, проработавшего в государственном органе свыше пяти дней. По заявлению работника ему выдается заверенная копия трудовой книжки.

В трудовую книжку вносятся сведения о гражданском служащем, замещаемых им должностях гражданской службы, переводе в другие государственные органы, об увольнении гражданского служащего, основаниях изменения или прекращения служебного контракта, а также сведения о поощрении и награждении за гражданскую службу. Сведения о взысканиях в трудовую книжку не вносятся, за исключением случаев, когда дисциплинарным взысканием является увольнение.

В трудовые книжки вносятся записи: номер записи по порядку; дата записи; сведения о приеме на работу, о переводах на другую работу и об увольнении; на основании чего внесена запись (документ, его дата и номер). Трудовые книжки ведутся на государственном языке РФ — русском, а на территории республики в составе Российской Федерации, установившей свой государственный язык, оформление трудовых книжек может вестись еще и на языке этой национальной республики.

Оформление трудовой книжки работнику, принятому на работу впервые, осуществляется в присутствии работника не позднее недельного срока со дня приема на работу. Все записи о переводе на другую постоянную работу, о награждении и т.д. вносятся не позднее недельного срока, а при увольнении — в день увольнения с той формулировкой, которая обозначена в приказе. Зачеркивание в книжке неточных или неправильных записей не допускается. Лицо, утратившее трудовую книжку, обязано немедленно заявить об этом работодателю по последнему месту работы. Работодатель выдает работнику дубликат трудовой книжки не позднее 15 дней со дня подачи работником заявления. Работодатель обязан выдать работнику в день увольнения (последний день работы) его трудовую книжку с внесенной в нее записью об увольнении.

Трудовые книжки, не полученные работниками при увольнении либо в случае смерти работника его ближайшими родственниками, хранятся в течение двух лет в кадровой службе организации отдель-

но от остальных трудовых книжек. По истечении указанного срока не востребуемые трудовые книжки хранятся в архиве организации в течение 50 лет, а затем подлежат уничтожению в установленном порядке.

На кадровую службу возлагаются также учет и хранение трудовых книжек. В целях хранения трудовых книжек, а также бланков новых трудовых книжек и вкладышей в организациях ведутся приходно-расходная книга по учету бланков трудовых книжек и книга учета движения трудовых книжек. Ответственность за ведение, хранение, учет и выдачу трудовых книжек несет специально уполномоченное лицо, назначаемое приказом работодателя.

На кадровую службу возложена обязанность ведения и хранения *личных дел* гражданских служащих. Статья 42 «Персональные данные гражданского служащего и ведение личного дела гражданского служащего» Федерального закона № 79-ФЗ определяет основные требования, которые предъявляются кадровой службе при обработке, хранении и персональных данных гражданского служащего. Статья (п. 3) устанавливает, что в личное дело гражданского служащего вносятся его персональные данные и иные сведения, связанные с поступлением на гражданскую службу, ее прохождением и увольнением с гражданской службы и необходимые для обеспечения деятельности государственного органа. Положения о персональных данных государственного гражданского служащего РФ и ведении его личного дела утверждаются Президентом РФ.

30 мая 2005 г. вышел специальный указ Президента РФ «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела» № 609, который определяет порядок получения, обработки, хранения, передачи и любого другого использования персональных данных гражданского служащего, а также ведения его личного дела.

Наиболее важные положения этого указа:

- под персональными данными гражданского служащего понимаются сведения о фактах, событиях и обстоятельствах его жизни, содержащиеся в личном деле гражданского служащего и позволяющие идентифицировать его личность;
- защиту персональных данных гражданских служащих обеспечивает представитель нанимателя в лице руководителя государственного органа, а по его поручению — работники кадровой службы;
- не допускается передача персональных данных гражданского служащего третьей стороне без письменного согласия гражданского служащего, за исключением случаев, установленных законом;

- запрещается получать, обрабатывать и приобщать к личному делу служащего не установленные федеральными законами персональные данные о его политических, религиозных и иных убеждениях, частной жизни, членстве в общественных объединениях, в том числе в профессиональных союзах.

К личному делу гражданского служащего согласно указу приобщаются:

- письменное заявление с просьбой о поступлении на гражданскую службу;
- собственноручно заполненная и подписанная гражданином РФ анкета установленной формы с приложением фотографии;
- документы о прохождении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы;
- копия паспорта и копия свидетельств о регистрации актов гражданского состояния;
- копия трудовой книжки или документа, подтверждающего прохождение военной или иной службы;
- копии документов о профессиональном образовании, профессиональной переподготовке, повышении квалификации, стажировке;
- копии решений о награждении государственными наградами, присвоении почетных, воинских и специальных званий;
- копия акта государственного органа о назначении на должность гражданской службы;
- экземпляр служебного контракта;
- копии актов государственного органа о переводе гражданского служащего на иную должность гражданской службы;
- копии документов воинского учета;
- копия акта государственного органа об освобождении гражданского служащего от замещаемой должности и прекращении служебного контракта;
- аттестационный лист гражданского служащего, прошедшего аттестацию, и отзыв об исполнении им должностных обязанностей за аттестационный период;
- экзаменационный лист гражданского служащего и отзыв об уровне его знаний, навыков и умений и о возможности присвоения ему классного чина;
- копии документов о присвоении гражданскому служащему классного чина;
- копии документов о включении гражданского служащего в кадровый резерв, а также об исключении из кадрового резерва;

- копии решений о поощрении гражданского служащего, а также о наложении на него дисциплинарного взыскания до его снятия;
- сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера;
- медицинское заключение установленной формы об отсутствии у гражданского служащего заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу и ее прохождению.

В личное дело гражданского служащего включаются и некоторые другие документы, установленные законодательно. Служащий имеет право и обязан раз в год знакомиться с материалами своего личного дела, имеет право брать копии, вносить письменные заявления и объяснения. Но он не имеет права требовать изъятия того или иного документа из дела или делать исправления. Личное дело выдается на руки только его обладателю и непосредственному руководителю.

Кадровая служба обеспечивает ведение *Реестра гражданских служащих* в государственном органе. Под Реестром подразумевается перечень работающих в данном государственном органе гражданских служащих с указанием замещаемой должности и кратких сведений из личного дела, зафиксированных на электронном носителе. Федеральный закон № 79-ФЗ (ст. 43) возлагает на представителя нанимателя обязанность вести Реестр гражданских служащих и обеспечивать защиту сведений, занесенных в Реестр, от несанкционированного доступа и копирования.

Реестры федеральных государственных гражданских служащих и реестры государственных гражданских служащих субъектов РФ образуют Сводный реестр государственных гражданских служащих Российской Федерации. Наличие унифицированного Сводного реестра позволит органам по управлению государственной службой осуществлять необходимый мониторинг состояния и движения кадров в государственных органах, их ротацию между государственными органами, в том числе между федеральными и региональными. Порядок и форма ведения Сводного реестра гражданских служащих РФ должны утверждаться указом Президента РФ.

На кадровую службу государственного органа возложены оформление и выдача *служебных удостоверений* гражданских служащих — официального документа, подтверждающего его статус и должностные полномочия. Порядок оформления и выдачи служебных удостоверений устанавливается локальным правовым актом государственного органа. При увольнении гражданского служащего, уходе на пенсию или при его переводе в другой государственный орган служебное удостоверение подлежит обязательной сдаче.

Обеспечение деятельности комиссии по *урегулированию конфликтов интересов* подробно раскрывается в ст. 19 этого же закона. Закон № 79-ФЗ ввел правовую новеллу: конфликт интересов на государственной гражданской службе. Дается легальное определение этого термина, названы возможные условия и признаки возникновения ситуации с конфликтом интересов, предусмотрены механизмы его преодоления, определяются возможные правовые последствия. Административно-правовая и психологическая природа конфликта интересов только начинает исследоваться.

Федеральным законом № 79-ФЗ предусмотрен организационный механизм урегулирования конфликта интересов. Для этого в государственном органе по управлению государственной службой образуются специальные комиссии в соответствии с правовым актом государственного органа и функционируют на постоянной основе. В состав комиссии входят: представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из кадровой службы, правового подразделения и подразделения, в котором служащий, являющийся стороной конфликта, замещает должность); представитель соответствующего органа по управлению государственной службой; представители научных и образовательных учреждений — независимые эксперты. Минимальное число членов комиссии — семеро. До образования органа по вопросам управления государственной службой его представителем может быть представитель вышестоящего управления государственной службы и кадров или руководителя аппарата.

Полномочия и функции этой комиссии утверждены указом Президента РФ от 3 марта 2007 г. № 269 «О комиссиях по соблюдению требования к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликтов интересов».

На кадровую службу государственного органа возложена задача организации и обеспечения *конкурсов* на замещение вакантных должностей гражданской службы и включения гражданских служащих в кадровый резерв. Подробно на эту тему говорится в ст. 22 Закона № 79-ФЗ. В настоящее время конкурс регулируется указом Президента РФ «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» от 1 февраля 2005 г. № 112.

Прежде всего кадровая служба публикует объявление о приеме документов для участия в конкурсе в периодическом печатном издании, а также размещает информацию о проведении конкурса на сайте государственного органа. Конкурс в государственном органе

объявляется по решению руководителя государственного органа при наличии вакансии, замещение которой может быть по закону осуществлено на конкурсной основе.

В объявлении о приеме документов для участия в конкурсе указывается: наименование вакантной должности гражданской службы; требования, предъявляемые к претенденту на замещение этой должности; место и время приема документов; срок, до истечения которого принимаются документы.

Право на участие в конкурсе имеют гражданские служащие, а также граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет и владеющие государственным языком РФ, соответствующие квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы. Документы представляются в кадровую службу в течение 30 дней со дня объявления об их приеме.

После проверки достоверности сведений, представленных претендентами на замещение вакантной должности, представитель нанимателя принимает решение о дате, месте и времени проведения второго этапа конкурса. Для проведения конкурса правовым актом государственного органа образуется постоянная конкурсная комиссия, в состав которой входят:

- представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором служащий, подлежащий аттестации, замещает должность гражданской службы);
- представитель федерального государственного органа по управлению государственной службой или государственного органа субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой;
- представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые в качестве независимых экспертов — специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов.

Затем в назначенное время кадровая служба проводит конкурс на замещение вакантных должностей гражданской службы, в результате которого конкурсная комиссия принимает решение о победителе конкурса.

В соответствии с действующим законодательством кадровая служба обязана организовывать и обеспечивать проведение *аттестации и квалификационных экзаменов* гражданских служащих.

Данному вопросу посвящены ст. 48 и 49 Закона № 79-ФЗ. Цель аттестации — определение соответствия гражданского служащего замещаемой должности. Цель квалификационного экзамена — оценка при решении вопроса о присвоении гражданскому служащему классного чина. В настоящее время аттестация и квалификационный экзамен регулируются указами Президента РФ «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» от 1 февраля 2005 г. № 110 и «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценке их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» от 1 февраля 2005 г. № 111.

Аттестация и квалификационный экзамен гражданских служащих проводятся кадровой службой государственного органа в два этапа: подготовительный и основной (проведение заседания аттестационной комиссии и вынесение решения).

Подготовительный этап является ответственным периодом организации аттестации и квалификационного экзамена. Подготовка к проведению этих мероприятий должна проводиться планомерно и начинаться с организации разъяснительной работы среди служащих о целях, задачах и порядке проведения аттестации и экзамена.

Затем готовится документационная база. Кадровая служба подготавливает, а руководитель государственного органа подписывает правовой акт (приказа) о формировании аттестационной комиссии; об утверждении графика проведения аттестации и квалификационного экзамена; о составлении списков гражданских служащих, подлежащих аттестации и квалификационному экзамену; о подготовке документов, необходимых для работы аттестационной комиссии.

В правовом акте о проведении аттестации и квалификационного экзамена перед руководителями соответствующих подразделений государственного органа ставятся задачи по обеспечению подготовки и проведения этих мероприятий.

Одной из важных задач кадровой службы является создание аттестационной комиссии, которая одновременно является и комиссией для приема квалификационного экзамена.

Состав аттестационной комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые аттестационной комиссией решения.

На втором этапе работы аттестационная комиссия на заседании рассматривает представленные документы, заслушивает сообщение аттестуемого гражданского служащего, а в случае необходимости —

его непосредственного руководителя о профессиональной служебной деятельности.

Обсуждение профессиональных и личностных качеств аттестуемого гражданского служащего применительно к его должностным обязанностям и полномочиям должно быть объективным и доброжелательным.

По результатам аттестации и квалификационного экзамена гражданского служащего принимается положительное и отрицательное решение.

Решение аттестационной комиссии является итоговым юридическим документом, так как именно в этом решении в окончательном виде подводятся итоги аттестации и квалификационного экзамена гражданского служащего. После этого кадровая служба готовит проект приказа для утверждения руководителем государственного органа.

Новая задача кадровой службы государственного органа — организация *заключения договоров* с гражданами на время их обучения в образовательном учреждении профессионального образования с последующим прохождением гражданской службы. Подробно об этой правовой новелле в системе государственной службы говорится в ст. 61 Федерального закона № 79-ФЗ.

Договорной порядок профессионального обучения позволяет реализовать принцип равного доступа к замещению вакантных должностей гражданской службы для граждан РФ, что является организационно-правовым способом профессиональной подготовки и привлечения квалифицированных кадров на гражданскую службу. Указ Президента РФ, регулирующий вопросы заключения такого договора, пока не принят. Координировать данный вопрос по закону должен федеральный орган по управлению государственной службой, который еще не создан. Функции этого органа исполняют федеральные государственные органы в соответствии с возложенными на них функциями.

В настоящее время в соответствии с Положением о целевой контрактной подготовке специалистов с высшим и средним профессиональным образованием, утвержденный постановлением Правительства РФ от 19 сентября 1995 г. № 942, осуществляется целевая контрактная подготовка специалистов с высшим и средним профессиональным образованием из числа лиц, обучающихся за счет федерального бюджета. Задания на подготовку специалистов устанавливается федеральным органом исполнительной власти, имеющим в своем ведении образовательные учреждения в пределах контрольных цифр приема студентов на обучение за счет средств

федерального бюджета. Целевая контрактная подготовка реализуется на основе заключения на добровольных началах договора (контракта) со студентом и конкретным работодателем на обучение.

В договоре предусматриваются обязательства сторон, в том числе обязательство обучаемых замещать по распределению в соответствующем государственном органе государственные должности государственной службы в течение определенного срока (не менее трех лет). При невыполнении обучаемым обязательств замещать по распределению государственную должность государственной службы ему может быть предъявлен иск о возмещении соответствующему государственному органу расходов на свое обучение. Обучаемый, не выполнивший обязательство замещать по распределению должность государственной службы в течение срока, предусмотренного договором, возмещает соответствующему государственному органу расходы на свое обучение.

Расходы на обучение не подлежат возмещению, если государственный орган не обеспечил обучаемому замещение должности государственной службы в течение срока, обусловленного договором, либо обучаемый по состоянию здоровья или иной уважительной причине не может замещать соответствующую должность гражданской службы.

Предложение о заключении договора делается студенту руководителем учебного заведения, в котором он учится, т.е. сами кадровые службы не ищут контрактников.

Важной обязанностью кадровой службы государственного органа является организация *профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки* гражданских служащих. Этому направлению деятельности посвящены ст. 62 Закона № 79-ФЗ, а также указ Президента РФ «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» от 28 декабря 2006 г. № 1474.

Под профессиональной переподготовкой государственных служащих понимается получение дополнительных к базовому высшему образованию новых знаний, позволяющих присвоить служащему новую специализацию и (или) квалификацию. Она осуществляется на основе договоров, заключаемых кадровой службой от лица государственного органа по результатам конкурса с соответствующими аккредитованными образовательными учреждениями.

На профессиональную переподготовку направляются, как правило, служащие, включенные в резерв для выдвижения на должность более высокой группы должностей либо замещающие определенную государственную должность, но не имеющие соответст-

вующего профессионального образования по специальности (специализации), необходимого для выполнения обязанностей по замещаемой государственной должности.

Под повышением квалификации имеется в виду обновление теоретических и практических знаний государственных служащих в целях поддержания уровня их квалификации, достаточного для эффективного исполнения должностных полномочий. Повышение квалификации осуществляется при появлении у государственного служащего дополнительных служебных функций на замещаемых государственных должностях или при необходимости предстоящих должностных перемещений в пределах данной группы должностей.

Повышение квалификации гражданского служащего может осуществляться непосредственно в государственном органе, образовательном учреждении, а также в организации (в том числе за рубежом) без освобождения от выполнения должностных обязанностей или с освобождением от этих обязанностей.

Образовательное учреждение для дополнительного профессионального образования служащих выбирает заказчик — государственный орган по результатам конкурса. Этим занимается кадровая служба. Формы и методы профессиональной переподготовки и повышения квалификации устанавливаются образовательным учреждением, в котором осуществляется обучение, в зависимости от сложности образовательных программ, в соответствии с потребностями государственных органов и на основании заключенных договоров.

Стажировка гражданских служащих проводится кадровой службой в государственных органах или иных организациях в целях возможности замещения новой должности гражданской службы, изучения передового опыта, закрепления теоретических знаний.

Специальной функцией кадровой службы государственного органа является *формирование кадрового резерва*, организация работы с ним и его эффективное использование. Работе с кадровым резервом посвящена ст. 64 Закона № 79-ФЗ.

Эффективное и рациональное использование института кадрового резерва обеспечивает:

- своевременное удовлетворение потребностей в кадрах государственных служащих всех категорий;
- качественный подбор и целенаправленную подготовку кандидатов на выдвижение;
- проверку готовности государственного служащего, зачисленного в резерв, к исполнению обязанностей по должности, планируемой к замещению;

- сокращение периода адаптации государственных служащих, вновь назначенных на более высокие должности государственной службы;
- повышение уровня профессионализма и улучшение качественного состава государственных служащих.

В соответствии с действующим законодательством кадровый резерв формируется с соблюдением трех условий:

- с учетом Сводного реестра государственных гражданских служащих РФ. Сводный реестр является общедокументальной информационной базой, которая обеспечивает единство системы государственной службы РФ;
- поступивших в государственный орган заявлений от гражданских служащих и граждан;
- на конкурсной основе.

Работа кадровой службы с кадровым резервом должна решать такие проблемы, как определение структуры, состава, условий, этапов, форм и методов формирования кадрового резерва. Структура кадрового резерва обусловлена особенностями и спецификой конкретного государственного органа. В каждом государственном органе кадровый резерв формируется, как правило, по группам должностей. Состав кадрового резерва формируется в два этапа. На первом этапе идет поиск, предварительный отбор, изучение и оценка возможных кандидатур кадровыми службами. На втором этапе конкурсные комиссии государственного органа по рекомендации кадровых служб окончательно принимают решение о включении (или невключении) кандидата в состав кадрового резерва.

Важное место при выборе кандидатов в резерв выдвижения занимают изучение их профессиональных и деловых качеств, выработка и применение современных критериев отбора и технологий оценки. При формировании кадрового резерва должны учитываться: результаты служебной деятельности человека, уровень профессионального образования, стаж работы по специальности и стаж государственной службы, возраст, состояние здоровья, общественное мнение о сотруднике, личное желание чиновника. При использовании кадрового резерва не следует допускать выдвижения работника на более высокие должности без прохождения всех служебных ступеней. Кадровые службы в соответствии с планом должны проводить теоретическое обучение кадрового резерва и его практическую подготовку. Главное требование — эффективное использование отобранного и подготовленного кадрового резерва.

Одна из новых задач кадровой службы государственного органа — обеспечение *должностного роста* гражданских служащих.

Но должностной рост чиновника не может быть автоматическим. Содействие должностному росту служащих со стороны кадровой службы и руководителей должно осуществляться на принципах объективности, беспристрастности, равенства, социальной справедливости, демократизма, гласности и конкурсной основе. Служебная карьера в соответствии с Федеральным законом № 79-ФЗ, ст. 60, п. 1, более всего зависит от двух условий:

- заслуг гражданского служащего в профессиональной служебной деятельности и его деловых качеств;
- уровня профессионального мастерства гражданского служащего.

В кадровой работе должны быть исключены «теневые» принципы выдвижения кадров. Во главу угла кадровой политики должен быть поставлен профессионализм работника.

Ответственной задачей кадровой службы является организация проверки достоверности предъявляемых гражданином персональных данных и иных сведений при поступлении на гражданскую службу, а также оформление допуска установленной формы к сведениям, составляющим государственную тайну. Решение данной задачи конкретизируется в ст. 16, 17 и 20 Федерального закона № 79-ФЗ.

Согласно действующему законодательству персональные данные о гражданском служащем кадровым работникам следует получать у него лично. Однако при этом сохраняется вероятность предоставления недостоверных сведений. Особенно это касается дипломов о высшем профессиональном образовании, подлинность которых нужно проверять. Поэтому кадровые службы государственного органа наделены правом проверки достоверности представляемых гражданином при поступлении на гражданскую службу персональных данных и иных сведений, в том числе путем направления запросов в различные организации. Порядок проведения таких проверок установлен указом Президента РФ от 1 июля 1998 г. № 641. В любом случае ответственность за заведомо ложные сведения несет персонально лицо, их представившее.

Гражданская служба часто связана с владением конфиденциальной информацией — с государственной и не служебной тайной. Наиболее строгий режим такой охраны установлен в соответствии с Законом РФ «О государственной тайне» (1993) для сведений, относящихся к государственной тайне. Кадровая служба в соответствии со статусом должности определяет порядок доступа гражданского служащего, замещающего эту должность, к сведениям, относящимся к государственной тайне. Допуск гражданских служащих к государственной тайне осуществляется в добровольном порядке. Но отказ служащего от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляю-

щими государственную тайну, может повлечь за собой его увольнение с государственной службы.

Объем проверочных мероприятий зависит от степени секретности сведений, которым будет допущено оформляемое лицо. Организация доступа должностного лица к сведениям, составляющим государственную тайну, и контроль возлагаются на руководителя государственного органа, а также на структурное подразделение по защите государственной тайны. Кадровая служба лишь оформляет допуск установленной формы.

Перечень сведений, относящихся к служебной тайне или служебной информации, утверждается руководителем каждого государственного органа по представлению кадровой службы. Здесь важно знать меру и не засекретить абсолютно все сведения о работе государственного органа и служащих. В этом случае будет нарушена ст. 4 Федерального закона № 79-ФЗ, которая устанавливает в качестве принципа гражданской службы доступность информации о гражданской службе.

Отдельная задача кадровой службы — организация *проведения служебных проверок*. Решение данной задачи регулируется ст. 59 «Служебная проверка» Закона № 79-ФЗ. Служебная проверка проводится по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего. Проведение служебной проверки поручается кадровой службе с участием правового подразделения и профсоюза (если есть) данного государственного органа. Служебная проверка должна быть проведена в течение одного месяца со дня принятия решения о ее проведении.

Результаты проверки сообщаются руководителю государственного органа в форме письменного заключения, в котором указываются факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки, а также предложения о применении или неприменении к служащему дисциплинарного взыскания. Письменное заключение подписывается руководителем кадровой службы и другими участниками служебной проверки и приобщается к личному делу служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка.

Новая задача, которая была поставлена перед кадровой службой в Федеральном законе № 79-ФЗ, — организация *проверки сведений о доходах*, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также *соблюдения* гражданскими служащими *ограничений*, установленных законом.

Кадровые службы не наделены полномочиями проводить оперативно-розыскную работу, дознание, следствие и иные действия, свойственные специальным службам по установленной компетен-

ции. В этой связи кадровые подразделения лишь организуют, но сами не проводят проверку сведений о доходах, о соблюдении запретов и правоограничений и т.д.

Сведения о полученных гражданским служащим доходах и принадлежащем ему имуществе, которые подаются ежегодно до 30 апреля, следует рассматривать как одно из направлений в обеспечении принципа доступности информации о гражданской службе и как форму антикоррупционных действий государства.

Перечень запретов и ограничений, связанных с гражданской службой (ст. 16—17), достаточно широк. Наибольшую важность имеет запрет на осуществление чиновником предпринимательской деятельности. Нацеленность на получение прибыли является ключевым критерием в определении предпринимательской деятельности. Гражданским служащим запрещено заниматься любыми видами деятельности, которые могут быть отнесены к предпринимательской, — производство, реализация товаров, оказание услуг и т.д., но не запрещает этого членам их семей и близким родственникам.

Наконец, кадровая служба обязана *консультировать* гражданских служащих по правовым и иным вопросам гражданской службы. Такое консультирование не должно выходить за рамки специальных знаний работников кадровой службы и должно касаться вопросов прохождения гражданской службы — аттестации, денежного содержания, служебной проверки, ухода на пенсию и т.д.

Приведенный перечень функций кадровой работы, осуществляемой в государственном органе, не является исчерпывающим. По решению руководителя государственного органа на кадровые службы могут возлагаться и другие функции.

18.2. Кадровая служба государственного органа

Кадровая служба государственного органа — это подразделение в структуре государственной службы, которое выполняет функции и задачи, установленные ст. 44 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ о кадровой работе.

Кадровая служба должна практически обеспечивать реализацию руководством государственного органа его задач и функций, занимаясь решением организационно-управленческих задач, формированием кадрового состава, профессиональным развитием персонала, анализом и регулированием служебного продвижения госслужащих, применяя наиболее эффективные кадровые технологии.

Функции, полномочия и структура кадровой службы государственного органа определяются Положением о подразделении госу-

дарственного органа по вопросам государственной службы и кадров, которое, согласно Федеральному закону № 79-ФЗ (ст. 44, п. 2), должно утверждаться в каждом государственном органе его руководителем. Как правило, это подразделение в государственном органе называется управлением государственной службы и кадров. Оно выполняет две базовые функции: занимается вопросами организации и прохождения государственной службы и собственно кадровой работой — поиском, отбором, укомплектованием штатов и кадровым делопроизводством.

Кадровая служба имеется в каждом государственном органе. Но ее социальный и функционально-правовой статус пока низок по сравнению с кадровыми службами в зарубежных странах, где работа с людьми, управление их профессиональным и личностным развитием давно стали приоритетными.

Положение о кадровой службе — документ, определяющий общие вопросы организации кадровой службы, ее основные цели, задачи и функции, права и обязанности, ответственность и порядок взаимоотношений с другими структурными подразделениями государственного органа.

Типовое Положение о кадровой службе может включать в себя следующие разделы:

Раздел 1. Общие положения.

Раздел 2. Основные задачи кадровой службы (по ст. 44 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ). В деятельности современной кадровой службы выделяются два основных направления — вопросы кадровой практики и вопросы государственной службы. Не случайно многие кадровые подразделения государственных органов сейчас называются управлениями государственной службы и кадров (раньше назывались управлениями кадров).

Раздел 3. Структура кадровой службы. Структура и штатная численность кадровой службы утверждаются в установленном порядке руководителем органа. Структура (наименование и количество отделов) зависит от профессиональной специфики государственного органа. Численность работников кадровой службы, как правило, определяется из расчета: один специалист на 50 сотрудников. В ее состав входят специалисты, занятые профессиональным отбором, адаптацией и определением профпригодности работников; обучением кадров; соблюдением норм служебного и трудового права; оценкой кадров, определением и развитием их потенциальных спо-

собностей; оформлением и учетом персонала, ведением кадрового делопроизводства и т.д.

Раздел 4. Права и обязанности руководителя кадровой службы. Руководитель кадровой службы подчиняется непосредственно руководителю государственного органа. Он возглавляет работу службы, реализует задачи, возложенные на нее, и несет персональную ответственность за ее деятельность. Руководитель имеет право: утверждать перспективный план кадровой работы в государственном органе; готовить проекты документов по вопросам поступления на государственную службу, ее прохождения и должностного роста сотрудников; давать обязательные для исполнения указания работникам аппарата государственного органа по вопросам, относящимся к компетенции кадровой службы; осуществлять подбор и расстановку персонала в кадровой службе; согласовывать разрабатываемые в государственном органе проекты приказов, инструкций и т.п.; вносить руководителю государственного органа предложения о поощрении или привлечении к дисциплинарной ответственности служащих и т.д. Периодически, не менее двух раз в год, он представляет руководству государственного органа анализ состояния кадровой работы.

Раздел 5. Основные требования к квалификации работников кадровой службы. Работники кадровой службы должны в максимальной степени соответствовать квалификационным требованиям, предъявляемым к их должностям. На кадровой службе должны находиться специалисты, как правило, с высшим гуманитарным образованием, имеющие опыт практической управленческой и кадровой работы и хорошо знающие служебное и трудовое право. Наиболее приемлемыми являются специальности (профессиональное образование): «государственное и муниципальное управление», «юриспруденция», «управление персоналом», «социология», «психология».

На сегодняшний день главным кадровым органом страны является *Управление Президента РФ по кадровым вопросам и государственным наградам*. В Положении об Управлении, утвержденном указом Президента РФ от 25 июня 2005 г. № 799, фиксируются задачи, функции и права этого подразделения.

Управление является самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ. Основными задачами Управления являются:

- участие в обеспечении реализации Президентом РФ его конституционных полномочий по решению кадровых вопросов, а также вопросов, касающихся награждения государственных наградами России и присвоения почетных званий РФ;

- осуществление в пределах своей компетенции контроля за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента РФ по кадровым вопросам и вопросам, касающимся государственных наград;
- подготовка предложений Президенту РФ по вопросам осуществления кадровой политики и единой политики в области государственных наград;
- обеспечение деятельности Российского организационного комитета «Победа», Комиссии по государственным наградам при Президенте РФ, Комиссии при Президенте РФ по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов, а также в пределах своей компетенции деятельности иных совещательных и консультативных органов при Президенте РФ;
- кадровое и организационно-штатное обеспечение деятельности Администрации Президента РФ.

Наряду с этими четырьмя основными Управление выполняет много других функций.

Для осуществления своих задач и функций управление имеет право:

- запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ, от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также от организаций и должностных лиц;
- пользоваться базами данных Администрации Президента РФ и федеральных органов исполнительной власти;
- привлекать для осуществления отдельных работ ученых и специалистов, в том числе на договорной основе.

Руководство деятельностью Управления осуществляет начальник Управления, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по представлению руководителя Администрации Президента.

Структурно Управление состоит из 12 департаментов: военной кадровой политики, кадровой политики в специальных службах, кадровой политики в правоохранительных органах, кадровой политики в органах судопроизводства и прокуратуры, инспектирования и контроля работы с кадрами, работы с персоналом Администрации Президента РФ, правового обеспечения, анализа кадровых процессов и перспективного планирования, государственной наградной политики, организации вручения государственных наград, по обеспечению деятельности консультативных органов, организационно-технического обеспечения. Штатная численность Управления — около 150 человек.

В федеральной законодательной ветви власти — Государственной Думе РФ в рамках ее центрального аппарата создана и функционирует своя кадровая служба — *Управление государственной службы и кадров*. Это кадровое подразделение состоит из следующих отделов: по работе с депутатами и их помощниками; по работе с персоналом аппарата Государственной Думы; обеспечения прохождения государственной службы и повышения квалификации; специальных работ. Наряду с этим есть своя служба делопроизводства. Аналогичное подразделение имеется и в верхней палате Федерального Собрания — Совете Федерации. Оно также называется Управлением государственной службы и кадров.

В администрациях субъектов РФ существуют свои структурные подразделения по кадровым вопросам, имеющие разные наименования, задачи и функции, — департаменты, управления, отделы. Например, в правительстве Москвы функционирует Управление государственной службы и кадров. Структурно оно состоит из отделов государственной службы; учета персонала; профессиональной переподготовки и повышения квалификации; государственных наград; руководящих кадров и государственных структур.

О том, насколько эффективна сегодня работа кадровых служб государственных органов, в какой-то мере можно судить по данным социологических опросов респондентов — служащих и экспертов. Основными приоритетами кадровой работы на государственной службе названы (по убывающей): повышение авторитета и престижа государственной службы, профессиональное развитие государственных служащих, защита государственной службы от непрофессионалов, защита госслужащих от кадрового волюнтаризма руководителей, обеспечение открытости кадровой политики на государственной службе, подготовка специалистов для кадровых служб и органов управления государственной службой. На вопрос, какие меры необходимо принять для повышения эффективности государственной кадровой политики и работы, респонденты-служащие ответили (по убывающей): создать более гибкую и прогрессивную систему оплаты труда, обеспечить профессиональный отбор и подбор кадров, не допускать участия госслужащих в политическом противоборстве, повысить профессиональный уровень работников кадровых служб, осуществлять объективный конкурсный отбор кадров и объективную оценку персонала, наладить служебный и общественный контроль за кадровой работой¹.

¹ *Социологические исследования в системе государственной службы*. 1992—2002. С. 216.

Выводы очевидны: руководителям государственных органов и руководителям кадровых служб следует обратить более пристальное внимание на вопросы открытости проводимой кадровой политики и кадровой деятельности, пресечения фактов субъективизма и кадрового произвола, повышения уровня правовой и социальной защищенности персонала, роста его профессионального уровня и обеспечения должностного роста, содействия не на словах, а на деле служебной карьере.

Практика свидетельствует, что *приоритетными задачами и направлениями* работы кадровых служб государственных органов на ближайшее время должны стать:

- внедрение новой системы поиска и отбора кадров государственной службы;
- обеспечение устойчивого и непрерывного профессионального развития персонала государственных органов;
- формирование и рациональное использование кадрового резерва;
- планирование и реализация служебной карьеры;
- становление единой системы государственных гарантий и социальной защиты государственных служащих;
- активизация государственного и общественного контроля за соблюдением законодательства о государственной службе и кадровой деятельности;
- согласование вопросов взаимодействия, соподчиненности с государственными органами по управлению государственной службой по предметам ведения и дифференциации задач и осуществляемых функций.

Представляет интерес оценка самих государственных служащих по данной проблеме. На вопрос, какие меры, необходимо принять для повышения эффективности работы кадровых служб федеральных органов власти, были получены такие ответы (по убывающей): совершенствовать специальную подготовку работников кадровых служб, совершенствовать законодательство по проблемам государственной службы, разработать стратегию и тактику кадрового обеспечения государственной службы, повысить правовой и социальный статус кадровых служб, совершенствовать информационно-аналитическое обеспечение работы с кадрами, улучшить техническое оснащение кадровых служб¹.

¹ *Социологические исследования в системе государственной службы.* 1992—2002. С. 217.

Формирование кадрового состава гражданской службы

- 19.1. Квалификационные требования к должностям государственной гражданской службы
 - 19.2. Теоретические и организационные основы отбора персонала
 - 19.3. Способы замещения государственных должностей
-

19.1. Квалификационные требования к должностям государственной гражданской службы

Важную роль в формировании кадрового состава и отборе персонала на гражданскую службу играют квалификационные требования к должностям гражданской службы.

Под квалификационными требованиями понимаются единые профессиональные и иные критерии и признаки, предъявляемые к соискателям той или иной должности гражданской службы. Они определяют степень и уровень профессиональной подготовленности человека к определенному виду деятельности на государственной службе.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ¹ определяет следующие основные квалификационные требования:

- к уровню профессионального образования;
- к стажу гражданской службы;
- к стажу (опыту) работы по специальности;
- к профессиональным знаниям и навыкам.

Эти требования к должностям гражданской службы относятся ко всей системе должностей и являются общими для всех гражданских служащих РФ независимо от уровня занимаемой должности. Они одинаково обязательны как для лиц, поступающих на гражданскую службу, так и для гражданских служащих.

Квалификационные требования к конкретным должностям гражданской службы устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей.

¹ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Ст. 12.

Уровень профессионального образования. Поскольку гражданская служба РФ является профессиональной служебной деятельностью, то гражданские служащие обязаны иметь соответствующее замещаемой должности образование, необходимый уровень которого устанавливается Федеральным законом № 79-ФЗ.

Для замещения должностей категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» всех групп должностей гражданской службы, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей необходимо высшее профессиональное образование по специализации должностей гражданской службы. Федеральный закон № 79-ФЗ не говорит об обязательности наличия высшего образования по специальности «Государственное и муниципальное управление», как ранее требовал прежний закон о государственной службе, но данная специальность наряду с «юриспруденцией» и сейчас остается приоритетной на государственной службе. Содержание этих специальностей соответствует специализации должностей гражданской службы всех уровней.

Для замещения должностей гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей достаточно иметь среднее профессиональное образование, соответствующее профилю деятельности служащего. Прежний закон разрешал наличие среднего профессионального образования только для младшей группы должностей.

Требования к стажу гражданской службы или стажу (опыту) работы по специальности. Квалификационные требования к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности для федеральных гражданских служащих устанавливаются указом Президента РФ, для гражданских служащих субъекта РФ — законом субъекта РФ. Стаж государственной службы дает право служащему не только на замещение соответствующих должностей, но и на получение надбавки за выслугу лет и выплате вознаграждения при выходе на пенсию.

Требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей гражданского служащего, предъявляются в целях повышения уровня его профессионализма и компетенции, необходимых для эффективного исполнения должностных обязанностей. Имеется в виду знание Конституции РФ, федеральных законов и других нормативно-правовых актов, касающихся государственного управления и государственной службы, вплоть до должностного регламента.

Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам гражданских служащих по конкретной должности устанавливаются нормативным актом государственного органа с учетом его задач и функций и включаются в должностной регламент служащего.

На гражданской службе России имеются общие квалификационные требования, предъявляемые для всех должностей, которые были изложены выше. Кроме общих предъявляются и особые квалификационные требования к каждой конкретной должности. Поэтому квалификационные требования к должностям гражданской службы устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей.

Требования к конкретным должностям гражданской службы находят свое выражение и реализуются в *должностном регламенте* гражданского служащего. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ впервые определил содержание этого важного документа. Вся профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, утверждаемым представителем нанимателя и являющимся составной частью административного регламента государственного органа.

В должностной регламент включаются:

- квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемые к гражданскому служащему, замещающему соответствующую должность гражданской службы, а также к образованию, стажу государственной службы или стажу (опыту) работы по специальности;
- должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего;
- перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения;
- перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и проектов управленческих и иных решений;
- сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений;
- порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также с организациями;
- перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа;
- показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности служащего;

Результаты исполнения должностного регламента служащим учитываются руководством при проведении конкурса на замещение более высокой вакантной должности гражданской службы, аттестации, квалификационного экзамена, планировании служебной карьеры работника.

Наряду с этим Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ (ст. 21) предъявляет иные обязательные требования к поступлению на гражданскую службу и нахождению на ней. Их можно назвать условиями, или критериями поступления на гражданскую службу и нахождения на ней. Они были уже рассмотрены ранее.

19.2. Теоретические и организационные основы отбора персонала

Важнейшим направлением деятельности руководителей и кадровых служб является укомплектование штатных должностей своей организации добросовестными, профессионально подготовленными кадрами.

В кадровой политике и практике отбор персонала занимает одно из центральных мест. Это сложная кадровая технология со своей структурой, принципами и функциями.

Среди кадровых технологий одной из важнейших является *отбор персонала* на должности — это комплексная кадровая технология, обеспечивающая соответствие качеств человека требованиям вида деятельности или должности в организации. Содержание этой кадровой технологии формировалось на протяжении всей человеческой истории в тесной связи с развитием управленческой деятельности.

Институт отбора персонала на гражданскую службу представляет собой систему мероприятий субъектов отбора, обеспечивающих формирование такого состава государственных гражданских служащих, количественные и качественные характеристики которого отвечали бы целям и задачам государственной гражданской службы.

Сущность отбора кадров заключается в идентификации, сопоставлении, измерении, соотносении наиболее общих требований, выдвигаемых организацией, сферой деятельности, с характеристиками персонала, конкретного человека. Это выделение из общего числа претендентов необходимого количества людей по определенным критериям при отказе (отсеивании) в востребованности к остальным, т.е. отбор наиболее подходящих кандидатов из резерва, созданного в ходе подбора. В департаментах управления персона-

лом передовых компаний принято правило: выбирать человека, имеющего наилучшую квалификацию для выполнения фактической работы на искомой должности, а не кандидата, который представляется наиболее подходящим для продвижения по службе.

Отбор персонала на гражданскую службу в целом тождествен правовому институту формирования кадрового состава гражданской службы, установленному Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ. Статья 60 данного закона определяет принципы формирования кадрового состава гражданской службы и приоритетные направления. Эти принципы и приоритеты относятся в большей степени к прохождению гражданской службы, а не к поступлению на нее.

Чиновник на протяжении своей активной профессиональной служебной деятельности неоднократно участвует в процедуре отбора. К настоящему времени в отечественной и зарубежной практике государственной службы накоплено немало способов, обеспечивающих отбор персонала при поступлении на государственную службу и прохождении ее. Следует различать два вида отбора:

1) первичный — отбор при поступлении на государственную гражданскую службу;

2) пролонгированный отбор, многократно проводимый в период нахождения на государственной службе, — отбор на вакантные должности в процессе прохождения службы.

При *первичном отборе* на гражданскую службу происходит идентификация его характеристик кандидата с требованиями, выдвигаемыми как государством, государственным органом в целом, так и конкретной должностью, ее предметной областью. На этом этапе отбора приоритетное значение имеют социально-профессиональные характеристики кандидата и формальные критерии отбора — уровень профессионального образования, стаж службы и опыт работы по специальности и другие.

В процессе первичного отбора персонала на государственную гражданскую службу прежде всего решаются задачи комплектования должностей гражданской службы исходя из наиболее общих требований к кандидату как носителю определенных социальных и профессиональных качеств.

Поступление кандидата на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы.

Пролонгированный отбор, т.е. отбор в период прохождения гражданской службы, проводится в процессе служебного продвижения и

изменения должностного статуса служащего. Он осуществляется при внутриорганизационном должностном перемещении ротации кадров, формировании резерва кадров, сокращении штатов и в других случаях прохождения государственной гражданской службы.

Пролонгированный отбор на гражданской службе РФ нормативно установлен и определен ст. 60 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ. Эта статья определяет принципы формирования кадрового состава гражданской службы и приоритетные направления.

Принципы:

- назначение на должность гражданской службы с учетом заслуг и деловых качеств гражданского служащего;
- совершенствование профессионального мастерства гражданских служащих.

Приоритетные направления:

- профессиональная подготовка гражданских служащих, их переподготовка, повышение квалификации и стажировка в соответствии с программами профессионального развития гражданских служащих;
- содействие должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе;
- ротация гражданских служащих;
- формирование кадрового резерва на конкурсной основе и его эффективное использование;
- оценка результатов профессиональной служебной деятельности посредством проведения аттестации и квалификационного экзамена;
- применение современных кадровых технологий при поступлении на гражданскую службу и ее прохождении.

Пролонгированный отбор существует не только при должностном перемещении — он осуществляется при распределении служебных задач, которые выполняются служащими по поручению руководителя в повседневной деятельности организации. Не обходится без отбора и организация профессиональной учебы персонала. Наконец, отбор существует и при решении задач сокращения персонала в организации, переводе сотрудника из одного структурного подразделения в другое и при его увольнении. В ходе этих разновидностей отбора приоритет имеют служебно-профессиональные характеристики человека, поскольку социальные характеристики, как правило, адекватны требованиям государственной службы.

Поскольку отбор персонала представляет собой одну из сложных кадровых технологий, то для ее осуществления руководителям

и кадровым службам важно соблюдать необходимые условия. При отборе кадров необходимо:

- определить общие характерные черты государственной гражданской службы как правового, организационного, социального института и на их основе сформулировать существенные социальные требования к человеку (претенденту на должность);
- определить характер и задачи профессиональной служебной деятельности государственного служащего, задаваемые службой по обеспечению выполнения функций государства;
- раскрыть содержание и характер основных правовых квалификационных требований, предъявляемых к поступающему на гражданскую службу;
- сформулировать и официально установить с учетом специализации должности гражданской службы необходимые квалификационные и профессиональные требования к претендентам на замещение конкретной должности государственной гражданской службы;
- сформулировать и схематично отобразить профессиограмму конкретной должности гражданской службы;
- изучить, используя разнообразные методы, способности претендентов на должности и произвести их идентификацию (сопоставление, сравнение) с требованиями соответствующей должности гражданской службы;
- установить полномочия субъекта и объекта отбора кадров;
- проверить подлинность представленных на конкурс документов;
- установить порядок и процедуру проведения конкурсного отбора кадров на гражданскую службу и оформления его результатов.

Отбор персонала необходимо отличать от подбора. В России не существует правового определения отбора и подбора кадров на государственную службу. В обычной деятельности понятия «отбор» и «подбор» руководителями и кадровыми работниками зачастую используются как синонимы, что не всегда соответствует содержанию кадровой деятельности и реализуемым кадровым технологиям. В принципе это разные кадровые технологии.

В процессе отбора происходят поиск и наем людей на конкретные вакантные должности государственной гражданской службы, отвечающих установленным квалификационным требованиям к этой должности. При подборе, наоборот, осуществляется

поиск должности под конкретного человека, имеющего профессиональное образование и большой опыт службы. В данном случае происходит идентификация требований различных должностей и видов деятельности в сфере государственной службы с известными возможностями, накопленным профессиональным опытом, стажем, способностями того или иного человека.

Есть и иное понимание подбора кадров, как подбор на освободившуюся должность гражданской службы из уже отобранных в кадровый резерв кандидатур.

В процессе отбора кадров на государственную гражданскую службу решаются задачи формирования кадрового состава гражданской службы, укомплектования персонала органов государственной власти исходя из квалификационных требований и соответствующих критериев.

Существует несколько *видов отбора персонала* на государственную гражданскую службу: профессиональный, интеллектуальный, психологический, медицинский и др.

Главный — *профессиональный отбор*, представляющий собой процедуру идентификации характеристик человека и требований конкретной должности гражданской службы. В практической работе по управлению персоналом государственной службы профессиональный отбор занимает одно из важных мест в деятельности как руководителей государственных органов, так и кадровых служб. Потребность в нем обусловлена постоянной необходимостью комплектования государственной службы подходящими для этого профессионалами, имеющими высокий уровень профессионального мастерства и деловых качеств.

Критерии профессионального отбора обусловлены той предметной областью, которая составляет содержание должностных функций или требований профессионального вида деятельности.

В ходе профессионального отбора человек подбирается на должность с учетом:

- уровня и профиля профессионального образования;
- стажа гражданской службы и опыта работы по специальности;
- его профессиональных способностей;
- личностных качеств;
- знаний, навыков, умений, т.е. профессионального опыта;
- успешности предыдущей профессиональной деятельности.

Существует потребность в *интеллектуальном отборе* государственных гражданских служащих, поскольку важным критерием отбора людей становится их интеллект, кругозор, уровень правовой и общей

культуры, умение анализировать ситуацию, делать обобщающие выводы и формулировать научно-практические рекомендации.

Важным элементом отбора лиц на гражданскую службу является *психологический отбор*. С его помощью осуществляется идентификация психологической структуры профессиональной деятельности и психологических характеристик и особенностей личности.

Исходя из специфики должностей государственной гражданской службы, в структуру отбора обязательно включается *медицинский отбор*.

В структуре отбора следует различать профессиональный отбор и профессиональный подбор. Очень часто возникает необходимость поиска должностей, видов деятельности под профессиональные способности и профессиональный опыт человека. В данном случае речь идет о профессиональном подборе.

С внедрением в практику работы кадровых служб технологий планирования карьеры служащих, организации планомерной работы с резервом кадров, реализации выводов аттестации служащих потребность в профессиональном подборе существенно возрастет. Его важнейшая задача состоит в том, чтобы рационально распорядиться профессиональным потенциалом государственного служащего путем нахождения для него таких должностей, где его профессиональный опыт реализуется максимально эффективно.

Профессиональный отбор персонала на государственную службу строится на основе *принципов* — наиболее общих требований, предъявляемых к содержанию, организации, критериям этой кадровой технологии.

Базовые принципы отбора на государственную службу основываются на важнейших конституционных положениях. К числу базовых принципов относят следующие.

1. Законность, которая вытекает из самой природы Конституции страны. Он требует проведения порядка и процедуры отбора кадров на гражданскую службу в строгом соответствии с нормами закона. В отличие от других видов деятельности государственная служба строится только на основе законодательных норм и положений — федеральных законов № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. и № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. Поэтому организация отбора кадров в государственной службе требует четкой и обоснованной на нормах права системы требований.

2. Равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объедине-

ниям, а также других обстоятельств. Содержание данного принципа вытекает из конституционных основ правового статуса личности в обществе. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

3. Право граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей — органы государственной власти и органы местного самоуправления. Поступление на государственную гражданскую службу и нахождение на ней представляют собой одну из форм участия граждан в управлении делами государства и общества, поскольку гражданская служба — это административный институт государства.

4. Право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессии.

5. Запрещение любых форм дискриминации граждан по признакам социальной, половой, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

6. Принцип равного доступа граждан Российской Федерации к государственной службе. Смысл этого принципа состоит в том, что правом поступления (доступа) на государственную службу наделен каждый гражданин. Но прием на службу не осуществляется автоматически; он обусловлен нормативно установленными требованиями.

Этот принцип означает, что приоритетного права поступления на государственную службу нет ни у одного гражданина. Реализация этого принципа в обязательном порядке требует разработки и утверждения квалификационных требований по каждой должности гражданской службы, закрепленных в должностных регламентах.

7. Принцип защиты сведений о личной жизни и неприкосновенности частной жизни гражданского служащего. Ряд положений Конституции Российской Федерации гарантируют права гражданина и гражданского служащего на неприкосновенность личной тайны, защиты чести, недопустимости без его согласия сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни. Эти нормы требуют руководствоваться ими в практике отбора граждан на государственную службу.

Особенно важно в организации отбора персонала учитывать норму Конституции РФ о том, что «никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам». Для практики отбора граждан на государственную службу это положение означает, что только при добровольном согласии гражданина можно использовать незапрещенные процедуры оценки

его личностных, профессиональных и иных качеств (например, проверка на полиграфе).

Ряд принципов, на которых строятся государственная гражданская служба Российской Федерации и отбор кадрового состава, следует рассматривать как *специальные* принципы отбора.

1. *Профессионализм и компетентность* лиц, поступающих на государственную службу. Он устанавливает основные требования к профессиональному отбору на должности гражданской службы.

2. При отборе граждан на государственную службу важно учитывать принцип *единства основных требований*, предъявляемых к государственной службе. Применительно к практике отбора это означает, что должны быть установлены единые правила при поступлении граждан на службу, критерии оценки при проведении конкурса и т.д. Из этого принципа вытекает и единство критериев, а также ограничений, устанавливаемых при приеме и нахождении граждан на государственной гражданской службе.

3. Принцип *независимости государственных служащих* от частных интересов каких-либо политических и общественных объединений, бизнес-структур, социальных групп, юридических и физических лиц в ходе приема граждан на государственную службу или продвижения по ней.

Руководителям государственных органов и их структурных подразделений, кадровым службам при приеме на государственную службу следует дистанцироваться от излишних рекомендаций негосударственных структур, отдельных физических лиц.

Гражданам, поступающим на государственную службу, следует абстрагироваться от социальных отношений, в которые они ранее были включены, от их ценностных ориентаций, политических, религиозных, корпоративных и иных пристрастий.

Теория и практика отбора кадрового состава на государственную гражданскую службу позволяют выявить и сформулировать основные *функции* этой кадровой технологии. К ним следует отнести следующие:

- укомплектование кадрового состава государственной службы;
- кадровая селекция кандидатов на государственную службу;
- охрана государственных органов от тех людей, которые по формальным признакам и критериям не удовлетворяют требованиям, предъявляемым к должностям государственной службы;
- функция защитного механизма общества и государства от непрофессионалов — людей, не владеющих соответствующими профессиональными качествами и не способных их приобрести в будущем;

- формирование, подготовка и рациональное использование кадрового резерва;
- функция механизма накопления профессионального опыта предшествующих поколений. Смысл ее состоит в том, что, чем более способен человек усвоить накопленные профессиональные знания, овладеть соответствующими умениями, навыками, тем активнее и быстрее он это сделает. Поэтому эта функция профессионального отбора всецело работает на качество и высокие темпы накопления и приращения профессионального опыта и мастерства;
- рациональное использование и увеличение профессиональных возможностей человека, оказание помощи в его профессиональном самоопределении при поступлении на государственную службу, пролонгированный профессиональный отбор государственных служащих.

Руководители структурных подразделений и кадровые службы государственных органов должны уметь выявлять таланты, способности человека, его профессиональную предрасположенность. Совместно они должны развивать эти способности и создавать условия для реализации профессиональных способностей служащего.

19.3. Способы замещения государственных должностей

Способы замещения государственных должностей, в том числе гражданской службы, возможны разные. Отбор персонала, т.е. прием на гражданскую службу или выдвижение на вышестоящую должность гражданской службы, завершается замещением должности государственной гражданской службы на основании соответствующего нормативного акта о назначении на должность.

Замещение должности — это способ приобретения гражданином соответствующего должностного статуса, оформленного назначением.

Назначение на должность — это юридическое оформление (закрепление) должностного статуса государственного служащего, произведенное органом власти и выраженное в форме распорядительного документа — постановления, приказа и т.д.

К основным способам замещения государственной должности следует отнести конкурс, избрание, выбор, выборы. Все они имеют свои методики и техники отбора и отражены в законодательных актах Российской Федерации.

Конкурс на замещение должности — основной способ формирования кадрового состава гражданской службы. Порядок и условия проведения конкурса на гражданской службе Российской Федера-

ции определены нормативно — в ст. 22 «Поступление на гражданскую службу и замещение должности гражданской службы по конкурсу» Федерального закона № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. и в указе Президента РФ «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» № 112 от 1 февраля 2005 г.

Конкурс на замещение должности гражданской службы — это определение в соответствии с условиями конкурса из числа кандидатов на замещение должности гражданской службы кандидата, наиболее соответствующего требованиям этой должности. Для конкурса требуется: обязательное наличие не менее двух претендентов на замещение должности, органа, уполномоченного оценивать характеристики конкурсантов (государственные конкурсные комиссии), критерии оценки претендентов, процедуры проведения конкурса.

Победителем конкурса становится тот кандидат, показатели которого выше показателей других претендентов. Результаты конкурса, оформленные решением конкурсной комиссии, являются необходимым и достаточным основанием для назначения на должность гражданской службы. На государственной гражданской службе РФ без конкурса могут замещать должности лишь младшей группы должностей.

Основной формой замещения вакантных должностей государственной гражданской службы по конкурсу является конкурсиспытание.

Избрание на должность — это определение из числа кандидатов на замещение должности одного специально уполномоченным коллективным органом власти. Для этого способа замещения должности, как правило, обязательно наличие у претендентов формальных признаков для участия в процедуре избрания. Избрание на должность может быть безальтернативным — претендентов не обязательно должно быть более одного. Этот способ замещения должности используется в настоящее время в законодательных органах государственной власти и органах местного самоуправления Российской Федерации. Например, избрание из числа депутатов председателя Государственной Думы, председателей региональных законодательных собраний, избрание спикера Совета Федерации, председателя ЦИК.

Выбор на должность — это определение из числа претендентов на замещение должности одного органом либо государственным должностным лицом. Этот способ замещения должности не обязательно требует гласного обсуждения кандидатов (или их докумен-

тов) и обоснования мотивов выбора. Этот способ замещения должности характерен для высших должностей, замещение которых осуществляется по решению лиц, замещающих должности политиков. Например, выбор Президентом РФ кандидатуры на пост Председателя Правительства РФ, федерального министра, руководителя федерального ведомства. Выбор на должность производится также на гражданской службе — для группы младших должностей государственной гражданской службы, где не проводится конкурс.

Выборы на должность — это определение из числа претендентов на должность одного путем голосования (открытого или тайного) членами коллектива, выборщиками, избирателями — электоратом. Результаты выборов являются необходимым и достаточным условием для занятия должности, не требующим утверждения. Это основной способ занятия высших государственных должностей и органов местного самоуправления, а также должностей в общественных объединениях, политических партиях, научных и других организациях. Всенародные выборы Президента РФ — типичный пример данного вида замещения государственной должности. К этому типу замещения должности относятся выборы председателя политической партии, президента Российской академии наук и т.д.

Кадровые технологии оценки персонала государственной гражданской службы

- 20.1. Теоретические основы и методика оценки персонала государственной гражданской службы
 - 20.2. Конкурс и испытание при поступлении на гражданскую службу
 - 20.3. Аттестация и квалификационный экзамен на гражданской службе
-

Определение качеств, которыми наделен работник, тем более государственный чиновник, во все времена оставалось неизменным атрибутом технологии власти и управления. Еще с древних времен, когда управление приобрело форму искусства отбора людей на государственные должности, появилась потребность в наиболее точном выявлении способностей людей, определении их профессиональных качеств, обязательных для исполнения тех или иных служебных функций.

В современной России остро стоит проблема профессионализма и компетентности государственных служащих. Проблемы и промахи в управленческой деятельности зачастую объясняются тем, что в свое время были допущены ошибки в подборе и выдвижении работников. В связи с этим особое значение приобретают объективность в определении результатов деятельности государственных служащих по выполнению закрепленных за ними обязанностей; их соответствие занимаемым должностям гражданской службы; выявление на этой основе перспективных, энергичных, творчески мыслящих и инициативных работников для включения их в кадровый резерв на выдвижение.

20.1. Теоретические основы и методика оценки персонала государственной службы

В настоящее время оценка персонала гражданской службы достаточно полно разработана как концептуально, так и нормативно. В научном плане над темой оценки персонала государственной службы работают многие ученые. В частности, в изучении оценки персонала государственной службы наибольший интерес представляют работы В.М. Анисимова, Е.А. Борисовой, А.А. Деркача, А.Я. Кибанова, Е.Н. Махова, Ю.Н. Полетаева, В.А. Столяровой, А.И. Турчинова¹.

¹ *Анисимов В.М.* Кадровая служба и управление персоналом организации: Практическое пособие кадровика. М.: Экономика, 2003; *Борисова Е.А.* Оценка и атте-

Теоретические основы. Дадим определение. Оценить — значит определить уровень (величину) какого-либо качества проверяемого объекта (процесса, явления, человека). Любая оценка есть результат сопоставления анализируемого элемента действительности с эталоном, отражающим современные представления об идеале. Эталон должен быть описанием его характеристик или требований к ним, снабженным системой критериев соответствия и шкалой оценивания. В общем понимании *оценка* — это измерение, определение чего-либо в целях получения необходимой, достоверной и проверяемой информации. Оценка персонала является показателем степени соответствия работника предъявляемым требованиям по работе или службе. С помощью выбранных критериев осуществляется оценка соответствия занимаемой должности (трудовым функциям) того или иного руководителя, специалиста, работника.

Абсолютно точную оценку объекту дать невозможно. Оценить можно только приближенно, а степень точности оценки зависит от двух факторов: компетенции субъекта оценки (оценщика) и качества оценочного инструментария. Любая оценка проводится с позиции полезности объекта.

Оценка персонала пронизывает всю систему управления персоналом — отбор, расстановку, служебное продвижение профессиональное развитие, подготовку резерва, развитие карьеры, мотивацию деятельности.

Технология эффективной оценки персонала должна быть построена таким образом, чтобы персонал был оценен:

- объективно и прозрачно — вне зависимости от чьего-либо частного мнения или отдельных суждений;
- надежно и диагностично — относительно свободно от влияния ситуативных факторов (прошлых успехов и неудач, возможно случайных), но значимо по отношению к структуре должностных обязанностей;
- достоверно по содержанию его профессиональной деятельности в соответствии с функциональными обязанностями;

станция персонала. СПб., 2003; *Кадровый потенциал государственной службы: оценка и аттестация* / Под общ. ред. А.А. Деркача. М., 2002; *Кибанов А.Я.* Управление персоналом: регламентация труда. М., 2001; *Махов Е.Н.* Инновационная культура в кадровой сфере. М., 2001; *Столярова В.А.* Функции и оценка труда работников аппарата управления. М.: МТиСР, 1995; *Турчинов А.И.* Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. М., 1998; *Полетаев Ю.Н.* Аттестация гражданских служащих // Вестник отдела кадров. 2005. № 4—6).

- прогностично — оценка должна давать возможность прогнозировать эффективность дальнейшей работы сотрудника;
- комплексно — оценен не только каждый сотрудник, но и связи и отношения внутри организации, ее возможности в целом.

Эти положения являются основополагающими для концептуального понимания оценки персонала. Объективность оценки кадров возможна только на основе ее комплексности и разносторонности. Она предполагает охват различных по содержанию, но взаимодополняющих признаков, позволяющих воспринимать и оценивать объект как единое целое.

Основными *элементами системы оценки* персонала можно считать предмет, цели, критерии, методы, технику и способы проведения оценки.

Предметом оценки персонала являются способности сотрудников, востребованные в организации. При оценке кадрового потенциала организации изучаются и резервные способности, а также возможности их использования.

По своим уровню и масштабам *цели оценки* могут быть стратегическими, среднесрочными, текущими. Главными целями оценки персонала являются: правильный подбор и расстановка кадров; переподготовка кадров и повышение их квалификации; формирование резерва на выдвижение. Кроме того, оценку персонала связывают с решением более широкого круга проблем управления, таких как изменение организационной структуры управления, улучшение использования кадров, связанное с должностным перемещением и продвижением, планирование продвижения работников по службе. Конечной целью оценки персонала является повышение эффективности и результативности работы организации, выявление сотрудников, профессиональный потенциал которых не востребован и не реализован для пользы всей организации, создание системы оценки потребностей и системы мотивации работников для раскрытия и реализации их талантов и способностей, оценка эффективности работы руководящей «команды».

Таким образом, можно говорить о стратегии, тактике и оперативном управлении при оценке профессиональной деятельности и личности сотрудников в любой организации.

Большое значение в оценке персонала имеют управленческие функции. Функции управления нужны как исследовательский инструментарий для оценки результатов труда работников аппарата управления¹.

¹ См.: Столярова В.А. Указ. соч. С. 54.

Одна из главных проблем при оценке персонала — разработка ее *критериев*.

При выборе критериев оценки обычно исходят из двух основных моментов:

- для каких конкретных задач будут использованы результаты оценки (обучение, повышение оплаты труда, служебный рост, увольнение);
- для какой категории и группы должностей работников устанавливаются критерии (они будут дифференцироваться в зависимости от полномочий и характера деятельности работников).

Конкретное содержание критериев определяется составом тех характеристик, которые подлежат оценке. Каждая из должностей может иметь свой набор характеристик, которые следует устанавливать и оценивать в перечисленной группе критериев в зависимости от их специализации, но структура критериев остается неизменной. Руководители и специалисты не могут быть оценены по единой схеме. Следует учитывать, что в деятельности специалистов преобладают работы аналитического и исполнительского характера — подготовка предложений, справок, отчетов и других материалов, а работа руководителей включает административно-управленческие, организационные, распорядительные и воспитательные функции. Различия в трудовой деятельности предопределяют и различия в деловых качествах, которые необходимы руководителям и специалистам.

В *структуру критериев*, по которым следует оценивать персонал, входят:

- профессиональные критерии — это характеристики уровня профессионализма, профессионального опыта на занимаемой должности, профессиональных знаний, умений, навыков человека, его квалификации, результатов труда;
- деловые критерии характеризуют организаторские и интеллектуальные способности — ответственность, инициативность, деловитость, нацеленность на высокую результативность труда, интеллект, уровень аналитичности, т.е. профессиональные возможности человека;
- личностные критерии раскрывают такие особенности человека, как нравственность, честность, справедливость, морально-психологические характеристики;
- интегральные критерии — это характеристики, которые образуются на основе других присущих человеку качеств, таких как профессиональный авторитет, культура мышления, речи.

Существует несколько десятков систем оценки специалистов, которые классифицируются по различным критериям. Решение вопроса о содержании и предмете оценки является одним из исходных. Можно выделить несколько подходов.

В международной управленческой практике широко применяется термин «оценка результатов деятельности» (англ. performance appraisal). Это формальная процедура оценки работы сотрудника, осуществляется в основном путем сбора информации о выполнении поставленных задач.

В российской административной практике обычно разрабатываются показатели, которые оценивают личностно-профессиональный уровень проверяемого. Анализ и обобщение применяемых показателей позволяют разделить их на три группы.

1. Формальные показатели: профиль и уровень образования, его соответствие выполняемым обязанностям, стаж и опыт работы (службы), отношение к служебным обязанностям, продуктивность работы.

2. Профессиональные показатели: компетентность сотрудника, его профессиональные знания, умения, навыки, знание своих должностных обязанностей, производительность труда.

3. Психологические и моральные показатели: психологические особенности личности, трудолюбие, организованность, неконфликтность, тактичность, порядочность и другие, существенно влияющие на эффективность выполнения поставленных задач.

Наиболее общие критерии эффективности деятельности государственного служащего следующие¹:

- *продуктивность* — отношение к получаемой информации и ответная реакция на нее. Продуктивность измеряется количеством принятых результативных решений, затраченного времени, израсходованных финансов, ресурсов;
- *удовлетворенность* — результат профессиональной успешности, а также материальной обеспеченности и реализации духовных потребностей. Включает информацию об отношении к выполнению служебных обязанностей;
- *развитие профессиональных и личных качеств* государственных служащих. Цель развития кадров — укрепление конкурентоспособности персонала на рынке труда (профессиональное выживание, служебное долголетие), увеличение способности каждого к высокорезультативному труду. «Развитие» определяется количеством и качеством реализации программ по

¹ Анисимов В.М. Указ. соч. С. 432—437.

обучению как руководителей, так и остального персонала, в том числе и исполнительского звена;

- *адаптивность* — степень, в которой администрация, отделы кадров, специалисты могут отвечать внешним и внутренним изменениям. Для измерения степени адаптивности работников к профессиональной среде создаются сложные тесты, вопросники, даются практические задания, проводятся эксперименты.

Сегодня нужна новая научно обоснованная система критериев, с помощью которой можно объективно оценивать профессионально-деловые, нравственно-психологические и личностные качества кадров государственной службы и других сфер трудовой занятости. Без новых подходов к определению уровня профессиональных качеств государственного служащего сложно добиться высокой результативности его работы.

Как показывает практика оценки персонала государственной и негосударственной сфер, целесообразно включать в число показателей оценки и такие характеристики, как обучаемость, уровень психофизиологических ресурсов (признаки синдрома хронической усталости, степень эмоциональной устойчивости). Это существенно, поскольку работник должен соответствовать определенной должности не только по профессиональным знаниям, навыкам и умениям, способностям и личностным качествам, но и по способности продолжительное время без ущерба для своего здоровья и без профессиональной деформации обеспечивать по меньшей мере средний уровень продуктивности труда.

Принятые формальные системы оценки кадров позволяют администрации организаций, учреждений, предприятий повысить управляемость человеческими ресурсами. Введением системы оценки персонала многие организации добиваются усиления внимания руководителей к практической работе с подчиненными, ее индивидуализации, более тесного взаимодействия руководителей структурных подразделений с кадровыми службами, повышения аналитического потенциала последних.

Механизм оценки. Содержанием механизма оценки персонала являются следующие элементы: субъект оценки; объект оценки; научно обоснованные показатели оценки персонала; процедура оценки; методы оценки.

Субъект оценки — руководители органов, организаций (предприятий, учреждений), отделы кадров, члены аттестационных, конкурсных комиссий, специалисты-эксперты (психологи, правоведы, социологи, профессиологи, опытные практики). Функции по про-

ведению оценки кадров распределяются между руководителями структурных подразделений (нескольких уровней) и отделами кадров, которые, основываясь на действующем законодательстве, разрабатывают общие принципы, формы и методы оценки персонала и контролируют реализацию полученных выводов и рекомендаций на практике. Эта оценочная информация представляет собой реальную базу кадрового планирования для расчетов потребности в наборе дополнительного персонала; составления программ профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации работников; внутреннего обучения и переобучения работников; организации конкурсного замещения вакантных должностей и, что особенно важно, для решения вопросов оплаты труда работников. В разных организациях акцент делается на том или другом направлении работы в зависимости от характера и конкретного содержания проводимой кадровой политики.

Объект оценки — это персонал, особенно работники, претендующие на выдвижение, перемещение, а также лица, подпадающие под увольнение.

Научно обоснованные *показатели оценки* деятельности персонала — это квалификационные и другие конкретные требования (критерии), которым должен соответствовать работник, показатели результативности труда (нормы выработки, продуктивность управленческого труда и др.).

В основе *процедуры оценки* лежат выбранные критерии сличения идеальных требований с теми данными, которые получены в результате конкурса или аттестации. Процедура оценки бывает подготовительной и основной. Подготовительная процедура оценки персонала включает разработку соответствующей документации, формирование проверочных комиссий, определение методики проведения оценки, выделение общих и приоритетных критериев оценки работников, компьютерное обеспечение оценочных мероприятий и т.д. Процедура собственно оценки (например, заседания аттестационной комиссии) регламентируется нормативным правовым актом. Затем подводятся итоги проверки, выводится общая интегральная оценка каждого работника.

Решающая роль в процедуре оценки персонала отводится непосредственному руководителю, который лучше других знает своих подчиненных, несет полную ответственность за результаты их деятельности, за правильное применение мер поощрения и наказания, за обучение и профессиональное развитие подчиненных. Кадровые службы организуют хранение всей информации о профессиональных качествах работников в автоматизированных банках данных,

используя ее для проведения объективной аттестации персонала организаций.

Таким образом, система оценки персонала — это комплекс единых и согласованных целей, задач, процедур, технологий и ожидаемых результатов соответствия работника предъявляемым требованиям по той или иной должности трудовой деятельности или службы.

Методы оценки — это способы экспертного анализа и оценивания работников, их ситуационно-комплексная оценка.

Оценка деятельности персонала позволяет руководству определить лучших работников, реально повлиять на улучшение их положения. Правильный выбор может быть сделан только в том случае, если будут тщательно продуманы методы и технологии отбора людей теми, кто их оценивает.

Методика оценки. Нормативно на федеральном уровне методика оценки не закреплена. В указе Президента РФ «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» от 1 февраля 2005 г. № 110 ничего не говорится о конкретных формах и методах выявления способностей чиновников.

Прежде всего вызывает интерес *интегральная оценка* качеств госслужащих, которая находит все большее применение. Это комплексная оценка, определяющая степень результативности деятельности государственного служащего. Она способствует не только эффективности отбора, но и расстановке и перемещению кадров, планированию их карьеры, повышению профессионального мастерства и квалификации.

Интегральная оценка государственных служащих предъявляет определенные требования.

- В основе любой оценки человека должен лежать мониторинг — наблюдение, сбор и обобщение информации об эффективности и результативности выполнения им делегированных ему обязанностей и полномочий по замещаемой должности.
- Оценивая деловые качества работников, не следует чрезмерное внимание уделять их анкетным характеристикам и рекомендациям «своих» людей, ибо это не позволяет узнать реальный квалификационный потенциал работника, в результате появляется субъективизм при оценке и подборе кадров.
- Необходим подход, основанный на реальной оценке личностных качеств служащего, главными среди которых должны быть такие как профессиональное мастерство, компетентность, нацеленность на результат, продуктивность деятельности, принципиальность, правдивость и т.д.

- Нужен интегральный подход к оценке государственных служащих, который предполагает устойчивость критериев. Они должны исходить из задач государственного органа и его кадровой службы.

Обобщение опыта профессиональной деятельности государственных служащих позволяет сформулировать основные компоненты интегральной оценки гражданского служащего.

1. Объективные данные:

- содержание анкетных (биографических) данных;
- документы об образовании, в том числе о дополнительном (дипломы, сертификаты, свидетельства, удостоверения и др.);
- характеристики, отзывы, рекомендации, ходатайства.

2. Личностные качества:

- общая эрудиция и глубокие специальные знания, разнообразие профессиональных умений и степень прочности полученных навыков;
- организаторские качества (внутренняя дисциплина и созидательность, специальные профессиональные способности, навыки и умения, конструктивный творческий подход к решению нестандартных проблем и вопросов);
- деловые качества (профессиональная компетентность, включающая знание экономических законов, основ права, психологии и педагогики, специальных предметов, связанных с характером деятельности; знание отечественного и зарубежного опыта управления; умение аккумулировать необходимую информацию и выбирать из нее главное; постоянная работа по повышению своей квалификации; умение работать с документами; умение эффективно действовать, новаторство, интеллектуальный уровень, коммуникабельность);
- нравственные и культурно-этические качества (патриотизм, гражданственность, принципиальность, честность, трудолюбие, ответственность, самокритичность, справедливость, скромность, вежливость, тактичность, правдивость, чуткость, порядочность);
- психофизические свойства (психологическая устойчивость, состояние здоровья, эмоциональная выдержка, настойчивость в достижении результатов, темперамент, оптимизм).

3. Работоспособность:

- интенсивность (число решаемых задач в единицу времени, т.е. время занятости на решение служебных вопросов);
- продуктивность (качество выполняемого объема задач и его влияние на общий результат, успех организации);
- скорость и объем получения, анализа, обработки (овладения) служебной информации, превращения ее в эффективный управленческий ресурс;

- способность самостоятельно и быстро принимать обоснованные правильные решения, идти на риск, быстро реагировать на изменения окружающей обстановки и профессиональной среды;
- самоорганизованность (умение беречь и плотно загружать не только свое рабочее время, но и рабочее время подчиненных, пунктуальность в постановке задач и обеспечении контроля их выполнения);
- умение рационально расставить кадры и четко формулировать задачи;
- умение наладить контроль за деятельностью подчиненных, выявить и использовать их внутренние и внешние мотивы для качественной производительной деятельности;
- способность к инициативе и творчеству, стратегическому мышлению, умение определить эффективность нововведений, умение оперативно перестраивать по заданному образцу работу как возглавляемого коллектива, так и свою собственную;
- результаты труда (динамика показателей).

4. Межличностные отношения:

- организационные отношения (подчинение, субординационная культура, политическая неангажированность);
- эмоциональный характер отношений;
- технологические отношения (срабатываемость);
- информационные отношения.

При определении профессиональных качеств работников государственных органов могут быть использованы и другие подходы. Но в любом случае кадровые службы с помощью специальных методов (наблюдения, изучения отзывов, тестирования, беседы и т.д.) выявляют качества, которыми обладают кадры, и устанавливают:

- общий уровень профессиональной культуры, профессиональной компетентности служащего;
- тенденцию к повышению (понижению) профессионального мастерства;
- потенциальные возможности государственного служащего и целесообразность его дальнейшего использования на конкретных должностях;
- качество исполнения должностных обязанностей;
- умение стимулировать и направлять подчиненных на выполнение поставленных задач (для руководителей);
- реальные возможности служебной карьеры (перспектива служебного роста на две-три должности);
- степень развития профессионально-этических качеств;

- рейтинг (социальный статус) государственного служащего и его условное место среди специалистов его уровня.

Важно уметь дать оценку эффективности профессиональной деятельности государственного служащего исходя из его должностного статуса. Опыт показывает, что подход к оценке гражданских служащих, замещающих должности разных категорий и групп, должен быть разным.

Государственные служащие, замещающие должности категории «руководители», оцениваются в соответствии с квалификационными требованиями, изложенными в их должностных регламентах. Специфика состоит в том, что их деятельность непосредственно воздействует на состояние управляемой системы, т.е. имеет юридический характер, влекущий правовые последствия в органах и структурных подразделениях, где они работают и которые возглавляют. Для оценки этой категории важен не столько сам процесс управленческой деятельности, сколько результаты деятельности государственного органа или его структурного подразделения, верифицируемые (проверенные на истинность) на основе количественных и качественных показателей. Это лица, замещающие, как правило, главные и высшие группы должностей гражданской службы.

Наиболее общими показателями оценки руководителей могут быть: деловые и личностные качества; стиль руководства; характеристики поведения в различных ситуациях; качество выполнения управленческих функций; характеристики применяемых средств руководства; показатели результатов деятельности возглавляемых коллективов; моральный климат в коллективе.

Государственные служащие, замещающие должности категории «специалисты», профессионально обеспечивают выполнение государственными органами установленных задач и функций. Это служащие, аккумулирующие, анализирующие и обрабатывающие информацию для подготовки проектов решений соответствующих руководителей. Их должностные обязанности имеют свое направление и связаны с конкретной функцией обеспечения соответствующей сферы государственного управления. Они возглавляют свои направления и контролируют выполнение определенных государственных функций и отдельных показателей государственной службы. При этом оцениваются результаты только того направления деятельности, за который отвечает специалист.

Деятельность государственных служащих, замещающих должности гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты», связана с организационным, информационным, документационным, финансово-экономическим, техническим и иным

обеспечением деятельности государственных органов. В этом случае оцениваются результаты непосредственной деятельности служащих — подготовка аналитических материалов по конкретным вопросам, выполнение организационных поручений, а также профессиональный опыт и уровень личной подготовки. В основном эта категория представлена лицами, не имеющими в прямом подчинении работников. Это, как правило, государственные служащие, занимающие старшие и младшие группы должностей гражданской службы.

На основе выделенных критериев выбираются методы оценивания государственных гражданских служащих.

Все существующие методы подразделяются на качественные, количественные и комбинированные.

К *качественным методам* относятся:

- биографический метод — по данным биографий и анкетным данным служащих;
- метод устных и письменных характеристик и отзывов, сущность которых сводится к оценке руководителем наиболее выдающихся успехов или упущений в работе подчиненных за определенный период их служебной деятельности;
- описание руководителем путем наблюдения результатов деятельности работников за определенный период и их соответствующая оценка;
- метод групповой беседы или дискуссии, заключающийся в свободном обсуждении руководителем (или экспертами) и подчиненными служащими определенных тем, связанных с их служебной деятельностью, и выборе по установленным критериям наиболее подготовленных, компетентных, информированных сотрудников;
- личная беседа с подчиненными;
- матричный метод, суть которого состоит в сравнении фактических качеств работников с унифицированным и утвержденным набором качеств, необходимых для замещения занимаемых ими должностей.

К *количественным* относятся:

- балльная оценка — присвоение руководителем (или экспертом) определенного числа баллов по установленной шкале каждому работнику и расчет среднего балла;
- метод ранжированной балльной оценки по оценочным характеристикам, заключающийся в присвоении определенного количества баллов по установленным характеристикам с последующим определением общей итоговой оценки в виде суммы набранных баллов;

- метод рангового порядка, или система классификации по порядку, когда руководитель (или комиссия), исходя из определенных критериев оценки, располагает оцениваемых работников по порядку — от самого лучшего до самого худшего. Итоговая оценка в этом случае определяется как сумма полученных работниками порядковых номеров.

Группу *комбинированных методов* оценки служащих составляют:

- тестирование, т.е. оценка работников по результатам ответов на определенные тесты, и определение на этой основе показателей, характеризующих уровень их качеств (коэффициенты интеллектуальности);
- анкетирование — метод оценки на основе специально разработанных вопросов анкет (бывает анонимным и неанонимным);
- метод суммируемых оценок, заключающийся в определении экспертами частоты проявления у работников тех или иных качеств («постоянно», «иногда», «редко», «никогда») и присвоении соответствующих балльных оценок за тот или иной уровень частоты;
- деловые игры, предполагающие участие работников в проблемных ситуациях, близких к реальным и дающих возможность каждому участнику проявить свои способности.

С организационно-содержательных позиций методы оценки кадров принято классифицировать следующим образом:

- метод непосредственного изучения личности (собеседование, анкетный опрос, интервью, биографический метод, метод самооценки);
- экспертный (оценка начальства, сослуживцев, группы экспертов);
- психофизический и медицинский (оценка темперамента, свойств нервной системы, здоровья, выносливости, работоспособности и пр.);
- профессиональных перемещений (стажировка на других должностях);
- конкурсный (экзамены, рейтинговые оценки);
- тестирования (изучение личностных, профессиональных и творческих способностей).

Перечисленные методы применяются для оценки как потенциальных возможностей человека, так и результата его служебно-трудовой деятельности. При этом оцениваются такие показатели, как: насколько эффективно он выполняет свои функциональные обязанности, какова его самостоятельность, инициативность, изобретательность и другие качества, проявляемые непосредственно в процессе труда.

Большинство методов оценки можно подразделить также на методы, в основе которых лежат формализованные, «бумажные» подходы (анкетирование, тестирование), и методы, основанные на использовании неформализованных подходов изучения работника (собеседование, групповая дискуссия, наблюдение).

В первом случае применяются цифровые, графические средства, во втором — вербальные (словесные) средства представления результатов оценки. Каждое из средств имеет и достоинства и недостатки. Объединение преимуществ этих средств позволяет значительно повысить качество и достоверность результатов оценки.

По целевому назначению методы оценки делятся на прогностические и практические. Прогностические методы (групповая дискуссия, матричный метод, деловые игры и т.д.) позволяют построить модель профессионального становления, адаптации, развития служащего, модель его профессиональной карьеры. Практические методы (тестирование, анкетирование, метод балльной оценки) оценивают профессионализм государственного служащего по достигнутым результатам на сегодняшний день.

К наиболее распространенным методам, используемым на практике при оценке кадров, относятся беседа, групповое и индивидуальное собеседование, тестирование, экспертный опрос.

Самым распространенным методом оценки государственных служащих являются *беседы* и *собеседования*. Обычно конкурс, аттестация, квалификационный экзамен гражданских служащих проводятся в форме собеседования. По результатам беседы комиссии со служащим выносятся заключение о профессиональном уровне и соответствии сотрудника исполняемой должности. Собеседование имеет объективную цель: определить и уточнить достоинства и проблемы в профессиональном и личностном потенциале служащего. В процессе собеседования руководитель определяет «проблемное поле» каждого служащего, дает необходимые рекомендации, направленные на коррекцию личностно-профессионального и мотивационного развития своего подчиненного.

Важной составной частью оценки персонала в ряде государственных органов являются *индивидуальные собеседования*. Опыт таких собеседований широко распространен в государственных учреждениях многих западных стран. Эта процедура представляет собой беседу руководителя и подчиненного с глазу на глаз. В ряде организаций уже действуют установленные системы оценок, большинство из которых содержат условие сообщать в конце собеседования работнику сделанные выводы, а у последнего, в свою очередь, есть возможность задать вопросы и прокомментировать услышанное. Как правило, индивидуальные собеседования проводятся руководи-

телем с сотрудниками не чаще одного раза в год. Этого вполне достаточно, чтобы иметь возможность получать реальную и достоверную информацию о сотрудниках и их настроениях непосредственно от них самих.

Перспективен и *метод тестирования*. Часто аттестационная комиссия составляет и утверждает аттестационные тесты, устанавливает число (либо процент) правильных ответов, определяющих успешное прохождение аттестации. Число правильных ответов, определяющих успешное прохождение аттестации, не может быть менее двух третей общего их числа.

Интересный опыт тестирования накоплен в коммерческих фирмах; он может быть применен и на государственной службе. Там аттестационные тесты составляются на основе общего перечня вопросов и должны обеспечивать проверку знания работников по следующим направлениям: отраслевой специфике предприятия; правилам и нормам по охране труда и экологической безопасности; основам гражданского, трудового, налогового, банковского законодательства; основам управления предприятием, финансового аудита и планирования; основам маркетинга; основам оценки бизнеса и оценки недвижимости.

Используется также *метод экспертной оценки*. Оценка осуществляется экспертами, приглашенными высококвалифицированными специалистами — психологами и социологами. Главная цель экспертной оценки — личностно-профессиональная диагностика кадров. По результатам диагностики должна быть обязательно проведена беседа эксперта с проверяемым работником. Беседа решает такие существенные задачи, как уточнение полученной информации о человеке, информирование его о результатах диагностики и получение «обратной связи». Метод экспертной оценки активно используется при проведении кадрового аудита. Успех оценки кадров во многом зависит от правильности выбранного метода оценки, который может быть сделан на основе их тщательного анализа.

20.2. Конкурс и испытание при поступлении на гражданскую службу

Конкурс. Конкурс на замещение вакантной должности гражданской службы РФ проводится на основании Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ст. 22) и Положения о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, утвержденного указом Президента

РФ «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» от 1 февраля 2005 г. № 112.

Это Положение определяет порядок и условия проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы в федеральном государственном органе и государственном органе субъекта РФ. Основная цель конкурса состоит в том, чтобы создать условия для реализации конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе. Конкурс обеспечивает это право граждан Российской Федерации, а также право государственных гражданских служащих на должностной рост.

Конкурс проводится в два этапа: подготовительный этап и основной (заседание конкурсной комиссии).

1. На подготовительном этапе прежде всего государственный орган публикует объявление о приеме документов для участия в конкурсе в периодическом печатном издании, а также размещает информацию о проведении конкурса на сайте государственного органа. Конкурс в государственном органе объявляется по решению руководителя государственного органа при наличии вакансии, замещение которой может быть по закону осуществлено на конкурсной основе.

В объявлении о приеме документов для участия в конкурсе указываются: наименование вакантной должности гражданской службы; требования, предъявляемые к претенденту на замещение этой должности; место и время приема документов; срок, до истечения которого принимаются документы.

Гражданин, изъявивший желание участвовать в конкурсе, представляет в государственный орган:

- личное заявление;
- собственноручно заполненную и подписанную анкету;
- копии паспорта, трудовой книжки и документов, подтверждающих профессиональное образование;
- документ об отсутствии у гражданина заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу.

Гражданский служащий, изъявивший желание участвовать в конкурсе, направляет заявление на имя представителя нанимателя. Кадровая служба обеспечивает ему получение документов, необходимых для участия в конкурсе. Документы представляются в государственный орган в течение 30 дней со дня объявления об их приеме. После проверки достоверности сведений, представленных претендентами на замещение вакантной должности, представитель нанимателя принимает решение о дате, месте и времени проведе-

ния второго этапа конкурса. В ходе установления и проверки обстоятельств, препятствующих поступлению гражданина на гражданскую службу, его информируют в письменном виде о причинах отказа в участии в конкурсе. Лицам, допущенным к конкурсу, не позднее чем за 15 дней направляется сообщение о дате, месте и времени проведения конкурса.

Для проведения конкурса правовым актом государственного органа образуется конкурсная комиссия, действующая на постоянной основе. В состав конкурсной комиссии входят:

- представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором служащий, подлежащий аттестации, замещает должность гражданской службы);
- представитель федерального государственного органа по управлению государственной службой или государственного органа субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой;
- представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые соответствующим органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов — специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее четверти общего числа членов конкурсной комиссии.

Конкурс не проводится:

- при назначении на должности на определенный срок полномочий (для «руководителей» и «помощников (советников)»);
- при назначении на должности «руководители», которое осуществляется Президентом и Правительством РФ;
- при заключении срочного служебного контракта;
- при назначении на должность служащего, состоящего в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе;
- при назначении на должности, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну;
- при назначении на должность из младшей группы должностей гражданской службы.

2. На основном этапе конкурса конкурсная комиссия оценивает кандидатов на основании представленных ими документов, а также на основании конкурсных процедур с использованием не противо-

речащих федеральным законам методов оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов.

Заседание конкурсной комиссии проводится при наличии не менее двух кандидатов. Решение принимается открытым голосованием простым большинством голосов в отсутствие кандидата. Оно является основанием для назначения кандидата на вакантную должность или отказа в таком назначении. По результатам конкурса издается акт (приказ) представителя нанимателя о назначении победителя конкурса на вакантную должность гражданской службы и с ним заключается служебный контракт.

Кандидатам, участвовавшим в конкурсе, сообщается о результатах конкурса в письменной форме в течение месяца со дня его завершения. Информация о результатах конкурса размещается на сайте государственного органа. Кандидат вправе обжаловать решение конкурсной комиссии в соответствии с законодательством РФ.

Испытание. При поступлении на гражданскую службу испытание проводится на основании Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ст. 27) и постановления Правительства РФ «Об испытании при назначении на государственную должность федеральной государственной службы Правительством Российской Федерации» от 5 июля 2000 г.

Основная цель испытания состоит в том, чтобы на практике проверить соответствие претендента замещаемой должности гражданской службы. Юридически под испытанием при поступлении или замещении должности гражданской службы понимается исполнение служащим полномочий, не образующее правовых оснований для предоставления служащему гарантий от увольнения.

В приказе руководителя государственного органа и служебном контракте может быть предусмотрено испытание гражданского служащего. Срок испытания устанавливается от трех месяцев до одного года. Гражданским служащим, назначенным на новую должность гражданской службы в порядке перевода из другого государственного органа, может устанавливаться срок испытания от трех до шести месяцев. Отсутствие в акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте условия об испытании означает, что гражданский служащий принят без испытания.

Испытание не устанавливается для:

- беременных женщин — гражданских служащих;
- граждан, окончивших обучение в образовательных учреждениях и впервые поступающих на гражданскую службу в соответствии с договором на обучение;

- граждан и гражданских служащих при замещении должностей категорий «руководители» и «помощники (советники)», которые замещаются на определенный срок полномочий;
- государственных служащих, назначенных на должности гражданской службы в порядке перевода в связи с реорганизацией или ликвидацией государственного органа либо сокращением должностей гражданской службы.

По окончании установленного срока испытания при отсутствии у гражданского служащего классного чина, соответствующего замещаемой должности, проводится квалификационный экзамен, по результатам которого служащему присваивается классный чин. Если срок истек, а гражданский служащий продолжает замещать должность гражданской службы, то он считается выдержавшим испытание. Если же служащий, проходящий испытание, нарушит служебную дисциплину и служебный распорядок или ненадлежаще исполняет нормы должностного регламента, представитель нанимателя вправе расторгнуть служебный контракт.

В срок испытания не засчитывается период временной нетрудоспособности гражданского служащего и другие периоды, когда он фактически не исполнял должностных обязанностей. До истечения срока испытания служащий вправе расторгнуть служебный контракт по собственному желанию, предупредив об этом представителя нанимателя в письменной форме не позднее чем за три дня.

20.3. Аттестация и квалификационный экзамен на гражданской службе

Аттестация — определение квалификации, уровня знаний работника. Аттестация в государственном органе организуется и проводится в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ст. 48) и Положением о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденным указом Президента РФ «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» от 1 февраля 2005 г. № 110. Нормативные правовые акты регулируют процесс прохождения государственными служащими аттестации, порядок создания и работы аттестационной комиссии и возможное последующее воздействие результатов аттестации на дальнейшеехождение службы.

Аттестация гражданских служащих, замещающих государственную должность гражданской службы, вызвана необходимостью совершенст-

ования деятельности по отбору, подбору, повышению квалификации и расстановке кадров, определения уровня их профессиональной подготовки. Она представляет собой механизм и технологию определения соответствия чиновника замещаемой должности гражданской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности.

Аттестация служащих является правовым институтом государственной службы и средством расширения демократических начал в кадровой политике и управлении персоналом государственной службы, обеспечения формирования и реализации целенаправленной и предсказуемой кадровой политики в органах государственной власти. Аттестация как правовой институт государственной службы включает: совокупность правовых норм, регулирующих складывающиеся в процессе ее организации отношения; оценку выполнения государственными служащими возложенных на них задач и обязанностей по обеспечению и реализации полномочий государственных органов; характеристику перспектив дальнейшего использования кадров гражданской службы.

Участие в аттестации — важнейшее право и обязанность каждого государственного гражданского служащего. Юридическая сторона положения государственных служащих состоит в том, что они обязаны в установленной организационно-правовой форме периодически быть аттестованы. Подчиняться правилам проведения аттестации и выполнять рекомендации аттестационной комиссии — юридическая обязанность каждого государственного служащего.

Аттестацию следует рассматривать как одно из средств должностного роста служащего, изменения условий служебного контракта между гражданским служащим и государственным органом. Аттестация признается российским законодательством не только необходимым этапом прохождения государственной службы, но и стимулом повышения служащим своей профессиональной подготовки и мотивацией дальнейшего служебного роста.

В соответствии с Положением о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации целью аттестации является определение соответствия замещаемой должности гражданской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности.

Аттестации подлежат все гражданские служащие, за исключением:

- проработавших в занимаемой должности гражданской службы менее года;
- достигших возраста 60 лет;
- беременных женщин;
- находящихся в отпуске по беременности и родам и по уходу за ребенком в возрасте до трех лет;

- замещающих должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», с которыми заключен срочный служебный контракт;
- сдавших квалификационный экзамен менее года назад.

В Положении об аттестации предусматриваются условия и внеочередной аттестации.

Аттестация гражданского служащего проводится один раз в три года и проходит в два этапа: подготовительный и собственно проведения аттестации.

1. Подготовительный этап является ответственным периодом организации аттестации. От того, насколько своевременно и в соответствии с Положением выполнена подготовительная работа, во многом зависят конечные результаты аттестации.

Подготовка к проведению аттестации должна проводиться планомерно и начинаться с организации разъяснительной работы среди служащих о целях, задачах и порядке проведения аттестации; с уточнения круга гражданских служащих, подлежащих аттестации; формирования списка аттестационной комиссии; с подготовки необходимых документов на аттестуемых и т.д.

В соответствии с п. 7 Положения об аттестации подготовка к проведению аттестации должна начинаться с издания руководителем государственного органа *правового акта* (приказа, распоряжения), содержащего положения:

- о формировании аттестационной комиссии;
- об утверждении графика проведения аттестации;
- о составлении списков гражданских служащих, подлежащих аттестации;
- о подготовке документов, необходимых для работы аттестационной комиссии.

В правовом акте о проведении аттестации перед руководителями соответствующих структурных подразделений государственного органа ставятся задачи по обеспечению подготовки и проведения аттестации. Правовым актом определяются конкретные сроки проведения аттестации по должностям персонально для каждого гражданского служащего, утверждается график проведения аттестации и состав аттестационной комиссии.

График проведения аттестации ежегодно утверждается представителем нанимателя и доводится до сведения каждого аттестуемого гражданского служащего не менее чем за месяц до начала аттестации. В графике указывается:

- наименование государственного органа, подразделения, в котором проводится аттестация;

- список гражданских служащих, подлежащих аттестации, с указанием фамилии, имени, отчества, занимаемой должности;
- дата, время и место проведения аттестации;
- дата представления в аттестационную комиссию необходимых документов на аттестуемых гражданских служащих с указанием ответственных за их представление руководителей соответствующих подразделений государственного органа.

Гражданский служащий должен быть заранее предупрежден представителем нанимателя об аттестации для того, чтобы смог своевременно подготовиться к ответам на вопросы, поставленные аттестационной комиссией, касающиеся его служебных обязанностей.

В графике необходимо предусмотреть резервное время для проведения аттестации тех лиц, которые в установленное время не были аттестованы по уважительным причинам (болезнь, командировка, выполнение государственных или общественных обязанностей). Вместе с тем такие поправки в графиках не должны приводить к нарушению общих сроков аттестации, установленных правовым актом государственного органа.

Одним из важных подготовительных этапов проведения аттестации является создание *аттестационных комиссий*, куда поступают на рассмотрение необходимые документы аттестуемых гражданских служащих. Принятое комиссией в отношении гражданского служащего решение будет объективным только в том случае, если в нем отражено мнение большинства членов комиссии. Поэтому должны быть созданы все условия для формирования и свободного выражения независимого мнения каждого участника процедуры аттестации.

В состав аттестационной комиссии включаются:

- представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором гражданский служащий, подлежащий аттестации, замещает должность гражданской службы);
- представитель федерального государственного органа или государственного органа субъекта РФ по управлению государственной службой;
- представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые соответствующим органом по управлению государственной службой по запросу пред-

ставителя нанимателя в качестве независимых экспертов — специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее четверти общего числа членов аттестационной комиссии.

Состав аттестационной комиссии для проведения аттестации гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, формируется с учетом положений законодательства РФ о государственной тайне.

Состав аттестационной комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые аттестационной комиссией решения. На время аттестации гражданского служащего, являющегося членом аттестационной комиссии, его членство в этой комиссии приостанавливается. В зависимости от специфики должностных обязанностей гражданских служащих в государственном органе может быть создано несколько аттестационных комиссий.

Аттестационная комиссия состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии. Все члены аттестационной комиссии при принятии решений обладают равными правами. С принятием правового акта о формировании аттестационной комиссии она приступает к своей работе. Работа начинается с подготовки к проведению аттестации. В период подготовки председатель аттестационной комиссии распределяет обязанности между членами комиссии, которые знакомятся с должностными регламентами аттестуемых и отзывами на них.

2. На этом этапе аттестации аттестационная комиссия на заседании рассматривает представленные документы, заслушивает сообщение аттестуемого гражданского служащего, а в случае необходимости — его непосредственного руководителя о профессиональной служебной деятельности. Как правило, проводится собеседование по вопросам служебной деятельности и личностных качеств аттестуемого. Может проводиться и тестирование.

В целях объективного проведения аттестации после рассмотрения представленных аттестуемым гражданским служащим дополнительных сведений о своей профессиональной служебной деятельности за аттестационный период комиссия вправе перенести аттестацию на следующее заседание комиссии.

Решение аттестационной комиссии принимается в отсутствие аттестуемого и его непосредственного руководителя открытым го-

лосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов аттестационной комиссии. При равенстве голосов гражданский служащий признается соответствующим замещаемой должности гражданской службы.

Основным документом, содержащим информацию о ходе и результатах аттестации, является *протокол заседания* аттестационной комиссии. Протокол ведет в установленном порядке секретарь комиссии. В протоколе указывается:

- дата заседания комиссии;
- присутствующие члены аттестационной комиссии;
- фамилия, имя, отчество, занимаемая должность и место работы аттестуемого гражданского служащего.

В протокол заседания комиссии также вносится краткое содержание сообщения аттестуемого, заданные ему вопросы и ответы на них. В обязательном порядке в протоколе отражается оценка деятельности аттестуемого гражданского служащего и результаты голосования: число голосов «за» и «против» конкретной оценки работы аттестуемого, а также рекомендации аттестационной комиссии в его адрес. Оформленный протокол подписывают председатель, заместитель председателя, секретарь и члены аттестационной комиссии, присутствующие на заседании. В подписанный протокол не допускается вносить дополнения и изменения. Не допускаются также подчистки и помарки.

Обсуждение профессиональных и личностных качеств аттестуемого гражданского служащего применительно к его должностным обязанностям и полномочиям должно быть объективным и доброжелательным. Вместе с тем обсуждение и обмен мнениями членов аттестационной комиссии относительно аттестуемого должны проходить в обстановке объективной требовательности и принципиальности. Вопросы членов аттестационной комиссии аттестуемому гражданскому служащему должны относиться главным образом к его профессиональной деятельности. Это способствует более объективной оценке выполнения служебных обязанностей и степени ответственности занимаемой должности.

В Положении указывается, что профессиональная служебная деятельность гражданского служащего оценивается на основе определения его соответствия квалификационным требованиям по замещаемой должности гражданской службы, с учетом участия в решении поставленных перед подразделением (государственным органом) задач, сложности выполняемой им работы, ее эффективности и результативности. При этом должны учитываться результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента,

профессиональные знания и опыт работы, соблюдение ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к служебному поведению и обязательств, установленных законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе, а при аттестации гражданского служащего, наделенного организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим служащим, — организаторские способности.

На основании указанных данных и с учетом обсуждения результатов служебной деятельности гражданского служащего, его личностных качеств аттестационная комиссия дает оценку его профессиональной деятельности. По результатам аттестации гражданского служащего аттестационной комиссией принимается одно из следующих четырех решений:

- соответствует замещаемой должности гражданской службы;
- соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
- соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации;
- не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

Решение аттестационной комиссии является итоговым юридическим документом, так как именно в этом решении в окончательном виде подводятся итоги аттестации гражданского служащего. Следовательно, решение аттестационной комиссии должно быть фактически и юридически обоснованным, иначе аттестация не даст желаемых результатов.

Результаты аттестации сообщаются аттестованным служащим непосредственно после подведения итогов голосования. Результаты аттестации заносятся в *аттестационный лист* гражданского служащего. В этом листе указываются: сведения о профессиональном образовании, наличии ученой степени, ученого звания; замещаемая должность гражданской службы на момент аттестации; стаж государственной службы, в том числе гражданской; общий трудовой стаж; классный чин гражданской службы; вопросы к служащему и краткие ответы на них; замечания и предложения, высказанные аттестационной комиссией; краткая оценка выполнения служащим рекомендаций предыдущей аттестации; решение аттестационной комиссии. Аттестационный лист подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами аттестационной комиссии, присутствующими на заседании, затем дается служащему

под расписку для ознакомления. Аттестационный лист служащего, прошедшего аттестацию, и отзыв об исполнении им должностных обязанностей за аттестационный период хранятся в личном деле гражданского служащего.

В случае неявки служащего на заседание аттестационной комиссии без уважительной причины или отказа его от аттестации он привлекается к дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством РФ о государственной гражданской службе, а аттестация переносится на более поздний срок. Материалы аттестации гражданских служащих предъявляются представителю нанимателя не позднее чем через семь дней после ее проведения для принятия соответствующих решений.

В течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам руководитель государственного органа обязан издать правовой акт (приказ), в котором по каждому аттестуемому принимается одно из трех решений:

- подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
- направляется на профессиональную переподготовку или повышение квалификации;
- понижается в должности гражданской службы.

При отказе служащего от профпереподготовки, повышения квалификации или от перевода на другую должность гражданской службы представитель нанимателя в соответствии с п. 24 Положения вправе освободить гражданского служащего от замещаемой должности и уволить его в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе. Гражданский служащий вправе обжаловать результаты аттестации в соответствии с законодательством Российской Федерации в суде.

Квалифицированный экзамен. В ходе прохождения службы наряду с аттестацией гражданские служащие регулярно сдают квалификационный экзамен. На государственной гражданской службе под *квалификационным экзаменом* понимается государственная оценка уровня профессиональной подготовки и квалификации гражданского служащего для присвоения ему классного чина.

Квалификационный экзамен организуется и проводится на основании Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ст. 49) и Положения о порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации,

утвержденного указом Президента РФ «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации оценке их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» от 1 февраля 2005 г. № 111. Это Положение определяет порядок и условия сдачи квалификационного экзамена гражданскими служащими РФ, замещающими должности государственной гражданской службы в федеральном государственном органе и государственном органе субъекта РФ.

Основное назначение и цель квалификационного экзамена — оценка профессионального уровня гражданского служащего для присвоения ему *классного чина*, соответствующего замещаемой должности гражданской службы.

Экзамен сдают все служащие, замещающие должности гражданской службы без ограничения срока полномочий: служащие категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты»; служащие категории «руководители», относящиеся к главной и ведущей группам должностей. Гражданские служащие категории «руководители» высшей группы должностей сдают квалификационный экзамен по отдельному решению представителя нанимателя. Гражданские служащие, работающие по срочному контракту (на определенный срок), такой экзамен не сдают.

Квалификационный экзамен проводится по решению руководителя государственного органа, которое он принимает по собственной инициативе или по инициативе гражданского служащего, по мере необходимости или не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года. Экзамен, проводимый по инициативе служащего, считается внеочередным и проводится не позднее чем через три месяца после подачи письменного заявления о присвоении классного чина.

В решении руководителя государственного органа о проведении квалификационного экзамена указываются дата и время проведения экзамена; список гражданских служащих, которые должны сдавать экзамен; перечень документов, необходимых для проведения экзамена.

В ряде случаев (например, при присвоении служащему первого классного чина) квалификационный экзамен проводится после успешного завершения испытания. Если испытание гражданскому служащему не назначалось, то экзамен проводится не ранее чем через три месяца после назначения служащего на должность гражданской службы.

Экзамен на присвоение классного чина проводится конкурсной или аттестационной комиссией. Не позднее чем за месяц решение

о предстоящей сдаче экзамена доводится до гражданского служащего, и не позднее чем за месяц до экзамена его непосредственный руководитель направляет в комиссию отзыв о его профессиональном уровне и возможности присвоения ему классного чина. Служащий должен быть ознакомлен с отзывом.

При проведении квалификационного экзамена комиссия оценивает знания, навыки и умения гражданских служащих в соответствии с требованиями должностных регламентов, сложностью и ответственностью работы, выполняемой служащим. Оценка осуществляется на основе процедур с использованием не противоречащих федеральным законам методов оценки профессиональных качеств служащих, включая индивидуальное собеседование и тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по замещаемой должности.

Решение о результате квалификационного экзамена выносится комиссией в отсутствие служащего и его непосредственного руководителя открытым голосованием простым большинством голосов присутствовавших на заседании членов комиссии.

По результатам квалификационного экзамена комиссией выносятся одно из двух решений:

- 1) признать, что гражданский служащий сдал квалификационный экзамен, и рекомендовать его для присвоения классного чина;
- 2) признать, что гражданский служащий не сдал квалификационный экзамен.

Результат экзамена заносится в экзаменационный лист, который подписывается председателем, секретарем и членами комиссии. После ознакомления служащего с экзаменационным листом (под расписку) лист подшивается в его личное дело.

Итоги проведенного квалификационного экзамена направляются руководителю государственного органа (представителю нанимателя) не позднее чем через семь дней после его проведения. На основании результатов экзамена он принимает решение о присвоении в установленном порядке классного чина гражданскому служащему. Служащий, не сдавший квалификационный экзамен, может просить о проведении повторного экзамена не ранее чем через шесть месяцев после проведения данного экзамена. Он вправе также обжаловать результаты экзамена вплоть до суда.

Формирование и подготовка кадрового резерва на государственной службе

- 21.1. Концептуальные, правовые и организационные основы формирования кадрового резерва
 - 21.2. Порядок формирования и подготовки кадрового резерва
 - 21.3. Особенности формирования резерва управленческих кадров
-

Серьезные изменения, происходящие в политической, экономической, социальной сферах нашего общества, требуют перемен в кадровой политике и кадровой деятельности. Создание новой модели государственного управления требует обновления управленческих кадров. Этого можно достичь при наличии подобранного и профессионально подготовленного кадрового резерва.

В предыдущее десятилетие обновление управленческих кадров на федеральном и региональном уровнях власти осуществлялось бессистемно и спонтанно. В этом была одна из главных причин неудачи административной реформы в Российской Федерации и кадрового голода в государственных структурах.

В современных условиях важное значение приобретает такое направление кадрового обеспечения государственной службы, как работа с кадровым резервом для выдвижения на управленческие должности в государственных органах. Для развития страны нужны хорошо подготовленные эффективные управленцы. От правильной постановки работы с резервом управленческих кадров сегодня зависит то, какие кадры придут в государственное управление завтра.

21.1. Концептуальные, правовые и организационные основы формирования кадрового резерва

Формирование кадрового резерва на государственной службе и резерва управленческих кадров в целом — это сложный и многогранный процесс, имеющий концептуальную, нормативно-правовую, организационную, технологическую основы.

В рамках *концепции кадрового резерва* важно определить понятие, цели и задачи данного социального явления, сформулировать

его принципы и приоритетные направления реализации, а также сформулировать понятийный аппарат.

Кадровый резерв — это один из основных источников формирования и пополнения кадров — специалистов в той или иной сфере профессиональной деятельности. Важнейшая задача создания кадрового резерва заключается в том, чтобы выявить наиболее перспективных специалистов для данной профессиональной деятельности.

Под *кадровым резервом* государственной службы понимается специально сформированная на основе индивидуального отбора и комплексной оценки группа работников, прошедших специальную подготовку, наделенных необходимыми профессиональными, деловыми, личностными и морально-этическими качествами для выдвижения на более высокие государственные должности.

Государственная кадровая политика в сфере формирования и подготовки резерва управленческих кадров, особенно на государственной службе, представляет собой выражение стратегии государства по формированию, развитию и обеспечению востребованности кадрового потенциала и кадрового состава управленческих кадров страны.

Основной целью формирования и использования кадрового резерва государственной службы является создание подготовленного к управлению в новых условиях состава государственных служащих, обеспечение непрерывности и преемственности государственного управления, его совершенствования на основе отбора, подготовки и выдвижения кадров, способных профессионально и эффективно реализовать задачи и функции органов государственной власти.

В системе государственной службы кадровый резерв выполняет ряд важных *функций*: развития, регулирования, стабилизации, непрерывности деятельности государственного аппарата.

Необходимым условием формирования кадрового резерва является наличие понятной и научно обоснованной кадровой политики в государственном органе. Особенно важным является понимание и реализация *принципов* формирования кадрового резерва и работы с ним, к которым относятся:

- обеспечение законности, соблюдение нормативно-правовых требований и процедур в решении вопросов кадрового резерва;
- конкурсность при формировании кадрового резерва;
- комплексная и объективная оценка профессионализма, деловых и нравственных качеств государственных служащих при их подборе в резерв и выдвижении;

- объективность и равный доступ при продвижении по службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой;
- создание необходимого и достаточного кадрового пространства для поддержания требуемой укомплектованности кадров государственного аппарата;
- демократическое, коллегиальное решение кадровых вопросов с учетом общественного мнения, гласности, на альтернативной основе;
- систематическое и рациональное обновление кадрового резерва с сохранением преемственности, качественного обогащения за счет притока свежих, молодых сил, использование возможностей и способностей всех возрастов;
- подконтрольность и прозрачность процесса формирования резерва управленческих кадров;
- профессиональная целенаправленная подготовка сформированного кадрового резерва;
- относительная деполитизация работы по формированию кадрового резерва;
- добровольность включения в кадровый резерв и выдвижения из него.

Нормативно-правовые основы формирования управленческого кадрового резерва стали разрабатываться и регулироваться с 2001 г. — с Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации. В этом документе появилась правовая категория «кадровый резерв», по сути, были заложены правовые основы кадрового резерва, в дальнейшем развитые в последующих нормативных правовых актах. В гл. 4 Концепции сказано, что в целях замещения должностей государственной службы в порядке должностного (служебного) роста государственными органами формируется кадровый резерв для замещения должностей руководителей на конкурсной основе. В этом документе были отмечены два условия включения в кадровый резерв:

- в порядке должностного (служебного) роста;
- в связи с реорганизацией или ликвидацией государственного органа.

Государственные служащие, включенные в кадровый резерв, при необходимости повышают квалификацию или проходят переподготовку, и им предоставляется преимущественное право на замещение указанной должности.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ (2003) уделил вопросам кадрового

резерва значительное внимание. В ст. 17 были сформулированы уровни кадрового резерва: федеральный кадровый резерв; федеральный резерв в федеральном государственном органе; кадровый резерв субъекта РФ; кадровый резерв в государственном органе субъекта РФ.

Особое значение работе с кадровым резервом гражданской службы отвел Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ (2004). Статья 64 этого закона дает расширенную характеристику кадровому резерву и порядку его формирования.

Этот закон внес в административную практику определенные новации. Впервые было установлено, что кадровый резерв для замещения должностей гражданской службы формируется по результатам конкурса. Кадровый резерв формируется с учетом Сводного реестра государственных гражданских служащих и поступивших заявлений гражданских служащих и граждан, т.е. в кадровый резерв имеют право зачисляться не только уже служащие, но и граждане, желающие поступить на гражданскую службу.

Были конкретизированы виды кадрового резерва. Кадровый резерв формируется:

- а) для замещения вакантной должности гражданской службы в своем государственном органе в порядке должностного роста;
- б) для замещения вакантной должности гражданской службы в другом государственном органе в порядке должностного роста;
- в) для замещения должности гражданской службы, назначение на которую и освобождение от которой осуществляются Президентом РФ или Правительством РФ;
- г) зачислением гражданских служащих в связи с их призывом на военную или альтернативную службу.

Здесь ничего не говорится о служащих, высвобождаемых в связи с реорганизацией или ликвидацией государственного органа. Значит, они должны зачисляться в кадровый резерв на общих основаниях, т.е. по конкурсу.

Включение гражданского служащего (гражданина) в федеральный кадровый резерв оформляется правовым актом федерального государственного органа по управлению государственной службой; в кадровый резерв субъекта РФ — правовым актом государственного органа по управлению государственной службой субъекта РФ; в кадровый резерв государственного органа — правовым актом государственного органа с внесением записи в личное дело гражданского служащего.

На основе федерального кадрового резерва, кадрового резерва субъектов РФ, кадрового резерва федеральных государственных ор-

ганов и кадрового резерва государственных органов субъектов РФ федеральным государственным органом по управлению государственной службой формируется Сводный кадровый резерв Российской Федерации для замещения вакантных должностей государственной гражданской службы РФ.

В июле 2008 г. прошло совещание с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах по вопросам формирования резерва управленческих кадров. На нем было обращено особое внимание на важность формирования и подготовки кадрового резерва, в частности резерва управленческих кадров. Первый и главный шаг в этом направлении — формирование общероссийского резерва эффективных управленческих кадров.

На этом совещании политическим руководством страны были отмечены проблемы и недостатки, имеющиеся в работе с резервом управленческих кадров. Главная проблема на сегодня — дефицит подготовленного кадрового резерва.

Основные проблемы кадрового обеспечения государственной службы и причины дефицита квалифицированных управленческих кадров следующие:

- отсутствие целостной системы работы с управленческими кадрами;
- назначения на ведущие должности по знакомству, по принципу личной преданности;
- неэффективность системы мотивации и стимулов для формирования квалифицированного кадрового резерва на государственной службе;
- низкий уровень кадровой ротации управленческих кадров;
- информационная некомпетентность управленческих кадров;
- отсутствие единой системы кадрового мониторинга и информации о вакансиях должностей;
- неповоротливость системы образования;
- отсутствие специальной методики отбора специалистов в кадровый резерв и их оценки;
- неэффективность работы кадровых служб государственных органов.

Исходя из этих проблем, были сформулированы соответствующие задачи. Главная задача — создание полноценного резерва управленческих кадров в общенациональном масштабе.

После июльского совещания последовали конкретные организационные шаги. В августе 2008 г. Президент РФ поручил полномочным представителям Президента РФ в федеральных округах (поручение № Пр-1573) организовать работу в субъектах РФ по формированию резерва управленческих кадров:

- образовать рабочие группы по подготовке предложений по формированию резерва управленческих кадров субъекта РФ;

- подготовить и издать правовые акты, необходимые для решения вопросов создания резерва управленческих кадров;
- образовать комиссии по формированию и подготовке резерва управленческих кадров субъектов РФ;
- разработать порядок формирования резерва управленческих кадров в регионах;
- организовать разработку и утверждение программ формирования резерва управленческих кадров в субъектах РФ.

25 августа 2008 г. был подписан указ Президента РФ «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров» № 1252, на основании которого была образована указанная Комиссия во главе с руководителем Администрации Президента РФ.

Сейчас практически созданы региональные кадровые резервы и на их основе формируется Сводный федеральный резерв управленческих кадров. Сформирована президентская квота — 1000 наиболее перспективных молодых управленцев. Но включение в Сводный резерв не должно вести к автоматическому продвижению по служебной лестнице, требуется принятие общероссийской программы формирования и подготовки резерва управленческих кадров.

В субъектах РФ одним из первых такой акт был разработан и принят в городе Москве: указ мэра Москвы «О кадровом резерве на государственной гражданской службе города Москвы» от 22 ноября 2007 г., на основании которого было утверждено Положение о кадровом резерве. В Положении сформулированы цели и принципы, порядок и условия формирования кадрового резерва государственных органов города Москвы, а также организация работы с ним и порядок пересмотра кадрового резерва.

Организационные основы формирования и работы с кадровым резервом предполагают решение ряда таких проблем, как определение структуры и организационных принципов кадрового резерва, порядка, т.е. условий, форм и методов его формирования. Органы, занимающиеся формированием и подготовкой кадрового резерва, — это кадровые службы.

По организационной структуре кадровый резерв можно классифицировать на:

- федеральный, резерв субъекта РФ, государственного (муниципального) органа;
- действующий и перспективный;
- резерв на выдвижение и обычный.

21.2. Порядок формирования и подготовки кадрового резерва

Состав, структура и порядок формирования кадрового резерва обусловлены особенностями и спецификой конкретного государственного органа. Состав кадрового резерва формируется в два этапа. На первом этапе идет поиск, предварительный отбор, изучение и оценка возможных кандидатур кадровыми службами. На втором этапе конкурсные комиссии государственного органа по рекомендации кадровых служб окончательно принимают решение о включении (или невключении) кандидата в состав кадрового резерва.

Как правило, в каждом государственном органе действующий и перспективный кадровые резервы формируются по группам должностей: старшие, ведущие, главные и высшие должности. При определении численности кадрового резерва следует исходить из следующих положений:

- численность и должностной состав кадрового резерва определяются с учетом потребностей структурных подразделений в кадрах на ближайший период и на отдаленную перспективу;
- на каждую должность, предусмотренную в штате, подбирается, как правило, не менее двух и не более четырех человек из резерва.

Важное место при отборе кандидатов в кадровый резерв занимают выработка и применение современных критериев отбора, квалификационных требований и технологий (методики) оценки претендентов.

Формирование кадрового резерва начинается с *оценки кадров*.

В основе процедуры оценки будущих резервистов лежат выбранные критерии сличения идеальных требований с теми данными, которые получены в результате конкурса при отборе в кадровый резерв. Процедура оценки бывает подготовительной и основной. Подготовительная процедура оценки персонала включает разработку документации, формирование оценочных комиссий, определение методики проведения оценки, выделение общих и приоритетных критериев оценки работников, компьютерное обеспечение оценочных мероприятий и т.д. Процедура самой оценки (например, заседания оценочной комиссии) регламентируется нормативным правовым актом органа, организации. Затем подводятся итоги проверки и выводится общая интегральная оценка каждого работника.

Одна из главных проблем при решении вопроса о соответствии того или иного работника занимаемой должности или о его включении в кадровый резерв — это разработка *критериев оценки* кадров.

При выборе критериев оценки обычно исходят из двух основных моментов:

а) для каких конкретных задач будут использованы результаты оценки (включение в резерв, обучение, повышение оплаты труда, служебный рост, увольнение);

б) для какой категории и группы должностей работников устанавливаются критерии (они будут дифференцироваться в зависимости от полномочий и характера деятельности работников).

Конкретное содержание критериев определяется составом тех характеристик, которые подлежат оценке. Руководители и специалисты не могут быть оценены по единой схеме. Следует учитывать, что работа руководителей включает в основном административно-управленческие, организационные, распорядительные и воспитательные функции. Различия в служебно-трудовой деятельности предопределяют и различия в деловых качествах, которые необходимы руководителям и специалистам. Каждая из должностей имеет свой набор характеристик, которые следует устанавливать и оценивать в перечисленной группе критериев в зависимости от их уровня и специализации, но структура критериев остается неизменной.

Систему критериев составляют профессиональное образование, специальность, опыт работы, потенциальные возможности кандидата, его организаторские, деловые и нравственные качества.

Система критериев оценки должна разрабатываться по различным основаниям в соответствии со спецификой профессиональной деятельности, а оценка должна проводиться на основе данной системы (а не стандартного набора профессионально важных качеств), что позволит выявить и оценить действительно значимые параметры деятельности кандидатов в резерв.

Методика формирования набора критериев включает создание профессионально-квалификационной и социально-психологической модели деятельности с полным описанием нормативных квалификационных требований к кандидату и условиям его будущей успешной деятельности. В профессионально-квалификационной модели разрабатывается перечень требований, предъявляемых к должности, в резерв на которую рекомендуется специалист. Модель помогает уяснить, что требуется от оцениваемого, как сравнивать кандидатов в резерв между собой, каким образом организовывать оценочные процедуры, чтобы в них проявились требуемые измерения.

Сама же структура критериев должна отражать качества, которые:

- раскрывают человека в системе социальных отношений, т.е. его личностные (морально-психологические) характеристики;

- свидетельствуют о его организаторских способностях, деловитости, нацеленности на высокую результативность служебной деятельности;
- характеризуют его профессиональные возможности, уровень профессионализма, степень реализации профессионального опыта.

В связи с этим под основными критериями оценки качеств кандидатов в кадровый резерв понимают комплекс показателей, которые можно классифицировать по характеру и способу выражения на четыре основные группы:

- статусно-профессиональные — знания, умения и навыки работника, соединяющие профессиональную компетентность, новаторский подход и интеллектуальный уровень, образование, специальность, стаж работы, чин, звание, поощрение или привлечение к ответственности;
- личностно-психологические — интеллект, работоспособность, темперамент, энергичность, оптимизм, выдержка, личные интересы, состояние здоровья; мотивация, удовлетворенность трудом и т.д.;
- духовно-нравственные — трудолюбие, принципиальность, ответственность, самокритичность, справедливость, скромность, вежливость, тактичность, правдивость, чуткость, добросовестность, интеллигентность;
- социально-демографические — пол, возраст, национальность, социальное происхождение, семейное положение, уровень жизни.

Кроме того, выделяются еще карьерные показатели: нацеленность работников на продвижение по ступеням административной иерархии, успешность этого продвижения, удовлетворенность карьерой, ценностные установки и т.д.

Руководители государственных и негосударственных структур и их кадровые службы используют и специальные критерии отбора, касающиеся способностей и личностных качеств работника:

- 1) профессиональные (характеристики профессиональных знаний, умений, навыков, профессионального опыта человека, его квалификация);
- 2) деловые (характеризуют организованность, ответственность, инициативность, предприимчивость, эффективность служебной деятельности служащего);
- 3) морально-психологические, раскрывающие такие особенности человека, как способность к самооценке, честность, справедливость, психологическую устойчивость и т.д.;

4) интегральные (критерии, которые образуются на основе характеристик присущих или не присущих человеку качеств, определяющих его авторитет, состояние здоровья, общую культуру, культуру мышления, речи и т.п.).

На основе названных критериев составляется список возможных кандидатов в кадровый резерв из расчета 2—3 претендента на должность гражданской службы, которая станет вакантной по истечении 2—3 лет, с учетом отсева в процессе отбора в кадровый резерв.

Существует несколько десятков *систем оценки* как управленцев, так и специалистов, которые классифицируются по различным основаниям. Решение вопроса о содержании и предмете оценки является одним из исходных.

Интерес вызывает *интегральная оценка* кандидатов в кадровый резерв. Обобщение опыта формирования кадрового резерва государственной гражданской службы позволяет сформулировать основные компоненты интегральной оценки гражданского служащего, претендующего на включение в резерв.

1. Объективные данные:

- содержание анкетных (биографических) данных;
- документы об образовании, в том числе о дополнительном (дипломы, сертификаты, свидетельства, удостоверения и др.);
- характеристики, отзывы, рекомендации, ходатайства.

2. Личностные качества:

- общая эрудиция и глубокие специальные знания, разнообразие профессиональных умений и степень прочности полученных навыков;
- организаторские качества (внутренняя дисциплина и созидательность, специальные профессиональные способности, навыки и умения; конструктивный творческий подход к решению нестандартных проблем и вопросов);
- деловые качества (профессиональная компетентность, включающая знание экономических законов, основ права, психологии и педагогики, специальных предметов, связанных с характером деятельности; знание отечественного и зарубежного опыта управления; умение аккумулировать необходимую информацию и выбирать из нее главное; постоянная работа по повышению своей квалификации; умение работать с документами; умение эффективно действовать, новаторство, интеллектуальный уровень, коммуникабельность);
- нравственные и культурно-этические качества (патриотизм, гражданственность, принципиальность, честность, трудолюбие, от-

ветственность, самокритичность, справедливость, скромность, вежливость, тактичность, правдивость, чуткость, порядочность);

- психофизические свойства (психологическая устойчивость, состояние здоровья, эмоциональная выдержка, энергичность в достижении результатов, темперамент, оптимизм).

3. Работоспособность:

- интенсивность (число решаемых задач в единицу времени, т.е. время занятости на решение служебных вопросов);
- продуктивность (качество выполняемого объема задач и их влияние на общий результат, успех организации);
- скорость и объем получения, анализа, обработки (овладения) служебной информации, превращения ее в эффективный управленческий ресурс;
- способность самостоятельно и быстро принимать обоснованные правильные решения, идти на риск, быстро реагировать на изменения окружающей обстановки и профессиональной среды;
- самоорганизованность (умение беречь и плотно загружать не только свое рабочее время, но и рабочее время подчиненных, пунктуальность в постановке задач и обеспечении контроля их выполнения);
- умение рационально расставить кадры и четко сформулировать задачи;
- умение наладить контроль за деятельностью подчиненных, выявить и использовать их внутренние и внешние мотивы для качественной производительной деятельности;
- способность к инициативе и творчеству, стратегическому мышлению, умение определить эффективность нововведений, способность оперативно перестраивать по заданному образцу работу как возглавляемого коллектива, так и свою собственную;
- результаты труда (динамика показателей).

4. Межличностные отношения:

- организационные отношения (подчинение, субординационная культура, политическая неангажированность);
- эмоциональный характер отношений;
- технологические отношения (срабатываемость);
- коммуникативно-информационные отношения.

При определении профессиональных и деловых качеств работников могут быть использованы и другие подходы. Но в любом случае кадровые службы с помощью специальных методик – посредством наблюдений, изучения отзывов, характеристик, тестиро-

вания, индивидуальных бесед, деловых игр и т.д. — выявляют качества, которыми обладают кадры, и устанавливают их соответствие предъявляемым требованиям.

Современная правовая база, регламентирующая критерии оценки кадров, к сожалению, невелика. Это касается всех сфер деятельности, в том числе государственной гражданской службы. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ и другие нормативные правовые акты не регулируют вопросы критериев оценки кандидатов в кадровый резерв.

В указе Президента РФ «О формировании федеральных кадровых резервов Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков и Федеральной миграционной службы» от 7 декабря 2008 г., по сути, впервые в правовой практике указывается на ряд критериев отбора лиц в кадровый резерв. Пункт 9 данного указа устанавливает: при отборе кандидатов на включение в федеральные кадровые резервы учитываются:

- а) наличие опыта работы по предполагаемому виду деятельности;
- б) соответствие уровня образования квалификационным требованиям по предполагаемой должности;
- в) возраст (с учетом возрастных ограничений, установленных для специального звания по предполагаемой должности);
- г) готовность к перемещению в интересах службы в другую местность;
- д) нравственные и деловые качества;
- е) состояние здоровья.

Работа с кадровым резервом ведется в субъектах РФ. В соответствии с распоряжением мэра Москвы от 8 декабря 2008 г. № 319-РМ «О формировании резерва управленческих кадров города Москвы» установлены следующие основные критерии отбора в резерв управленческих кадров города Москвы:

- возраст — до 50 лет включительно (пребывание в резерве до 60 лет);
- образование — высшее профессиональное;
- стаж государственной гражданской, муниципальной службы — не менее 6 лет, или стаж работы по специальности не менее 7 лет, или стаж работы не менее 5 лет на руководящих должностях в организациях, расположенных в городе Москве;
- занимаемая должность на день подачи заявления о включении в резерв — не ниже должности руководителя самостоятельного структурного подразделения в государственном органе, органе местного самоуправления, в иной организации.

Городская комиссия при мэре Москвы по формированию резерва управленческих кадров и государственные органы города Москвы вправе устанавливать дополнительные квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения будущих должностных обязанностей.

В процессе работы с кадровым резервом важным является определение содержания *квалификационных требований*, предъявляемых к резервистам. Это первоочередная задача и важная составная часть работы кадровой службы.

Квалификационные требования представляют собой систему единых профессиональных требований к кандидату на замещение управленческой должности, включающие в себя требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

По сфере применения квалификационные требования бывают: правовыми, организационными, деловыми, морально-нравственными, социально-психологическими, медицинскими и др. По уровню применения — общие, специальные и частные, по конкретным должностям.

На сегодня наиболее общие нормативные требования к должности государственной гражданской службы Российской Федерации установлены в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. Они носят название квалификационных требований, поскольку относятся к сфере квалификации гражданского служащего — степени и уровню его профессиональной подготовленности (квалификации) к данному виду труда (службы). Квалификационные требования, установленные действующим законодательством, распространяются в том числе и на гражданских служащих (граждан), претендующих на включение в кадровый резерв гражданской службы на выдвижение.

Этими требованиями должны руководствоваться в первую очередь руководители государственных органов, их структурных подразделений и кадровые службы при отборе кандидатов в кадровый резерв.

Наряду с общими квалификационными требованиями к должностям гражданской службы Федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. устанавливает другие общеобязательные требования, которые не носят квалификационного характера.

Квалификационные требования по конкретным должностям гражданской службы устанавливаются нормативными правовыми

актами федеральных и региональных государственных органов или их аппаратов, иных государственных органов, образованных в соответствии с Конституцией Российской Федерации и уставами краев и областей, с учетом особенностей предмета ведения этих государственных органов и функционала должностей.

В научной литературе чаще всего формулируются следующий перечень требований к кандидатам в кадровый резерв:

- к уровню профессиональной подготовки;
- к деловым качествам;
- к интеллектуальным способностям;
- к организаторским способностям;
- умение строить отношения в коллективе и работать с людьми.

Подобные требования к кандидатам на включение в кадровый резерв содержатся и в принятых на сегодняшний день положениях о резерве кадров ряда федеральных и региональных государственных органов¹.

Встречается и более детализированный подход к определению требований к кандидатам в кадровый резерв для последующего их выдвижения в должности. Предлагается, например, наряду с уровнем профессиональной подготовки выдвигать следующие требования:

- общая эрудиция и кругозор;
- организаторские способности;
- оперативность принятия и реализации решений;
- профессиональная предприимчивость;
- способность адаптироваться в новой ситуации и принимать адекватные решения;
- принципиальность, честность;
- восприимчивость к критике;
- умение работать с коллективом.

Такой расширенный подход к определению требований в отношении кандидатов в резерв управленческих кадров, по нашему мнению, заслуживает внимания.

Общими профессиональными требованиями кандидатов в кадровый резерв гражданской службы могут быть знание ими положений Конституции РФ, федеральных программ и законов, регулирующих развитие соответствующей сферы (отрасли) экономики и совершенствование государственной службы; знание указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, иных нормативных правовых актов, регулирующих государственную гражданскую службу; знание

¹ Указ мэра Москвы от 22 ноября 2007 г. «О кадровом резерве на государственной гражданской службе города Москвы». № 106-УМ.

законодательства города Москвы; законодательных и нормативных положений о своем органе исполнительной власти, нормативных правовых актов, регулирующих делопроизводство в органе исполнительной власти; знание основ административного, гражданского и трудового права; государственных стандартов по оформлению служебной документации; норм охраны труда, техники безопасности и противопожарной защиты; правил делового этикета и делового общения; умение работать с людьми, владение навыками разговора личного и по телефону, навыками работы с современной оргтехникой и компьютером. Гражданские служащие — кандидаты в кадровый резерв должны быть нацелены на непрерывное образование и самообразование. Они должны учиться и быть обучаемыми.

После того как кадровый резерв сформирован, наступает период его *подготовки* для исполнения будущей более высокой должности. Формы и методы подготовки могут быть разными. Но в основе должна лежать система дополнительного профессионального образования гражданских служащих — профессиональная переподготовка, повышение квалификации, стажировка.

Работа с резервистами в кадровых службах должна осуществляться по плану кадровой службы государственного органа, в котором предусматриваются конкретные формы подготовки, мероприятия по приобретению теоретических, правовых, управленческих, экономических и других знаний и навыков, необходимых для будущей работы. Здесь особенно важен системный и индивидуальный подходы.

Теоретическое обучение кадрового резерва должно осуществляться прежде всего в рамках государственного заказа на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих, а также методом самообразования по индивидуальным планам.

В систему практической подготовки кадрового резерва входят: стажировка в должности, в резерв на которую зачислен государственный служащий или гражданин; временное замещение отсутствующих руководителей на период их командировок, болезни или отпусков; выезды в другие организации в целях изучения опыта работы; участие в преподавательской работе; участие в проверках деятельности других подразделений; участие в подготовке и проведении научно-практических конференций, методологических семинаров; постоянная самостоятельная работа кандидатов над повышением своих профессиональных знаний.

В современной России вопросы подготовки резерва управленческих кадров стали одними из главных в государственной кадровой

политике. Первая попытка организовать в условиях новой России подготовку резерва управленческих (руководящих) кадров состоялась еще в 1991 г. Именно тогда при Правительстве РФ было создано Главное управление по подготовке кадров для государственной службы. Кадры были образованы во исполнение указа Президента РСФСР от 28 ноября 1991 г. № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР».

Сегодня центральным учебным заведением по профессиональной подготовке и переподготовке управленческих кадров является Российская академия государственной службы при Президенте РФ, образованная в 1994 г. и являющаяся правопреемницей Академии общественных наук при ЦК КПСС и Российской академии управления. В ее состав входят региональные академии (Северо-Западная, Волго-Вятская, Волжская, Волгоградская, Северо-Кавказская, Уральская, Сибирская, Дальневосточная) и три института повышения квалификации: Институт повышения экономической квалификации государственных служащих (Москва), Институт повышения квалификации государственной службы (Москва), Институт повышения квалификации и переподготовки кадров для государственной службы (Владивосток).

Заметное место в подготовке резерва управленческих кадров Российской Федерации занимают такие вузы, как: Академия народного хозяйства при Правительстве РФ, Финансовая академия при ПРФ, МГУ им. Ломоносова и ряд других учебных заведений. В Москве кадровый резерв для государственной гражданской службы готовится в Московском городском университете управления правительства Москвы.

В этих учебных центрах проходят профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственные гражданские служащие высших, главных и ведущих групп должностей федеральных органов государственной власти, а также руководящие работники органов государственного управления субъектов РФ.

21.3. Особенности формирования резерва управленческих кадров

Активная работа по формированию резерва управленческих кадров в государственной и негосударственной сферах деятельности в Российской Федерации началась осенью 2008 г. на основании результатов совещания Президента РФ с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах 23 июля 2008 г.; поручения Президента РФ в федеральные округа по подготовке предло-

жений по формированию резерва управленческих кадров от 1 августа 2008 г. № Пр-1573; указа Президента РФ «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров» от 25 августа 2008 г. № 1252.

Управленческие кадры — это кадры руководящего звена, от которых в решающей степени зависит успех деятельности руководимого ими государственного органа, организации, учреждения, предприятия, органа местного самоуправления. Поэтому на управленческие кадры всех отраслей и уровней государственного или городского управления возлагаются особые квалификационные и иные требования профессионального, организационного и нравственного характера.

Управленец должен уметь грамотно исполнять главную функцию — административную, т.е. управлять и руководить как производством, так и персоналом. Поэтому прежде всего он должен в совершенстве владеть теорией и практикой управления (менеджмента) персоналом, т.е. уметь прогнозировать, планировать, организовывать, распоряжаться, координировать, мотивировать, контролировать деятельность своих подчиненных.

Авторитетный западный журнал «Management Review» так определяет личные качества, которые желательны управленцам-лидерам: видение ситуации, проблемы; цельность характера, верность слову, единство цели и средств ее достижения; вера в людей; бескорыстие, служение людям; приверженность к организации; творческие способности и креативное мышление; твердость духа, высокая требовательность; умение общаться; умение рисковать, способность к инновациям; держаться на виду у начальства и подчиненных.

С точки зрения западной социологии управления любой руководитель должен играть ряд управленческих ролей. Он должен одновременно быть: главным распорядителем (начальником); лидером организации, коллектива; приемщиком и распространителем информации; представителем организации; предпринимателем; контролером нарушений; распорядителем ресурсов; переговорщиком¹.

Важно уметь определять оценку эффективности профессиональной деятельности человека исходя из уровня его должностного статуса — управленческого или исполнительного. Опыт показывает, что подход к оценке гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители», должен быть особым.

Государственные гражданские служащие, замещающие должности категории «руководители», оцениваются в соответствии с ква-

¹ Столяров А.В. Эффективность труда руководителя органов государственного управления. М., 2003. С. 49—50.

лификационными требованиями, установленными законодательно и изложенными в их должностных регламентах. Специфика состоит в том, что их деятельность непосредственно воздействует на состояние управляемой системы, т.е. имеет юридический характер, влекущий правовые последствия в органах и структурных подразделениях, где они работают и которые возглавляют. Для оценки этой категории важен не столько сам процесс управленческой деятельности, сколько результаты деятельности государственного органа или его структурного подразделения, верифицируемые (проверенные на истинность) на основе количественных и качественных показателей. Это лица, замещающие, как правило, главные и высшие группы должностей гражданской службы.

Для сравнения: гражданские служащие, замещающие должности категории «специалисты» и профессионально обеспечивающие выполнение государственными органами установленных задач и функций, — это работники, аккумулирующие, анализирующие и обрабатывающие информацию для подготовки проектов решений соответствующих руководителей. Их должностные обязанности связаны с конкретной функцией обеспечения соответствующей сферы государственного управления. Специалисты ведут свои направления и контролируют выполнение определенных государственных функций и отдельные показатели государственной службы. При этом оцениваются результаты только того направления деятельности государственного органа, за который отвечает специалист.

При формировании резерва управленческих кадров должны обязательно учитываться такие основополагающие характеристики, как уровень профессионального образования, стаж работы по специальности, стаж государственной службы, знание нормативных правовых актов, результаты служебной деятельности, возраст (в зависимости от группы должностей гражданской службы), состояние здоровья, общественное мнение о сотруднике, личное желание служащего и планирование им своей служебной карьеры.

Сегодня коренным образом изменились требования к личностным качествам и исходным знаниям кандидатов на руководящие должности государственной гражданской службы. Стало очевидным, что в формировании государственного аппарата нельзя обходиться лишь вообще высшим образованием и практическим опытом службы. Кандидату на занятие высокой должности в государственном аппарате необходимо иметь гораздо более широкую комплексную подготовку. Он должен владеть экономико-управленческими, социально-политическими и организационно-правовыми знаниями и навыками их применения на практике. Желательно первое выс-

шее образование дополнить вторым профессиональным — управленческим или ученой степенью.

В целом кандидат в управленцы должен обладать определенными профессиональными, общекультурными и личностными качествами. В ходе проведенного анализа требований к работникам государственных органов, претендующим на выдвижение в кадровый резерв, сделана попытка дать их развернутый перечень.

С точки зрения групповой дифференциации кандидаты на замещение высшей и главной должностей гражданской службы категории «руководители» должны обладать высоким уровнем знаний, умений и навыков, которые мы рассматривали выше.

Руководители должны в обязательном порядке обладать знаниями в сфере кадровой политики и кадровой работы, навыками отбора и формирования кадрового состава на уровне руководителя государственного органа или структурного подразделения. Они должны владеть умением создавать свою кадровую команду, умением распознавать и правильно оценивать потенциальные способности подчиненных и создавать условия для их служебного роста.

В качестве требований рекомендательного характера к гражданским служащим, замещающим руководящие должности гражданской службы, целесообразны следующие: способность системно мыслить (определять место и роль управляемого объекта в системе государственного управления); прогнозировать и предвидеть развитие событий и явлений при планировании и организации работы государственного органа или его подразделения; иметь знания по таким научным направлениям, как системный анализ и системное проектирование, моделирование.

Руководители должны уметь понимать значение своей деятельности и своих инициатив в более широком социально-экономическом контексте; видеть соответствие между имеющимися ресурсами и стоящими задачами, приоритетами; проводить мониторинг эффективности деятельности государственного органа или структурного подразделения; формировать управленческую и информационную политику; формировать стратегию и тактику внутренней политики органа государственной власти; предлагать инновационные идеи и оригинальные механизмы практического воплощения программ и идей в жизнь; ясно формулировать долгосрочные цели и задачи и следить за их реализацией; видеть место своего государственного органа в решении более широких политических проблем; проводить системный анализ и правильный выбор из имеющихся альтернатив; проводить презентации и публичные выступления перед аудиторией, обладать харизматическим влиянием.

Сегодня для формирования резерва управленческих кадров нужна целостная научно обоснованная и нормативно закреплённая система критериев, с помощью которой можно объективно оценивать профессионально-деловые, нравственно-психологические и личностные качества кадров государственной службы и других сфер трудовой занятости. Без новых подходов к определению уровня способностей и качеств государственного гражданского служащего сложно добиться объективного и диагностического подхода к отбору и включению кандидатов в резерв управленческих кадров.

Практика показывает, какими должны быть квалификационные требования к знаниям, умениям и навыкам, необходимые для исполнения управленческой должности.

Руководитель государственного органа должен знать: Конституцию Российской Федерации; федеральное законодательство применительно к исполнению своих должностных обязанностей, прав и ответственности; федеральные законы, указы Президента и постановления Правительства Российской Федерации, регулирующие систему государственного и муниципального управления; нормативные правовые акты, регулирующие гражданскую службу; положение о государственном органе, административный регламент, правила внутреннего распорядка своего органа; свой должностной регламент; основы конституционного, административного и гражданского права; теорию и практику государственного и муниципального управления; зарубежный и отечественный опыт государственного и муниципального управления; принципы и методы управления аппаратом государственного органа и муниципального образования; основы экономики, организации труда и управления в условиях рыночных отношений; порядок работы со служебной информацией; правила делового этикета и психологию делового общения; правила и нормы охраны труда, техники безопасности.

Руководитель должен иметь навыки: управления персоналом; планирования, организации, координации, контроля и анализа деятельности подчиненных; постановки задач; подбора и расстановки кадрового состава, формирования кадрового резерва; оперативного принятия и реализации управленческих решений; прогнозирования последствий принятых решений; ведения деловых переговоров; работы по взаимосвязи с другими ведомствами, организациями, гражданами; предупреждения и разрешения конфликта интересов; создания благоприятного климата в коллективе; владения компьютерной техникой и программными продуктами; планирования и орга-

низации рабочего времени; делегирования полномочий подчиненным; повышения квалификации.

Программа формирования резерва управленческих кадров города Москвы

Для создания резерва управленческих кадров в Москве были приняты правовые акты: распоряжение мэра Москвы «О создании рабочей группы по подготовке предложений по формированию резерва управленческих кадров города Москвы» от 1 октября 2008 г. № 252-РМ и указ мэра Москвы «О Комиссии при мэре Москвы по формированию и подготовке резерва управленческих кадров города Москвы» от 17 октября 2008 г. № 84-УМ.

Рабочей группой был намечен перечень первоочередных мероприятий. В ходе их реализации силами Управления государственной службы и кадров правительства Москвы и Московского городского университета правительства Москвы был подготовлен проект программы, предусматривающей создание единой общегородской системы формирования резерва управленческих кадров из числа наиболее квалифицированных и перспективных руководителей.

8 декабря 2008 г. Программа формирования и подготовки резерва управленческих кадров города Москвы была утверждена мэром Москвы и введена в действие распоряжением мэра Москвы № 319-РМ «О формировании резерва управленческих кадров города Москвы». Этот правовой акт утвердил программу и порядок формирования управленческих кадров в мегаполисе.

Раздел 1. Содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными методами

Объект Программы — управленческие кадры государственной гражданской службы, муниципальной службы, государственных предприятий и учреждений, госбюджетных организаций города Москвы.

Предмет Программы — отбор, формирование, профессиональное обучение и выдвижение управленческих кадров города Москвы.

Организационные и технологические принципы формирования резерва управленческих кадров, в соответствии с которыми должен формироваться и готовиться резерв управленческих кадров столицы, следующие:

- законность, соблюдение нормативно-правовых требований и процедур в решении вопросов формирования и обучения резерва управленческих кадров;
- профессионализм и компетентность кадров;
- объективность и всесторонность оценки профессиональных, деловых и нравственных качеств управленческих кадров при их отборе, подготовке и выдвижении;

- равный доступ и добровольность включения в резерв управленческих кадров в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой;
- ответственность руководителей государственных органов, предприятий, учреждений и организаций за формирование резерва управленческих кадров и работу с ним;
- обязательность профессионального развития сформированного резерва управленческих кадров;
- систематическое и рациональное обновление кадрового резерва с сохранением его преемственности;
- постоянный мониторинг резерва управленческих кадров на всех этапах работы с ним и ведение соответствующего банка данных;
- реализация востребованности резерва управленческих кадров, обязательность выдвижения подготовленных в резерве управленческих кадров на вакантные должности;
- подконтрольность деятельности по формированию и движению резерва управленческих кадров;
- гласность формирования и использования резерва управленческих кадров.

Раздел 2. Цель, задачи, сроки и основные этапы реализации Программы

Цель Программы — создание единой общегородской системы формирования резерва управленческих кадров, позволяющей отобрать и эффективно использовать наиболее квалифицированных перспективных руководителей для назначения на управленческие должности.

Для достижения этой цели необходимо решить:

- создание системы правового, организационного, методического и финансового обеспечения процесса формирования резерва управленческих кадров;
- применение эффективных форм и методов оценки управленческих кадров для отбора и включения в кадровый резерв;
- определение порядка и условий нахождения в резерве управленческих кадров, его пополнения и исключения из резерва управленческих кадров;
- определение порядка и условий профессионального развития сформированного резерва управленческих кадров, создание единой системы их подготовки;
- создание механизма оценки степени подготовленности лиц, включенных в резерв управленческих кадров, для их назначения на управленческие должности;
- формирование механизма выдвижения лиц, включенных в резерв управленческих кадров, и контроля за этим процессом;
- разработка методов планирования и расчета численности резерва управленческих кадров;

- создание системы мониторинга имеющихся и образующихся вакансий управленческих должностей, ведения единой базы данных лиц, включенных в резерв управленческих кадров;
- создание условий для должностного роста управленческих кадров и их периодической ротации;
- создание системы управления формированием резерва управленческих кадров города Москвы.

Раздел 3. Система мероприятий, предусмотренных Программой

Программой предусмотрены конкретные мероприятия в рамках следующих направлений:

- 1) совершенствование законодательной и нормативной правовой базы формирования резерва управленческих кадров города Москвы на основе анализа действующего федерального законодательства и законодательства города Москвы о кадровом резерве;
- 2) совершенствование организационной структуры формирования резерва управленческих кадров и работы с ним;
- 3) формирование единой системы отбора, критериев и методик оценки претендентов на включение в резерв управленческих кадров;
- 4) совершенствование системы профессионального развития лиц, включенных в резерв управленческих кадров;
- 5) создание единой системы мониторинга резерва управленческих кадров и ведения базы данных;
- 6) проведение научно-исследовательских работ по применению новых подходов к формированию резерва управленческих кадров.

Раздел 4. Ресурсное обеспечение Программы

Финансирование расходов, связанных с формированием и подготовкой резерва управленческих кадров Москвы, осуществляется в необходимом объеме за счет средств бюджета города.

Раздел 5. Реализация Программы и контроль за ходом выполнения предусмотренных ею мероприятий

Реализация Программы осуществляется на основе государственных контрактов (договоров), заключаемых в установленном порядке государственными заказчиками с исполнителями мероприятий, предусмотренных Программой, и соглашений, заключаемых с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления города Москвы.

Организацию реализации Программы и контроль за выполнением предусмотренных ею мероприятий осуществляет координатор Программы — аппарат мэра и правительства Москвы. Координатор Программы обеспечивает проведение городской кадровой политики в области формирования и подготовки резерва управленческих кадров города Москвы посредством координации принятых нормативно-правовых актов и утвержденных программ, связанных с формировани-

ем кадрового резерва, взаимодействия государственных органов и других организаций по реализации Программы.

Координатор Программы рассматривает материалы о ходе ее реализации и ежегодно уточняет мероприятия, предусмотренные Программой, объемы их финансирования, а также утверждает перечень предстоящих мероприятий.

В целях обеспечения реализации Программы государственные заказчики представляют координатору Программы предложения и обоснования по первоочередным мероприятиям для их финансирования в очередном финансовом году, а также предложения по использованию средств, полученных из внебюджетного источника.

Контроль за ходом реализации Программы осуществляет координатор Программы — Аппарат Мэра и Правительства Москвы.

Раздел 6. Ожидаемые результаты реализации Программы

В результате реализации Программы должно быть обеспечено:

- приведение нормативно-правовой и организационной базы формирования резерва управленческих кадров в соответствие с предъявляемыми требованиями по формированию резерва управленческих кадров с учетом сложившихся общественных отношений и финансово-экономических условий;
- создание единой общегородской системы формирования резерва управленческих кадров;
- создание организационно-правового механизма, обеспечивающего объективную оценку кадров на этапах их отбора, нахождения в резерве и выдвижения на управленческие должности;
- выработка и реализация единой системы технологий и методик отбора управленческих кадров;
- выработка и внедрение системы рационального использования резерва управленческих кадров;
- формирование мобильной высококвалифицированной группы специалистов-управленцев, имеющих опыт практической работы и способных обеспечить работу управленческих структур на более высоком должностном уровне;
- повышение эффективности городской кадровой политики в системе органов исполнительной власти города Москвы, государственных городских предприятий, организаций и учреждений.

В работе по формированию кадрового резерва на государственной гражданской службе имеется ряд нерешенных проблем. В целях их решения целесообразно:

- создание современной законодательной базы кадрового резерва, начиная с разработки и издания указа Президента РФ по кадровому резерву и принятия общероссийской Программы формирования резерва управленческих кадров. Ана-

логичные правовые акты должны быть приняты на уровне всех субъектов РФ;

- разработка передовых методик и технологий, позволяющих объективно оценить возможности, перспективность работников, включаемых и включенных в кадровый резерв;
- активизация материальных и моральных механизмов — стимулов, позволяющих привлечь на государственную службу молодых, талантливых, перспективных работников, настоящих профессионалов-управленцев;
- создание условий для обеспечения стабильности государственной службы, ее высокого правового и социального статуса, престижа и авторитета в обществе.

Управление служебно-деловой карьерой

- 22.1. Служебно-деловая карьера: сущность, классификация, этапы
 - 22.2. Стратегия, тактика и технологии управления служебно-деловой карьерой
 - 22.3. Факторы служебного роста
-

В системе государственной службы продвижение чиновника по службе рассматривается как служебная карьера. Выбор карьеры является одним из наиболее важных решений, которые принимаются в начале трудовой деятельности и сознательной жизни. Продвижение по службе — один из приоритетных мотивов прохождения работниками государственных органов государственной службы.

Одной из задач кадровой службы государственного органа выступает обеспечение должностного роста гражданских служащих, т.е. оказание практической помощи служащим в их продвижении по службе. Поэтому очень важно, чтобы руководители и работники кадровых служб понимали сущность и содержание служебной карьеры, стратегию и тактику управления ею.

22.1. Служебно-деловая карьера: сущность, классификация, этапы

Термин «карьера» не имеет правового характера, но он широко применяется и интерпретируется в научном и практическом плане. Сущностной составляющей понятия «карьеры» является продвижение, т.е. движение вперед. Карьера позиционируется как динамика правового и социально-экономического положения (статуса) личности.

Исследованием данной актуальной в социологии управления темы занимались и занимаются многие ученые, прежде всего В.А. Сулемов, В.И. Лукьяненко, Б.В. Лытов.

Опросы показывают, что чиновники проявляют большой интерес к своему должностному росту как основе своей самореализации, социального признания и материального благополучия. Государственные служащие оценивают карьеру прежде всего как процесс реализации своих способностей и возможностей (57,8% ответов); на второе место они ставят карьеру как способ продвижения по службе, обусловленный стремлением максимально реализовать свои потребности (32,7%). Менее значимы для них карьера как

способность продвижения к более высокой должности в целях получения выгоды (около 5%)¹.

Исследование показало, что государственные служащие ставят возможность построения служебной карьеры как один из главных мотивов поступления на государственную службу — это третье место (26,6% ответов) из 13 предложенных позиций после возможности зарабатывать средства к жизни и стремления к стабильности.

Стремление сделать служебную карьеру основано на мотиве достижения, который у государственного служащего связан с потребностью самоутверждения, потребностью достичь властных высот с их материальными благами и привилегиями, извечной потребностью человека добиваться успехов и избегать неудач в социальном отношении, быть одним из первых.

В процессе продвижения по служебной лестнице служащим, находящимся на более низких ступенях, приходится преодолевать множество барьеров. Актуализация карьерного стремления и мотива, жажда преодоления барьеров порождают энергию, с которой государственный служащий идет к достижению высшей должностной и социальной позиции или к тому, чтобы удержаться на имеющейся. Степень реализации силы этой энергии зависит от многих объективных и субъективных факторов.

Карьеру человека, в том числе служащего, обычно понимают в широком и узком смысле. В широком понимании карьера — это активное продвижение человека в освоении и совершенствовании своего способа жизнедеятельности, обеспечивающего его устойчивость в потоке социальной жизни²; это профессиональное продвижение, переход от одних профессиональных уровней и позиций к другим.

В узком понимании карьера — это должностное продвижение, достижение определенного должностного и социального статуса в профессиональной деятельности, занятие определенной должности. Карьера в данном случае представляет собой сознательно выбранный и реализуемый служащим путь должностного продвижения, стремление к намеченному статусу — должностному, квалификационному, социальному, что обеспечивает профессиональное и социальное самоутверждение личности³. Чаще всего карьера позиционируется как динамика должностного, правового и социально-экономического положения (статуса) личности.

¹ *Государственная служба России: анализ становления, развития и кадрового обеспечения.* М.: РАГС, 2002.

² *Государственная служба Российской Федерации: основы управления персоналом / Под общ. ред. В.П. Иванова.* М., 2003. С. 184.

³ *Лукьяненко В.И.* Государственный аппарат России: проблемы организации, управления, контроля. М., 2004. С. 111.

Карьера как достижение успеха в государственной службе — это явление, безусловно, положительное. Каждый государственный служащий приходит на службу, чтобы строить свою служебную карьеру, поэтапно и неуклонно повышая свой должностной и социальный статус.

Существует понятие «карьеризм». Карьеризм — это отрицательное моральное качество, характеризующее поведение и личность человека, который подчиняет всю свою профессиональную и личную деятельность только цели продвижения по службе. Карьерист честолюбив и готов любой ценой выполнить любое поручение начальства ради улучшения своего официального положения. Он эгоистичен, для него на самом деле характерно безразличие к судьбам окружающих людей и интересам службы.

Существует несколько подходов к классификации служебно-трудовой карьеры.

1. Самое общее основание классификации — разделение карьеры на два вида: профессиональную и внутриорганизационную. Профессиональная карьера — это длительный процесс накопления человеческого профессионального капитала, который происходит на протяжении всей трудовой жизни работника. Человек совершенствуется в профессиональном отношении. Внутриорганизационная карьера — это карьера конкретного лица внутри одной организации (а таких организаций в трудовой жизни человека может быть несколько). Другими словами, внутриорганизационная карьера — это последовательная смена работником стадий должностного роста в рамках одной организации. Служебная карьера на государственной службе относится к разряду внутриорганизационной.

2. Классификация с позиции профессиональной и социальной мобильности государственных служащих.

Служебная карьера может быть восходящей, которая осуществляется в двух формах:

- как индивидуальный подъем, или инфильтрация служащих из низших групп должностей в высшие;
- как создание новых групп должностей служащих с включением их в соответствующие категории государственной гражданской службы.

Служебная карьера может быть нисходящей, которая также проявляется в двух формах:

- отдельные государственные служащие вытесняются конкурентами с высоких должностных и социальных статусов на более низкие;
- социальный статус отдельных групп государственных служащих, теряющих реальную власть, постепенно снижается.

3. С позиции типологии карьерного процесса¹:

- прогрессивный (восходящий) тип карьеры, когда каждая последующая стадия службы отличается от предыдущей более высоким уровнем категорий и групп должностей, классов чинов, воинских и специальных званий;
- регрессивный (нисходящий) тип карьеры, когда происходит спад карьерного процесса и снижение должностного и социально-правового статуса государственного служащего;
- линейный тип карьеры — когда карьерный процесс развивается прямо «по линии», без скачков и перерывов. Противоположностью линейных процессов является нелинейный тип служебной карьеры с его скачками вверх, перерывами и падениями;
- стагнация как тип служебной карьеры — это застой, когда в состоянии карьерного процесса долгое время не происходит каких-либо изменений.

4. С позиции стабильности служебной карьеры²:

- обычная (стабильная) карьера как постепенное прямое продвижение с прохождением всех основных этапов государственной службы;
- нестабильная карьера, в которой после этапов проб и упорчений на службе следуют спады и новые пробы;
- комбинированная карьера, когда короткие периоды стабильной службы сменяют этапы переучивания, смены профессии или вынужденной безработицы.

Все многообразие видов, типов и форм служебной карьеры не исчерпывается приведенной типологией. Разные виды и типы карьеры требуют от государственных служащих разных профессиональных, деловых и моральных качеств.

Обратим внимание на особенности *внутриорганизационной карьеры*. В любой сфере деятельности, в том числе в государственной службе, по своей направленности она может быть:

- вертикальной, или квалификационно-должностной, связанной с изменением должностного статуса работника по шкале сложности труда;
- горизонтальной, или собственно профессиональной, которая связана с изменением статуса работника на одном иерархическом уровне в стратифицированной системе служебно-трудовой деятельности. Горизонтальная внутриорганизаци-

¹ Государственная служба Российской Федерации: основы управления персоналом. С. 184—185.

² Лукьяненко В.И. Указ. соч. С. 112—113.

онная карьера может проявляться в перемене профессии или функциональной области деятельности; в выполнении определенной служебной роли на ступени, не имеющей жесткого, формального закрепления в организационной структуре; в расширении задач на прежней ступени иерархии.

По скорости развития внутриорганизационная карьера может быть стабильной, равномерной или стремительной.

Если долгое время (примерно шесть лет) деятельность работника протекает в рамках одной должности, то принято говорить о стабильной карьере. Если внутриорганизационная карьера связана с частой сменой (менее чем один раз в три года) должностей, то речь идет о стремительной карьере. Если переходы колеблются в рамках от трех до шести лет, то принято говорить о нормальной, равномерной карьере.

В зависимости от ступеней внутриорганизационной карьеры («спад»—«подъем») можно выделить пять ее типов:

1) целевая, когда сотрудник раз и навсегда выбирает профессиональную направленность и пространство для своего развития, планирует соответствующие этапы своего продвижения к профессиональной цели и стремится к ее достижению;

2) монотонная, когда работник намечает раз и навсегда желаемый профессиональный статус и по его достижении не стремится к дальнейшей карьере;

3) спиральная, когда сотрудник мотивирован к перемене видов деятельности (с переходами и без переходов между рабочими местами разного ранга) и по мере их освоения продвигается по ступеням организационной иерархии;

4) мимолетная, когда перемещение с одной должности на более высокую происходит быстро и стихийно, без видимой целенаправленности;

5) затухающая, когда работник растет до определенной планки, а затем начинается спад — движение к более низкому должностному и социальному статусу в организации.

Этапы служебно-трудового роста человека, связанные с его переходом от одной должности к другой в стратифицированной системе служебно-трудовой деятельности, принято называть *стадиями*, или ступенями, профессиональной карьеры.

Специалисты в области организации государственной службы выделяют пять основных стадий служебной карьеры¹:

1) предварительная — обучение в школе, институте;

¹ Лукьяненко В.И. Указ. соч. С. 132.

2) первоначальная, или стадия адаптации, — поступление на государственную службу (с 18 лет);

3) стадия продвижения (активная — с 30 до 45 лет). Здесь главной становится потребность в достижении высокого должностного статуса;

4) стадия стабильности (45—55 лет). Здесь ведущими становятся потребности в достижении социального статуса, уважения окружающих лиц, потребности к творчеству и спокойствию. Но на этой стадии следует опасаться так называемого кризиса середины карьеры;

5) стадия прекращения активной служебной деятельности, постепенно приводящая к отставке (выходу на пенсию).

Наиболее продуктивны, таким образом, для чиновника 3-я и 4-я стадии карьеры. Именно этот период (30—55 лет) отмечается служебными достижениями и должностным ростом.

Экономисты традиционно рассматривают работников, труд и карьеру как экономическую категорию. Специалисты в области социально-трудовых отношений считают, что при всем многообразии организаций и видов деятельности, которыми заняты трудоспособные индивиды, каждый работник в процессе своей жизнедеятельности последовательно проходит одинаковые стадии:

- 1) обучение профессии (16—20 лет);
- 2) включение в трудовую деятельность (21—23 года);
- 3) достижение успеха (24—30 лет);
- 4) профессионализм (31—40 лет);
- 5) переоценка ценностей (41—50 лет);
- 6) мастерство (51—60 лет);
- 7) выход на пенсию (61 год и более).

То есть в процессе карьеры накопление человеческого капитала происходит параллельно становлению личности работника одновременно с усложнением его профессиональной деятельности.

Сущность развития карьеры как всякого социального и административного явления выражается в ее *функциях*. В экономической науке выделяют следующие функции развития деловой карьеры: информационную, профессионально-ориентационную, преобразующую, стимулирующую, распределительную, управленческую.

Информационная функция развития трудовой карьеры состоит в предоставлении своевременной и полной информации об объективно необходимой потребности в рабочей силе определенного качества.

Профессионально-ориентационная функция определяется как воздействие на носителей рабочей силы (обучающихся и трудоустраивающихся лиц), способствующее своевременному привлечению их в

общественно полезную деятельность, их рациональной расстановке, эффективному использованию и закреплению по месту работы на основе объективной оценки и учета способностей и других индивидуальных качеств человека.

Преобразующая функция развития карьеры включает определение и формирование таких качественных характеристик рабочей силы, которые могут обеспечить удовлетворение рыночной потребности в рабочей силе, т.е. приспособление рабочей силы к потребительскому спросу.

Стимулирующая функция заключается в стимулировании спроса в рабочей силе и поддержании эффективного ее предложения на внутреннем рынке, с тем чтобы обеспечить занятость работающих.

Распределительная функция развития карьеры определяется как деятельность, состоящая в размещении человеческих ресурсов по видам занятости таким образом, чтобы обеспечивать повышение эффективности производства, совершенствование социальной структуры общества, более полное удовлетворение потребностей как работодателей в рабочей силе, так и наемных работников в труде.

Управленческая функция — это воздействие управляющей системы на управляемую в рамках организационной структуры. Реализация этой функции ориентирована, во-первых, на уменьшение степени неопределенности и риска в деятельности по повышению человеческого капитала персонала и обеспечение концентрации ресурсов на приоритетных направлениях этой деятельности; во-вторых, на информационное и коммуникационное обеспечение указанной деятельности; в-третьих, на организацию контроля за использованием возрастающего человеческого капитала на внутреннем рынке труда.

Продвижение по службе. Важнейшим показателем развития карьеры на государственной гражданской службе является продвижение чиновника по службе. Продвижение, т.е. движение служащего вперед по службе, выступает сущностной составляющей карьеры.

Продвижение по службе, или должностной рост, в современной России имеет правовой характер. Правовая категория «должностной рост гражданских служащих» зафиксирована в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

В современной практике государственной службы сочетаются два вида продвижения по службе (мобильности): вертикальное и горизонтальное. Горизонтальное называют ротацией кадров.

Продвижение по службе представляет собой:

- назначение служащего на вышестоящую должность государственной службы с иным должностным наименованием, бо-

лее высокими денежным содержанием и социальными гарантиями (вертикальная мобильность). В данном случае повышается должностной и социальный статус служащего;

- назначение служащего на другую должность государственной службы в рамках одной классификационной группы и категорий должностей без изменения должностного наименования, но с более высокими денежным содержанием и социальными гарантиями (горизонтальная мобильность). Служащий фактически не меняет своего должностного и социального статуса;
- присвоение служащему более высокого классного чина, воинского или специально звания, дипломатического ранга.

Существует несколько систем продвижения по государственной службе — наиболее распространенных способов должностных передвижений, которые применяются в различных органах и ведомствах. Среди них выделяют продвижение:

- по результату (компетентность кандидатов определяется как выполнение работы, позволяющей получить нужный результат);
- по заслугам или усердию (компетентность кандидатов определяется как его вклад в решение задач организации за счет личного усердия);
- на основе предпочтительности (компетентность определяется как способность обнаружить и удовлетворить личные вкусы начальника, от которого зависит продвижение по службе);
- по старшинству (компетентность определяется по стажу и опыту работы, как способность кандидата дослужить до нужного срока, дожидаться своего дня для выдвижения).

От выбора той или иной системы, которая применяется при отдании предпочтений кому-нибудь из кандидатов на выдвижение, во многом зависит успех органа, организации, предприятия, фирмы.

Продвижение по службе гражданского служащего иногда квалифицируют как его право на должностной рост. Действительно, это субъективное право чиновника, закрепленное в его основных правах в соответствии с Федеральным законом № 79-ФЗ (ст. 14, п. 10).

Но этот рост не автоматический, а на конкурсной основе, как установлено законодательно. Служебный рост закрепляется административным правовым актом представителя нанимателя, который перемещает, передвигает и продвигает человека по службе. К тому же федеральное законодательство не предоставляет гражданскому служащему государственной гарантии на должностной рост и продвижение по службе¹.

¹ Федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. Ст. 52.

Поэтому у гражданского служащего нет права требовать у руководителя продвижения по службе, даже если в наличии есть вакантная должность. У него есть только право подать заявление на конкурс на замещение вакантной должности гражданской службы. Значит, нет юридических оснований трактовать право гражданского служащего на должностной рост как его обязательное личное право.

Благоприятными *условиями продвижения* по государственной службе являются:

- наличие вакантной должности государственной службы;
- соответствие претендента на должность квалификационным требованиям по уровню образования, стажа работы, знаний и навыков;
- включение в кадровый резерв и прохождение соответствующей подготовки;
- успешное прохождение конкурса на замещение вакантной должности;
- положительные результаты предыдущей службы.

Существуют ограничения на продвижение чиновника по службе, хотя прямых запретов в законодательстве не установлено. Но из отдельных правовых положений следует, что при определенных обстоятельствах государственный служащий не имеет права на должностной и служебный рост. Это происходит в случаях:

- наложенного дисциплинарного взыскания;
- проведения служебного расследования, проверки, возбуждения уголовного дела;
- несоответствия предъявляемым квалификационным требованиям;
- невключения в кадровый резерв на конкурсной основе;
- по истечении предельного возраста нахождения на государственной службе.

Для государственного гражданского служащего объективные возможности продвижения по службе могут ухудшаться из-за отсутствия вакантной должности, сокращения штатов, ликвидации или реорганизации государственного органа, неблагоприятного стечения обстоятельств (возраста, состояния здоровья, отношения с руководством, отношений в коллективе и т.д.).

При организации прохождения государственной службы руководителю и кадровым службам важно учитывать, что реальные возможности должностного роста гражданских служащих сужаются по мере продвижения от младшей группы должностей к высшей. Так, по статистике в последних двух группах должностей гражданской службы РФ (младшей и старшей) число должностей в пять раз

больше, чем в ведущей группе должностей, не говоря о высшей. Отсюда можно сделать вывод о том, что при широкой базе отбора число должностей, а следовательно, и вакансий, пригодных для должностного роста служащих, резко сужается по мере подъема по иерархической лестнице государственной службы. Сужаются и возможности приобретения государственными служащими более высокого социально-правового статуса. В связи с этим повышается значение перемещений служащих по горизонтали.

Формой продвижения государственного служащего по службе был и остается такой способ замещения должности, как *назначение на должность*. Данная процедура, к сожалению, часто сводится к единоличным волевым решением руководителя. Это нередко приводит к таким неправомерным действиям, как назначения по признакам личной преданности, полезности, нужности, семейных, земляческих, дружеских и иных связей. Это подтверждается и данными социологических опросов. Должностное продвижение государственных служащих, по их собственным оценкам, зависит в первую очередь от рекомендации покровителя (47%), единоличного решения руководителя (28%), выслуги лет и стажа службы (16%), результатов конкурса (12%), результатов аттестации (11%), выдвижения из состава кадрового резерва (9%). Получается, что служебный рост в первую очередь зависит от вышестоящего руководителя и покровителей, а затем лишь от самого служащего¹.

Сейчас нормативно введены правовые формы назначений государственных гражданских служащих, связанные с преодолением единовластия: назначение по результатам конкурса, по итогам аттестации, как правило, из состава кадрового резерва. В дополнение к этому применяются назначения на должность по согласованию с другими органами и ветвями власти, по рекомендациям политических партий, профсоюзов.

На служебное продвижение серьезно влияет такое явление, как *кадровая конкуренция* — действия государственных служащих по достижению более высокого должностного и профессионального положения путем отстранения или опережения конкурентов, стремящихся к достижению тех же целей, борьба между государственными служащими за овладение определенными ценностями государственной службы.

Гражданские служащие проходят государственную службу в условиях жесткой конкуренции как одного из объективных социаль-

¹ Социологические исследования в системе государственной службы. 1992—2002. С. 261.

ных факторов. В процессе достижения более высокой должностной и социальной позиции интересы нескольких служащих могут сталкиваться. При отсутствии конкуренции шансы служащего максимальны; если конкуренция слишком велика, шансы занять желаемую позицию минимальны.

В условиях должностной, а не карьерной системы прохождения государственной службы и при отсутствии конкурсного отбора на должности роль кадровой конкуренции снижается. В связи с введением обязательного конкурсного отбора на должности гражданской службы и аттестаций роль кадровой конкуренции будет возрастать.

В числе условий, при которых служащий может рассчитывать на продвижение по государственной службе, чаще всего руководители учитывают: успешное и добросовестное выполнение государственным служащим своих должностных обязанностей, число вакантных должностей, результаты прохождения профпереподготовки и повышения квалификации, рекомендации аттестационной комиссии, итоги индивидуального собеседования, тестирования, а также другие факторы, в том числе неправового характера (личные, моральные, финансово-материальные и др.).

Сейчас возрастает роль аттестации в процессе продвижения по государственной службе. Респонденты из числа государственных служащих ставят аттестацию на второе место после личных собеседований среди методов, которые необходимо использовать при оценке кадров на выдвижение. По результатам аттестации комиссия может предложить передвижение в должности; присвоение классного чина, увеличение надбавки за особые условия труда; включение служащего в кадровый резерв; направление на профессиональную переподготовку или повышение квалификации.

22.2. Стратегия, тактика и технологии управления служебно-деловой карьерой

Процесс продвижения по службе требует управления, поскольку служебный рост достойных гражданских служащих является наиболее эффективным путем развития государственной службы в целом. Законодательно отрегулированный и социально справедливый процесс продвижения по службе способствует укреплению морального климата в коллективе и предупреждению социальных конфликтов.

Практика кадровой работы вызывает потребность выделить управление карьерой в особую, самостоятельную функцию кадрового менеджмента. Выделение функции управления карьерой — тенденция достаточно новая для российского кадровой политики и

практики. Необходимость выделения этой функции в самостоятельную обусловлена рядом факторов.

1. Современные макроэкономические тенденции ведут к сокращению спроса на рабочую силу, изменению профессионально-квалификационной структуры совокупной рабочей силы, повышению требований к конкурентоспособности работников. Значит, необходимо прогнозировать и управлять кадровым потенциалом и его карьерными перспективами.

2. Существенными факторами, определяющими потребность в управлении карьерой в современной организации, является динамика внешней среды. Жесткая рыночная конкуренция, а также законодательное регулирование работы с персоналом со стороны государства (установление равных возможностей при выборе профессии, формы профессиональной подготовки, места работы, при продвижении по службе и т.д.) ориентируют работодателя на поиск для каждого работника такого рабочего места, где последний своим трудом создал бы максимальную потребительскую стоимость, прибыль.

3. Действие внутренних факторов, таких как возрастающая сложность производственно-коммерческой деятельности, развитие техники и технологии, повышение издержек на рабочую силу в стоимости продукции и услуг, заставляет работодателей заботиться об обеспечении постоянного соответствия уровня профессиональной компетентности работников требованиям развивающегося рынка.

4. Необходимость управления карьерой определяется становлением и развитием управленческих традиций и культуры в организации, связанных с возрастающей ролью личности работника, знанием его мотивации, установок, умением их формировать в соответствии с целью организации.

Процесс управления карьерой двусторонний: его основу составляют отношения субъекта и объекта. Объектом управления является карьера как повышение ценности человеческого капитала работника. Субъектом управления может быть либо сам работник, либо работодатель в лице специальной организационной структуры — кадровой службы или службы управления персоналом.

В ситуации, когда субъектом является собственник человеческого капитала, следует говорить об управлении личной карьерой. Если субъектом является работодатель, то речь идет об управлении деловой карьерой. Они взаимосвязаны.

В экономике управление карьерой — это системное, планомерно организованное воздействие на процессы формирования, распределения, перераспределения и использования человеческого ка-

питала в целях обеспечения его соответствия объему и структуре основного капитала для наиболее полного удовлетворения рыночной потребности в товарах и услугах. Управление повышением ценности человеческого капитала — это важная составляющая производственно-коммерческого процесса, а не дополнение к нему.

Управление служебной карьерой в административном органе — это система организующего и регулирующего воздействия субъекта управления (руководства и кадровых служб) на объект (кадры, персонал) в целях обеспечения должностного (служебного) роста подчиненных.

Суть управления служебно-деловой карьерой сводится к решению трех взаимосвязанных задач: 1) необходимо так формировать и совершенствовать способности, модели поведения человека, чтобы они наиболее полно соответствовали требованиям, предъявляемым в организации; 2) на службе (производстве) надо создавать такие социально-экономические и производственно-технические условия, при которых максимально использовались бы способности работника к труду и его таланты; 3) важно, чтобы эти процессы проходили не в ущерб интересам личности работника и коллектива.

В структуре управления деловой карьерой персонала специалисты выделяют три уровня: корпоративный, функциональный и линейный.

Корпоративный уровень — это уровень высшего руководства в организации. На данном уровне реализуются общие, характерные для всех субъектов управления принципы. На корпоративном уровне разрабатывается и реализуется стратегия, основной целью которой является повышение конкурентоспособности персонала в организации.

Функциональный уровень — это уровень руководителей функциональных и отраслевых структур в организации (финансы, право, маркетинг, управление персоналом). На данном уровне разрабатываются программы, нацеленные на повышение конкурентоспособности собственного персонала.

Линейный уровень — это уровень руководителей подразделений в организации или ее территориальных подразделений. На этом уровне формируются стратегия и тактика управления карьерой подчиненных исходя из корпоративных и отраслевых установок.

В социологии управления различают три группы *принципов управления карьерой*: общие, особенные и единичные.

К *общим* принципам управления карьерой относятся четыре фундаментальных принципа управления: единства экономики и политики при приоритете политики; единства централизма и самостоятельности; научной обоснованности и эффективности управ-

ленческих решений; сочетания общих и локальных интересов при приоритете интересов более высокого ранга.

Особенные принципы управления карьерой характеризуют требования, присущие управлению социально-экономическими системами вообще. Это принципы системности, комплексности, прогрессивности, перспективности, нормативности, целостности, процессности, функциональности, экономичности, измеримости, администрирования, равного партнерства, оптимальности.

Единичные принципы определяют требования, присущие только управлению карьерой. Среди них принципы маркетинга рабочей силы, риска карьерного развития, инструментарного обеспечения управления карьерой, конкурентного преимущества.

Общие, особенные и единичные принципы управления карьерой в совокупности образуют целостную систему, в которой они тесно взаимосвязаны.

В науке и практике управления со временем выработалась система *методов воздействия управления карьерой* персонала — совокупности действий и способов достижения цели, определенным образом упорядоченной деятельности по повышению ценности человеческого капитала в организации.

Методы управления карьерой объединяются в две группы. Первая — это общенаучные методы управления, которые применяются практически во всех теоретических исследованиях: методы диалектики, научной абстракции, логический и исторический, методы отображения действительности в мышлении, анализ и синтез, индукция и дедукция.

Вторую группу методов науки управления карьерой образуют специальные методы управления: методы сбора первичной информации — наблюдение, изучение мнений, анализ документов, интервьюирование, анкетирование, эксперимент, сбор статистических данных и методы обработки конкретных данных об управлении рабочей силой — компьютерная обработка, матричное моделирование.

Наряду с этим существуют методы прямого и гибкого воздействия управления карьерой. Методы *прямого* воздействия позволяют осуществлять основные функции управления карьерой — обеспечивать единую направленность в развитии организационной системы управления. К ним относятся: установление границ трудоспособного возраста; установление форм, программ и времени профессионального обучения; правовые ограничения наемных работников; гарантии равных возможностей работников, особенно при продвижении в должности; формирование органов кадрового управления, утверждение административных норм и инструкций, издание при-

казов и распоряжений, выработка стандартных управленческих процедур.

Методы *гибкого* воздействия позволяют влиять на интересы работодателей и наемных работников опосредованно. Эти методы бывают экономическими и социально-психологическими. В бизнесе они влияют на карьеру через цену на рабочую силу, прибыль, налоги и другие материальные и моральные стимулы. На государственной службе методы управления карьерой служащих обладают своей спецификой — они нормативно определены. Методы управления служебно-деловой карьерой в конечном счете должны быть направлены на обеспечение единства интересов работников, работодателей, государства.

Карьерный процесс работника, служащего реализуется в форме карьерной стратегии и тактики. Под *карьерной стратегией* понимается научно обоснованный способ управления профессиональными и личностными ресурсами служащего в целях реализации намеченного должностного статуса. Карьерная стратегия развития персонала — это способ достижения целей управления карьерой.

Карьерная тактика всегда стратегически ориентирована и показывает конкретные пути реализации стратегического замысла. При таком понимании карьерной стратегии ее целью является обеспечение устойчивого прогрессивного карьерного процесса.

Задача стратегического управления карьерой заключается в разработке и реализации совокупности направлений деятельности работодателя по повышению конкурентоспособности персонала, ориентированного на длительную жизнеспособность организации в изменяющихся условиях, т.е. в разработке и реализации карьерной стратегии развития.

Современная *экономическая концепция управления* карьерой включает реализацию стратегического подхода к выбору и адаптивному отслеживанию общих направлений деятельности работодателя, подкрепленных комплексными управленческими усилиями и нацеленных на поиск устойчивого преимущества в формировании и использовании конкурентоспособных работников.

Особо значима карьерная стратегия на государственной службе — это научно обоснованный способ управления профессиональными и личностными ресурсами государственных служащего в целях реализации намеченного должностного, правового и социального статуса.

При таком понимании карьерной стратегии ее стратегической целью является обеспечение устойчивого прогрессивного карьерного процесса.

Для достижения указанной цели необходимо исходить из следующих общих *административных принципов* формирования и реализации карьерной стратегии¹:

- принцип непрерывности карьеры, предполагающий, что ни одна из достигнутых целей в карьере не может быть окончательной или служить поводом для остановки. Продвижение по службе может замедляться или приостанавливаться в связи с внезапно возникающими трудностями, но оно не должно безвозвратно прерываться. Это во многом зависит от профессиональных и личностных качеств служащего и от окружающей среды;
- принцип осмысленности карьеры, требующий, чтобы любое карьерное действие было целесообразным. Выбор цели предполагает результат, который можно просчитать, сравнить с достижениями конкурентов. Важное условие служебной карьеры — совмещение в едином целом смысла личной жизни, смысла жизни коллектива и смысла государственной службы;
- принцип соразмерности, означающий, что скорость продвижения по служебной лестнице должна быть соразмерной, оптимальной. В любом движении есть лидеры и отстающие. Успешная карьера — движение в группе лидеров. Но высокая скорость продвижения служащего угрожает ее стабильности. Нужно двигаться не быстро, но и не медленно. Не случайно говорят, что тот, кто слишком быстро хочет стать начальником своих начальников, может кончить подчиненным своих подчиненных;
- принцип маневренности, который говорит о том, что прямолинейное движение по служебной лестнице возможно только на свободном должностном поле. Но в условиях жесткой конкурентной борьбы таких условий не бывает. Попытка служащего двигаться на высокой скорости вверх чревата карьерными столкновениями и падениями. Редкая карьера обходится без спадов. Поэтому необходимо владеть искусством карьерного маневра. Нахождение и умелое использование спадов к месту и времени особенно важны.
- принцип экономичности карьеры, требующий достижения максимального карьерного результата при минимальных затратах своих ресурсов. Карьерный путь долог, и поэтому

¹ Государственная служба Российской Федерации: основы управления персоналом /Под общ. ред. В.П. Иванова. С. 187—188.

важно умело и оптимально распределить свои затраты и ресурсы на этом пути, не растратив их раньше времени;

- принцип заметности работника, который утверждает, что человек, добросовестно стремящийся сделать карьеру, рано или поздно будет замечен. Лучше, если он будет замечен руководством раньше. Тут большую роль играет субъективный фактор и «его величество случай». Чем больше известность чиновника и потребность в его профессиональной деятельности, тем шире его карьерные перспективы.

Кадровые технологии. Управление служебно-деловой карьерой включает в себя ряд *кадровых технологий*: планирование карьеры, регулирование карьерного процесса, расчет карьерного пространства и др.

1. Планирование карьеры. Развитие (поддержка) служебно-деловой карьеры должно начинаться с карьерного планирования. Руководителям государственных органов и их структурных подразделений, кадровым службам в процессе управления служебной карьерой необходимо планировать должностной рост своего персонала, помогать своим подчиненным в служебном росте. В соответствии с федеральным законодательством в обязанностях кадровой службы государственного органа значится обеспечение должностного роста гражданских служащих¹.

Планирование карьеры есть процесс сопоставления потенциальных возможностей, способностей и целей работника, служащего с требованиями организации и планами ее развития, выражающийся в составлении программы профессионального и должностного роста.

На государственной службе планирование карьеры — это целенаправленная деятельность руководителей государственных органов и их структурных подразделений, кадровых служб по развитию профессиональных способностей и формированию личностных качеств государственных служащих, накоплению ими знаний и профессионального опыта и их рациональному продвижению по карьерной лестнице как в интересах государства, так и в интересах самих служащих.

Карьерное планирование бывает двух видов: личное и служебно-деловое.

У каждого сознательного человека существуют свои личные карьерные планы: юношеские, среднего, зрелого возраста и т.д. Юношеские карьерные планы строят на стадии обучения профес-

¹ Федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Ст. 44, п. 15.

сии и включения в трудовую деятельность; они характеризуются двумя особенностями: относительно неустойчивой сформированностью личности, отсутствием опыта (слабыми представлениями о профессиях) и довольно сильным давлением со стороны старшего поколения.

Трудности, с которыми молодой человек сталкивается в процессе учебы и последующей работы, активно влияют на него, способствуют формированию представлений, отличных от ранее доминирующего мнения. Происходит сложный переход от профессиональных ожиданий к ревизии ценностных представлений, сформировавшихся у молодых людей ранее. Возможны разочарование, неудовлетворенность своей профессиональной деятельностью, ощущение невозможности самореализации, восприятие порученных должностных обязанностей как рутины.

Нередко на этапе включения в служебно-трудовую деятельность причиной неудач молодых сотрудников становится их чрезмерная пассивность или активность: они, как правило, добросовестно выполняют свои обязанности, но вносят в работу либо много, либо мало инициативы.

Поэтому на этапе включения в служебно-трудовую деятельность необходимы разработанные кадровой службой программы поддержки молодых сотрудников; эти программы должны оказывать помощь в становлении в должности, поручать оптимальные по трудности для данного сотрудника задания с делегированием ответственности за них. В случае низкого статуса молодого сотрудника в коллективе следует поручать ему те участки работы, которые позволят ему выступать в роли организатора. Кроме того, следует практиковать личные собеседования руководителя с сотрудником в целях определения творческих возможностей последнего, его удовлетворенности работой, психологическим климатом в организации.

Карьерные планы работников среднего возраста (стадии достижения успеха и профессионализма) в большинстве случаев являются одноцелевыми при многовариантности средств достижения целей. Карьерная цель устойчива и определена. С ростом трудового (служебного) стажа карьерные планы в значительной степени увязываются с внешними факторами профессионального роста, и их отличают высокая степень реалистичности, обоснованность с точки зрения темпа достижения карьерной цели, средств достижения. На данном этапе кадровым службам целесообразно разрабатывать программы поддержки и развития служебной карьеры персонала.

На стадии мастерства карьерные планы, как правило, одноцелевые и одновариантные. На этом этапе человек стремится либо во

что бы то ни стало достичь карьерной цели, либо «опускает руки», разуверившись в достижении этой цели. Часто акцент в планах карьерного развития делается уже не на собственное развитие, а на развитие окружающих, в частности молодых коллег — учеников. На этапе выхода на пенсию карьерных планов по службе, как правило, уже нет.

Наиболее сложной для управления является стадия профессиональной карьеры, приходящаяся на возраст 40—50 лет. При отсутствии четких перспектив профессионального служебного роста для сотрудника на этом этапе отмечается так называемый синдром сорокалетних; он характеризуется переоценкой жизненных ценностей, иногда сопровождающейся состояниями депрессии, снижением эффективности труда, а иногда и деградацией трудового сознания.

Передовой опыт управления персоналом включает разработку, социально-психологических и экономико-организационных программ поддержки профессиональной карьеры на этапе переоценки ценностей.

Социально-психологические программы предусматривают вербализацию — словесное описание проблем карьеры с помощью психологов. Реализация этих программ позволяет осознать суть проблем профессиональной карьеры, выявить с помощью индивидуального консультирования конструктивный способ их преодоления для конкретного работника.

Экономико-организационные программы поддержки профессиональной карьеры предусматривают альтернативное передвижение сотрудника, позволяющее вывести его из кризисной ситуации в карьере. Альтернативное передвижение работника включает горизонтальное передвижение, т.е. передвижение его на одном иерархическом уровне из одного сектора организации в другой или временное понижение в должности, т.е. перемещение на более низкую иерархическую ступень в организации.

2. Особое значение в управлении профессиональным и служебным ростом имеет *регулирование перемещений* по службе. Эта технология является прерогативой руководителя и кадровой службы государственного органа, которые регулируют должностные перемещения в строгом соответствии с нормативными правовыми актами, касающимися сферы административного управления.

В российской науке категория перемещения по службе практически не разработана. На практике перемещение по службе осуществляется по трем направлениям:

1) на вышестоящую должность — в порядке продвижения по службе с согласия работника;

2) на равнозначную должность — с согласия служащего при необходимости замещения другой должности либо более целесообразного использования служащего с учетом его деловых, личных качеств и профессиональной подготовки, а также по семейным обстоятельствам, состоянию здоровья или возрасту;

3) на нижестоящую должность — при сокращении штатов или занимаемой должности, при невозможности перемещения на равнозначную должность с согласия служащего, по состоянию здоровья, по личной просьбе, по служебному несоответствию — в аттестационном порядке, в дисциплинарном порядке — в связи с совершением грубого дисциплинарного проступка. Этими перемещениями надо профессионально управлять.

3. Важным элементом в управлении служебной карьерой является расчет и четкое представление руководителем и персоналом *карьерного пространства* своего государственного органа — состояния и перспектив его структурного и штатно-должностного развития. Устойчивость карьерного процесса во многом зависит от структуры карьерного пространства. В вертикальном срезе гражданской службы России она сегодня представлена пятью группами должностей и пятнадцатью классными чинами. Такая структура содержит в себе все предпосылки планомерного карьерного движения в должностном и квалификационном отношении. Но эта проблема пока еще не стала целью научного анализа и осмысления.

22.3. Факторы служебного роста

Опросы показывают, что чиновники проявляют большой интерес к своему должностному росту как основе своей самореализации, социального признания и материального благополучия. Государственные служащие оценивают карьеру прежде всего как процесс реализации своих способностей и возможностей; на второе место они ставят карьеру как способ продвижения по службе, обусловленный стремлением реализовать свои потребности. Менее значимы для них карьера как способность продвижения к более высокой должности в целях получения материальной выгоды¹. Исследование также выявило, что государственные служащие ставят возможность построения служебной карьеры как один из главных мотивов поступления на государственную службу.

¹ Социологические исследования в системе государственной службы. 1992—2002. С. 216.

Мониторинг современной служебно-трудовой деятельности позволяет увидеть и назвать основные факторы карьерного роста. Например, в сфере бизнеса карьерный рост, скорость перемещений между должностями и направленность деловой карьеры работника определяются действием системы следующих факторов.

1. *Экономические* факторы: характер и содержание использования человеческого капитала обусловлены существующими потребностями на рынке. Тем самым карьера работника осуществляется в той мере, в какой это необходимо для развития рынка и бизнеса. Исходным пунктом карьеры здесь является не столько удовлетворение потребности работодателей в квалифицированной рабочей силе, сколько удовлетворение с помощью нее потребности рынка в товарах и услугах.

2. *Социально-психологические* факторы, т.е. границы социально-профессиональных возможностей накопления и использования человеческого капитала. Достижения человека в том или ином виде профессиональной деятельности зависят от его потенциала, от природных данных этого человека, определяющих его пригодность к тому или иному виду профессиональной деятельности. В данном случае карьера — это устройство «селекции», которое сортирует работников по их потенциальным и фактическим способностям. Происходит отбор наиболее способных работников к профессиональному труду. Особую роль здесь играет формирование резерва квалифицированных перспективных кадров.

3. *Социально-экономические* факторы: формирование карьеры определяется уровнем образования и квалификацией работника, его материальной обеспеченностью. Исследования отечественных ученых в области трудовой мобильности человеческих ресурсов свидетельствуют, что наибольшей профессиональной подвижностью отличаются выходцы из малообеспеченных семей, не имеющие высокой квалификации. Они всегда в поиске лучшей работы и должности. Наоборот, наибольшая профессиональная устойчивость характерна для высококвалифицированных групп работников, которым предпочтительна профессиональная внутриорганизационная стабильность.

4. *Социально-демографические* факторы: характер и содержание карьеры связаны с социальным происхождением работника, его возрастом, полом. Пол, возраст и социальное происхождение тесно коррелируют и связаны со скоростью и направленностью карьерного развития. С возрастом в силу биолого-психологических особенностей работника замедляется его продвижение в иерархии органи-

зации. Это связано как с уменьшением количества должностей по мере приближения к вершине служебной пирамиды, так и с увеличением требований к работнику в плане сложности работы.

5. *Социокультурные факторы*: общая и политико-правовая культура и субкультура. Например, во многих культурах, в том числе у нас, распространено мнение о сугубо мужских и сугубо женских профессиях. Мы уже почти забыли, скажем, слова «ткач» или «маляр». Все чаще слышится: «ткачиха», «малярша». Зато среди политиков у нас 90% мужчин. На государственной гражданской службе России 75% мужчин замещают должности категории «руководитель».

Наблюдения, проведенные в рамках государственной службы, показывают, что фактором служебной карьеры государственного гражданского служащего является комплекс социальных явлений и показателей. Общеизвестно, что успешность должностного продвижения по службе и профессионального роста во многом зависит от потенциала государственного служащего, включающего в себя ресурсы, которые он может использовать при достижении более высокого статуса: образование, организаторские способности, происхождение, связи, деньги и т.д. При хорошей организации прохождения государственной службы служащие, обладающие лучшими способностями, энергией и связями, вытесняют лиц, не наделенных этими качествами.

К факторам, плодотворно влияющим на уровень конкурентоспособности работника и продвижение его по службе, относятся:

- наличие у работника ясных целей деятельности;
- поручение работнику служебно-трудовых заданий, позволяющих ему использовать свои способности;
- постоянное накопление им профессиональной компетентности;
- регулярная обратная связь, оценка деятельности работника;
- наличие у работника мотивации к обновлению знаний и навыков;
- поручение работнику трудовых заданий, позволяющих ему использовать свои возрастающие способности;
- многообразии требований, предъявляемых работой к уровню мастерства работника, предоставляющее возможности для его самовыражения в профессиональном труде;
- возможность самостоятельно работать, сбалансированность власти и ответственности;
- ответственность работника.

Исследования ученых в этой области свидетельствуют, что влияние каждого из указанных факторов варьируется в зависимости от времени пребывания работника в одной и той же должности. Влияние факторов «наличие ясных целей» и «поручение заданий, позволяющих использовать свои способности» наиболее значимо в период профессионального развития работника в первые годы его работы в определенной должности, а затем кривая влияния этих факторов имеет тенденцию к снижению. Фактор «обратная связь» значим в течение одного—трех лет с момента начала работы в должности, в дальнейшем его значимость стремится к нулю. Кривая значимости фактора «возможность самостоятельно работать, сбалансированность власти и ответственности» имеет прогрессивно возрастающую тенденцию, но при пребывании в должности свыше пяти лет начинает резко снижаться. Кривые значимости факторов «многообразие требований работы к уровню профессионального мастерства», «наличие мотивации к обновлению знаний и навыков» имеют тенденцию к умеренному росту, который сменяется быстрым падением при пребывании в конкретной должности свыше пяти лет.

Следовательно, после пяти лет пребывания работника в одной должности ни один фактор не стимулирует обновления его профессиональных знаний, навыков и способностей, и, как следствие, эффективность его труда (службы) имеет тенденцию к снижению. Однако перспективная программа развития карьеры дает возможность активизировать труд или службу работников.

Приоритетными качествами, необходимыми для успешного продвижения по службе, сами государственные служащие называют добросовестность в работе, профессиональный опыт, образование, организаторские качества. В то же время называются покровительство начальника, умение нравиться начальству, конформизм (приспособленчество), сервильность (угодничество)¹. Стартовыми факторами служебной карьеры молодого человека являются происхождение, образование и связи.

В российской науке данная тема, несмотря на свою востребованность, пока не получила обобщающего обоснования. Практика кадровой работы и управления персоналом показывает, что на карьеру государственного служащего влияют внутренние и внешние факторы. К внутренним факторам относятся:

- уровень профессионального образования;
- опыт работы по специальности и стаж государственной службы;

¹ *Актуальные* проблемы государственной службы и кадровой политики в Российской Федерации. С. 38.

- знания, навыки и умения;
- интеллектуальный уровень — кругозор, эрудиция;
- организаторские способности;
- уровень правовой и общей культуры;
- мотивация и целеустремленность личности;
- психологическая нацеленность на карьеру;
- умение показать, зарекомендовать себя перед руководством;
- умение строить отношения в рабочем коллективе, не создавая конфликтных ситуаций;
- знание и соблюдение принципов стратегии служебной карьеры;
- возраст и состояние здоровья.

К внешним факторам относятся:

- социально-политическая макросреда (социально-политическая ситуация в стране — смена власти, политических элит и кадровых команд);
- социально-профессиональная микросреда (социально-психологический климат в рабочем коллективе);
- статус и престиж государственной службы, социально-правовой статус чиновников;
- вхождение в «кадровую команду» руководителя;
- наличие связей — родственных, дружеских, земляческих, корпоративных и других с представителями высшего эшелона власти;
- наличие с руководителями государственного органа и его структурных подразделений общих интересов — профессиональных, духовных, финансовых, творческих и т.д.;
- появление неплановых вакантных должностей;
- случай.

Представленные факторы служебной карьеры не являются исчерпывающими, но при достижении чиновником своих карьерных целей они основные.

На практике, как считают сами служащие, на первый план в карьерном росте выходят «теневые» принципы и факторы: личный фаворитизм, угодничество и протекционизм, сервильность и чрезмерная лояльность руководству, способность поддерживать отношения и связи с «нужными» людьми, умение заинтересовать своего руководителя, в том числе финансово, и т.д. Уже на официальном уровне признается, что управленческие должности в современной России продаются. Принципы профессионализма, опыта, знаний и престижного образования пока, к сожалению, не оказывают существенного влияния на карьеру служащего.

Отрицательно на формирование карьеры гражданского служащих влияют частые перестройки системы органов государственной власти и их аппаратов, частые смены руководителей государственных органов и периодические сокращения штатного состава служащих, что приводит к текучести кадров и «вымыванию» перспективных профессионалов из аппарата.

В российской государственной службе среди условий служебного продвижения, которые наиболее часто используются в государственных органах, служащие на первое место ставят рекомендации руководителей государственных органов и кадровых служб (68,9% ответов), на второе — случайное стечение обстоятельств (37,3%). Что касается конкурсов, результатов аттестации, учебы в системе переподготовки кадров, то как формы решения вопросов о продвижении по службе они, по мнению респондентов, играют незаметную роль. Об их частом использовании заявили лишь 16—18% респондентов. Совсем незначительна роль в этом деле и резерва кадров (6,1%)¹.

Сейчас возрастает роль аттестации и кадрового резерва в процессе продвижения по государственной службе. Респонденты из числа государственных служащих среди методов, которые необходимо использовать при оценке кадров на выдвижение, ставят аттестацию на второе место (58,7% ответов) после личных собеседований с руководителями.

Стремление к служебной карьере *социально мотивировано*. Из научных теорий мотивации известно, что побудительными силами активности каждого человека служат его потребности, интересы и даже врожденные инстинкты. Желание сделать служебную карьеру основано на мотиве достижения, который у государственного служащего связан с потребностью самоутверждения, потребностью достичь властных высот с их материальными благами и привилегиями, внутренней потребностью добиваться успехов и избегать неудач в социальном отношении, быть одним из первых.

В процессе продвижения по служебной лестнице служащим, находящимся на более низких ступенях, приходится преодолевать множество барьеров. Актуализация карьерного стремления и мотива, жажда преодоления барьеров порождают энергию, с которой государственный служащий идет к достижению высшей должностной и социальной позиции или к тому, чтобы удержаться на имеющейся. Степень реализации силы этой энергии зависит от многих объективных и субъективных факторов.

¹ *Социологические* исследования в системе государственной службы (1992—2002). М.: Орел, 2002.

Государственный служащий, как правило, осознанно выбирает и строит карьеру как в профессиональном, так и в должностном отношении. Но эти стороны карьеры могут не совпадать. Есть случаи, когда настоящий профессионал своего дела не может сделать должностную карьеру и, напротив, чиновник, занимающий высокую должность, весьма слаб в профессиональном отношении. Ситуация иногда вынуждает работника подниматься до своего «уровня некомпетентности», когда должностная карьера опережает профессиональный рост служащего. За этим должен следить руководитель государственного органа, управляя служебной карьерой подчиненных.

Профессиональное развитие. Дополнительное профессиональное образование кадров гражданской службы

- 23.1. Правовая база и принципы профессионального развития гражданских служащих
 - 23.2. Организация дополнительного профессионального образования
 - 23.3. Государственный заказ на профессиональную переподготовку и повышение квалификации гражданских служащих
-

23.1. Правовая база и принципы профессионального развития гражданских служащих

Профессиональное развитие государственных служащих является одним из ключевых вопросов в системе государственной службы и кадровой политики. В условиях кардинального реформирования системы государственного управления Российской Федерации требование профессионального развития и дополнительного профессионального образования государственных служащих становится особенно актуальным. Недостаточность профессионализма и компетентности служащих современного государственного аппарата официально признана. Об этом свидетельствует и практика государственного управления. Значительной части российских чиновников еще недостает ни опыта службы, ни необходимых знаний и умений. Зачастую они не прошли правовой, социально-экономической, управленческой подготовки, необходимой для служебной деятельности.

Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ закреплён принцип профессионализма и компетентности в качестве единого фундаментального принципа организации и функционирования государственной службы.

Профессионализм — это реализованная способность работника, направленная на максимально полное соответствие требованиям производственной среды и работодателя. Под профессионализмом понимают глубокие и всесторонние знания и владение практическими навыками в соответствующей области общественно полезной

деятельности. Профессионал — это работник высшего класса, специалист своего дела, человек, имеющий соответствующее специальное образование и опыт работы по специальности (профессии).

Компетентность — это наличие знаний в какой-либо области, позволяющих работнику судить о чем-либо предметно, с учетом разных точек зрения. Это глубокое знание своего дела, существа выполняемой работы, сумма специальных знаний и умений, позволяющих глубоко разбираться в том или ином деле, т.е. компетентный человек тот, который знает и умеет. Под компетентностью государственного служащего понимаются показатели, характеризующие его профессиональные знания, осведомленность и способности к эффективной их реализации в своей служебной деятельности. Компетентность государственного служащего — это высшая степень его профессионализма.

Под профессиональными знаниями на государственной службе понимается целостная и систематизированная совокупность знаний в области государства и права, науки управления, политологии, экономики, социологии, психологии, теории и практики реализации полномочий органов государственной власти. Наряду с фундаментальными знаниями чрезвычайно важно, чтобы государственные служащие твердо знали свои задачи, функции, права и обязанности по замещаемой должности, способы и средства ее исполнения.

Государственный служащий, владеющий профессиональными знаниями, должен быть способен решать служебные задачи, включая:

- реализацию основных направлений государственной кадровой политики и решение задач социальной политики;
- правовое регулирование социально-экономических процессов в отраслях и сферах государственной деятельности на основе законодательства об управлении, разграничении компетенции и функций государственных органов;
- анализ реальных ситуаций, складывающихся в государственных органах, поиск путей согласования различных интересов, определение причин и упреждение социальных конфликтов;
- организацию выполнения решений федеральных государственных органов, налаживание учета и проверки исполнения этих решений, обеспечение контроля за ходом их выполнения;
- выработку стратегической программы по исполнению должностных обязанностей согласно должностному регламенту.

Под умениями на государственной службе понимаются профессиональные знания государственного служащего, воплощенные в

решении конкретных служебных задач в соответствии с замещаемой должностью. Например, умение государственного служащего проникнуть в суть управленческой ситуации, проанализировать ее и предложить законное и целесообразное решение.

Под навыками на государственной службе понимаются умения государственного служащего, осуществляемые им автоматически в режиме реального служебного времени. Навыки приобретаются в процессе практической служебной деятельности в условиях типичных управленческих ситуаций. Они позволяют экономить служебное время, сводить до минимума ошибки и просчеты.

В сумме профессиональные знания, умения и навыки — показатели профессионализма государственного гражданского служащего. Они определяют его профессиональную пригодность и компетентность.

Реализация принципа профессионализма и компетентности на государственной службе обеспечивается *системой профессионального развития* государственных служащих Российской Федерации.

Федеральным законом № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. на государственных гражданских служащих возложена обязанность поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных полномочий (ст. 15). Им гарантируются переподготовка и повышение квалификации с сохранением денежного содержания на период обучения (ст. 14). На кадровые службы государственных органов возложена обязанность анализировать уровень профессиональной подготовки государственных служащих (ст. 28 ФЗ от 27 июля 2004 г.).

Следовательно, систематическое повышение квалификации и профессиональная переподготовка являются юридически обязательной частью и элементом прохождения государственной службы каждым государственным гражданским служащим в любом государственном органе.

В существующей системе государственной службы профессиональное развитие тесно связано с продвижением по службе, оценкой качества службы, уровнем денежного содержания, присвоением классовых чинов, применением мер поощрения и т.д.

Сама государственная служба считается творческим трудом, поэтому государственный служащий, избравший ее своей профессией, должен непрерывно повышать свой теоретический уровень на протяжении всей служебной деятельности независимо от замещаемой государственной должности. Именно по этим причинам профессиональная переподготовка и повышение квалификации органически встроены в систему прохождения государственной службы.

Правовая база. В настоящее время профессиональное развитие и образование государственных гражданских служащих регулируются федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ; основными среди них являются:

- Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ст. 61—63);
- указ Президента РФ «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» от 28 декабря 2006 г. № 1474;
- постановление Правительства РФ «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации» от 6 мая 2008 г. № 362.

В соответствии с указом Президента РФ от 28 декабря 2006 г. № 1474 были признаны утратившими силу с 1 января 2008 г.:

- указ Президента РФ «О государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих» от 7 февраля 1995 г. № 103;
- указ Президента РФ «О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих» от 3 сентября 1997 г. № 983 и ряд других актов.

Указ Президента РФ от 28 декабря 2006 г. № 1474 утвердил «Положение о порядке получения дополнительного профессионального образования государственными гражданскими служащими Российской Федерации». Этим Положением регулируются вопросы формирования государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих.

Перечисленные акты предусматривают организационно-правовые формы профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих, порядок, периодичность, сроки и условия профессионального обучения и затрагивают некоторые другие вопросы.

Ведущее место в системе профессионального образования государственных служащих принадлежит Российской академии государственной службы при Президенте РФ, Академии народного хозяйства при Правительстве РФ и Финансовой академии при Правительстве РФ. В этих ведущих учебных заведениях проходят профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственные служащие федеральных государственных органов, а также

государственные служащие государственных органов субъектов Российской Федерации.

Характер и тип профессионального развития государственных служащих определяются тем, какие принципы заложены в этот процесс. *Принципы профессиональной переподготовки* и повышения квалификации государственных служащих могут быть разделены на три группы: общегражданские, профессиональные и внутрикорпоративные.

Общегражданские принципы включают:

- развитие повышенного чувства ответственности и гражданского сознания, в том числе ряда специфических этических качеств, таких как гражданский долг, верность интересам государственной службы;
- внедрение в поведение чиновников навыков мотивирующего воздействия на окружающих;
- честность и неподверженность коррупционным воздействиям.

Профессиональные принципы включают:

- наличие специальных знаний в области права, политологии, социологии, экономики, социальной психологии, истории и теории мирового и отечественного государственного управления;
- умение использовать эти знания;
- непрерывность и гибкость профессионального образования служащих;
- системность и систематичность профессионального образования работников госаппарата.

К *внутрикорпоративным* принципам относятся:

- выработка навыков управленческой работы, в том числе лидерских качеств;
- солидарность, взаимодействие и взаимоподдержка на государственной службе;
- повышение социального статуса и имиджа государственной службы, чести и достоинства государственного служащего.

Названные принципы, будучи структурированными, предполагают комплекс практических мер, направленных на организацию процесса профессионального развития кадров государственного управления.

Практика показывает, что в современной системе профессионального образования государственных служащих России имеется немало узких мест. В федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)» сказано, что качество профессионального обу-

чения государственных служащих в недостаточной степени отвечает потребностям развития государственной службы.

К общим недостаткам системы профессионального развития и дополнительного профессионального образования работников государственного аппарата относятся:

1) отсутствие конкуренции государственных и негосударственных образовательных учреждений за право получения государственного заказа на профессиональную переподготовку и повышение квалификации служащих;

2) полная подчиненность образовательных учреждений своим заказчикам, их ведомственная и иная зависимость от них. Это обеспечивает быструю реакцию на ведомственные требования, но скрывает инициативу образовательных учреждений;

3) чрезмерно широкое и не всегда оправданное привлечение чиновников-практиков для участия в образовательных программах в качестве преподавателей;

4) оторванность системы дополнительного профессионального образования чиновников от федеральной системы общего и профессионального образования, курируемой Министерством образования и науки РФ. Вследствие этого осуществляется мало координируемое с общими образовательными стандартами преподавание общегуманитарных дисциплин, что снижает ценность повышения квалификации;

5) фрагментарность регулирования и юридическая неопределенность ряда понятий профессионального развития государственных служащих (например, какое образование следует считать высшим образованием по специализации государственных должностей, какое образование считается равноценным и какое требует дополнительного профессионального образования).

Поэтому требуется федеральный закон о профессиональной подготовке, переподготовке и повышении квалификации государственных служащих. Основное назначение такого закона — сделать профессиональное обучение государственных служащих обязательным, непрерывным и систематическим для всех категорий государственных служащих, создать единую организационную и правовую систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;

б) отсутствие системы образовательных учебных заведений, призванных на конкурсной основе проводить профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров государственной службы. Поиск решений по созданию стройной системы учебных заведений затянулся;

7) снижение динамики дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих. Так, если в 2007 г. профпереподготовку прошли 1135 гражданских служащих, повышение квалификации — 116 540, то в 2008 г. — соответственно 992 и 106 490;

8) неполное освоение денежных средств, выделенных на дополнительное профессиональное образование (ДПО) гражданских служащих. Из 85 федеральных органов исполнительной власти, участвовавших в исполнении государственного заказа в 2008 г., только 32 федеральных органа исполнительной власти (38%) в полном объеме освоили выделенные им бюджетные ассигнования¹. Среди причин неосвоения выделенных на ДПО гражданских служащих средств можно назвать следующие:

- замена запланированного обучения по программам профессиональной переподготовки служащих на краткосрочное повышение квалификации в связи с неукомплектованностью штатной численности в большинстве федеральных органов исполнительной власти;
- недостаточно четкая организация работы отдельных федеральных органов исполнительной власти по организации обучения гражданских служащих территориальных органов;
- задержка с разработкой и утверждением государственного заказа на ДПО гражданских служащих и с проведением конкурса учебных заведений на выполнение заказа.

Для решения этих проблем требуется реализация со стороны государства комплекса мер правового, организационного, финансово-экономического и учебно-методического характера. Но прежде всего в учебных планах и программах вузов, занимающихся подготовкой государственных служащих, необходимо ввести новую комплексную учебную дисциплину «Государственное управление» как основной предмет, включающий и интегрирующий в себя элементы различных управленческих и социально-экономических знаний.

Насущным вопросом также является расширение *правового статуса* государственных служащих, их прав и ответственности в части повышения своей квалификации. Поскольку профессиональная переподготовка и повышение квалификации включены в круг служебных обязанностей руководителей и специалистов, для этих категорий работников они имеют правовой характер. Следовательно, их невыполнение при определенных условиях может повлечь за собой

¹ Кузнецов О.В., Иванов А.В. Показатели состояния и динамики дополнительного профессионального образования государственных служащих. М.: Финакадемия, 2009. С. 2—5.

неблагоприятные для работника юридические последствия. В то же время успешно и добросовестно исполняющим должностные обязанности государственным служащим должна быть предоставлена возможность выбора формы повышения квалификации. Отказ государственного служащего без уважительных причин от ее повышения следует рассматривать как нарушение служебной дисциплины, сопровождающееся правовыми последствиями вплоть до освобождения от должности.

23.2. Организация дополнительного профессионального образования

В настоящее время в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ (гл. 13 «Формирование кадрового состава гражданской службы») система профессионального развития государственных служащих включает в себя четыре составляющих элемента:

- 1) профессиональную подготовку кадров для гражданской службы;
- 2) профессиональную переподготовку гражданских служащих;
- 3) повышение квалификации гражданских служащих;
- 4) стажировку гражданских служащих.

Организация подготовки, профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих подчинена оптимальной реализации рассмотренных принципов и включает в себя систему мер по созданию сети учебных заведений, занимающихся профессиональным обучением государственных служащих, по разработке и реализации специальных учебных планов и программ.

Под *профессиональной подготовкой* кадров для гражданской службы имеется в виду процесс обучения гражданина профессиональным знаниям, умениям и навыкам, необходимым для надлежащего исполнения им должностных функций и полномочий по замещаемой должности государственной гражданской службы.

Профессиональная подготовка для государственной службы осуществляется на основании договора на обучение. Заключение договора на обучение между государственным органом и гражданином с обязательством последующего прохождения гражданской службы после окончания обучения в течение определенного срока осуществляется на конкурсной основе в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъекта РФ. В рамках договора, а также по согласованию образовательного учреждения профессионального образования с государственным орга-

ном в этом государственном органе осуществляются практика и стажировка обучающихся.

Профессиональная подготовка кадров для гражданской службы осуществляется в образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования в соответствии с федеральным законодательством. Координация подготовки кадров для гражданской службы осуществляется органом по управлению государственной службой и кадровыми службами.

Ответственность за организацию и проведение профессиональной подготовки гражданских служащих, обновление их теоретических и практических знаний, умений и навыков в соответствии с постоянно повышающимися требованиями государственных образовательных стандартов возлагаются на руководителей государственных органов и их подразделения по государственной службе и кадрам.

Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ (ст. 62) определена и классифицирована система *дополнительного* профессионального образования гражданских служащих Российской Федерации.

«Дополнительным профессиональным образованием государственных гражданских служащих Российской Федерации является образование на базе имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждений высшего, среднего и дополнительного профессионального образования, а также непосредственно в государственных органах или иных организациях, направленное на непрерывное профессиональное развитие государственных гражданских служащих Российской Федерации. Образовательные учреждения, реализующие программы дополнительного профессионального образования для гражданских служащих, самостоятельно определяют их содержание и технологию обучения»¹.

Дополнительное профессиональное образование гражданского служащего включает в себя три составляющих элемента: профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку.

Профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка гражданского служащего осуществляются в течение всего периода прохождения им гражданской службы с периодичностью не реже одного раза в три года. Профессиональная переподготовка и повышение квалификации гражданского служащего осуществляются в имеющих государственную аккредитацию образова-

¹ Постановление Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации».

тельных учреждениях высшего профессионального и среднего профессионального образования. Профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка гражданского служащего осуществляются с отрывом, с частичным отрывом или без отрыва от гражданской службы.

Стажировка является как самостоятельным видом дополнительного профессионального образования гражданского служащего, так и частью его профессиональной переподготовки или повышения квалификации. Стажировка осуществляется как непосредственно в государственных органах, так и в иных организациях. Гражданский служащий также может получать дополнительное профессиональное образование, в том числе пройти стажировку за рубежом.

Вид, форма и продолжительность получения дополнительного профессионального образования устанавливаются представителем нанимателя в зависимости от группы и категории должности гражданской службы, замещаемой гражданским служащим, в порядке, определяемом Президентом РФ.

Гражданскому служащему, проходящему профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку, представителем нанимателя, образовательным учреждением профессионального образования, государственным органом или иной организацией обеспечиваются условия для освоения образовательной программы дополнительного профессионального образования. Прохождение гражданским служащим профессиональной переподготовки, повышения квалификации или стажировки подтверждается соответствующим документом государственного образца и является преимущественным основанием для включения гражданского служащего в кадровый резерв на конкурсной основе или продолжения замещения гражданским служащим своей должности гражданской службы.

Под *профессиональной переподготовкой* гражданских служащих понимается получение дополнительных к базовому высшему образованию новых знаний, позволяющих присвоить служащему новую специализацию и (или) квалификацию. «Профессиональной переподготовкой гражданских служащих является приобретение дополнительных знаний и навыков, необходимых для осуществления гражданскими служащими нового вида профессиональной служебной деятельности»¹.

Переподготовка осуществляется на основе договоров, заключаемых государственными органами с образовательными учреждениями. Формы и методы профессиональной переподготовки и повышения

¹ Постановление Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 362.

квалификации устанавливаются образовательным учреждением, в котором осуществляется обучение, в зависимости от сложности образовательных программ и в соответствии с потребностями государственных органов на основании заключенных договоров.

Законодательно установлены следующие формы профессиональной переподготовки государственных служащих:

- от шести месяцев до года без отрыва от выполнения должностных обязанностей;
- от трех до шести месяцев с отрывом от выполнения должностных обязанностей.

Для профессиональной переподготовки устанавливаются следующие сроки освоения образовательных программ:

- нормативный срок прохождения профпереподготовки для выполнения гражданскими служащими нового вида профессиональной деятельности должен составлять более 500 аудиторных часов;
- нормативный срок прохождения профпереподготовки для получения гражданскими служащими дополнительной квалификации должен составлять более 1000 часов, в том числе более 75% аудиторных часов.

Освоение дополнительных образовательных программ профессиональной переподготовки завершается экзаменом и защитой дипломной работы (государственной итоговой аттестацией). Государственные служащие, выполнившие все требования учебного плана и прошедшие государственную итоговую аттестацию, получают диплом о дополнительном (к высшему) образовании установленного образца. В рамках профессиональной переподготовки возможно получение государственным служащим новой специализации или квалификации на базе имеющегося профессионального образования. Диплом дает гражданскому служащему право претендовать на замещение должностей гражданской службы, квалификационными требованиями по которым предусмотрено наличие высшего профессионального образования того или иного профиля.

На профессиональную переподготовку направляются, как правило, государственные гражданские служащие, включенные в резерв для выдвижения на должность более высокой группы должностей либо замещающие определенную государственную должность, но не имеющие профессионального образования по специальности (специализации), необходимого для выполнения обязанностей по замещаемой государственной должности. В этом случае период обучения государственного служащего определяется индивидуально

и заканчивается защитой дипломной работы, а также получением государственного документа о высшем профессиональном образовании.

Конкретные сроки и формы профессиональной переподготовки государственного служащего определяются руководителем государственного органа. На период профпереподготовки за государственными служащими сохраняется средний заработок по ранее занимаемой должности.

Направление на профпереподготовку не влечет обязанности государственного органа и права государственного служащего требовать:

- назначения на более высокую государственную должность;
- назначения на государственную должность иного профиля;
- приема на государственную службу (например, государственного служащего, уволенного из государственного органа в связи с реорганизационными процедурами).

Под *повышением квалификации* понимается обновление теоретических и практических знаний государственных служащих в соответствии с требованиями образовательных стандартов в целях поддержания уровня их квалификации, достаточного для эффективного исполнения должностных полномочий. «Повышением квалификации гражданских служащих является обновление знаний и совершенствование навыков гражданских служащих, имеющих профессиональное образование, в связи с повышением требований к уровню их квалификации и необходимостью освоения ими новых способов решения профессиональных задач»¹.

Повышение квалификации осуществляется при появлении у государственного служащего дополнительных служебных функций на замещаемых государственных должностях или при необходимости предстоящих должностных перемещений в пределах данной группы должностей.

Повышение квалификации проводится по мере необходимости, но не реже одного раза в три года в течение всей служебной деятельности государственного гражданского служащего. Повышение квалификации государственного служащего, находящегося в кадровом резерве на замещение должности государственной службы, осуществляется с его согласия в установленном порядке.

Разные цели повышения квалификации государственных служащих обуславливают разные формы их обучения. Повышение квалификации государственного служащего может осуществляться

¹ Постановление Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 362.

непосредственно в государственном органе, образовательном учреждении, а также в организации (в том числе за рубежом) без освобождения от выполнения должностных обязанностей или с освобождением от этих обязанностей.

Основными формами повышения квалификации являются:

- краткосрочное (от 18 до 72 часов) тематическое обучение по вопросам конкретной служебной деятельности — в целях освоения актуальных изменений в конкретных вопросах профессиональной деятельности (тематические и проблемные конференции и семинары);
- среднесрочное (от 73 до 144 часов) тематическое обучение в образовательном учреждении в целях комплексного обновления знаний по ряду вопросов в установленной сфере профессиональной служебной деятельности для решения соответствующих профессиональных задач.

Освоение гражданским служащим программ повышения квалификации завершается обязательной государственной итоговой аттестацией, предусматривающей следующие виды аттестационных испытаний:

- а) по краткосрочным программам повышения квалификации — экзамен в форме тестирования;
- б) по программам повышения квалификации объемом свыше 72 часов — экзамен в форме тестирования и защита итоговой работы.

По результатам проведения государственной итоговой аттестации выдаются документы государственного образца:

- удостоверение о краткосрочном повышении квалификации — по программам обучения от 18 до 72 часов;
- свидетельство о повышении квалификации — по программам обучения от 73 до 144 часов.

Стажировка проводится в государственных органах или иных организациях в целях возможного замещения новой должности гражданской службы, изучения передового опыта, закрепления теоретических знаний. «Стажировкой является изучение гражданским служащим передового опыта, в том числе зарубежного, а также закрепление теоретических знаний, переподготовки или повышения квалификации, и приобретение практических навыков и умений для их эффективного использования при исполнении ими своих должностных обязанностей»¹.

Продолжительность стажировки, являющейся самостоятельным видом дополнительного образования, — от 2 до 4 месяцев. Продол-

¹ Постановление Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 362.

жительность стажировки, являющейся составной частью программ переподготовки или повышения квалификации, определяется учебным планом.

Стажировка завершается отчетом о стажировке и обязательной государственной итоговой аттестацией, предусматривающей выпускную квалификационную (аттестационную) работу. По результатам проведения государственной итоговой аттестации выдается документ государственного образца: свидетельство о прохождении стажировки.

Основанием для направления гражданского служащего на профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку являются:

- 1) назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке должностного роста на конкурсной основе;
- 2) включение гражданского служащего в кадровый резерв на конкурсной основе;
- 3) результаты аттестации гражданского служащего.

Ведущие центры дополнительного профессионального образования — Российская академия государственной службы при Президенте РФ, Академия народного хозяйства при Правительстве РФ, Финансовая академия при Правительстве РФ реализуют следующие образовательные программы дополнительного профессионального образования:

- профессиональную переподготовку по дополнительным (к высшему) профессиональным образовательным программам для получения дополнительных квалификаций со сроком освоения программ свыше 1000 часов без отрыва от работы и с частичным отрывом от работы;
- профессиональную переподготовку объемом свыше 500 часов аудиторных занятий с частичным отрывом от работы;
- повышение квалификации объемом от 100 до 500 учебных часов с отрывом от работы и (или) частичным отрывом от работы;
- повышение квалификации объемом от 72 до 100 учебных часов с отрывом от работы и (или) частичным отрывом от работы.

Сейчас все более востребованным становится дистанционное обучение гражданских служащих в силу его экономичности и оперативности. Поэтому ряд программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих успешно осуществляются с использованием дистанционных технологий.

Профессиональная переподготовка и повышение квалификации государственных служащих, руководящих работников и специалистов, государственных и негосударственных предприятий и организаций осуществляются в высших учебных заведениях на договорной (платной) основе. Поступающие на обучение представляют в вуз (центр профпереподготовки и повышения квалификации) рекомендацию руководителя, а также гарантийное письмо направляющей организации.

Требования к уровню профессиональных знаний, умений и навыков гражданских служащих, прошедших курс дополнительного профессионального образования, дифференцируются в зависимости от замещаемой должности. Утверждены стандарты профессиональных знаний, умений и навыков (образовательные стандарты) для государственных гражданских служащих, замещающих младшие, старшие, ведущие и главные должности государственной службы. В наиболее общем виде государственные служащие, замещающие должности гражданской службы, должны:

- знать Конституцию РФ, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, регулирующие сферу государственного управления; основы административного, гражданского и трудового права, научные разработки по направлению деятельности подразделения, теорию государственного управления, основы теории информатики; правила делового этикета, основы психологии поведения человека, основы акмеологии;
- уметь подготовить и вносить проекты законов и иных нормативных актов, делегировать управленческие полномочия;
- иметь навыки работы с современной оргтехникой, со служебной информацией, навыки документооборота и делопроизводства;
- знать литературный русский язык и язык народа, среди которого проходит служба, разговорный иностранный язык (английский).

Цель обучения государственных служащих, *впервые принятых* на гражданскую службу, — приобретение знаний, умений и навыков, необходимых для эффективной профессиональной служебной деятельности, ускорения адаптации к ее условиям и закрепления на замещаемой должности.

При обучении должны учитываться специфические особенности профессиональной деятельности в государственном органе. В профессиональном обучении впервые принятых на гражданскую службу должны быть учтены следующие факторы:

- задачи и критерии эффективности в соответствующей сфере государственной деятельности;

- модели организации соответствующей государственной деятельности;
- правовые и политические взаимоотношения сотрудников государственных органов;
- методы и средства управления в условиях ограничений, обусловленных разделением властей, публичностью процесса принятия решений, давлением политической борьбы на функционирование государственных органов, и другие обстоятельства.

Основными задачами, решаемыми при обучении гражданских служащих, впервые принятых на государственную службу, являются:

- выявление недостающих для эффективного исполнения обязанностей по должности государственной службы знаний, умений и навыков (степени подготовки) государственных служащих;
- организация соответственно полученным данным учебного процесса по программам дополнительного профессионального образования;
- определение уровня подготовки обучаемых после получения ими дополнительного профессионального образования.

Для определения недостающих знаний у государственных служащих, впервые принятых на государственную службу, руководителям государственных органов рекомендуется изучать материалы личных дел, результаты конкурсов, испытаний, другие данные, а также проводить собеседования, тестирования, анкетирования и другие формы определения уровня знаний.

Обучение государственных служащих, впервые принятых на государственную службу, проводится путем:

- самостоятельной подготовки (ознакомления с пакетом документов, прежде всего должностным регламентом, по исполнению должности государственной службы, предоставляемым непосредственным руководителем, и изучения специальной литературы);
- обучения практическим умениям и навыкам непосредственно на служебном месте под руководством назначенного консультанта из числа опытных, высококвалифицированных государственных служащих;
- проведения тематических семинаров (при наличии группы впервые принятых на государственную службу) по месту прохождения службы с привлечением специалистов;
- обучения в образовательных учреждениях дополнительного профессионального образования.

Право выбора формы обучения государственного гражданского служащего, впервые принятого на государственную службу, принадлежит государственному органу и его руководителю.

При любых формах обучения государственных служащих, впервые принятых на гражданскую службу, в программу их обучения рекомендуется включать темы:

- из отраслей конституционного, административного, гражданского и трудового права, которые определяют организацию и функционирование государственной службы;
- связанные с сущностью и функциями государственной службы, правовым статусом государственных служащих, требованиями к кадрам государственной службы, их профессиональным и личностным качествам;
- обеспечивающие получение знаний, умений и навыков, связанных с выполнением конкретных (специализированных) служебных обязанностей согласно должностному регламенту.

23.3. Государственный заказ на профессиональную переподготовку и повышение квалификации гражданских служащих

Профессиональное развитие государственных служащих осуществляется на основе *государственного заказа* задания Правительства РФ или государственного органа субъекта РФ на очередной календарный год государственным органам (государственным заказчикам) на повышение квалификации и профессиональную переподготовку государственных служащих в пределах средств, предусмотренных на эти цели в соответствующем бюджете.

Государственный заказ на профессиональное образование гражданских служащих регулируется Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ (ст. 63). Размещение государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих осуществляется с учетом программ развития государственной службы и в соответствии с Федеральным законом № 79-ФЗ.

Указ Президента РФ «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» от 28 декабря 2006 г. № 1474 установил, что до образования федерального государственного органа по управлению государственной службой функция по организации исполнения госу-

дарственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных служащих осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ.

Государственный заказ включает задание на:

- 1) профессиональную переподготовку гражданских служащих;
- 2) повышение квалификации;
- 3) стажировку гражданских служащих.

Порядок размещения и содержание государственного заказа определяются положениями о государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих, утверждаемыми Правительством РФ или органом государственной власти субъекта РФ.

Федеральные государственные органы и государственные органы субъекта РФ на основе заявок, содержащих гарантии будущего замещения должности государственной службы, осуществляют отбор граждан и государственных служащих для обучения в образовательных учреждениях и научных организациях, в том числе зарубежных, формируют и выдают образовательным учреждениям и научным организациям государственный заказ на подготовку государственных служащих, повышение их научной квалификации, осуществляют финансовое и иное ресурсное обеспечение этого заказа.

Переподготовка и повышение квалификации федеральных государственных служащих, замещающих должности, определенные Реестром государственных должностей федеральных государственных служащих, утвержденным указом Президента РФ «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» от 31 декабря 2005 г. № 1574, осуществляются за счет средств федерального бюджета.

Порядок формирования, размещения и использования государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации федеральных государственных служащих установлен указом Президента РФ «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» от 28 декабря 2006 г. № 1474 и постановлением Правительства РФ. В этих документах определены порядок формирования, размещения и исполнения государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих, порядок взаимодействия между федеральными органами по поводу заказа, а также их взаимоотношения с образовательными учреждениями.

Кроме того, в них установлено, что государственный заказ на переподготовку и повышение квалификации федеральных государственных служащих разрабатывают и утверждают:

- Правительство РФ — для аппаратов федеральных органов исполнительной власти;
- руководитель Администрации Президента РФ — для Администрации Президента РФ;
- руководитель Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания — для Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания;
- руководитель Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания — для Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания;
- Председатель Конституционного Суда РФ — для аппарата Конституционного Суда РФ;
- Председатель Верховного Суда РФ — для аппарата Верховного Суда РФ;
- Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ — для аппарата Высшего Арбитражного Суда РФ;
- Генеральный прокурор РФ — для кадров Генеральной прокуратуры РФ.

Государственный заказ содержит следующие сведения:

- численность подлежащих обучению государственных служащих (отдельно по программам переподготовки и по программам повышения квалификации);
- объем средств, подлежащих уплате за обучение кадров (отдельно за повышение квалификации и за переподготовку);
- объем средств на возмещение транспортных и командировочных расходов при направлении государственных служащих на переподготовку или повышение квалификации за пределы регионов проживания;
- задания по финансированию работ и услуг, связанных с обучением государственных служащих государственных органов.

Размещение указанного государственного заказа осуществляется государственными органами на конкурсной основе в образовательных учреждениях профессионального образования, имеющих лицензию на проведение профессиональной переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих и государственную аккредитацию.

Размещение заказа осуществляется по согласованию с органом по управлению государственной службой с учетом функций государственных органов и их специализации, а также с учетом профес-

сионального образования по должностям гражданской службы, замещаемым в этих государственных органах.

Государственный заказ на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных гражданских служащих, включая порядок его размещения, объем и структуру, утверждается Правительством РФ после вступления в силу федерального закона о федеральном бюджете на очередной год.

Государственный заказ субъекта РФ на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих субъекта РФ, включая порядок его размещения, объем и структуру, утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ.

Потребность в переподготовке и повышении квалификации государственных служащих государственного органа определяется посредством оценки численности государственных служащих государственного органа по группам и категориям государственных должностей, видам, формам, направлениям и срокам обучения, для которых обучение в данном периоде является обязательным и целесообразным.

Государственный заказ рассчитывается на основе:

- прогнозируемой численности государственных служащих, подлежащих обучению, по должностным категориям и группам, направлениям, видам, формам и срокам обучения;
- нормативов затрат на обучение государственных служащих в образовательных учреждениях;
- нормативов возмещения транспортных и командировочных расходов и т.д.

Разработка и утверждение финансово-экономических нормативов для формирования государственного заказа осуществляются Министерством здравоохранения и социального развития РФ совместно с Министерством образования и науки РФ по согласованию с Министерством финансов РФ.

Порядок оформления государственного заказа на дополнительное образование гражданских служащих на очередной календарный год. Государственные заказчики не позднее 1 мая текущего года представляют в Министерство здравоохранения и социального развития РФ (в Федеральную службу по труду и занятости) заявки на бюджетное финансирование переподготовки и повышения квалификации государственных служащих на очередной календарный год с необходимыми расчетами по установленной форме. Федеральная служба по труду и занятости формирует проект государственного заказа по установленной форме и по согласованию с Министерством финансов РФ представляет его вместе с пояснительной запиской не позднее 1 июля текущего года в Пра-

вительство РФ. Государственный заказ утверждается после вступления в силу Закона о федеральном бюджете на очередной год.

Профессиональная переподготовка и повышение квалификации государственных служащих осуществляются на основе государственного заказа по договорам, заключаемым государственным органом с образовательным учреждением.

Договор на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих представляет собой соглашение между государственным органом и образовательным учреждением об установлении прав, обязанностей и ответственности сторон по обучению государственных служащих по установленным образовательным программам на основе государственного заказа.

В договоре между государственным органом и образовательным учреждением определяются права, обязанности и ответственность сторон в области профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. При заключении договора указываются те обязательства и права образовательного учреждения, что соответствуют его статусу (академия, институт, курсы). Основные обязательства государственного органа касаются формирования тематики обучения по проблемам, необходимым для государственного органа, а также целевого заказа на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих. Основные обязательства образовательного учреждения связаны с приоритетным выполнением целевых заказов государственных органов на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих и выполнением финансируемых из бюджета программ обучения государственных служащих.

В договорах предусматриваются обязательства сторон, в том числе обязательство обучаемых замещать по распределению в государственном органе государственные должности государственной службы в течение определенного срока.

При невыполнении обучаемым обязательств замещать по распределению государственную должность государственной службы ему может быть предъявлен иск о возмещении государственному органу расходов на свое обучение. Обучаемый, не выполнивший этого обязательства, возмещает государственному органу расходы на свое обучение.

Расходы на обучение не подлежат возмещению, если государственный орган не обеспечил обучаемому замещение должности государственной службы в течение срока, обусловленного договором, либо обучаемый по состоянию здоровья или иной уважительной причине не может замещать ту или иную государственную должность.

За государственным гражданским служащим на весь период подготовки, повышения квалификации или переподготовки сохраняется место государственной службы, замещаемая должность госу-

дарственной службы, денежное содержание, а также установленные ему в соответствии с законодательством гарантии и компенсации.

Государственному гражданскому служащему, проходящему профессиональную подготовку, повышение квалификации без освобождения от выполнения должностных обязанностей, в случае выполнения им учебного плана государственный орган обязан установить сокращенную продолжительность служебного времени и предоставить другие льготы в порядке и на условиях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Гражданский служащий имеет право с согласия своего руководства пройти профессиональную подготовку или переподготовку, повысить квалификацию и в негосударственном образовательном учреждении. В этом случае государственный орган обязан возместить государственному служащему расходы, связанные с его обучением в государственном образовательном учреждении по той же специальности (профессии). Расходы, превышающие эти суммы, государственный служащий возмещает сам.

По окончании профессиональной переподготовки, повышения квалификации государственный гражданский служащий имеет право на замещение вакантной государственной должности в соответствии с новой специализацией (профессией) и квалификацией. Он имеет преимущественное право на свой должностной рост. Но действующее законодательство не делает реализацию этого права обязательной.

Коррупция в органах государственной власти

- 24.1. Сущность коррупции как социального явления
 - 24.2. Причины и формы распространения коррупции в органах государственной власти
 - 24.3. Правовые основы и меры противодействия коррупции в системе государственной службы
 - 24.4. Организационные меры противодействия коррупции на государственной службе
-

Зарождение коррупции как негативного явления свойственно обществу, которое находится под влиянием власти и денег. Практически коррупция начала свое существование с возникновением государства и появлением должностных лиц, принимающих решение от имени государства. Коррупция в системе государства существует в связи с тем, что чиновник может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами путем принятия решений. К таким ресурсам могут относиться бюджетные средства, государственная или муниципальная собственность, государственные заказы, льготы и т.п.

В последний период на фоне сложившейся общественно-политической и социально-экономической обстановки постоянно констатируются факты коррупции. Поэтому коррупция в органах государственной власти и управления современной России является наиболее острой проблемой, без кардинального решения которой невозможно эффективное развитие российского общества. Кроме того, государство, где власть в высокой степени коррумпирована, не может считаться ни демократическим, ни правовым, ни социальным.

Коррупция в органах государственной власти представляет социальную угрозу тем, что она непосредственно или опосредованно влияет на общественные ценности, мораль и государственные устои, подрывая веру в справедливость принимаемых государственных решений. Опасность коррупции представляется прежде всего в том, что за принимаемыми решениями чиновников стоит практическая деятельность, которая не всегда может иметь для общества и государства позитивный характер. Коррупция снижает эффективность промышленной политики и побуждает частный бизнес действовать в теневом секторе, нарушая налоговое, административное и уголовное законодательство. В то же время способствующим фактором развитию коррупции является сложная система государственного управления, где взятки порой являются действенным средством принятия решений.

24.1. Сущность коррупции как социального явления

Развитие государства приводит к увеличению бюрократического аппарата, необходимого для реализации государственных интересов. Эта тенденция создает условия для использования чиновниками своих полномочий в корыстных целях.

Вместе с тем коррупция с развитием государства и общества эволюционировала, проявляя себя в различных формах, о чем говорят принимаемые законодательные решения по ее ограничению.

Рассматривая коррупцию как социальное явление, необходимо устанавливать исторические корни тех противоправных действий, которые считаются коррупционными.

Как свидетельствуют исторические документы, в Египте, Римской империи, Древнем Китае, Греции коррупция развивалась в форме казнокрадства, взяточничества.

О мздоимстве на Руси упоминается уже в летописях XIII в. Первым, кто попытался активно пресекать расхищение государственной казны в Московии, был Иван Грозный, который определил взяточникам наказание — смертную казнь.

Иногда население реагировало жестокими бунтами против лихоимства нечестных властителей. Так, в 1648 г., во время правления Алексея Михайловича, Тишайшего, в Москве вспыхнул народный бунт, который закончился победой горожан. При этом часть города вместе с небольшим числом горожан сгорела. Царь был вынужден отдать на растерзание толпы двух воров: главу Земского приказа Плещеева и главу Пушкарского приказа Траханиотова.

Императорский период, со времени правления Петра I, представляется наиболее характерным по распространению коррупции, так как в это время происходит бурное развитие промышленного производства и торговых отношений России с другими государствами, что привело к увеличению управленческого аппарата. Для упорядочения исполнения служебных обязанностей были введены правила несения гражданской службы, которые закрепились в Табели о рангах. Петр I принимал жесткие меры по искоренению казнокрадства, взяточничества, особенно в аппаратах приказов и губерний, которые стали формироваться в России с 1709 г. Так, после многолетнего следствия был изобличен в коррупции и повешен сибирский губернатор Гагарин. Несмотря на столь суровые меры, царские чиновники продолжали использовать свое должностное положение в корыстных целях.

Император Александр I в 1801 г. принял Указ «Об изыскании причин и искоренении лихоимства и лихоимательства». Александр II, известный как крупный реформатор, осуществивший отмену крепостного права, проведший реформу городского управления, был вынужден в 1868 г. инициировать через Комитет министров принятие решения, по

которому «лицам, имеющим по служебному положению прямое влияние на государственную администрацию» (управляющие департаментами, начальники канцелярий и т.п.), а также членам коллегиальных собраний запретить участвовать в учреждении товариществ железных дорог.

Александр III запретил высшим чиновникам участвовать в правлении акционерных предприятий. Комитетом министров было принято решение «О порядке совмещения государственной службы с участием в торговых промышленных товариществах, а равно в общественных и частных установлениях». Однако пресечь полностью участие бюрократии в руководящей деятельности акционерных обществ было невозможно.

В начале XX в., особенно в годы реформаторской деятельности премьер-министра С.Ю. Витте, была активизирована борьба с коррупцией в среде чиновничества. Витте добился изменений в Уставе о службе гражданской с 1894 г., чтобы вместо старой бюрократии из числа дворян смогли поступить в Министерство финансов новые образованные и деловые люди из числа недворян.

Сталинский этап советского периода характеризуется относительно низким уровнем уголовных преступлений коррупционной направленности. Действовавшая с 1926 по 1960 г. норма в Уголовном кодексе РСФСР за должностные (служебные) преступления, в том числе и за взяточничество, устанавливала уголовную ответственность лиц, занимавших должности в государственных органах, учреждениях, на предприятиях, в организациях. Жесткий и тотальный контроль спецслужб за поведением и деятельностью не только служащих, но и рядовых граждан создавал атмосферу, не совместимую с коррупцией.

Низкому уровню коррупции способствовала тогда абсолютная экономическая зависимость должностных лиц от государства и жесткий централизм власти. Кроме того, всеобщая секретность и преследование за несогласие с политикой существующего режима были серьезным барьером для коррупции.

В постсталинский период с ослаблением тотального контроля коррупция в стране стала эволюционировать, и ко времени распада СССР увеличилась по абсолютным показателям в шесть раз¹. Происходил процесс социального и имущественного расслоения общества. Активно утверждалась государственная, партийная, хозяйственная элита как особая социальная группа с внутренними горизонтальными связями, корпоративными интересами и ценностями. Был снижен контроль правоохранительных органов, что позволило фактически открыть неограниченный доступ не только к управлению, но и к распоряжению государственной собственностью. Утвердилось правило, особенно в партийных органах, согласно которому для привлечения высоких должностных лиц к уголовной ответственности требовалось согласие той же но-

¹ Цаплин А.В., Бакушев В.В. Коррупция. М., 2000. С. 37.

менклатуры, которая всегда обеспечивала «своим» необходимую защиту. Однако отдельные факты казнокрадства, мздоимства со стороны министров, секретарей обкомов, других высокопоставленных лиц просачивались наружу. В этот период зарождалась психология оправданного разворовывания государственной собственности, которая в последующем и реализовалась.

Само слово «коррупция» в советское время не употреблялось. Оно вошло в употребление только в конце 1980-х годов, но использовались термины «взяточничество», «злоупотребление служебным положением», «попустительство» и т.п. Таким образом, отрицалось не только само понятие, но и явление, что способствовало расширению спектра коррупционных проявлений и уклонению от заслуженного наказания.

Основными факторами коррупционной деятельности, наносившей ущерб советскому обществу и государству, являлись отпуск дефицитной продукции, выделение оборудования и материалов, сокрытие махинаций, изменение плановых заданий, назначение на должности в партийных и советских органах. Показательным в этом плане являются уголовные дела в отношении партийного руководителя Краснодарского края Медунова, министра МВД Щелокова, секретаря ЦК КП Узбекистана Рашидова и другие. Клановость, строгий подбор в номенклатуру, где не учитывались профессиональные и нравственные качества, круговая порука создавали условия для развития коррупции.

В перестроечный период (1985—1991) в стране разрушались остатки государственного контроля, снизилась ответственность и, как следствие, активизировалась деятельность по расхищению государственной собственности, что усиливало коррумпированность старой и новой номенклатуры. В этот период определенная часть партийной, государственной и хозяйственной элиты переходила в новые властные и коммерческие структуры, усложняя схемы развития коррупции. Государственные деньги и другие ресурсы перекачивались в акционерную, частную собственность. Деньги этой «элиты» составили значительную часть начавшегося нелегального оттока валютных средств из России. В этот период в стране легализовалась теневая экономика.

История борьбы советской власти с коррупцией закончилась вместе с самой этой властью.

Современный период характеризуется еще большим усилением коррупционной деятельности. Показательным в этом плане является отток капиталов за границу. По некоторым данным, вывезено капиталов до 300 млрд долл. Здесь находится часть денег из полученных кредитов международных финансовых институтов. В 1995 г. в Государственной Думе рассматривался проект закона об амнистии лиц, совершивших противоправные деяния, связанные с размещением активов за рубежом, которая нужна была в первую очередь криминальной элите для обеспечения личной безопасности.

В 1990-е годы в орбиту криминальной деятельности в финансовой сфере вовлекались федеральные и региональные чиновники. Появилось понятие «региональная элита».

Ряд российских аппаратных чиновников пришли во власть не по реформаторским соображениям и профессиональным данным, а в целях обогащения. Это создало условия для развития коррупции в органах власти.

Рассмотрим понятия, которыми определялась коррупция на разных этапах общественного развития.

Так, в Римском праве слово *conruptio* понималось как совращение, подкуп, упадок и значилось противоправным действием.

В «Большом толковом словаре иностранных слов» наряду с таким же объяснением термина приводится еще одно его значение: разложение экономической и политической систем в государстве, выражающееся в продажности должностных лиц и общественных деятелей. «Словарь иностранных слов» трактует коррупцию как подкуп, продажность общественных и политических деятелей, должностных лиц.

Если в первом случае речь идет о преступных действиях лишь отдельных лиц, то во втором — как о социальном явлении, направленном на разрушение системы в целом. Отсюда можно сделать вывод, что социальная сущность коррупции выражается в деградации аппарата публичной власти. Коррумпированный аппарат непригоден для выполнения функций государственного управления и бесполезен для общества.

В «Толковом словаре русского языка» коррупция определяется как «моральное разложение должностных лиц и политиков, выражающееся в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении и срастании с мафиозными структурами»¹.

Согласно существующим международным оценкам *государственную коррупцию* можно определить как нелегитимное, незаконное использование государственных ресурсов в частных целях, в том числе и для личного обогащения.

Кроме того, коррупция трактуется как покупаемость и продажность государственных чиновников, должностных лиц, а также общественных и политических деятелей. Акцент в этих определениях делается на субъектах данного явления, преступное поведение которых исходит со стороны должностных лиц органов государственного управления, власти и местного самоуправления.

То есть понятие «коррупция» охватывает довольно широкий спектр различных противоправных действий, осуществляемых

¹ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М., 2003. С. 298.

должностными лицами с использованием своего должностного положения в корыстных целях.

В научной литературе акцент делается на коррупции как социальном явлении, порожденном социальными противоречиями общества, государства, его властных структур, а также на противоречиях между корыстным поведением отдельных лиц и общественными ценностями. Происходит разложение власти, государственные, муниципальные лица, уполномоченные на исполнение государственных функций, используют свое служебное положение для личного обогащения или в иных интересах. В этом плане в основе коррупционной деятельности находится не только и не столько преступное поведение определенного чиновника или должностного лица, сколько определенная социальная обстановка, порождающая данное зло.

В Федеральном законе «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273 дается нормативное определение коррупции.

Коррупция — это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; это совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Теоретические и нормативные обобщения такого явления, как коррупция, позволяют рассмотреть ее предпосылки и тенденции как вида преступной деятельности. Реальная практика взаимоотношений государственных чиновников и граждан показывает наличие различных интересов, которые приводят к социальным противоречиям. Одно из таких социальных противоречий — смещение целей и интересов представителей государственных органов, облеченных управленческими полномочиями, в сторону извлечения из своего служебного положения личной выгоды.

Наиболее распространенной ситуацией коррупционных действий может служить поведение должностного лица, которое принимает противоправное решение, в том числе если оно неприемлемо для общественного мнения, из которого извлекает выгоду некоторая другая сторона (например, фирма получает государственный заказ), а само должностное лицо получает незаконное вознаграждение. Характерным признаком при этом будет нарушение закона при принятии решения.

Следует учитывать нравственные издержки от коррупции, влекущие за собой сложные последствия для общественного мнения, грозящие подрывом демократических ценностей, стабилизации общества в целом. Поэтому коррупция может быть рассмотрена как система отношений, основанная на противоправной деятельности должностных лиц в ущерб государственным и общественным интересам.

Коррупционные правонарушения многообразны и имеют не только уголовно-правовой, но и административный, дисциплинарный, гражданско-правовой характер. Эта особенность позволила некоторым политическим деятелям в России оспаривать необходимость принятия Закона «О противодействии коррупции». Но мировой опыт указывает на необходимость специального антикоррупционного законодательства. Поэтому в конце 2008 г. и был принят такой федеральный закон (№ 273).

Одновременно рассматривать коррупцию с позиций социально-го и правового понимания, видимо, недостаточно, так как коррупционные действия совершаются не спонтанно, а в результате заранее спланированных мероприятий профессионально подготовленными лицами и располагающими определенным административным ресурсом, что заставляет оценивать и психологическую составляющую участников такого процесса. Без понимания мотивации нарушения служебного долга ради корыстной выгоды трудно решать проблему борьбы с коррупцией.

Как показывают исследования данного феномена в разных странах, несмотря на определенные различия в культуре и ценностях, существует универсальный и главный мотиватор человеческой деятельности: корыстный интерес, выгода.

В современных российских условиях понятие «*коррупционная выгода*» является экономическим по содержанию, но криминальным по сути. Присвоение материальных благ и преимуществ получает распространение и в области политических интересов отдельных групп лиц или партий, что подрывает веру народа в демократию, деморализует общество, создавая благоприятные условия для существования коррупции. В этом заключается важная социальная составляющая коррупции, ее опасность для общества.

С практической точки зрения коррупция — это реализация собственных корыстных интересов чиновников в форме незаконно взимаемой ренты коррумпированным государственным аппаратом с общества. В отличие от законных налогов и сборов эта «дань» не используется в интересах общества и государства, а присваивается чиновниками, что становится основой формирования псевдогосударственных и квазигражданских отношений в сфере государствен-

ной службы и прямой угрозой деформации государства. К тому же коррупция представляет угрозу национальной безопасности и проявляется в качестве деструктивного фактора в системе отношений в обществе. Ее широкое распространение способствует закреплению системы псевдосоциальных связей и взаимодействий, что, несомненно, деформирует государственную политику.

Вечность коррупции, ее наличие в любом обществе и при любой социально-экономической формации свидетельствуют о ее функциональности, т.е. о том, что она удовлетворяет определенные потребности общественной системы, играет специфическую роль в ее сохранении. Считается, что коррупцию нельзя искоренить до конца, поскольку она служит индикатором здоровья общества. С этой позиции коррупция связана не только с пороками общества, несовершенством человеческой природы, низкими моральными качествами носителей коррупционных отношений, но и рядом других обстоятельств.

Одни лишь формальные, закреплённые в законах и иных нормативных правовых актах отношения между государственными и негосударственными структурами не могут обеспечить полноценного функционирования государственного управления и объективно в любом обществе дополняются неформальными отношениями. Специфическим видом этих неформальных отношений и является коррупция, которая представляет собой особую социальную структуру, совокупность устойчивых и универсальных норм, принципов.

Кроме того, развитие коррупции приводит к правовому нигилизму, к снижению чувства долга перед Родиной и государством. Распадается и система моральной регуляции — такие общепринятые и широко распространенные представления о добре и зле, о нравственном и безнравственном нивелируются.

Как показывает анализ коррупционных явлений, в последние годы коррупция становится практически открытой. Основные причины такого положения следующие:

- правонарушения со стороны чиновничьего аппарата связаны с управленческой деятельностью, которая, несмотря на провозглашенный принцип открытости, остается в значительной степени закрытой, конфиденциальной;
- в совершаемых должностных преступлениях, как правило, нет прямых и непосредственных потерпевших, а также свидетелей, заинтересованных в обнародовании таких фактов. Практически обе стороны заинтересованы в сохранении проводимой сделки в тайне;

- преступные коррупционные действия совершаются с использованием изощренных способов и современных методов защиты от разоблачения;
- лица, относящиеся к сфере власти и управления, имеют больше возможностей избежать реальной уголовной ответственности.

Особенность коррупции состоит в том, что она развивается в сфере управления, в сфере функциональных отношений должностных лиц, она дублирует, замещает собой функциональные отношения должностных лиц. Расширение коррупционной деятельности постоянно втягивает в сферу противоправных отношений все больше участников. Это уже не отдельные криминальные факторы, а противоправное явление в обществе.

Коррупция как социальное явление имеет ряд *качественных признаков*:

- расхождение интересов коррумпированной элиты с интересами большинства общества; использование со стороны коррумпированных элементов методов принуждения; неформальный характер деятельности участников коррупционных отношений;
- нелегитимность использования участниками коррупционных отношений материальных и нематериальных благ, принадлежащих обществу и государству;
- неформальность поведения управляющей элиты, проявляющееся в нелегитимном использовании социальных благ. Как социальный феномен, она охватывает все формы злоупотреблений, при которых должностные полномочия используются в личных целях, причем эти цели не обязательно должны быть только материальными;
- нарушение интересов общества, социальных групп, отдельно взятой личности; оказания влияния на внутреннюю и внешнюю политику государства, на государственно-правовые механизмы; воздействие на общественные и личные взгляды; формирование определенных морально-нравственных установок и критериев поведения в обществе.

Взгляды в обществе на коррупцию различны, поэтому существуют разные мнения о причинах коррупции, ее влиянии на систему государственного управления. Ряд авторов, рассматривая коррупцию как злоупотребление общественным доверием в корыстных целях, одновременно дают данному феномену следующие характеризующие ее черты:

- сознательное подчинение интересов государства, общества личным интересам;

- конфиденциальность принимаемых решений и их осуществление;
- наличие личных взаимовыгодных обязательств между договаривающимися сторонами;
- непосредственное взаимодействие между тем, кто принимает от имени государственного или общественного органа решение, и заинтересованным в положительном решении лицом;
- понимание обеими сторонами противоправности действий;
- готовность должностного лица использовать свое положение в корыстных целях.

Коррупция, являясь препятствием для политического, экономического, социального развития страны, имеет тенденцию к расширению и дальнейшему развитию, используя местные особенности и традиции.

При определении содержательной стороны коррупции наряду с ее социальной стороной приоритет все же отдается правовому аспекту. Поэтому коррупция должна иметь отличительный характер от преступных действий, предусмотренных уже существующими статьями УК РФ. В большей части к коррупции относят действия, относящиеся к получению взятки, злоупотреблению служебным положением.

Удельный вес взяточничества в структуре должностных преступлений составляет 34—36%. По рейтингу коррумпированности чиновников и политиков Россия сегодня находится в десятке самых неблагоприятных стран мира наряду с Венесуэлой, Камеруном, Индией и Индонезией.

Распространение криминального лоббизма, корыстного сговора должностных лиц, инвестирование коммерческих структур за счет бюджета в ущерб интересам государства и граждан, необоснованная и убыточная для общества передача государственного имущества в управление коммерческим структурам, создание лжепредприятий — все это составляет угрозу существованию общества и государства в целом.

Коррупцию как явление можно рассматривать в нескольких аспектах.

Политический аспект. Из криминального аспекта коррупция превращается в общегосударственный политический фактор, подрывающий авторитет власти и оказывающий отрицательное влияние на экономические преобразования и безопасность государства. Нельзя не учитывать, что коррупция превратилась в средство перераспределения собственности и капиталов.

Поэтому все принимаемые законы и подзаконные акты должны проходить экспертизу на антикоррупционность. Нормы правовых

актов должны быть конкретными, исключая возможность различного их толкования, чтобы не создает возможности для коррупционных действий.

Социальный аспект. Использование должностных полномочий для незаконного личного обогащения может заключаться не только в результате исполнения своих функциональных обязанностей. Часто используется авторитет органа власти, представителем которой должностное лицо является. Незаконное обогащение — это приобретение должностным лицом для себя либо других лиц, в судьбе которых оно заинтересовано, материальных благ, помимо законного вознаграждения за труд (заработной платы, премии, льгот и др.). В общесоциальном аспекте коррупция является показателем болезненного состояния общества.

Управленческий аспект. Сущность коррупции заключается в злоупотреблении ресурсами и использования государственных полномочий для достижения личной прибыли, например разрешении на открытие нефтяной скважины или других разработок в частное пользование с нарушением установленных правил за вознаграждение или платы за назначение на должность. Получила распространение и такая форма коррупции, как преднамеренное банкротство предприятий с последующим их выкупом по балансовой стоимости их руководителями или заключение договоров с указанием заниженной стоимости продукции, а сверх этого чиновники получают значительную сумму денег.

Причинами коррупции в системе управления являются необоснованное расширение свободы действия чиновников при слабом контроле за их действиями, наличие бюрократических процедур, низкая внутренняя культура.

Экономический аспект. Это присвоение должностными лицами собственности и иных материальных выгод через властные полномочия. По мнению ряда экономистов, коррупцию следует рассматривать в качестве ренты, являющейся следствием монопольного положения государственных должностных лиц. Собственность присваивается самыми разными способами, с использованием несовершенства законодательства, но и не только прямым его нарушением. Этот метод широко использовался в период приватизации. Нередки случаи, когда чиновники приватизируют по остаточной стоимости государственные дачи, квартиры, автомобили.

Бытовой аспект встречается довольно часто — как плата за избежание штрафных санкций, за беспрепятственное прохождение в инстанциях решений. Бытовая коррупция, справедливо осуждаемая,

в то же время рассматривается определенной частью населения как нормальные правила игры при рыночных отношениях.

Криминальный аспект. Это антисоциальное общественно опасное явление, угрожающее экономической и политической безопасности страны, составляющее совокупность преступлений, совершаемых должностными лицами в целях личного обогащения за счет государства, коммерческих структур, граждан. Как правило, такие действия совершаются при сращивании государственной власти и организованной преступности.

Однако все эти аспекты коррупционной деятельности осуществляются в совокупности друг с другом, но в любом случае субъектом коррупции может быть только должностное лицо. В уголовном законодательстве РФ коррупция является не самостоятельным составом преступления, а собирательным понятием, охватывающим ряд должностных преступлений (злоупотребление должностными полномочиями, нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных фондов, превышение должностных полномочий, незаконное участие в предпринимательской деятельности, взяточничество, подлог и др.).

24.2. Причины и формы распространения коррупции в органах государственной власти

Причины коррупции. Масштабы, специфика осуществления и динамика распространения коррупционных действий зависят от общего политического, экономического и социального состояния страны. Период модернизации и реформирования общества и государства является благоприятным для расширения коррупционных возможностей. Поэтому для возникновения и развития коррупции в современной России имеются общие причины, характерные и для других государств.

1. Переход от тоталитарного к демократическому режиму, который предусматривает отход от закрытости и неподконтрольности власти к открытости и гласности. Но этот переход происходит медленно, а продолжающийся процесс децентрализации способствуют росту коррупции.

2. Экономический кризис и политическая нестабильность. Постоянно осознаваемый политический и экономический риск, связанный с инфляцией, отсутствием четких регулятивных механизмов в экономике, формирует определенный тип экономического поведения, рассчитанный на кратчайшую перспективу. В условиях экономического кризиса государство часто пытается усилить налого-

вый пресс. Это приводит к расширению зоны теневой экономики, а следовательно, и сферы коррупции. Не имея уверенности сохранения в долгосрочной перспективе, бизнес-структуры поддаются соблазну подкупа чиновников — коррупции. Политическая нестабильность вызывает чувство неуверенности и личной нестабильности среди чиновников самого разного уровня.

3. Несовершенство законодательства, т.е. долговременное отсутствие системы антикоррупционных законов и подзаконных актов. На протяжении многих лет Государственной Думой не принимался Федеральный закон «О противодействии коррупции». Это был результат деятельности заинтересованного лобби в Государственной Думе и Совете Федерации РФ. Законопроект неоднократно рассматривался на заседаниях Государственной Думы; в 2002 г. он был принят в первом чтении, но дальше дело не шло. Отсутствие закона не давало возможности правильно квалифицировать действия, относящиеся к коррупционным, выстраивать систему по борьбе с ней. Лишь в мае 2008 г. вышел указ Президента РФ «О мерах противодействия коррупции» № 815, а в декабре того же года был принят Федеральный закон «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ и ряд других законов.

Наиболее актуальна эта проблема при рассмотрении тех правовых актов, которые регулируют контрольные, разрешительные, регистрационные, юрисдикционные полномочия органов государственной власти во взаимоотношениях с гражданами, негосударственными юридическими лицами, а также порядок и сроки реализации этих полномочий.

Под *контрольными полномочиями* понимаются полномочия, осуществляемые в целях проверки законности деятельности (в том числе порядка деятельности) субъектов права (инспекции, ревизии, контроль, надзор).

Разрешительные полномочия представляют собой выдачу документов, подтверждающих право заниматься определенной деятельностью (удостоверения, лицензии, сертификаты, аккредитации) или на пользование определенными предметами (оружием).

Регистрационные полномочия осуществляются в целях удостоверения фактов установления, изменения или прекращения правового статуса субъектов (налогоплательщиков, лицензиатов), а также гражданско-правовых сделок и объектов права (недвижимости, автотранспорта).

Под *юрисдикционными полномочиями* понимаются полномочия должностных лиц государственных органов, осуществляемые в целях применения мер административно-правовой ответственности (наложение штрафов).

Под *нормотворческими полномочиями* понимаются полномочия по принятию нормативных правовых актов подзаконного характера, устанавливающих правила поведения для неограниченного круга лиц.

В процессе преобразований, проводимых в России, обновление основ экономики существенно опережает ее законодательное обеспечение. Примером может служить начало приватизации (партийно-номенклатурный этап), которая проходила без четкого законодательного регулирования. Экономическая либерализация сочеталась со старыми принципами контроля за ресурсами и отсутствием законодательства за регулированием новых сфер деятельности, особенно в использовании природных ресурсов.

4. Неэффективность деятельности институтов государственной и муниципальной власти в сфере кадровой политики и расстановки управленческих кадров. После разрушения номенклатурной системы не появилась новая система отбора и продвижения государственных чиновников. Идея работать «командой» предопределяла право на назначения по принципу землячества, личной преданности и т.д. При такой постановке вопроса профессиональная подготовка, личные и деловые качества становятся второстепенными. Нередко на государственные должности делегируются представители коммерческих и даже криминальных структур.

5. Слабость гражданского общества, отрыв его от власти. Демократическое государство должно свои проблемы решать в совокупности с институтами гражданского общества.

6. Подчиненность чиновников не центральным, а ведомственным нормативным актам и инструкциям. Традиционно чиновники являются исполнителями прежде всего ведомственных нормативных актов (распоряжений, инструкций, приказов и т.д.), которые определяют порядок, количество, сроки сбора налогов и иных платежей с населения различными ведомствами, выдачу разрешений на занятия определенной деятельностью, осуществление контроля со стороны государственных служб.

7. Сохранение широкой сферы государственных услуг, охваченных разрешительными принципами; монополия ведомства на предоставление услуг; наличие органов власти, которые могут принимать решение и оказывать услуги; неадекватность штрафов, способствующая уклонению от уплаты с помощью взяток. Коррупцию порождает в том числе множество запретов, разрешительных процедур.

Эти общие причины коррупции характерны практически для всех стран, переходящих от тоталитарного (авторитарного) режима к демократическому.

Вместе с тем есть причины распространения коррупции, характерные именно для России. Это причины исторического, социально-политического, ментального порядка:

- сравнительно низкая заработная плата российского чиновника. Для предупреждения коррупции, например, в Сингапуре правительство ежегодно пересматривает должностные ставки, которые составляют 80% среднего дохода бизнесменов аналогичного уровня;
- нравственная деградация российского общества. Это вызвано тем, что деньги стали единственной ценностью массового сознания;
- низкий морально-этический уровень российского чиновника, ориентация которого направлена на удовлетворение собственных интересов;
- безответственность и бесконтрольность должностных лиц;
- незаинтересованность ряда политических руководителей в борьбе с коррупцией, так как с коррумпированными чиновниками проще работать (без претензий, собственного достоинства, моральных принципов и т.д.);
- неразвитость демократических институтов, отсутствие действенных форм социального контроля, низкая правовая и политическая культура чиновников и населения, произвол со стороны властных, особенно правоохранительных, структур;
- монополизм и олигархия в экономике и на потребительском рынке;
- низкое качество законодательных актов, ориентированных не на правовые, а на распорядительно-фискальные методы регулирования всех сфер жизни и деятельности;
- излишний аппарат публичной власти, особенно местного самоуправления, который более бесконтролен для общественности и СМИ.

При проведении социологических опросов в российском обществе на вопрос, почему в обществе существует коррупция, респонденты ответили неоднозначно. Ответы респондентов можно подразделить на три примерно равные группы. К первой группе можно отнести ответы, связанные с недостаточностью контроля за действиями чиновников. Почти каждый второй из числа опрошенных отмечает, что отсутствие общественного контроля над действиями чиновника является одной из основных причин появления коррупции (54%). Вторая группа ответов респондентов связана с проблемой нравственности в обществе вообще и чиновников в частности. Так, 52% опрошенных отметили в качестве при-

чины появления коррупции низкий нравственный уровень чиновников. Третья группа ответов связана с такими факторами, как несогласованность и противоречивость антикоррупционного законодательства (51,8%)».

Таким образом, общественное мнение справедливо возлагает ответственность за возникновение и существование коррупции на власть и ее представителей — чиновников.

Анализируя результаты ответов респондентов, можно сделать следующие выводы:

- увеличение числа запретов, квот, норм, виз, бюрократических правил, разрешений повышает коррупционные возможности чиновников;
- бюрократы всех уровней власти заинтересованы в слабой работе правоохранительных органов, которые призваны бороться с экономическими преступлениями;
- коррумпированное чиновничество заинтересовано в ослаблении государственной власти;
- в условиях рыночной экономики сущность коррупции можно рассматривать как продажу государственным служащим находящейся в их распоряжении доли власти. Тем самым власть становится товаром, ликвидность которого зависит от рыночных факторов, в результате чего возникает в коррумпированном обществе рынок коррумпированных услуг.

Наиболее подверженными коррупции являются следующие сферы государственной службы:

- лицензирование и регистрация предпринимательской (банковской) деятельности;
- выдача разрешений на размещение и проведение банковских операций с бюджетными средствами федерального, регионального и местного уровней;
- получение кредитов в негосударственных банках и государственных целевых кредитов;
- проведение конкурсов на получение государственных заказов, участие в программах, научных исследованиях;
- получение экспортных квот;
- таможенное оформление импортных товаров;
- строительство, а также ремонт за счет бюджетных средств;
- назначение на должности;
- возбуждение и прекращение уголовных дел, направление на дополнительное расследование;
- контроль за безопасностью дорожного движения;

- работа паспортных столов, миграционных служб, разрешительных систем;
- поступление в вузы, престижные общеобразовательные школы;
- формирование избирательных списков и другие.

Содержание любого явления выражается в формах его проявления. Поэтому наряду с исследованием природы коррупции формы проявления в системе государственной службы также требуют отдельного рассмотрения. Это позволит получить наиболее полное представление о коррупции в среде государственной гражданской службы.

Формы проявления коррупции. В системе государственной службы сюда относят различные виды нарушений конституционных, административных, уголовных и иных норм права лицами, осуществляющими функции государственного управления во всех сферах деятельности. Среди данных нарушений можно выделить:

- многие виды прямого или скрытого совмещения должностей на государственной гражданской службе и в негосударственных коммерческих организациях;
- оказание государственными служащими прямых или косвенных услуг негосударственным коммерческим организациям за прямое или завуалированное вознаграждение, представление тех или иных льгот, выгод и преференций, в которых эти организации заинтересованы. Сюда можно отнести различные виды прикрытия бизнеса (рынков, отдельных фирм, конкретных предпринимателей и др.);
- использование государственными служащими личного либо ведомственного влияния и неформальных связей для оказания услуг негосударственным коммерческим организациям за вознаграждение. В этом плане характерным является использование для выяснения отношений между коммерческими организациями силовых структур (милиции);
- передача информации о принятых, но еще не опубликованных решениях государственных органов по вопросам, представляющим интерес для коммерческих структур, например сроках проверки рынков для выявления продукции, завезенной контрабандным путем;
- учреждение коммерческих структур с использованием имущества государственных предприятий, на которых работает должностное лицо, использование должностного положения в процессе приватизации государственной и муниципальной собственности (приобретения этих объектов в свою собственность, а в случае акционирования — получения контрольного пакета акций);

- неправомерная (из корыстных побуждений) передача коммерческим организациям финансов и кредитов, предназначенных на государственные нужды;
- лоббирование прохождения, принятия контрактов, программ, других документов, позволяющих получить преимущества определенным лицам. Особенно это проявляется при проведении конкурсов;
- протекционизм малоспособных работников;
- установление платы за услуги, предоставление которых входит в круг служебных обязанностей чиновника;
- подтасовка результатов конкурса и размещение государственных заказов на определенной, «своей» фирме.

Профессор Я.И. Кузьминов выделяет характерные для России формы коррупционных отношений, а также отношений, скрывающих потенциальную возможность коррупции: рынок бюрократических услуг, чиновник на содержании, чиновничье предпринимательство, сети взаимных обязательств и «экономика обязательств»¹.

Приведенный перечень форм проявления коррупции в системе государственной службы России содержит наиболее часто встречающиеся в современный период. Вывод очевиден: коррупция появляется там, где есть публичная власть, есть чиновник, который распоряжается государственными ресурсами и разрешительным правом для работы юридических и физических лиц. Коррупция возникает и процветает только во властных структурах. Поэтому, на наш взгляд, нельзя называть коррупционерами врачей, учителей и т.д. — они не чиновники и поэтому не могут продать долю публичной власти. Они могут продать только свои услуги, свое профессиональное мастерство. Вне власти это явление на бытовом уровне называется не коррупцией, а взяткой.

Коррупция как явление оказывает разлагающее воздействие на все стороны жизни российского общества. Последствия коррупции в большей или в меньшей степени в России следующие:

- сложность, а порой и невозможность осуществления государством стоящих перед ним задач, если это противоречит интересам олигархических групп, имеющих средства для подкупа чиновников;
- подрыв доверия к высшим эшелонам власти, вследствие чего ставится под сомнение их легитимность;

¹ Кузьминов Я.И. Механизмы коррупции и их особенное проявление в государственном аппарате // Административное право. Теория и практика. М., 2002.

- снижение уровня жизни населения, принуждающее к систематическим незаконным платежам и резервированию части доходов для подкупа;
- создание угрозы демократическим институтам, поскольку население не видит нравственных стимулов участия в выборах, в том числе из-за использования различных технологий в выборах необходимых кандидатов;
- необоснованное перераспределение бюджетных средств в пользу силовых структур, уменьшающее основу перспективных социальных программ, прежде всего в области образования, здравоохранения, социального обеспечения;
- ухудшение инвестиционного климата, в результате чего частному бизнесу создаются непредсказуемые условия, так как условия для долгосрочного инвестирования отсутствуют;
- обесмысливание правосудия, поскольку богатство обеспечивает нередко правоту;
- прием за взятки в престижные государственные вузы, что лишает общество значительной части интеллектуального потенциала;
- назначение на должности не по личным, деловым и профессиональным качествам, а за взятки (покупка должности);
- повышение уровня коррупции в государственных органах и снижение уровня национальной безопасности.

Опасным явлением является криминализация государственного аппарата, квалифицируемая как коррупция, которая, по сути, представляет собой использование в личных либо узкокорпоративных интересах официальных служебных полномочий, авторитета и возможностей. Опасность коррупции — в изъятии общественных средств из распределения, и ее масштабы постоянно растут. Об этом свидетельствуют криминологические исследования, это подтверждают сотрудники правоохранительных органов. По оценкам экономистов, в России «теневая экономика» до 7 млрд долл. ежегодно направляет на подкуп коррумпированных чиновников, до половины своих преступных доходов на эти цели тратит организованная преступность.

Анализ обстановки в области обеспечения экономической безопасности свидетельствует об активных попытках криминальных элементов проникнуть во властные структуры, чтобы взять под контроль предприятия, банки, завладеть рычагами влияния на конкретных территориях.

24.3. Правые основы и меры противодействия коррупции в системе государственной службы

Для предупреждения коррупции в системе государственной службы необходимо принимать не только организационные, но и законодательные меры. Законодательство России долгое время существенно не менялось и поэтому не учитывало появления новых форм проявления коррупции.

В настоящее время правовую основу противодействия коррупции составляют: Конституция РФ, федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273, Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 280 и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ, а также нормативные правовые акты Правительства РФ, нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов РФ и муниципальные правовые акты.

Особую роль в деле противодействия и профилактики коррупции в системе государственной службы играет недавно принятый *Федеральный закон «О противодействии коррупции»* № 273. Его принятие затянулось на долгие годы.

Этот федеральный закон внес следующие существенные новации в правовое регулирование данной проблемы.

1. Закон дал нормативное определение не только понятию «коррупция», но и базовому понятию «противодействие коррупции»: это деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

2. Данный правовой акт определил основные принципы противодействия коррупции.

Противодействие коррупции в РФ основывается на следующих основных принципах:

- признании, обеспечении и защите основных прав и свобод человека и гражданина;
- законности;
- публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений;
- комплексном использовании политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;
- приоритетном применении мер по предупреждению коррупции;
- сотрудничестве государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

3. В законе установлены четкие полномочия высших органов государственной власти по противодействию коррупции.

Президент РФ определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции; устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, в области противодействия коррупции.

Федеральное Собрание Российской Федерации обеспечивает разработку и принятие федеральных законов по вопросам противодействия коррупции, а также контролирует деятельность органов исполнительной власти в пределах своих полномочий.

Правительство РФ распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, по противодействию коррупции.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий.

Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами.

Счетная палата РФ в пределах своих полномочий обеспечивает противодействие коррупции в соответствии с Федеральным законом от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

4. Закон устанавливает перечень мер по профилактике коррупции.

Для профилактики коррупции осуществляются следующие основные меры:

- формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;
- антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов;
- предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами;
- установление в качестве основания для увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности за непредставление им сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов семьи;
- внедрение в практику кадровой работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим должностных обязанностей должно учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении;
- развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

5. Закон определяет основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции.

Основными направлениями деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции являются:

- проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции;

- создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества;
- принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции, на формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению;
- совершенствование системы и структуры государственных органов, создание механизмов общественного контроля за их деятельностью;
- введение антикоррупционных стандартов, т.е. установление единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области;
- унификация прав и ограничений, запретов и обязанностей, установленных для государственных служащих, а также для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;
- обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- обеспечение независимости средств массовой информации;
- соблюдение принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность;
- совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции;
- совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы;
- обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд;
- устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности;
- совершенствование порядка использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), а также порядка передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения;
- повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих;
- укрепление международного сотрудничества, развитие эффективных форм сотрудничества с правоохранительными органами

и со специальными службами, с подразделениями финансовой разведки и другими компетентными органами иностранных государств и международными организациями в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества, полученного коррупционным путем и находящегося за рубежом;

- усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц;
- передача части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям;
- сокращение численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов;
- повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и их должностных лиц за принятие мер по устранению причин коррупции;
- оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах.

6. Данный правовой акт значительно дополняет Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ в части усиления правоограничений гражданских служащих в целях профилактики коррупции. Новый закон конкретизирует обязанность государственных (и муниципальных) служащих, закрепленную в Федеральном законе № 79-ФЗ (ст. 15), представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Гражданин, претендующий на замещение должности государственной или муниципальной службы, включенной в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также служащий, замещающий должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов семьи. Порядок представления указанных сведений устанавливается федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые государственными и муниципальными служащими, являются конфиденциальными, если федеральным

законом они не отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну.

Не допускается использование сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей для установления либо определения его платежеспособности и платежеспособности его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, для сбора в прямой или косвенной форме пожертвований (взносов) в фонды общественных объединений либо религиозных или иных организаций, а также в пользу физических лиц.

Лица, виновные в разглашении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо в использовании этих сведений в целях, не предусмотренных федеральными законами, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных и муниципальных служащих могут предоставляться для опубликования средствами массовой информации в порядке, определяемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Проверка достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера осуществляется представителем нанимателя (руководителем) или лицом, которому такие полномочия предоставлены представителем нанимателя (руководителем), самостоятельно или путем направления в порядке, установленном Президентом РФ, запроса в правоохранительные органы или государственные органы, осуществляющие контрольные функции, об имеющихся у них данных о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Непредставление гражданином при поступлении на государственную или муниципальную службу представителю нанимателя (работодателю) сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений является основанием для отказа в приеме указанного гражданина на государственную или муниципальную службу.

Невыполнение государственным или муниципальным служащим этой обязанности является правонарушением, влекущим за собой освобождение государственного или муниципального служащего от замещаемой должности государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

7. Впервые в практике закон обязывает государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

Государственный или муниципальный служащий обязан уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

Уведомление о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, за исключением случаев, когда по данным фактам проведена или проводится проверка, является должностной (служебной) обязанностью государственного или муниципального служащего.

Невыполнение государственным или муниципальным служащим должностной (служебной) обязанности, предусмотренной частью 1 настоящей статьи, является правонарушением, влекущим его увольнение с государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Государственный или муниципальный служащий, уведомивший представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о фактах обращения в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения, о фактах совершения другими государственными или муниципальными служащими коррупционных правонарушений, непредставления сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, находится под защитой государства в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Порядок уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного или муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений, перечень сведений, содержащихся в уведомлениях, организация проверки этих сведений и порядок регистрации уведомлений определяются представителем нанимателя (работодателем).

8. Данный правовой акт значительно дополняет ст. 19 Федерального закона № 79-ФЗ, касающуюся урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе.

Под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или

может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

Закон определяет порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе:

- государственный или муниципальный служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов;
- государственный или муниципальный служащий обязан в письменной форме уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно;
- представитель нанимателя, если ему стало известно о возникновении у государственного или муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов;
- предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке, и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов;
- предотвращение и урегулирование конфликта интересов, стороной которого является государственный или муниципальный служащий, осуществляются путем отвода или самоотвода государственного или муниципального служащего в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- если государственный или муниципальный служащий владеет ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), он обязан в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, пай в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации.

9. Закон конкретизирует ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового договора (т.е. после ухода со службы).

1. Гражданин, замещавший должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы имеет право замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего, с согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, которое дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

2. Гражданин, замещавший должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы обязан при заключении трудовых договоров сообщать представителю нанимателя (работодателю) сведения о последнем месте своей службы.

3. Несоблюдение гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, после увольнения с государственной или муниципальной службы требования, влечет прекращение трудового договора, заключенного с указанным гражданином.

4. Работодатель при заключении трудового договора с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы обязан в десятидневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Вторым правовым актом федерального уровня, регулирующим вопросы профилактики коррупции, является *Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и*

принятием *Федерального закона «О противодействии коррупции»* от 25 декабря 2008 г. № 280.

Статья 16 этого закона касается государственной гражданской службы России и устанавливает внести в *Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»* изменения:

- статью 17 дополнить: «Гражданский служащий, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, служебной командировкой или другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации»;
- пункт 1 части 3 изложить в следующей редакции: «1) в случае замещения должностей гражданской службы, перечень которых установлен нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет замещать должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные обязанности гражданского служащего, без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов, которое дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации»;
- статью 20 «Представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» изложить в следующей редакции.

1. Гражданин, претендующий на замещение должности гражданской службы, включенной в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, ежегодно, не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, представляет представителю нанимателя сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи.

2. Положение о представлении гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации,

сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданского служащего и членов его семьи утверждается соответственно актом Президента Российской Федерации или нормативным правовым актом субъекта РФ с учетом требований настоящей статьи.

3. Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые гражданским служащим в соответствии с настоящей статьей, являются сведениями конфиденциального характера, если федеральным законом они не отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну.

4. Не допускается использование сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданского служащего и членов его семьи для установления или определения платежеспособности гражданского служащего и платежеспособности членов его семьи, для сбора в прямой или косвенной форме пожертвований (взносов) в фонды общественных или религиозных объединений, иных организаций, а также в пользу физических лиц.

5. Лица, виновные в разглашении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданского служащего и членов его семьи или в использовании этих сведений в целях, не предусмотренных федеральными законами, несут ответственность в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

6. Проверка достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданского служащего, замещающего должность гражданской службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, и членов его семьи осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом «О противодействии коррупции» и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

7. Под членами семьи гражданского служащего понимаются супруг (супруга) и несовершеннолетние дети;

- статью 60 дополнить: «Перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация гражданских служащих, и порядок ротации гражданских служащих утверждаются Президентом Российской Федерации».

Как видим, федеральные законы № 273 и № 280, принятые 25 декабря 2008 г. и регулирующие вопросы противодействия коррупции, внесли большой вклад в борьбу с этой социально и политически важной проблемой, в том числе в сфере государственной гражданской службы. Теперь дело за эффективным правоприменением этих нормативных правовых актов.

24.4. Организационные меры противодействия коррупции на государственной службе

Для предупреждения коррупции в системе государственной службы необходимо принимать не только законодательные, но и организационные меры. В этих целях в ноябре 2006 г. было проведено Всероссийское координационное совещание руководителей правоохранительных органов по борьбе с преступностью и коррупцией. Борьба с коррупцией стала важной задачей и для органов безопасности.

Существованию и развитию коррупционных процессов способствуют условия функционирования общественного и государственного организма. Считается, что рост коррупции в России происходит в результате несоответствия между новыми условиями, в которых действует государственный аппарат, и старыми механизмами его функционирования.

Для эффективного противодействия коррупции необходима тщательно выверенная антикоррупционная государственная программа. С выходом Федерального закона «О противодействии коррупции» № 273 и ряда других правовых актов можно считать, что такая программа в стране существует.

Основные усилия антикоррупционной государственной программы должны быть направлены на налаживание работы государственного механизма в сложившихся условиях. Произошедшие изменения в обществе изменили жизненные ценности, установки, стереотипы поведения, в том числе чиновников.

Для успешного осуществления борьбы с коррупцией государственная политика должна быть направлена на обеспечение интересов общества и личности. Оценка деятельности чиновников должна основываться на принципах, обеспечивающих эти интересы. В своей деятельности государство должно опираться на создаваемую сеть институтов гражданского общества, строгую законность, равенство прав и свобод граждан в экономической и политической сферах.

Вырабатывая и реализуя государственную программу борьбы с коррупцией, следует исходить из следующих российских особенностей:

- проведенная приватизация российской экономики не привела к разъединению политической и экономической систем и созданию материального ресурса общества как равноправного партнера государства, что привело к развитию коррупции в государственных структурах и организованной преступности, приносящим элитным кругам доходы;
- при сохранении в руках властей бывшей государственной собственности в условиях децентрализации политической

системы были созданы возможности для формирования коррупции и организованной преступности на региональном уровне;

- борьба с коррупцией должна осуществляться постоянно и не может представлять разовую кампанию;
- коррупцию нельзя ограничить только правовыми методами, необходимо использовать организационные, кадровые, общественные меры воздействия;
- антикоррупционная программа достигнет успеха при активном участии и политической воле высшего руководства страны;
- затраты на реализацию антикоррупционной программы, по мнению специалистов, меньше, чем потери государства от коррупционных действий. Так, по данным Комитета по безопасности Государственной Думы, ежегодно на подкуп чиновничьего аппарата тратится 37 млрд долл. Проведенные ООН исследования о степени развития коррупции в 160 странах мира показали, что Россия в этом рейтинге занимает 128-е место;
- криминализация в системе государственной службы. Экономическое развитие страны сопровождается не только ростом числа чиновников, торгующих своими полномочиями, но и подкупающими их лицами. Поэтому наличие связей среди должностных лиц с криминалом стало одним из основных признаков организованной преступности. В отличие от прошлых лет, когда коррумпированные связи устанавливались для обеспечения безопасности конкретных преступных акций и совершающих их лиц, в настоящее время организованная преступность стремится стимулировать коррупционные процессы в государственных структурах, для приобретения там влиятельных позиций, благоприятствующих осуществлению организованной преступной деятельности.

Углубление всех этих негативных тенденций свидетельствует о формировании, а в ряде случаев о наличии угроз политической и экономической безопасности, выражающихся в реальном закреплении в органах власти криминальных сил.

Из приведенного анализа следует, что антикоррупционная политика государства должна быть направлена на решение следующих задач:

- организация борьбы с коррупцией на всех уровнях власти;
- сужение поля условий и обстоятельств, благоприятствующих осуществлению коррупции;

- увеличение вероятности выявления коррупционных действий и наказания за причиненный в результате этого вред;
- оказание влияния на мотивы коррупционных проявлений;
- создание атмосферы общественного неприятия коррупции во всех ее появлениях.

Поскольку для достижения положительных результатов в борьбе с коррупцией потребуются значительные усилия и определенное время, первостепенной задачей будет являться формирование соответствующего общественного мнения, готовность и решительность власти перейти от деклараций к практическому осуществлению мероприятий по борьбе с коррупцией.

В этих целях необходимо осуществлять следующие меры.

1. За совершенные коррупционные действия должны привлекаться не только государственные служащие, находящиеся на низкой иерархии служебного положения, но и высокопоставленные чиновники, скомпрометировавшие себя коррупционными действиями.

2. В целях активного воздействия на экономический аспект коррупционной деятельности следует внедрять открытость принятия экономически значимых решений государственными должностными лицами.

3. Пересмотреть вопрос участия государственных служащих в акционерных обществах с долей государственного капитала. По действующему законодательству государственным служащим запрещено заниматься другой оплачиваемой, в том числе предпринимательской, деятельностью, участвовать в управлении акционерными обществами. В России сотни чиновников (от министров, специалистов и т.д.) входят в советы директоров акционерных обществ, компаний, получая за это оплату. В результате происходит сращивание государственной службы с предпринимательством, узаконивая коррупцию.

4. Осуществлять контроль перехода государственных служащих на должности руководителей коммерческих предприятий после увольнения их с государственной службы. Во многих странах общепринято, что после увольнения со службы необходимо получить разрешение правительства, прежде чем принять приглашение на работу в частном секторе или начать заниматься коммерческой деятельностью, имеющей отношение к его прежней деятельности. В России за постперестроечные годы сменилось более 30 министров экономики, финансов, заместителей Председателей правительства по экономическим вопросам, большинство из которых заняли руководящие посты в «прикормленных» ими за счет бюд-

жетных средств крупных коммерческих банках, компаниях и корпорациях.

5. Закрепить как коррупционные в уголовном законодательстве реально действующие формы лоббизма, фаворитизма, протекционизма, спонсирования в политических целях, в том числе проведение выборов, инвестирование коммерческих структур за счет бюджетных средств, перевод государственного имущества в акционерные общества, обучение детей чиновников за границей за счет спонсоров и другие закрытые коррупционные технологии.

6. Законодательное решение вопроса о предоставлении государственными должностными лицами всех ветвей власти сведений об имущественном положении членов их семей. Это положение нашло отражение в Международном кодексе поведения государственных должностных лиц. Теперь это положение в соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273 работает и в нашей стране.

7. Кроме принятия Федерального закона «О противодействии коррупции» следует принять и законы о борьбе с организованной преступностью, о противодействии легализации доходов, полученных незаконным путем, которые принимались Государственной Думой РФ, но были отклонены Президентом РФ по незначительным основаниям.

Нравственные основы государственной службы и кадровой политики

- 25.1. Нравственные принципы кадровой политики и служебной деятельности государственных служащих
 - 25.2. Требования к служебному поведению гражданских служащих. Урегулирование конфликта интересов
 - 25.3. Принцип служения государству и обществу
 - 25.4. Нравственные проблемы государственных служащих
-

Государственная служба представляет собой не только правовую, социальную и организационную систему, но и этическую. Она выступает носителем должной морали, нравственных ценностей, ориентирует людей на соблюдение моральных норм. Давно замечено, что стабильность и надежность государственной службы зависят не только от профессиональной подготовки, но и от нравственных качеств чиновников.

Цели, приоритеты и принципы кадровой политики в системе государственной службы содержат большой морально-нравственный заряд, в значительной степени определяющий характер и направленность этого явления. Поэтому нравственная составляющая кадровой политики и кадровой работы имеет первостепенное значение для формирования персонала государственной службы. Кадровая работа в значительной степени субъективна, в ней всегда есть элемент личного усмотрения. А это поле действия не только правовых, но и моральных факторов.

В результате реформ, проводимых в России, коренным образом изменились структура и содержание деятельности органов государственной власти и управления. Это вызвало трансформацию нравственных требований к кадровой политике и государственной службе. Сегодня жизнь предъявляет руководителям государственных органов, всем государственным служащим новые, более высокие требования к их нравственному уровню, к их служебному поведению. Служение государству и обществу, неподкупность, честность, принципиальность, ответственность за свои действия — эти и другие нравственные качества имеют решающее значение для государственных служащих.

25.1. Нравственные принципы кадровой политики и служебной деятельности государственных служащих

Вопросы морали и нравственности кадровой и государственно-служебной деятельности ввиду их особой значимости всегда находились в центре внимания исследователей¹.

Мораль зародилась раньше политической и правовой форм сознания. Обычаи, мораль регулировали отношения людей в далекой древности. Нормы морали, как продукт исторического развития, зародились и сформировались в борьбе со злом, за утверждение добра, справедливости, счастья людей. Большую роль в утверждении общечеловеческих норм морали оказывала и оказывает религия, особенно христианство.

Мораль — это правила нравственности, а также сама нравственность, это особая форма общественного сознания и вид общественных (моральных) отношений, в том числе и в сфере кадровых и государственно-служебных отношений. В принципе мораль, нравственность, этика — понятия близкородственные.

Ежедневно человек вступает в сложную систему отношений с другими людьми. При этом он руководствуется теми или иными принципами, нормами поведения. Это моральная практика, которая возникла из объективной необходимости регулирования взаимоотношений в человеческом обществе.

В регулировании государственных и общественных отношений мораль взаимодействует прежде всего с правом. Диалектика их взаимосвязей заключается в том, что, какими бы сильными и авторитетными ни были нравственные регуляторы, без права не обойтись. Это особенно заметно в сфере кадровых отношений и государственной службы. Понять взаимодействие морали и права — значит понять сущность морали.

Мораль и право объединяет много общего. Их объединяет то, что мораль и право являются регуляторами поведения людей, они служат общей цели — согласованию интересов личности, общества и государства, поддержанию общественного порядка.

В целом право соответствует или должно соответствовать моральным нормам, хотя бывают и противоречия между законами и моральными требованиями. Это, как правило, характерно для авторитарных, недемократических государств.

¹ *Нравственные основы государственной службы в России; и др.*

Вместе с тем мораль и право имеют существенные различия:

- право состоит из норм, установленных государственными органами и зафиксированных в юридических актах; нормы морали складываются в общественном сознании;
- в правовых нормах выражен государственный подход к оценке конкретных общественных отношений и фактов, моральные требования отличаются общественным содержанием, дают больший простор для толкования и применения;
- требования морали выполняются людьми добровольно в силу личной убежденности и понимания их общественной полезности; внутренний гарант морали — совесть человека, внешний — общественное мнение, а закон в качестве гаранта исполнения имеет силу государства, меру государственного принуждения;
- моральные нормы не регламентируют заранее конкретные меры и формы воздействия, мерами морального воздействия могут быть осуждение коллектива, нравственное порицание; случаи же правонарушений влекут за собой обязательную юридическую ответственность, вплоть до уголовной;
- мораль охватывает область отношений более широкую, чем право, многие повседневные отношения людей в быту, в семье, на службе регулируются нормами морали, а не права.

Характерными чертами морали являются всеобщность ее функционирования; опора на традиции, привычки; опора на общественное мнение; субъективно-личностный характер; повелительная роль, определяющая ее особую значимость в общественных отношениях.

Любой вид профессиональной деятельности человека формирует корпоративную профессиональную этику, которая своими моральными нормами регулирует поведение работника. Особенно важна профессиональная этика для управленческих структур, и прежде всего государственной службы.

Этика государственной службы, как один из видов профессиональной этики, представляет собой систему морально-нравственных норм, предписывающих определенный тип человеческих взаимоотношений на государственной службе. Этика государственной службы включает в себя принципы, правила и нормы, выражающие моральные требования к нравственной сущности чиновника, к характеру его отношений с государством, государственными служащими, гражданским обществом.

Моральные правила и нормы, связанные с государственной службой, находятся в тесном единстве с моралью всего общества. Попытки пренебречь этой связью завершаются либо подменой

профессиональных моральных требований внеморальными установками, либо абстрактными декларациями.

Практика государственной службы свидетельствует, что служебное поведение государственных служащих и кадровая деятельность должностных лиц должны основываться на прочных нравственных принципах.

Под *нравственными принципами государственной службы* понимается совокупность норм, выражающих требования государства и общества к нравственной сущности служащего, к характеру его взаимоотношений с государством, на службе у которого он находится, с гражданским обществом, которому он служит, обеспечивая взаимодействие государства и его граждан в защите их прав, свобод и законных интересов. Это система общих ценностей и правил, регулирующих взаимоотношения государственных служащих между собой в процессе их совместной профессиональной деятельности в целях создания надлежащего морально-психологического климата в коллективе и повышения эффективности государственной службы.

Под *нравственными принципами кадровой политики* понимается совокупность норм, выражающих требования государства и общества к формированию и реализации государственной кадровой политики, к нравственной составляющей кадровой работы, кадровых отношений и процессов.

Следует отметить, что нравственные принципы служебного поведения и служебной деятельности государственных служащих пока не нашли в России нормативного установления. Но правила служебного поведения и требования к нему закреплены в действующем законодательстве о государственной службе¹.

Наука и административная практика показывают, что для кадровой политики и служебной деятельности государственных служащих общими являются следующие принципы.

1. Принцип служения государству и обществу. Этот принцип требует бескорыстной и безупречной службы на благо государства и гражданского общества.

2. Принцип законности. Это важнейший этический принцип, обязывающий должностных лиц, всех государственных служащих неукоснительно соблюдать букву и дух законов, в том числе о государственной службе и кадровой деятельности. В любой правовой системе все правовые нормы имеют свой нравственный смысл, ка-

¹ Указ Президента РФ № 885 от 12 августа 2002 г. «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»; Федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г.

ждый правовой акт имеет свою нравственную ценность. Важно, чтобы в законе право и мораль соответствовали друг другу.

Этот принцип требует верховенства Конституции РФ, федеральных законов над иными нормативно-правовыми актами, положениями и инструкциями. Для чиновников должно стать правилом, что неисполнение, попрание закона не только противоправно, но и глубоко аморально. К сожалению, в России еще низок уровень правовой культуры государственных служащих, весьма распространены правовой нигилизм, скептическое отношение к праву. Отсюда проистекают правовая противоречивость и слабость государственной власти, двойные стандарты в правоприменительной практике, безответственность и безнаказанность, правовая безграмотность ряда служащих.

3. Принцип гуманизма. Это принцип, предписывающий признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, требует от чиновника уважать каждого человека, признавать суверенитет личности и ее достоинство, быть вежливым, тактичным, толерантным. Это должно не только проявляться внешне, но стать внутренним императивом чиновника. Данный принцип показывает то, что чиновник существует и действует для человека, а не человек для чиновника.

4. Принцип ответственности. Он обязывает государственных служащих нести не только юридическую, но и нравственную ответственность за принимаемые управленческие и кадровые решения. Такой подход не в традициях российской ментальности. Но его надо использовать, брать на вооружение, чтобы чиновники чувствовали моральную ответственность за свое служебное поведение и деятельность.

5. Принцип справедливости. Сущность его заключается в разумности и честности использования властных полномочий, защите прав и законных интересов граждан. Удовлетворение потребности в справедливости властей — самое важное из моральных ожиданий общества. Любая несправедливость, допускаемая чиновником, наносит моральный ущерб авторитету государственной власти. Этот принцип требует внимательного и справедливого подхода при назначении служащих на новую должность, учета всех их достоинств и заслуг.

6. Принцип лояльности. Это означает осознанное, добровольное соблюдение служащими установленных государством, его структурами правил, норм, предписаний своего служебного поведения; преданность государству, верность государственной службе, уважение и корректность по отношению к государственным и общественным институтам; требует, чтобы государственный служащий не наносил

вреда репутации государства, но всячески способствовал укреплению его авторитета. В соответствии с этим принципом чиновник обязан проявлять лояльность по отношению к государственному строю; политическому режиму; политическому большинству, находящемуся у власти (правлящей группе); ко всем ветвям власти; к государственным институтам (армии, милиции, министерствам, ведомствам и т.д.); к обществу, населению; к другим государственным служащим.

7. Принцип политической нейтральности. Суть его в том, чтобы государственная служба и кадровая деятельность были вне политики, вне непосредственной борьбы за власть. Проявление политико-идеологических пристрастий, ориентация на какие-либо политические группировки в системе государственной службы неуместны и вредны. Вместе с тем государственно-служебные отношения не могут не носить политический характер, поскольку государственная служба — это институт государства. А все, что связано с государством и государственной властью, — это явления политические. Вопрос заключается в степени политизации государственной службы. Индикатором политизации можно считать уровень вовлечения аппарата и отдельных служащих в политику. Поэтому нельзя нарушать меру допустимости политизации государственного аппарата. Но какова эта мера?

Демократическая система государственной власти требует построения департизированной и относительно деполитизированной государственной службы. Без такой государственной службы невозможно создать стабильный механизм правового демократического государства. Исторический опыт и современная практика государственного строительства показывают, что для эффективного государственного управления необходима департизированная и относительно деполитизированная государственная гражданская служба. При этом силовые государственные структуры и судебная власть должны быть абсолютно департизированы и деполитизированы. Полное слияние политики и государственной службы нецелесообразно и недопустимо, в том числе и по соображениям морального характера. Но абсолютно разделить государственную службу и политику невозможно.

8. Принцип честности и неподкупности, противодействия коррупции. Он требует категорического неприятия таких явлений, как коррупция и мздоимство. На коррумпированность государственного аппарата обращают внимание подавляющее большинство граждан (до 78%) и ученых-экспертов (до 76%)¹. Организация государствен-

¹ Государственная служба России: анализ становления, развития и кадрового обеспечения. С. 108.

ного аппарата и его непрозрачность способствуют коррупции. По сути, любые административные барьеры преодолеваются взятками. Сегодня коррупция создает угрозу демократическим ценностям, разрушает веру людей в государство, подрывает авторитет власти. Поэтому необходимы меры противодействия ей.

Коррупция — это системное явление, требующее не только уголовно-правовых мер борьбы, но и целенаправленной кадровой работы, нравственного воздействия.

9. Борьба с бюрократизмом на государственной службе. На интенсивную бюрократизацию государственной службы указывают результаты опросов населения. Бюрократизм — внутреннее свойство любой управленческой структуры. Но оно должно быть минимизировано. Только демократизация и открытость власти, оптимизация аппарата, расширение социальной базы кадрового корпуса государственной службы, отделение его от бизнеса и собственности могут лишить бюрократизм благоприятной среды обитания¹.

Правила этического поведения. Практика кадровых процессов и служебных отношений позволяет сформулировать основные правила этического поведения государственных служащих, которыми они должны руководствоваться в своей повседневной профессиональной деятельности. В большинстве развитых стран они сформулированы и закреплены в этических кодексах государственного служащего. В России пока такой кодекс не принят, хотя проектов было разработано достаточно много.

В этических правилах гражданских служащих выражаются одновременно и общечеловеческие и специфические качества, составляющие нравственный облик современного чиновника. Каких отношений в процессе общения служащих требует государственная служба? Прежде всего отношений, вытекающих из общечеловеческих норм морали и нравственности.

1. Государственная служба требует от гражданских служащих взаимной честности и правдивости. Это дает моральное право служащему замещать предоставленную ему должность государственной службы. Обман, сделка с совестью — это не просто личная слабость чиновника, это нанесение урона государственному органу. Кроме того, без точной правдивой информации невозможно принимать адекватные управленческие решения, верно анализировать ситуацию.

2. В отношениях служащих должны быть чуткость, доброжелательность, отзывчивость. Ежедневно работники государственного аппарата сталкиваются с проблемами, жалобами и предложениями

¹ *Нравственные основы государственной службы в России.* С. 135—139.

людей. Важно понять человека, учесть мотивы его действий. Часто одной логики бывает мало, необходимы доброжелательность и отзывчивость. Такие же качества должны проявляться и в отношениях между сотрудниками, внутри служебного коллектива.

3. Скромность гражданского служащего и искренность, исключаящие высокомерие, зазнайство, двойные стандарты в отношениях с людьми. Скромный человек никогда не признает за собой никаких исключительных достоинств и особых прав. Он проявляет необходимую терпимость к окружающим, критически относится к своим заслугам и недостаткам. Для гражданского служащего недопустимы самоуверенность, нетерпимость и хамство к подчиненным и посетителям. Искренний человек верит в то, что говорит и что делает. Это одно из главных требований нравственности современного управленца.

4. Вежливость и корректность в обращении. Гражданский служащий на службе и в быту должен быть тактичен, уважителен, деликатен. Его речевое поведение должно быть направленно на предотвращение возможных конфликтов интересов на службе и конфликтных ситуаций в коллективе. Необходимо проявлять сдержанность и уравновешенность в дискуссиях, стараться понять оппонента. Человека нельзя считать профессиональным госслужащим, если он постоянно прерывает партнера по диалогу, не умеет слушать, позволяет себе агрессивный тон и неуместные замечания. Следует спокойно и выдержанно реагировать на критику. Золотое правило: чем критичнее вопрос, тем корректнее на него надо отвечать.

Разработаны и специфические правила этики гражданских служащих.

Служебная субординация — одно из основных этических и организационных правил взаимоотношений в органах государственной власти. Это система строгого служебного подчинения младших старшим, основанная на нормах служебной дисциплины, подчинение вышестоящим руководителям в соответствии с иерархией должностей гражданской службы, точное и своевременное выполнение их распоряжений и поручений.

Доступность гражданского служащего — важное нравственное правило государственной службы. Быть доступным для подчиненных и населения — значит быть постоянно готовым к общению с ними, готовым выслушать их вопросы, предложения, пожелания. Несмотря на свою занятость, гражданские служащие, особенно руководители, должны находить возможность встречаться со своими подчиненными и посетителями. При этом не следует чрезмерно формализовать процедуру приема посетителей, выстраивая очереди.

Паритетность — этическое правило, нацеленное на демократизм общения между служащими и повышение эффективности их коммуникативного общения. Паритет означает равенство. Паритетный диалог — это свободное высказывание сотрудниками собственных мыслей и идей, конструктивное и доброжелательное обсуждение всех поступивших предложений в коллективе, учет их при выработке общего решения. Даже расхождения в политических взглядах не должны переходить в личную неприязнь, мешающую находить верные решения. Тем более не стоит применять метод «конструирования противника», когда взгляды собеседника умышленно искажаются с целью представить его как некомпетентного человека.

25.2. Требования к служебному поведению гражданских служащих. Урегулирование конфликта интересов

В отличие от этических правил требования к *служебному поведению* государственных служащих России закреплены нормативно. Впервые они были установлены в 2002 г. указом Президента РФ¹, а в 2004 г. были зафиксированы в ст. 18 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ.

Федеральный закон № 79-ФЗ обязывает гражданского служащего:

- исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне. Это требование вытекает из существа гражданской службы как профессиональной служебной деятельности. Оно обязывает каждого служащего быть настоящим профессионалом своего дела и работать на совесть;
- исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности. Конституция РФ устанавливает три основные обязанности государства, а значит, и государственного служащего: признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Законодатель исходит из того, что это не только прямая обязанность чиновника, но и его нравственный долг;
- осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством Российской Феде-

¹ Указ Президента РФ № 885 от 12 августа 2002 г. «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

рации компетенции государственного органа. Служащий должен соответствовать своему назначению — профессионально обеспечивать реализацию компетенции своего государственного органа и не выходить за эти рамки. В противном случае это деяние будет называться «злоупотребление служебным положением»;

- не оказывать предпочтения каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам. Требование означает, что гражданский служащий обязан в своей служебной деятельности учитывать права и законные интересы всех сторон, не выделяя какой-либо из них и не оказывая ей преференции. Вместе с тем эта обязанность не означает запрета гражданскому служащему состоять в тех или иных политических, религиозных и других общественных объединениях. Он может быть членом или сочувствующим, например, политической партии, но только официально зарегистрированной. Кроме того, цели и задачи этой партии или объединения в глазах служащего не должны превалировать над целями и задачами государственной службы;
- не совершать действий, связанных с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей. Это одно из антикоррупционных требований. При принятии решений гражданский служащий обязан отстаивать интересы государства. За свою служебную деятельность он не должен получать каких-либо материальных или нематериальных вознаграждений от физических или юридических лиц, не предусмотренных законом;
- соблюдать ограничения, установленные законодательством для гражданских служащих. Законодатель помимо формального юридического запрета возвел данное положение в ранг нравственного требования, тем самым усиливая его действие;
- соблюдать нейтральность, исключая возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и организаций. Данное положение означает, что в своей служебной деятельности государственный служащий обязан руководствоваться не решениями политических партий, религиозных и других организаций, а только решениями государственного органа. На

государственной службе чиновник должен быть политически нейтрален;

- не совершать поступков, порочащих его честь и достоинство. Гражданский служащий представляет государство. От репутации гражданских служащих в обществе зависит авторитет государственной власти. Поэтому авторитет государства начинается с чести, достоинства, имиджа, уровня социального статуса служащего;
- проявлять корректность в обращении с гражданами. Данное требование обязывает государственного служащего быть доброжелательным и вежливым с гражданами, которые обращаются в государственные органы с жалобами, заявлениями, предложениями;
- проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации. Это специальное требование, обусловленное полиэтническим и многоконфессиональным составом России. Во-первых, данное положение требует, чтобы чиновники знали эти традиции и обычаи. Во-вторых, работники органов государственной власти должны поддерживать только те местные традиции и обычаи, которые служат делу гражданского согласия и не разжигают национальной, религиозной или социальной розни;
- учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий. Это требование обязывает гражданских служащих прежде всего знать культурные и иные особенности местного населения и непременно их учитывать в своей служебной деятельности. Особое значение имеет внимание к языку, этикету, правилам вежливости, традициям, культуре, религии народов. Их особенности в административно-служебной деятельности необходимо знать и учитывать. Невнимание к ним чревато этническими и религиозными конфликтами;
- способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию. В России как евразийском государстве переплетаются православная, азиатская (мусульманская и буддистская), западная (католическая) и другие культуры и конфессии. Гражданский служащий обязан не только знать и учитывать этнические и религиозные особенности разных регионов страны, но и всячески способствовать установлению гражданского мира и согласия между народами и конфессиями Российской Федерации. Гражданские служащие обязаны пресекать все попытки пропаганды, агитации и дей-

ствий, направленных на подрыв государственного единства страны, на разжигание национальной, расовой или религиозной вражды;

- не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа. Гражданский служащий, как лицо, представляющее государство, должен заботиться о своей репутации и авторитете государства. Поэтому он должен воздерживаться от действий, которые могут нанести моральный или материальный ущерб государственному органу, не создавать конфликтных ситуаций как внутри государственного органа, так и в обществе;
- соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации. По этому поводу наряду с официальным запретом законодатель установил еще и нравственное требование. Гражданскому служащему запрещается допускать публичные высказывания, суждения и оценки в отношении деятельности государственных органов и их руководителей. То же самое касается предоставления служебной информации; нельзя без разрешения разглашать сведения о деятельности государственного органа и о лицах, которые там служат. Правда, здесь появляется опасность противоправной бюрократической привычки скрывать всю информацию.

Отдельное требование к служебному поведению адресовано руководителям государственного органа или его структурного подразделения: они *обязаны* не допускать случаев принуждения гражданских служащих к участию в деятельности политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Законодатель еще раз подчеркивает мысль о нежелательности участия гражданских служащих в деятельности партий и других общественных объединений. Как видим, прямого запрета на политическую деятельность чиновника нет, ибо это стало бы нарушением конституционной нормы о свободе слова и убеждений человека и гражданина. Но такая его политическая активность не приветствуется, поскольку идет в ущерб государственному органу.

Ввиду особой актуальности данной проблемы, а также в связи с усилением борьбы с коррупцией политическое руководство вновь обратилось к ее правовому регулированию. В июле 2009 г. вышел указ Президента РФ «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» и в общие принципы, утвержденные этим указом» № 814.

Обратим внимание, что законодатель вновь обратился к термину «принципы» служебного поведения. При этом речь идет о служащих всех видов государственной службы.

В данном правовом акте говорится: «Внести в Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» и в общие принципы служебного поведения государственных служащих», утвержденные этим Указом, следующие изменения:

а) преамбулу Указа изложить в следующей редакции:

«В целях повышения доверия общества к государственным институтам, обеспечения условий для добросовестного и эффективного исполнения федеральными государственными служащими и государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации должностных обязанностей, исключения злоупотреблений на федеральной государственной службе и государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации постановляю»;

б) изложить общие принципы служебного поведения государственных служащих в новой редакции (прилагаются)».

Общие принципы служебного поведения государственных служащих

1. Настоящие общие принципы представляют собой основы поведения федеральных государственных служащих и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации (далее — государственные служащие), которыми им надлежит руководствоваться при исполнении должностных обязанностей.

2. Государственные служащие, сознавая ответственность перед государством, обществом и гражданами, призваны:

а) исполнять должностные обязанности добросовестно и на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы государственных органов;

б) исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности органов государственной власти и государственных служащих;

в) осуществлять свою деятельность в пределах полномочий соответствующего государственного органа;

г) не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций;

д) исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;

е) уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях об-

ращения к государственному служащему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;

ж) соблюдать установленные федеральными законами ограничения и запреты, исполнять обязанности, связанные с прохождением государственной службы;

з) соблюдать нейтральность, исключающую возможность влияния на их служебную деятельность решений политических партий, иных общественных объединений;

и) соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения;

к) проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами и должностными лицами;

л) проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;

м) воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в объективном исполнении государственными служащими должностных обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб их репутации или авторитету государственного органа;

н) принимать предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по недопущению возникновения конфликтов интересов и урегулированию возникших конфликтов интересов;

о) не использовать служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, организаций, должностных лиц, государственных служащих и граждан при решении вопросов личного характера;

п) воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в должностные обязанности государственного служащего;

р) соблюдать установленные в государственном органе правила публичных выступлений и предоставления служебной информации;

с) уважительно относиться к деятельности представителей средств массовой информации по информированию общества о работе государственного органа, а также оказывать содействие в получении достоверной информации;

т) воздерживаться в публичных выступлениях, в том числе в средствах массовой информации, от обозначения в иностранной валюте (условных денежных единицах) стоимости на территории Российской Федерации товаров, работ, услуг и иных объектов гражданских прав, сумм сделок между резидентами Российской Федерации, показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, размеров

государственных и муниципальных заимствований, государственного и муниципального долга, за исключением случаев, когда это необходимо для точной передачи сведений либо предусмотрено законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, обычаями делового оборота.

3. Государственные служащие, наделенные организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим, также призваны:

- а) принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликтов интересов;
- б) принимать меры по предупреждению коррупции;
- в) не допускать случаев принуждения государственных служащих к участию в деятельности политических партий, иных общественных объединений».

Особо важен, на наш взгляд, пункт, предписывающий соблюдать правила публичных выступлений чиновника. Это одновременно и запрет, и нравственная норма, которые требуют не допускать публичных высказываний, суждений и оценок, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов и их руководителей. С точки зрения политкорректности гражданский служащий должен быть сдержан в публичном выражении оценок и проявлении своих личных симпатий и антипатий.

Требования к служебному поведению государственных служащих тесно связаны с *конфликтом интересов* на государственной службе. На государственной службе, как и иной другой сфере, возникает большое количество самых разнообразных конфликтов. Многие из них имеют тесную связь с моральными качествами личности того или иного чиновника.

В ходе исполнения государственными служащими своих должностных обязанностей возникают ситуации, которые получили название «конфликт интересов». В США и европейских странах это понятие давно и активно используется как на обыденном (нравственном), так и на нормативном уровне. В процессе реформирования российской государственной службы данный термин тоже появился и утвердился в нормативно-правовой базе. Таким образом был нормативно закреплен нравственный аспект этого явления, поскольку конфликт интересов — это изначально нравственный феномен.

Впервые термин «конфликт интересов» появился в федеральных законах «О некоммерческих организациях» (1996), «О рынке ценных бумаг» (1996) и в ряде правовых актов Центрального банка России. Применительно к государственным служащим в официальных источниках этот термин был употреблен в указе Президента

РФ № 885 от 12 августа 2002 г. «Об общих принципах служебного поведения государственных служащих». В федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)» один из ожидаемых результатов определяется как внедрение механизмов выявления и разрешения конфликтов интересов на государственной службе.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. указал, что правила служебного поведения, порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливаются соответствующим федеральным законом о виде государственной службы (ст. 11). Исходя из этого Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ в ст. 19 «Урегулирование конфликта интересов на гражданской службе» определил сущность и условия возникновения конфликта интересов, порядок его урегулирования.

Нормативное определение конфликта интересов сформулировано в Федеральном законе № 79-ФЗ: ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта РФ или Российской Федерации, способные привести к причинению вреда этим законным интересам.

Это определение вполне адекватно определению конфликта интересов, данному в Моральном кодексе поведения государственных служащих Совета Европы, т.е. соответствует европейским стандартам. Современные нормативные акты и этические кодексы, принятые в мире, устанавливают, что государственный служащий в любом случае не имеет права извлекать личную выгоду из своего официального положения в своих взаимоотношениях с другими государственными институтами, бизнесом, общественными организациями, гражданами. Он не должен допускать, чтобы его частные интересы сталкивались с его публичными служебными обязанностями. На государственном служащем лежит правовая и моральная ответственность по недопущению подобных явлений — будь они реальными или потенциальными.

Столкновение интересов, в результате которого разгорается конфликт, — это ситуация, когда государственный служащий имеет личную заинтересованность, которая влияет или может повлиять на объективное и беспристрастное исполнение им своих служебных обязанностей.

Что такое личная заинтересованность чиновника? Определение этого понятия дается в Федеральном законе № 79-ФЗ (ст. 19, п. 3): под *личной заинтересованностью* гражданского служащего понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи, а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Для того чтобы не допустить вреда государству и обществу, необходимо минимизировать личную заинтересованность чиновников. Поэтому в законе говорится, что случаи возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, предотвращаются в целях недопущения причинения вреда законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

Социальная опасность конфликта интересов чревата тем, что вызывает массу негативных последствий. Это и нарушение прав и свобод граждан, и причинение ущерба престижу государства, государственного органа, должностного лица, прямой имущественный и моральный ущерб, нарушение равных условий конкуренции и т.д.

Конфликт интересов на государственной службе может проявлять себя в разных сферах. В экономической области он чаще всего связан с управлением государственной собственностью, приватизацией государственного имущества, проведением конкурсов, торгов, тендеров, закупок, лицензированием видов деятельности, осуществлением контрольных функций. В политической области конфликт интересов может быть связан с проведением выборов и референдумов, регистрацией политических партий и общественных объединений, регистрацией кандидатов в депутаты, с вопросами взаимодействия государства с институтами гражданского общества и т.д. Конфликт интересов может проявляться и в кадровой сфере: в создании преимуществ при поступлении на государственную службу, должностном продвижении, в процессе реализации мер социальной защиты, предоставлении определенных гарантий, компенсаций или привилегий.

В разных сферах деятельности конфликты интересов и их последствия могут быть самыми разными. Различны также способы действий должностных лиц в случае возникновения столкновения интересов на гражданской службе. Но существует общий порядок урегулирования конфликта интересов, который в определенной мере закреплен в действующем законодательстве.

Такой порядок прописан в Федеральном законе № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 19):

- в случае возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан проинформировать об этом представителя нанимателя в письменной форме;
- представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, вплоть до отстранения гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, от замещаемой должности гражданской службы.

В целях соблюдения требований к служебному поведению гражданских служащих в государственном органе, федеральном государственном органе по управлению государственной службой и государственном органе субъекта РФ по управлению гражданской службой образуются комиссии по урегулированию конфликта интересов.

Комиссия по урегулированию конфликта интересов образуется правовым актом государственного органа. Ее назначение — используя различные законные формы и методы, урегулировать возникший на гражданской службе конфликт интересов.

В состав комиссии входят: представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором гражданский служащий, являющийся стороной конфликта интересов, замещает должность гражданской службы), представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемых органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов-специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии.

Составы комиссий по урегулированию конфликта интересов формируются таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликта интересов, способного повлиять на при-

нимаемые комиссиями решения. Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих РФ и урегулированию конфликтов интересов утверждается указом Президента РФ.

В целях профилактики возникновения столкновения интересов в каждом государственном органе кадровой службой должна быть разработана и принята специальная программа мер по предупреждению конфликта интересов. На наш взгляд, она должна включать в себя предупредительные меры действующего законодательства о гражданской службе — запреты, ограничения и требования, установленные ст. 16—18 Федерального закона № 79-ФЗ, с обязательной тщательной проверкой выполнения этих требований.

Наряду с предупреждением возникновения конфликтов интересов большое значение имеет система мер по их выявлению и пресечению:

- анализ материалов, полученных из средств массовой информации;
- обработка и проверка информации, представляемой государственными служащими о себе в соответствии с требованиями законодательства о государственной службе;
- работа с заявлениями (в том числе анонимными) от третьих лиц, которым стали известны факты конфликта интересов либо считающих себя пострадавшими от неправомерных действий государственных служащих;
- проверка личных заявлений государственных служащих о возможности конфликтов интересов¹.

Важно своевременно принимать меры по усилению контроля над лицами, в действиях которых усматриваются признаки конфликта интересов. В тех случаях, когда выявлены конкретные факты, свидетельствующие о личной заинтересованности служащего и наличии конфликта интересов, должностные лица обязаны принимать решения: инициировать работу комиссии по урегулированию конфликта интересов и отстранение государственного служащего (если это необходимо) от выполнения служебных обязанностей. Подобная практика является типичной для западноевропейских стран.

Активной фигурой в разрешении конфликта интересов является сам государственный служащий, вовлеченный в спорную ситуацию. Здесь особую роль играет его правовое и нравственное сознание. Идти на контакт с лицом, с которым у чиновника есть личные ин-

¹ *Нравственные основы государственной службы России*. С. 71.

тересы, получать от него подарки и вознаграждения — в большей степени это ситуация морального выбора.

Моральный выбор — это важный этап в жизни человека, серьезное испытание для его принципов и убеждений, системы ценностей. Наиболее отчетливо это проявляется в конфликтной ситуации, когда сталкиваются противоположные интересы, вступают в противоречие различные моральные требования и нормы. Профессиональная мораль государственного служащего должна в этом случае четко расставить по местам приоритеты и не допустить возможности нарушения норм закона и морали. Служение государству и обществу — превыше всего. Поэтому конфликтная ситуация в системе государственной службы должна регулироваться в немалой степени нравственными средствами и способами, путем формирования моральных (этических) кодексов и механизмов их реализации.

Случаи возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, предотвращаются в целях недопущения причинения вреда законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

25.3. Принцип служения государству и обществу

Во многом этические нормы государственно-служебных отношений базируются на традиционных представлениях о долге и чести российского чиновника, ответственного перед государством. В ряду морально-этических принципов и норм, составляющих нравственные основы государственной службы современной России, особо выделяется принцип служения государству и обществу. Его актуальность и практическая значимость определяются тем обстоятельством, что этот принцип имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Будучи близким по своему содержанию с принципами лояльности и политической нейтральности, он имеет свою специфику, обусловленную историческими традициями, менталитетом, политическими, культурными, психологическими и иными факторами.

Понятие «служба» уходит своими корнями в старину, в эпоху формирования Московского централизованного государства, т.е. в тот период в истории нашей страны, когда государственная служба понималась как «государева служба», как служение государю. Непубличность, придание государственной службе характера служения первому лицу

государства, но не самому государству и тем более не обществу были и пока еще остаются одной из существенных особенностей нашей государственной службы.

В такой системе государственной службы «служилые люди» не могли иметь другого статуса, кроме статуса «государевых слуг». Этот статус характеризовался полной зависимостью от государя, службой «по приказу», т.е. по распоряжению начальства, что означало беспрекословное принятие поручения (приказа), готовность взять на себя обязанности по той или иной должности в указанной отрасли государственного управления и в указанном месте страны; отсутствием строго определенной управленческой специализации ввиду вхождения гражданской, военной и других видов служб в единую «государеву службу»¹.

Все это порождало нестабильность служебного положения, приводило к резкой смене уровня и профиля службы, увеличивало возможность оказаться в немилости у государя или непосредственного начальника со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Правовые и организационные основы «государевой службы» регламентировал и законодательно утвердил Петр I, введя уже упомянутую выше Табель о рангах. Эти основы обозначили появление в России новой профессиональной категории, нового социального слоя людей — чиновников, всецело обязанных своим положением и существованием государственной службе, но более всего государю. Однако осознание роли российского чиновничества в системе власти и управления, вопрос о долге, ответственности, правах и обязанностях государственных служащих, о их служении государству и обществу — эти проблемы были поставлены в России с большим опозданием от стран Западной Европы.

Непризнание принципа служения государству и обществу прослеживается и в советскую эпоху. Главным было служение партии и ее идеалам. В тот период определяющим условием работы в государственном аппарате было членство в коммунистической партии, личная преданность делу партии. Государственный аппарат, служба КПСС, в то же время служил государству, поскольку по своей сути Советский Союз был партийным государством. Существовало лишь формальное различие между партийной и государственной властью.

В этом служении советских чиновников партии и государству нельзя не заметить и служения обществу. Но оно осуществлялось не прямо, а опосредованно. Во всех партийных документах подчеркивалось, что своей высшей целью партия ставит служение советскому народу, обществу. В действительности в практике государственного управления советской эпохи видно служение партийно-советского аппарата интересам государства, которое отождествлялось со служением партии. Служение обществу лишь декларировалось.

¹ Мельников В.П. Государственная служба в России. М.: РАГС, 2005. С. 49.

Следовательно, становление и развитие российской бюрократии на всем протяжении нашей истории были связаны с идеей служения государственной власти, верховному правителю государства, государственными органам, а не самому государству, не населяющему его народу, не гражданскому обществу.

Государственная служба в современной России нацелена на служение государству и обществу, многонациональному российскому народу. Это вытекает из конституционного положения: «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ст. 3). Государственная служба по своему определению предназначена прежде всего для обеспечения исполнения задач и функций государства. Сегодня считается, что прежде всего чиновник должен служить обществу. Этот подход направлен на «быстрый уход» государства и его институтов из тех сфер деятельности и социальных отношений, где их могут заменить частная инициатива и рыночные механизмы. Для такого подхода характерно копирование зарубежных моделей управления и форм государственного развития промышленно развитых западных стран. В этом нет ничего плохого, но необходимо только учитывать исторические традиции, а также современные экономические и социально-политические реалии России.

Государственный чиновник в любом государстве служит прежде всего своему государству. Данный вывод вытекает уже из самого его названия — «государственный служащий», т.е. служащий государству. Кроме того, именно государство, а не общество нанимает гражданина на государственную службу, заключая с ним служебный контракт.

Для современной государственной службы принципиально важны ее цели и приоритеты. Это актуально не только в правовом, но и нравственном отношении. Для человека, находящегося на государственной службе, чрезвычайно важна нравственная установка, кому служить. Он должен понимать, что главная цель для него — это безупречное служение государству. Но чиновник должен также понимать, что через государство он служит обществу, поскольку служение гражданскому обществу — это стратегический приоритет государственной службы любого демократического государства.

Государство является частью общества и существует за счет общества. Государственный аппарат содержится за счет налогоплательщиков. Поэтому и государство, и его механизм — государственная служба должны служить обществу, человеку. Поскольку государство служит обществу, то и государственная служба должна служить ему.

Государственный служащий должен служить не своему начальнику, а государству и народу как первоисточнику власти в обществе. Сегодня предпринимаются попытки ее ориентации на служение не самому государству, а руководителю конкретного государственного органа. Это контрпродуктивный, негосударственный подход.

Как известно, действующее законодательство определяет государственную службу как профессиональную служебную деятельность граждан России. Это прагматичный взгляд на государственную службу как на деятельность, работу или служение в пользу государства в системе его органов. Здесь вновь возникает вопрос, кому служит государственный служащий. Сегодня служба в органах власти является осмысленной деятельностью во имя государства и во имя человека. Смысл и главный принцип современной государственной службы — власть для людей. Служа государству, государственный служащий одновременно служит людям, обществу как главному (согласно Конституции РФ) источнику власти в стране. Это и конституционная и нравственная норма.

В российской традиции государство всегда доминировало над обществом, и чиновничество свысока и несколько пренебрежительно смотрело на общество, на людей. Такая тенденция еще осталась.

Практика свидетельствует, что чиновники не ограничивают свои интересы и свое влияние рамками чисто инструментальных функций. Им присуще стремление к обладанию как можно большими властно-политическими полномочиями. Данное явление следует объяснять причинами не только карьерно-служебного, психологического, но и морального порядка. Чиновникам это удается в силу профессиональных знаний, навыков, опыта управленческой деятельности, наличия административных, материальных ресурсов, личных связей. Очень часто бюрократия становится самодостаточной и самостоятельной политической силой, активно влияющей на вектор развития государства и общества. Отечественный опыт показывает, что почти каждая попытка реформирования государственного аппарата придавала чиновничеству все больше власти, увеличивая полномочия тех, чьи притязания планировалось ограничивать и контролировать. Следует признать, что российское государство в своем историческом развитии вплоть до начала 1990-х годов, его государственного аппарата, монополизировало политику, управление, экономику, социальную сферу, культуру, резко ограничив поле деятельности общества. Пересмотр направления развития и функционирования государства, резкое усиление роли гражданского общества стали возможны после крушения монополии КПСС на власть.

Известно, что политическая функция — не прерогатива бюрократии. Идеальный тип государственной службы не допускает наличия в

руках чиновников политической власти, выхода за пределы административных полномочий. Это, в сущности, нарушение не только правовое, но и моральное. В данном случае чиновники начинают служить не государству, и тем более не обществу, а самим себе, своему корпоративному классу, что противоправно и аморально. Это опасная для страны тенденция.

Объективно чиновничество как особая и обособленная социальная категория вряд ли способно абстрагироваться от интересов своей корпоративной группы и стать беспристрастным выразителем позиции и воли общества. Отождествляя себя с государством, бюрократический аппарат вольно или невольно защищает прежде всего свои интересы. Наивно полагать, что даже самый сознательный чиновник будет выполнять управленческие задачи, не учитывая их политический, идеологический и нравственный смысл, забывая о своих политических и материальных интересах.

Служение государству и обществу — нравственная категория. Следует ли ее облекать в правовые нормы? Думается, что да. Когда моральные нормы подкрепляются правовыми, это идет на пользу развития административной ветви власти.

Таким образом, в государственной службе интегрируются политическая, административная и социальная составляющие системы государственного управления.

Принцип служения государству и обществу предъявляет определенные требования к государственным служащим.

1. Позиция политической нейтральности, сознательной лояльности и на этой основе добросовестное служение государству и его суверену — народу, обществу. Это должно проявляться в верности государственного аппарата конституционному строю, в поддержке общеполитического курса государства, определенного в федеральных законах, указах Президента РФ, его ежегодных посланиях Федеральному Собранию и других нормативно-правовых и концептуальных документах.

Сегодня практически во всех цивилизованных странах государственному служащему запрещено не только выступать против конституционного строя, но и участвовать в забастовках или защищать право на забастовку, выдвигаться кандидатом на выборную должность в законодательное собрание или органы местного самоуправления, использовать свое служебное положение для оказания влияния на результаты выборов. Наряду с этим чиновнику запрещается вести какую-либо политическую деятельность при исполнении служебных обязанностей, участвовать в митингах, высказываться по острым политическим вопросам в средствах массовой информации.

На государственной службе не должно быть места политическим симпатиям и антипатиям. Но это если смотреть на проблему в целом.

В действительности происходит иначе. К примеру, в Государственной Думе РФ подбор кадров для аппаратов депутатских групп проводится по принципу политической ориентации и партийной принадлежности. Но в какой бы фракции или депутатской группе государственный служащий ни работал, он должен служить в первую очередь государству и народу, а не партии. Здесь для работника аппарата возникают проблемы не столько правового, сколько морального характера.

Возможность партизации государственной службы контрпродуктивна, поскольку с неизбежностью приведет к ухудшению ее качества, а главное — к определенной социальной направленности. Конечно, можно понять политиков и их стремление подключить мощный административный ресурс к реализации своих партийно-политических программ. Но этот опыт мы уже проходили.

2. Служение не конкретным государственным органам, не лицу, замещающему руководящую государственную должность, и не своей корпоративной группе, а только Конституции, государству и через него народу, т.е. некорпоративный, неличный и высокоморальный подход к организации государственной службы и ее кадровому обеспечению.

Действительно, чиновник должен служить не отдельным лидерам, группам, кланам, а обеспечивать общегосударственные интересы, быть преданным государству и своему народу. Важно, чтобы это закрепилось не только в правовом сознании корпуса государственных служащих, но и на духовном, моральном уровне каждого управленца, превратилось во внутреннюю ценность и установку. Государственная служба никогда не станет по-настоящему эффективной и социально ориентированной, если она будет служить эгоистическим, узкогрупповым, меркантильным интересам. Для современной кадровой политики в сфере государственной службы это наиболее злободневная проблема, которую необходимо решать.

Сегодня складывается система, когда федеральная и региональные управленческие команды формируются и соответственно почти полностью меняются с приходом новых высших руководителей — министров, губернаторов. Такой подход к решению кадровых вопросов приводит к постоянным и массовым кадровым переменам, к безразличному отношению чиновников к проблемам и судьбам государства или региона.

Несмотря на известные усилия политической элиты «перетянуть» на свою сторону государственный аппарат, это ей не вполне удалось. Российское чиновничество оказалось «стойким». Оно остается приверженным своим корпоративным интересам. Политическое сознание и этика наших чиновников оказались менее политизированными, чем предполагалось аналитиками. На наш взгляд, это больше положитель-

ная тенденция, чем отрицательная, ибо она свидетельствует о том, что в общественном мнении служащих утвердилось мнение — служить нужно не личностям. Но данная тенденция не подтверждает и абсолютную готовность российских чиновников служить государству, а тем более народу. Она еще раз напоминает, что бюрократия служит прежде всего своим интересам.

3. Публичность государственной службы. Это означает придание ей характера, обеспечивающего общий, совокупный интерес государства, общества и личности. При таком подходе государственная служба должна максимально полно отвечать критериям профессионализма, социальности, нравственности, духовности.

4. Открытый, «прозрачный» характер государственной службы. Принцип гласности должен стать для нее основополагающим. Данное требование означает, что современная государственная служба должна быть открытой для гражданского общества в рамках действующего законодательства.

Основные условия эффективного служения работников государственного аппарата государству и обществу следующие.

1. Строгое проведение в жизнь демократического принципа разделения ветвей государственной власти, т.е. разделение федеральной государственной службы на три ветви — государственную службу законодательных органов власти (Аппарат Государственной Думы и Аппарат Совета Федерации), государственную службу исполнительных органов власти (Аппарат Правительства РФ, федеральные министерства и ведомства) и государственную службу судебной власти (аппараты Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда и Прокуратуры РФ). Данное условие требует не только разделения властных полномочий, но и разделения ответственности между политико-административными структурами. Кроме того, этот принцип включает координирование и баланс властей и их государственных служб, наличия системы взаимных сдержек и противовесов, их взаимодействие на принципах конвенционализма и субсидиарности, т.е. соглашения и возможности при необходимости вмешиваться в компетенцию другой ветви власти при согласии последней.

2. Демократизация всей системы кадровой политики и деятельности в сфере государственной службы. Отказ от подбора и расстановки кадров на основе приоритетности принципов политической лояльности и личной преданности и усиления роли коллегиальности при принятии кадровых решений. Опыт показывает, что этому способствует реализация принципа конкурсного отбора на государственную службу, аттестационная практика, выдвижение на должность

по критериям деловых и нравственных качеств, профессионализма и компетентности.

3. Повышение качества служения государству и обществу: взаимодействие государства и гражданского общества, социальный контроль за системой государственной службы. В демократическом обществе государственная служба не может не быть институтом, открытым для общественного контроля. Многолетний отечественный и зарубежный опыт свидетельствует, что ни государственная служба в целом, ни каждый чиновник в частности не могут находиться вне такого контроля.

На путях совершенствования взаимоотношений государства и общества, олицетворяемых аппаратом органов власти и населением, следует преодолеть ряд барьеров:

1) в практике административного управления наследуется старая система, когда чиновник находится в публично-правовых отношениях не с государством, а с конкретным государственным органом и должностным лицом. Это отрицательно влияет на его работу с общественными структурами, с людьми;

2) растущие масштабы отчуждения граждан от власти как следствие бюрократизации государственного аппарата. По некоторым оценкам, подобное отчуждение сегодня превосходит даже уровень советской эпохи;

3) отсутствие у граждан ярко выраженного желания участвовать в совершенствовании организации и деятельности государственного аппарата, органов государственной власти и местного самоуправления. Во многом это объясняется тем, что властные структуры и должностные лица имеют в глазах народа отрицательный имидж. Как показывают социологические опросы, это сформировалось под влиянием многих факторов, среди которых преобладают два:

- влияние на население традиций патернализма, когда считается, что государство обязано по-отечески заботиться в социальном плане о каждом, но в условиях либерализации экономики и социальной сферы население начинает понимать, что надеяться следует только на себя, отсюда и растущее недоверие к чиновникам, которые плохо радуют о народе;
- факты безудержной коррупции и воровства со стороны чиновников; в обстановке гласности эти факты рано или поздно через СМИ становятся достоянием общественности, что, конечно же, не создает позитивного имиджа государственной службы;

4) нежелание значительной части государственных и муниципальных служащих ориентироваться на открытый диалог с общественностью. Это традиционно для отечественной бюрократии. Однако много-

летний опыт западных стран показывает, что альтернативы превращению властных структур в открытую и прозрачную систему для общества и взаимодействующую с ним не существует.

Сегодня общество нуждается в пересмотре российской традиции доминирования государства и государственной службы над ним и в отказе от традиции фетишизации чиновничества. Необходимо создать подлинно государственную гражданскую службу, ответственную не перед партией, не перед лидером, пусть даже демократически избранным, а перед обществом, которое в конечном счете содрит эту службу.

25.4. Нравственные проблемы государственных служащих

Опыт государственной службы и данные социологических опросов показывают, что в сфере государственно-служебных отношений существуют серьезные нравственные проблемы и недостатки.

Это чванство и высокомерное отношение к людям, гордость за свой должностной и социальный статус, это честолюбие и тщеславие, нетерпимость к критике, непомерные амбиции, нежелание признавать свои ошибки, в том числе в кадровых вопросах, это безответственность за свои слова и действия. В государственном органе или его структурном подразделении иногда складываются отношения, когда служебная карьера и благополучие служащего зависят только от его начальника. Поэтому работник начинает служить только ему, забывая о государственных интересах. Наряду с этим новый служащий вынужден адаптироваться и приспосабливаться к установленным правилам игры в коллективе, которые не всегда соответствуют закону. В случае отказа служащего играть по этим неформальным правилам среда включает механизмы отторжения данного человека. Перед таким давлением у служащего с неустойчивым нравственным стержнем отступают гражданские ценности, замирает голос совести и он становится «как все». Это серьезная нравственная проблема, ставящая человека перед трудным моральным выбором.

В кадровой политике и кадровой работе наблюдается ряд нравственных перекосов, которые ведут к усложнению проблемы формирования государственной службы профессиональным, высоконравственным кадровым составом, к большой текучести и неукомплектованности кадров в государственных органах и в конечном счете к дискредитации государственной службы. Не секрет, что существуют «теневые принципы» кадровой политики в государственной службе, например: «командный» принцип формирования персонала; подбор и назначение кадров по признакам родственных,

земляческих, дружеских и иных связей; корпоративная закрытость; личная преданность; отсев неугодных; «телефонное право»; продажа «хлебных» должностей. Предпосылки данных явлений — игнорирование законодательства о государственной службе, формальное и пристрастное проведение аттестаций, конкурсов на замещение вакантных должностей, отсутствие служебного и общественного контроля, гласности и открытости за кадровыми перемещениями. В данном случае открыто попираются нормы не только права, но и морали.

Причинами существования негативных нравственных качеств в поведении и деятельности гражданских служащих являются:

- недостатки нормативно-правового обеспечения государственной службы и кадровой политики;
- традиционные недостатки кадрового обеспечения государственной службы — протекционизм, коррупция, патернализм;
- слабость служебного контроля за соблюдением законодательства о государственной службе и за кадровой деятельностью;
- отсутствие реальной связи государственной службы с гражданским обществом и общественного контроля за кадровой политикой;
- традиционализм, использование старых механизмов и методов регулирования государственно-служебных отношений и кадровой деятельности, отсутствие инновационных подходов;
- недостаточная социальная защищенность государственных служащих.

Пути решения этих проблем следующие:

- *правовой* — активная разработка, принятие и применение антикоррупционного законодательства на государственной службе;
- *организационный* — проведение целенаправленных мероприятий правоохранительных органов по борьбе с коррупцией во власти, ужесточение государственного контроля за работой «зон повышенного риска» — административных служб, связанных с бизнесом, собственностью, налогами, пошлинами, государственными заказами и т.д.;
- *кадровый* — выработка и нормативное закрепление единых критериев оценки гражданских служащих по их профессиональным, деловым и нравственным качествам. Назначение на должность только по конкурсу на основании выработанных критериев оценки;
- *морально-психологический* — восстановление традиционных моральных ценностей государственной службы и кадровой политики — служения государству и обществу;

- *социальный* — выработка системы стимулирования высоко-нравственного поведения чиновников, позитивной мотивации на добросовестное исполнение служебных обязанностей;
- *политический* — политическая воля государства, направленная на пресечение коррупционных и других аморальных явлений в сфере государственной службы и кадровой политики.

В последние годы в социологии начали рассматривать нравственный статус государственного служащего, который представляет собой совокупность нравственных принципов, этических норм, служебного поведения и социальной ответственности, имеющих установленный стандарт в соответствии с предназначением профессиональной служебной деятельности. Базовой основой нравственного статуса государственного служащего считается его социальная ответственность.

Каким представляется имидж государственных служащих в сознании простых граждан? Социологические опросы показывают тревожную тенденцию, говорящую о снижении авторитета чиновников в массовом сознании, об отчуждении этого управляющего слоя от гражданского общества. Причинами этой тенденции являются:

- коррумпированность, взяточничество — 33,8%;
- оторванность от интересов граждан — 31,3%;
- бюрократизм — 29,9%;
- низкие нравственные качества — 18,7%;
- слабая профессиональная подготовка — 18,0%;
- пренебрежение к законам — 15,7%¹.

Таким образом, пути решения проблем в области нравственности и служебного поведения государственных служащих очевидны — четкое правовое регулирование государственной службы, организационные меры и политическая воля руководства.

¹ *Социологические исследования в системе государственной службы. 1992—2002.*

Зарубежный опыт государственной службы и кадровой политики

- 26.1. Современный европейский опыт организации государственной гражданской службы
 - 26.2. Управление государственной службой в зарубежных странах
 - 26.3. Кадровый менеджмент на государственной службе.
Система заслуг и запрещенная кадровая политика
 - 26.4. Современный зарубежный опыт формирования кадрового резерва на государственной службе
-

Практика многих зарубежных стран, особенно европейских стран и США, убедительно показывает, что работа с человеческими ресурсами становится решающим фактором роста эффективности как производства, так и государственного управления. Это в первую очередь относится к государственной службе. Представляется актуальным изучение, апробация и использование передового зарубежного опыта организации государственной службы и ее кадрового обеспечения для осуществления объективного мониторинга состояния российской государственной службы и прогнозирование ее развития на долгосрочную перспективу.

Современный этап реформирования государственной службы в России тесно связан с анализом практики организации и функционирования государственной службы в зарубежных странах, а также творческим освоением зарубежного опыта управления этой службой.

Решать эту проблему в России приходится не впервые. Еще Петр I, стоявший у истоков отечественной государственной службы, использовал зарубежный опыт государственного устройства, государственного управления и государственной службы Пруссии, Швеции, Голландии.

Исторический опыт строительства и функционирования государственной службы в России и ряде зарубежных стран показывает наличие общих тенденций. Модернизация и обновление государственной службы за рубежом созвучны тем процессам, которые происходят в России сегодня, представляя тем самым интерес для современной российской действительности.

26.1. Современный европейский опыт организации государственной гражданской службы

Государственная служба рассматривается в зарубежных странах как государственный аппарат, на практике осуществляющий функ-

ции государства. В большинстве европейских стран концепция государственной службы складывалась на основе теории государства, составным элементом которой явились теории дихотомии (разделения) власти Вудро Вильсона и «рациональной бюрократии» Макса Вебера, оказавшие большое влияние на создание и функционирование постоянной и профессиональной государственной службы в США, Европе и за ее пределами.

По мере развития и укрепления государственности, реализации задач и функций государства в большинстве стран устанавливаются единые основные принципы функционирования и управления государственной службой. Это принципы законности, демократизма, централизма, профессионализма, стабильности (пожизненности найма). Вместе с тем для России важным аспектом изучения зарубежного опыта являются также практика ее децентрализации, механизмы взаимодействия центральных, региональных и местных органов исполнительной власти, государственной службы и структур гражданского общества.

Для России представляют большой интерес правовые основы государственной службы за рубежом. По мнению специалистов, опыт правового регулирования государственной службы, формирование чиновничества как особой группы людей, функционирование других институтов государственной службы дают основание говорить о завершенности правового регулирования государственной службы в западных странах, чего нельзя сказать в отношении российской государственной службы. Современное законодательство о государственной службе Российской Федерации значительно уступает западному. В большинстве европейских стран разработаны правовые акты, в которых зафиксированы нормы и требования к различным категориям государственных служащих, их права и обязанности, обязательства государства по их правовой и социальной защищенности, правовой и социальный статус.

Говоря о зарубежном опыте, прежде всего необходимо иметь представление об общей системе организации государственной службы. Структурно в ней выделяются такие элементы, как виды и уровни государственной службы, ее правовые и организационные основы, правовой статус государственного служащего, порядок прохождения государственной службы. В качестве примера рассмотрим организацию и функционирование государственной гражданской службы Великобритании, ФРГ и Франции.

Великобритания. В отличие от других стран, где в отношении государственной службы применяются понятия «публичная», «общественная» (public) или «государственная» (state) служба, в Великобри-

тании институт государственной службы имеет наименование «гражданская служба» (civil service).

В законодательно-нормативных актах Великобритании отсутствует четкое определение понятия «государственный служащий». Оно употребляется в широком и узком смысле. В *узком* смысле слова под государственным служащим понимается лицо, являющееся служащим административного органа государственного управления. К государственным служащим в *широком* смысле относятся все служащие публичного сектора, включая как собственно гражданских служащих, т.е. служащих министерств и ведомств, так и служащих вооруженных сил, полиции, а также публичных корпораций, местных органов власти, системы здравоохранения, школьного образования и т.п. При этом служащих публичного сектора называют, как правило, должностными лицами, служащих министерств — гражданскими служащими.

В настоящее время под гражданскими служащими понимаются «слуги Короны», за исключением лиц, занимающих политические или судебные должности, нанятые на службу в гражданском качестве и получающие жалование непосредственно из средств, выделяемых с разрешения парламента. Понятие «гражданский служащий» не включает министров, которые являются «политическими слугами Короны», служащих вооруженных сил и полиции, принадлежащих к «военным слугам Короны». Служба местного управления, или муниципальная служба, в Великобритании юридически обособлена от гражданской службы. Платные служащие муниципалитетов, составляющие их административно-управленческий аппарат, рассматриваются формально как слуги муниципалитетов, а не «слуги Короны». Их правовой статус и оплата определяются законодательными актами, издаваемыми в Англии, Уэльсе и Шотландии, а также самими местными органами власти. Муниципальные советы, избираемые на местах, назначают и увольняют своих служащих, разрабатывают условия и правила прохождения службы. Фактически муниципальная служба входит в государственно-публичную службу и составляет одно из ее наиболее крупных звеньев. Полицейские рассматриваются как «независимые держатели государственной должности» и формально находятся в ведении местных советов.

Согласно принятой классификации гражданская служба охватывает так называемую *внутреннюю* гражданскую службу, возглавляемую секретарем кабинета министров, и *дипломатическую* внешнюю службу, находящуюся в ведении государственного секретаря (министра) иностранных дел и по делам Содружества Наций.

Все государственные служащие делятся на публичных и гражданских. К *публичным* относятся служащие публичного сектора, в

том числе публичных корпораций, местных органов власти, здравоохранения, школьного образования. Правовой статус каждой из этих категорий определяется отдельными нормативными актами соответствующих министерств и ведомств. *Гражданские* представляют собой государственных служащих собственно министерств и ведомств. Это лица, входящие в состав внутренней гражданской службы.

Гражданские служащие в свою очередь делятся на две крупные категории: промышленные и непромышленные. К *промышленным* относятся гражданские служащие, работающие в производственной сфере: торговые и промышленные работники различных предприятий, находящихся в ведении министерств и ведомств. Условия службы этой категории лиц, порядок их зачисления, увольнения, оплаты аналогичны условиям рабочих промышленных производств. Основная численность этой категории служащих (около 3/4) относится к Министерству обороны и в целом имеет тенденцию к сокращению численности.

Непромышленные гражданские служащие — это основная масса чиновников, работающих в министерствах и ведомствах. Непромышленные гражданские служащие делятся на постоянных и временных. К *постоянным* гражданским служащим относятся лица, зачисленные на службу при наличии специального документа (сертификата) Комиссии по делам гражданской службы, полученного после прохождения отборочного конкурса. Только эта категория служащих имеет право на получение государственной пенсии. *Временные* гражданские служащие принимаются на работу в упрощенном порядке, без конкурса, на определенный период времени и для выполнения конкретной работы.

По характеру своей работы и должностному статусу все гражданские служащие разделены на следующие категории: высшие руководители (высшие политические и управленческие должности); главные специалисты (специалисты главных управлений); работники исполнительского уровня; административно-обеспечивающий персонал.

Правовое положение государственных служащих в Великобритании определяется на основании нормативных правовых актов. Государственный служащий имеет право действовать в рамках установленных для него полномочий. Служащий, находящийся на постоянной службе, имеет также право на получение жалования, компенсаций, пособий и иных социальных выплат, право на отпуск, право на пенсию. При этом служащие, зачисленные на должность на временной основе, не имеют право на пенсию.

Для государственных служащих разработана шкала заработной платы, которая варьируется в зависимости от специфики выполняемой работы и строится на основе гибкой прогрессии исходя из подробной классификации служебной деятельности. Для высших чиновников установлена особая система оплаты. Для всех категорий государственных служащих применяется система фиксированных ежегодных надбавок. Основные нормы об оплате труда разрабатываются Казначейством, которое принимает специальные циркуляры.

Министерства и ведомства вправе издавать и свои собственные правила, регулирующие порядок оплаты отдельных категорий служащих. По вопросу о пенсиях гражданских служащих ежегодно принимается акт парламента, в соответствии с которым на эти цели выделяется определенная сумма денег. Порядок выплаты пенсий различается для отдельных категорий служащих. Пенсионный возраст служащих составляет 60 лет. Чиновник может выйти на пенсию и раньше в случае потери здоровья. В целом право на пенсию в размере одной трети заработной платы у государственных служащих возникает при стаже работы в 10 лет и достижении минимального возраста ухода в отставку.

Существуют также детально проработанные правила относительно широкого круга социальных выплат, включая пособия на медицинские цели, в связи с вступлением в брак, компенсацию в случае увольнения и др. С 1965 г. на служащих распространяется система обязательного государственного страхования. Гражданские служащие имеют право на ежегодный отпуск на 3—6 недель в зависимости от ранга и должности. Служащие имеют ряд льгот, гарантируемых государством. Им гарантируется пожизненная занятость, они освобождены от уплаты взносов в пенсионный фонд.

Политические права государственных служащих содержатся в различных нормативных актах. Все правила исходят из того, что гражданская служба представляет собой «явление особого рода», характеризуется «особым корпоративным духом», «духом профессиональной службы государству». Из особых отношений гражданского служащего и государства выводится право государства предъявлять к гражданскому служащему и его поведению особые требования. В профессиональной деятельности государственного служащего существуют некоторые ограничения гражданских свобод, и этот факт особо подчеркивается в документах. Основное требование для чиновника — лояльность. Служащий обязан проявлять сдержанность в политических делах, от гражданской службы требуется «нейтральность». Ограничения в политической деятельности касаются выставления своей кандидатуры на выборах в парламент или местные органы власти,

ответственного поста в партийных и политических организациях, публичных выступлений по спорным политическим вопросам, ведения избирательных кампаний от имени кандидата на выборах в парламент. При этом существует определенная градация в сфере политической деятельности. Так, промышленные рабочие и вспомогательный технический персонал пользуются «полной политической свободой», иные категории государственных служащих могут участвовать в политической деятельности и выставлять свои кандидатуры на выборах с разрешения парламента, чиновникам высших и главных административных должностей запрещено участвовать в политической деятельности. Государственные служащие в настоящее время имеют право участия в забастовках, с конца 40-х годов XX в. законодательно разрешена деятельность профсоюзов госслужащих.

По общему правилу, любое лицо, находящееся на государственной должности, обязано исполнять предписанные законом правила. Служащие не должны нарушать обычные гражданские и уголовные законы, обязаны соблюдать законодательство о государственной тайне (1911, 1920, 1939), закон 1906 г. о предотвращении коррупции. Для гражданских служащих существуют также специальные правила, касающиеся ограничений в отношении занятий бизнесом, правила о порядке предоставления информации различным организациям.

Служащие обязаны соблюдать принцип служебной субординации и не выходить за пределы предоставленных им полномочий.

В Англии существует Моральный кодекс поведения государственных служащих, предусматривающий лояльность по отношению к государству, избежание конфликтов между официальными обязанностями и частными интересами, воздержание от деятельности, дискредитирующей гражданскую службу, честность, беспристрастность, сдержанность в отношении политических вопросов и споров, стремление к достижению согласия и компромисса в отношениях с коллегами.

В отношении высших чиновников действует правило не принимать в течение двух лет после ухода в отставку и без согласия правительства предложений о работе в сфере бизнеса, если их деятельность была связана с конфиденциальной информацией.

Служебные отношения в этой стране не подпадают под юрисдикцию обычных судов. Рассмотрение вопросов о дисциплинарных нарушениях входит в компетенцию руководства министерства. Окончательная инстанция при этом — министр, действующий по совету постоянного секретаря. Единственное исключение касается высших постов (постоянный секретарь, заместитель секретаря, глав-

ное должностное лицо по финансам), при назначении которых министр обязан консультироваться с премьер-министром.

В случае дисциплинарных нарушений используются следующие виды наказаний: выговор, перевод на другую работу, понижение в должности, временное отстранение от занимаемой должности, увольнение. Тот факт, что гражданская служба регулируется основанными на королевской прерогативе актами, имеет важное значение для статуса служащих: они не вправе обращаться в какую-либо инстанцию, за исключением министра, назначившего их на должность.

Отличительная черта английской административной системы — разделение политической и административной сфер. Гражданская служба длительное время существовала отдельно от политической или парламентской. Акт о престолонаследии 1701 г. установил несовместимость членства в парламенте с нахождением на оплачиваемой должности. Результатом этого было появление должностных лиц, не связанных с партиями, служащих правительству любого политического состава и несменяемых вместе с правительством. Несмотря на все эти особенности в развитии института гражданской службы, постепенно зависимость чиновников от политиков усиливается. В 1940 г. было признано, что в обязанности высших чиновников министерств (на уровне секретарей-помощников и выше) входит давать министру политические советы. Однако официально до 1970-х годов по-прежнему господствовала концепция беспристрастного чиновничества, стоящего вне политики.

Франция. Это страна с давними традициями государственной службы. Как организационный институт государственная служба появилась там еще при короле Людовика XIV, пройдя затем многие этапы развития.

Современное французское законодательство достаточно полно регламентирует построение и организацию государственной службы в стране. Ее основные принципы закреплены в Конституции 1988 г. и Законе о государственной службе от 13 июля 1983 г. Конституция закрепляет разделение компетенции парламента и правительства по отношению к чиновникам. Статья 34 Конституции относит «установление категорий публичных учреждений» и «основных гарантий, предоставляемых гражданским и военным государственным служащим» к компетенции парламента. Декларация прав человека и гражданина провозглашает принцип равного доступа граждан к публичной службе.

Французское законодательство проводит различие между государственной и местной (муниципальной) службами.

Во французском административном праве существует определение понятия государственного служащего — это «лицо, которое на-

значено на постоянную должность и введено в штат с определенным званием в иерархии администраций, служб или административных публичных учреждений государства или местных коллективов».

Правовая доктрина и административная практика Франции различают понятия «служащий» и «чиновник». *Государственными гражданами служащими* считаются следующие категории лиц:

- лица, принятые администрацией на работу по контракту;
- лица, принятые на работу в государственные учреждения, но положение которых регулируется нормами частного права (например, органы социального обеспечения);
- лица, работающие на государственных предприятиях (в Национальной компании железных дорог, Эр-Франс).

Судьи, полицейские и военнослужащие имеют также особый статус государственных служащих.

Чиновник имеет более высокий государственный статус. Закон о государственной службе от 13 июля 1983 г. определяет круг лиц, обладающих статусом чиновника. К ним относятся служащие центральной государственной администрации и администрации регионов, департаментов, коммун и их учреждений, за исключением служащих палат парламента и судей общих судов. Правовое положение чиновников характеризуется включением их на постоянной основе в штат государственного административного органа на должность, соответствующую его рангу в административной иерархии. Таким образом, простые служащие, стажеры, а также служащие госпредприятий, публичных служб промышленного или торгового характера не рассматриваются в качестве чиновников.

В настоящее время во Франции насчитывается примерно 2,6 млн чиновников, что составляет 12% всего занятого населения страны. 230 тыс. работников не входят в категорию чиновников, но относятся к государственным служащим. Свыше 1,1 млн служащих работают на местном муниципальном уровне, из них около 900 тыс. — в общинных организациях, 160 тыс. — в департаментах, 24 тыс. — на уровне округов. Развитие численности служащих в сторону увеличения шло до 80-х годов XX в. В настоящее время количество государственных служащих постепенно сокращается.

Элементом организационной структуры государственного органа является должность как совокупность обязанностей, выполняемых одним должностным лицом. Однако само понятие «государственная должность» во французском праве законодательно не определено. Понятие «должность» перекрывается определением понятия «кадр», под которым понимаются должности, занятые лицами, зачисленными на службу в одинаковых условиях и имеющие равные права на

продвижение по службе. В официальном комментарии «кадр» толкуется как «объединение всех должностей, занятых публичными служащими одинакового ранга и должности». Таким образом, «кадр» означает положение группы людей, занимающих аналогичные должности.

В зависимости от выполняемых функций и условий приема государственные служащие подразделяются на три основные категории: А, В, С. Каждая категория определяется двумя критериями: уровнем образования и характером исполняемых функций:

- категория «А» объединяет чиновников, имеющих диплом о высшем образовании и исполняющих функции по руководству и разработке концепций. К ним относятся атташе, гражданские администраторы, преподаватели среднего и высшего звена;
- чиновники категории «В» занимаются исполнительными функциями и набираются из числа бакалавров или лиц, имеющих равноценный диплом;
- категория «С» соответствует практической работе, куда принимаются лица со свидетельствами обучения первого цикла и сертификатом о начальном образовании.

При назначении на должность чиновнику присваивается чин (класс) — звание, которое дает его обладателю право занимать определенные должности. Присвоение ранга должно основываться на конкретной деятельности чиновника. Каждый чин охватывает несколько ступеней в должностной иерархии. Таким образом, чиновник продвигается по службе путем занятия определенной ступени и повышения в чине. Законодательство Франции установило единую таблицу классификации персонала, должностей и чинов как для центральной государственной службы, так и для местной службы. Чиновник имеет право перейти из центральной государственной службы в местную с сохранением своего должностного положения.

Законодательство Франции закрепляет за государственными служащими их права, обязанности и гарантии. Закон от 13 июля 1983 г. гарантирует чиновникам свободу мнений и запрещает проводить различия между чиновниками по политической, религиозной, этнической принадлежности. Запрещено регистрировать в личном деле чиновника сведения о его взглядах и принадлежности к какой-либо политической организации.

Свобода мнения может быть исключена в отношении ряда должностей, занимаемых по решению правительства. Свобода слова признается только за служащими, выдвигающими кандидатуру на выборах или представляющими профсоюзные организации.

Закон от 13 июля 1983 г. гарантирует служащим права в отношении профсоюзов. Они могут создавать профсоюзные организации, вступать в них, представлять их интересы. Профсоюзы чиновников имеют право обжалования в судебном порядке нормативных актов, ущемляющих права чиновников. Профсоюзы могут также вести переговоры с правительством относительно оплаты труда, условий организации работы.

Право на забастовку регулируется законодательством. Преамбула Конституции 1946 г. устранила запрет на забастовки. Это положение подтверждено в Законе от 13 июля 1983 г. Однако некоторые категории госслужащих (чиновники, полицейские, сотрудники национальной безопасности) лишены права на забастовку.

При исполнении своих должностных обязанностей чиновники пользуются защитой государства. Оно обязано также защищать работников от угроз, насилия, оскорблений, насильственных действий. Публичная служба вправе представлять интересы чиновников в суде и требовать возмещения материального ущерба, нанесенного чиновнику.

Каждый служащий имеет право на вознаграждение, которое включает жалованье, выплату на содержание жилища, «семейную» надбавку, а также иные выплаты. Размер жалованья зависит от звания и занимаемой должности. На чиновников распространяются режимы социального страхования и пенсионного обеспечения. Чиновники имеют право на ежегодные отпуска (до 30 дней), отпуска по болезни, материнству (отцовству), отпуска на профессиональную и профсоюзную подготовку. Уровень заработной платы чиновников центральных и местных органов одинаков. Один раз в два года правительство рассматривает вопрос о размерах вознаграждения чиновников.

Закон от 13 июля 1983 г. фиксирует обязанности чиновников, профессиональная деятельность которых должна быть полностью посвящена выполнению служебных обязанностей. Им запрещается заниматься какой-либо иной деятельностью, связанной с получением дохода. Исключение из этого правила возможно с разрешения Государственного совета. Чиновники не могут сами или через своих посредников участвовать в деятельности предприятий, находящихся под контролем администрации, где они работают.

Закон предписывает чиновнику соблюдать профессиональную тайну, обязывает их удовлетворять запросы граждан на получение информации. В своей работе государственный служащий обязан строго следовать предписаниям своего руководства, быть беспристрастным и сдержанным.

Любые упущения чиновников при исполнении служебных обязанностей влекут за собой дисциплинарную и гражданскую ответственность, а в ряде случаев и уголовное наказание. Все дисциплинарные взыскания делятся на четыре группы: предупреждение, выговор и отстранение от должности до пяти дней; понижение в должности и временное отстранение от должности на срок до 15 дней; понижение в чине и временное отстранение от должности от шести дней до шести месяцев; увольнение, принудительный вывод на пенсию.

Дисциплинарной властью пользуется орган, назначивший чиновника на должность. При этом любое взыскание налагается только после консультации с дисциплинарным советом. Решение о взыскании может быть обжаловано чиновником в дисциплинарном апелляционном совете, при этом отстраненный от должности чиновник сохраняет право на жалование и все прочие денежные доплаты. Служащий имеет право для обжалования взыскания обратиться в административный суд. Если в течение четырех месяцев решение о наказании чиновника не принято, он восстанавливается в своей прежней должности.

За некоторые проступки — взяточничество, коррупцию, подлог, превышение власти — чиновник несет уголовную ответственность.

Если ущерб наносится чиновником вследствие его личной ошибки, он привлекается к гражданской ответственности.

ФРГ. В Германии (Пруссии) профессиональная государственная служба появилась одной из первых в Европе. Она строилась на основе принципов верности службе, законности, единства, профессионализма, стабильности.

«Государственная служба» (Staatdienst) — понятие, которое после Второй мировой войны было вытеснено в Германии понятием «публичная служба» (offentliches Dienst). В настоящее время «публичная служба» в функциональном плане понимается как деятельность в целях выполнения общегосударственных задач управления. В институциональном плане под ней подразумевается определенный круг лиц и должностей, выполнение публичных функций которых составляет содержание их деятельности.

В юридическом плане публичная служба охватывает правовое регулирование особых публично-правовых отношений, которые разделяются на две основные группы: отношения с чиновниками и отношения с наемными лицами — служащими и рабочими государственных учреждений. При этом определяющим для понятия «государственная служба» является правовая форма организации работодателя. Государственной службой является только деятельность на службе юридическому лицу публичного права. Таким образом, под государственной службой понимается деятельность федеральных и земельных органов власти.

Государственными гражданскими служащими в Германии являются следующие лица: чиновники государственного аппарата, судьи, а также преподаватели высших учебных заведений, учителя, врачи, работники почт, железной дороги, государственных банков и др.

Законодательство классифицирует государственных служащих на две большие группы: чиновников и лиц наемного труда (служащих и рабочих). Государственные чиновники как элита государственной службы обязаны соблюдать традиционные правила профессиональной бюрократии.

Условия прохождения службы чиновников существенно отличаются от условий трудовой деятельности наемных работников:

- для первых они определяются назначением; для служащих и рабочих государственной службы они основываются на договоре частного права;
- права и обязанности чиновников регулируются законом о государственной службе. Заработная плата и оклады работающих по найму, как и прочие условия их труда, определяются тарифным соглашением;
- оклады чиновников определяются в зависимости от должности и стажа службы. Жалованье служащих устанавливается тарифом с учетом их возраста и особенностей выполняемой работы;
- чиновник имеет пожизненное назначение; служащих могут уволить;
- в отличие от чиновников рабочие и служащие не несут дисциплинарной ответственности; на них распространяется общее административное право;
- для чиновников действует безусловный запрет на организацию забастовок; за работающими по найму право на забастовку сохраняется;
- государство несет все расходы по содержанию чиновничества. Чиновники получают особую пенсию. Рабочие и служащие получают пенсию, как все, из пенсионного страхового фонда.

На практике существуют также категории чиновников, наделенные особыми полномочиями, обладающие специфическим правовым и политическим статусом, так называемые *политические чиновники*. Существует группа служащих — *почетных чиновников*, которые имеют преимущественно гражданскую профессию и которые назначаются на специальные должности при особом социальном обеспечении. К почетным чиновникам относятся присяжные, выборные консулы и др.

Общий закон о правовом положении государственных служащих ФРГ устанавливает четыре вида должностей государственных служащих:

- нижний уровень службы (простая служба);
- средний уровень службы (средняя служба);
- повышенный уровень службы (ответственная служба);
- высший уровень службы (высшая служба).

В пределах каждой группы государственным служащим присваиваются ранги. Всего их 16:

A1-A5 — низшие ранги (вспомогательно-технический персонал);

A6-A9 — средние ранги (правительственные секретари);

A10-A13 — высшие ранги первой ступени (правительственные инспекторы);

A14-A16 — высшие ранги второй ступени (высшие правительственные советники).

По принципу подчинения они подразделяются на федеральных, состоящих в непосредственном подчинении федерации, чиновников земли и чиновников общины. Другим основанием классификации может служить срок нахождения на службе. Выделяются также четыре основные категории служащих: назначенные на испытательный срок, назначенные на неопределенный срок (их могут уволить в любой момент), назначенные временно (бургомистры), назначенные пожизненно.

Государственная служба Германии как федеративного государства основывается на принципе единства, который обеспечивается общей для всех уровней системой званий и чинов, едиными правилами прохождения службы, перечнями прав, обязанностей, ограничений и гарантий, пенсионного обеспечения и оплаты труда.

Для Германии характерно единство прав и обязанностей государственных служащих при регламентации служебно-правовых отношений. Государственные служащие имеют право на государственное обеспечение и защиту, на служебные наименования, которые устанавливаются президентом или уполномоченными лицами, на присвоение государством званий и ученых степеней.

Законодательством предусматривается право государственных служащих на должностной оклад. Размер окладов приведен в Федеральном законе об оплате и состоит из основного оклада, местной доплаты, должностных надбавок, а также прочих дополнительных выплат. Все вопросы, связанные с должностными окладами, регулируются на единой правовой основе и действительны для служащих федерации, земель и общин.

Конституционной основой оплаты труда государственных служащих является принцип «содержания» — один из основных принципов

статуса чиновника (*Sorgepflicht*). Государство должно заботиться о благе служащего и благе его семьи, оказывать помощь и защищать его в период трудовой деятельности. Фактически государство платит не за труд служащего, оно оплачивает его функцию. Оплата должна быть соразмерной и соответствовать занимаемой должности. Она должна обеспечить работнику возможность полностью посвятить себя своей работе, поскольку только финансово независимый служащий может самоотверженно работать на государство.

Государственным служащим гарантируются выплаты по социальному обеспечению, включающие пенсионное обеспечение, материальную помощь, обеспечение семье в случае потери кормильца, компенсации в особых возрастных и служебных случаях. Служащие получают компенсации в случае переезда с одного места жительства на другое. Каждый работник имеет право на отпуск с сохранением полной заработной платы. Характерно, что чиновникам предоставлено право сохранения оплаты в случае, если они баллотировались на выборные должности, или исполняют почетные обязанности, или для работы в местных представительных органах.

Служащий имеет право на доступ к своему личному делу. Ему обязаны сообщать обо всех жалобах на него или отрицательных заключениях на его деятельность, при этом мнение работника заносится в его личное дело. Немецкие государственные служащие имеют право на объединение в профсоюзы. Применение каких-либо санкций за эту деятельность не допускается. В силу действия принципа служебной верности чиновник не имеет права участвовать в забастовках. Отметим, что закон открыто не запрещает этого, но и не предоставляет чиновнику права на забастовку.

Спецификой немецкого законодательства является закрепленное право государственных служащих на иную оплачиваемую деятельность: деятельность в объединениях, учреждениях, на предприятиях, капитал которых принадлежит публичному собственнику, или деятельность в межгосударственных объединениях. На то чтобы заниматься такой деятельностью, требуется специальное разрешение руководителя государственного органа.

Основные обязанности государственных служащих определяются принципами публично-правовых служебных отношений. Чиновник обязан выполнять все распоряжения своего руководителя; он несет личную ответственность за правомерность своих действий по исполнению должностных обязанностей. Если служащий сомневается в законности распоряжений своего начальства, он обязан немедленно сообщить об этом своему непосредственному руководителю. Если его сомнения не развеяны, чиновник имеет право обращения к выше-

стоящему руководителю. При этом подтверждение распоряжения для чиновника должно быть дано в письменном виде.

Каждый гражданский служащий при поступлении на службу обязан дать присягу. Чиновник обязан строго соблюдать государственную и служебную тайну. По истечении срока служебных отношений обязанность держать в тайне сведения, ставшие известными ему в процессе работы, сохраняется. Без разрешения руководства государственный служащий не имеет право давать показания в суде или делать публичные заявления в СМИ по поводу государственной службы. Сведения для прессы вправе давать только руководитель учреждения и пресс-служба.

В законодательстве Германии четко оговорены последствия невыполнения или ненадлежащего исполнения служащими своих обязанностей. Они изложены в Уставе федерального дисциплинарного права. Государственный служащий, виновный в нарушении своих обязанностей, считается совершившим служебный проступок. Каждое нарушение обязанностей влечет за собой применение меры ответственности. В Уставе определяются процедуры привлечения служащих к ответственности. Порядок увольнения со службы рассматривается в законе о правовом положении государственных служащих и в законе о федеральных служащих.

Служебные правонарушения рассматриваются по принципу благоприятствования: вопрос о мерах наказания входит в компетенцию непосредственного руководителя и вышестоящей инстанции. При этом учитываются не только сам проступок, но и служебное поведение чиновника. В случае мелких нарушений назначается денежный штраф. В качестве иных дисциплинарных мер устанавливаются следующие наказания: выговор, уменьшение оклада, перевод на другую должность с меньшим денежным окладом, увольнение со службы, сокращение пенсионного обеспечения, отказ в выплате пенсионного обеспечения и пр.

Если выговор может назначаться непосредственным начальником, то все другие меры ответственности назначаются только специальными дисциплинарными судьями в ходе официального дисциплинарного процесса. Когда против служащего проводится уголовное расследование, тогда дисциплинарное преследование откладывается до завершения уголовного дела. Сам служащий имеет право подать жалобу в Федеральный дисциплинарный суд, который находится во Франкфурте-на-Майне. Закон Германии предусматривает наказание за особый вид проступка, который связан с поведением чиновника вне службы, в случае если чиновник наносит вред престижу государственной службы и государству в целом.

26.2. Управление государственной службой в зарубежных странах

Важным моментом в использовании и адаптации зарубежного опыта является управление государственной службой как правовым и организационным институтом. Зарубежный опыт свидетельствует о том, что органы власти особое внимание уделяют созданию специальных органов управления государственной службой в целях координации и унификации общенационального, регионального и муниципального уровней службы, обмена кадрами между ними.

Современный зарубежный опыт управления государственной службой включает в себе много интересного и поучительного. Так, во **Франции** есть два государственных органа, занимающихся вопросами управления государственной службой: Генеральная дирекция и Генеральный совет. Генеральная дирекция государственного управления и государственной службы, действующая на правах министерства, выполняет следующие функции:

- регулирует численность личного состава государственной службы и денежное содержание служащих;
- реализует правовые нормы и принципы управления государственной службой;
- осуществляет межминистерское управление корпусом государственных служащих;
- согласовывает и координирует назначения на государственные должности, организуя в связи с этим конкурсы;
- занимается профессиональной подготовкой, переподготовкой и стажировкой государственных служащих.

Генеральный совет государственной службы — законотворческий и арбитражный орган, который состоит из равного числа представителей от государства и трех профсоюзов государственных служащих (по 32 человека). Совет обсуждает проекты законов о государственной службе, решает вопросы правового регулирования государственной службы, вопросы подготовки и переподготовки кадров, рассматривает апелляции государственных служащих, проводит досудебное расследование споров, связанных с государственной службой, и т.д.

Интересна структура управления государственной службой **США**. Высшими контролирующими органами американской государственной службы являются Конгресс США, Главное контрольно-финансовое управление при Конгрессе США и Административно-бюджетное и исполнительное управление Администрации Президента США.

К специальным федеральным органам по управлению государственной службой относятся Служба управления персоналом и Совет по защите системы заслуг, которым подведомственны кадровые службы министерств и ведомств, генеральные инспекторы и уполномоченные по вопросам служебной этики. Кроме того, существует Комитет по этике государственных служащих.

Система органов управления государственной службой США состоит из трех уровней:

1) высшие законодательные инстанции и контролирующие органы, которые принимают нормативные акты по вопросам государственной службы, оценивают эффективность гражданской службы и осуществляют контроль за деятельностью министерств и ведомств;

2) межведомственные органы, определяющие и реализующие политику в отношении персонала государственной службы, контролирующие реализацию нормативных актов и осуществляющие практическую помощь министерствам и ведомствам: Служба управления персоналом и Совет по защите системы заслуг;

3) кадровые службы в министерствах и ведомствах, которые проводят практическую работу по управлению персоналом на основе принципа «системы заслуг» и общей политики государства.

Ключевое значение в управлении государственной службой США принадлежит межведомственному органу — Службе управления персоналом, наделенной нормотворческими функциями. Директор Службы и его первый заместитель назначаются президентом по рекомендации и с согласия Сената на четыре года. Директор Службы управления персоналом, являясь одновременно помощником президента по кадровой политике, консультирует главу государства по всем кадровым вопросам. В своей деятельности Служба управления персоналом руководствуется законами и решениями Верховного суда.

Основные функции Службы управления персоналом заключаются в обеспечении централизации и координации работы с кадрами в аппарате государственного управления. Служба определяет кадровую политику, разрабатывает правила и инструкции в отношении системы управления кадрами. При этом в ее компетенцию входят не только служащие исполнительной ветви власти, но и работники аппаратов законодательных и судебных органов.

Служба управления персоналом разрабатывает стандарты профессиональной деятельности и квалификации, составляет штатные расписания в министерствах и ведомствах, организует конкурсные испытания, обеспечивает соблюдение законности при карьерном

продвижении служащих, регулирует оплату труда, формирует требования для поощрения или наказания работников, руководит вопросами пенсионного обеспечения. Служба также осуществляет руководство программами повышения квалификации, увольнения и страхования служащих, вырабатывает рекомендации по совершенствованию работы с кадрами. Важная роль принадлежит службе управления персоналом как арбитража в сфере трудовых отношений.

Структура Службы управления персоналом состоит из следующих подразделений:

- отдела по комплектованию личного состава государственных служащих — несет ответственность за методическое обеспечение и практическое осуществление конкурсного приема, разработку квалификационных стандартов и пр.;
- отдела по развитию человеческих ресурсов — ответствен за разработку образовательных программ и стандартов повышения квалификации, кураторство федерального административного института, где проходят повышение квалификации высшие чиновники;
- отдела по контролю за кадровыми службами в министерствах и ведомствах — осуществляет разработку стандартов работы с кадрами в министерствах и ведомствах, оказывает организационно-техническое воздействие при отборе персонала, осуществляет надзорные функции;
- отдела денежно-финансового обеспечения — разрабатывает пакеты социального страхования и обеспечения служащих, руководит программами пенсионного обеспечения, а также устанавливает базовые ставки окладов;
- отдела общественных связей — планирует и координирует взаимодействие с Конгрессом, административно-бюджетным управлением администрации президента и другими внешними организациями, в том числе СМИ.

Важное место в системе управления государственной службой принадлежит Совету по защите системы заслуг, осуществляющему правозащитную и надзорную функции. Совет по защите системы заслуг состоит из трех должностных лиц, назначаемых президентом по рекомендации Сената на семилетний срок. Для обеспечения гарантии политической беспристрастности к одной и той же партии могут принадлежать не более двух членов Совета. Каждый из членов Совета может быть отстранен от должности президентом и только за недобросовестное исполнение служебных обязанностей. Члены Совета не могут быть назначены на новый срок.

Совет по защите системы заслуг уполномочен рассматривать жалобы федеральных служащих на действия государственных адми-

нистраций при незаконном увольнении, понижении разряда или заработной платы, сокращения отпуска и т.д.¹

Комитет по этике осуществляет контроль за соблюдением государственными служащими этических норм профессиональной деятельности, разрабатывает и рекомендует правила и административные нормы, подлежащие применению при выявлении злоупотреблений и коррупции.

Система органов управления государственной службой ФРГ включает в себя следующие структуры. На федеральном уровне законодательные и контролирующие функции выполняют парламент страны (бундесрат и бундестаг) и канцлер ФРГ. Непосредственно вопросами управления немецкой государственной службой занимается Министерство внутренних дел, которому подчинены рабочие органы управления — Федеральный комитет по кадрам, Федеральная комиссия по упрощению законов и администрации, Федеральная академия государственного управления. На уровне субъектов Федерации (земель) этими вопросами занимаются специальные органы управления государственной службой и ее персоналом.

Анализ зарубежного опыта управления государственной службой позволяет выделить его следующие положительные черты:

1) система управления государственной службой в странах Запада является неотъемлемым компонентом, механизмом регулирования взаимоотношений между организационными структурами, социальными группами и человеком. Важна интегрирующая функция органов управления в системе государственной службы;

2) заслуживает внимания законодательное определение целей, функций и принципов управления административной властью, зафиксированных в основных нормативных правовых актах, регулирующих государственную службу;

3) несомненную ценность представляет практика формирования организационных структур управления. При всем многообразии органов управления государственной службой в большинстве зарубежных стран существуют специализированные министерства, службы, департаменты, основной функцией которых является целенаправленное воздействие на государственную службу в целях упорядочения и оптимизации деятельности чиновников;

4) вызывает интерес опыт работы в органах управления государственной службой коллегиальных структур, работающих на паритетных началах и участвующих в выработке и реализации решений по государственной службе;

¹ Литвинцева Е.А. Управление государственной службой зарубежных стран // Управление государственной службой Российской Федерации. М., 2004. С. 145.

5) интересна практика обеспечения равенства возможностей и шансов при поступлении на службу и дальнейшем продвижении, в том числе для социально незащищенных слоев населения. В некоторых странах в органах управления выделены специализированные структуры, контролирующие реализацию принципа равного доступа на государственную службу. Весьма полезно, например, использование в российском управлении государственной службой американского опыта создания органов управления, призванных регулировать и контролировать карьерное продвижение государственных служащих, а также защищающих чиновников от «запрещенной» кадровой политики со стороны администрации.

Зарубежные органы управления государственной службой более структурированы и многочисленны, чем российские. Они неполитичны и поэтому сохраняют независимость от политиков, в том числе от первых лиц государства, в решении вопросов назначений на должности государственной службы. Этот опыт представляет научный и практический интерес для современной России.

26.3. Кадровый менеджмент на государственной службе. Система заслуг и запрещенная кадровая политика

Персонал, кадры государственной службы в странах Запада составляют главный ресурс государственного управления, связующее звено между государством и гражданским обществом. За рубежом накоплен большой опыт обеспечения всех участков государственной службы подготовленными кадрами, а также карьерного продвижения государственных служащих. Этот опыт представляет для России значительный интерес.

Германия. Общее руководство кадровой политикой на государственной службе здесь осуществляется Федеральным комитетом по кадрам. Основной принцип деятельности Комитета — коллегиальность и независимость, что определяется порядком назначения его членов. Комитет состоит из семи постоянных и семи замещающих членов. Постоянными членами являются председатель Федеральной счетной палаты и руководитель правового управления по кадрам Федерального министерства внутренних дел. Остальные пять постоянных членов Комитета и их заместители назначаются федеральным президентом по представлению министра внутренних дел на четыре года. Обязательным при этом является представительство в Комитете ведущих профсоюзных организаций.

Полномочия Комитета: оказание содействия в подготовке общих законов по вопросам государственной службы; подготовка положений

по приему и прохождению службы, предписаний об уровне образования; рассмотрение жалоб чиновников; отбор претендентов на государственные должности в кадровый резерв.

Для формирования и подготовки кадрового резерва существуют специальные федеральная и земельные кадровые комиссии, подчиненные Федеральному комитету по кадрам.

Законодательство ФРГ подробно регламентирует порядок приема на государственную службу. Существует два варианта назначения на должность государственной службы: непосредственно и зачисление через кадровый резерв.

Согласно ст. 33 Основного закона каждый немец в зависимости от его склонности, способностей и деловых качеств имеет равные возможности для поступления на государственную службу. Основным принцип карьерного роста госслужащих Германии — выслуга лет и стаж безукоризненной службы. Заслуги уходят как бы на второй план.

Критерии при отборе на государственную службу ФРГ следующие. Государственным служащим может стать только тот, кто имеет гражданство Германии, дает гарантию выступать в поддержку свободного демократического порядка, имеет необходимый уровень специального образования. Претенденты подбираются с учетом способностей и уровня профессиональной подготовки. Принцип карьеры особо внимательно устанавливает требования к уровню образования претендентов на занятие должностей низшего, среднего, высшего и высшего ранга.

Особо внимание уделяется информированию граждан при отборе на государственную службу. Претенденты на государственную должность определяются самостоятельно через оповещение в СМИ (электронных и печатных изданиях). Их отбор должен проводиться в соответствии с пригодностью, способностями, профессиональной подготовкой, без учета пола, происхождения, расы, вероисповедания, религиозных или политических взглядов.

Претенденты на должность чиновника должны пройти специальную подготовку (в том числе стажировку) для получения теоретических знаний и практических навыков, после успешного прохождения которой они обязаны сдать служебный экзамен. По некоторым специальностям вместо стажировки и сдачи экзамена требуется определенный стаж работы по специальности. В некоторых случаях для подтверждения квалификации и профессионального опыта претенденту требуются рекомендации федеральных или земельных кадровых комиссий.

Законодательство определяет ряд условий для занятия должности того или иного ранга. Так, для прохождения службы нижнего ранга тре-

буется: успешное окончание основной общеобразовательной школы, подготовительная практика для работы. Прохождение службы среднего уровня предполагает окончание реального училища, стаж работы в один год, сдачу экзамена для занятия должности этого уровня. Если чиновник претендует на службу повышенного уровня, он должен иметь образование в объеме высшей школы, подтвержденное дипломом о ее окончании, трехлетнюю подготовительную практику, сдать экзамен на право прохождения службы. Для занятия должности высшего ранга необходимо иметь университетское образование, сдать государственный экзамен, пройти двухгодичную подготовительную практику.

Служебная карьера чиновника основывается на принципе регулярного, с определенной последовательностью, продвижения. При этом соблюдается строгая иерархия, без перепрыгивания через ступени служебной лестницы. Условием для каждого повышения в должности являются выслуга лет и сдача специального экзамена.

Динамика продвижения по основным уровням иерархии также определяется нормативными документами. В низших должностных группах (A1-A5) при оценке работы «хорошо» повышение в должности производится через 6 лет, а при оценке «вполне удовлетворительно» — через 8 лет. В средних группах при оценке «хорошо» повышение производится через 1—3 года в зависимости от должности, при оценке «вполне удовлетворительно» — от 3 до 4 лет. В высших группах (A10-A13) повышение в должности производится в следующие сроки: при оценке «хорошо» через 2—5 лет, при оценке «вполне удовлетворительно» — через 3—8 лет. При этом отступление от сроков повышения может произойти, если служебная деятельность чиновника оценивается как «очень хорошо».

Продвижение по службе включает подготовительную службу и испытательный срок. Во время испытательного срока (как минимум 1 год) служащий не может быть повышен в должности. Для каждого уровня службы существуют свои требования к сроку подготовительной службы и испытательному сроку.

Для перевода или повышения по службе требуется личное согласие служащего. При ликвидации органа или изменении его структуры служащие могут быть переведены без согласия в кадровый резерв или на другую работу с такими же условиями прохождения службы.

Большое значение в Германии придается вопросам обучения управленческих кадров. При всей занятости этих руководителей на службе они находят время для систематического повышения своей квалификации. Руководители государственных органов особое внимание уделяют правильному распределению управленческих должностей.

Представляет интерес опыт работы с чиновниками в Баварии. На среднем управленческом уровне руководители ведомств или их структурных подразделений получают должность на долгосрочной основе после прохождения двухгодичного испытательного срока; пребывание начальника отдела министерства на руководящей должности ограничено двумя сроками по пять лет.

Как показывает практика работы с руководящими административными кадрами Германии, их подготовка осуществляется на основе специальной федеральной программы, предполагающей их профессиональную переподготовку, повышение квалификации и формирование кадрового резерва.

Франция. Ответственность за проведение кадровой политики в области государственной службы несет премьер-министр. Он следит за исполнением положений Статута о государственных служащих. Координацией и выработкой политики занимается Генеральное управление администрации и государственной службы. Управление организует межведомственные конкурсы на замещение должностей, курирует региональные институты администрации, Национальную школу администрации, формирует кадровый резерв. Полномочиями в области государственной службы обладают соответствующие министры.

Ключевую роль в координации всей политики в области государственной службы и кадровой политики играет Министерство государственной службы, которое является одним из подразделений секретариата премьер-министра.

В данной сфере во Франции существует четыре категории консультативных органов: Высший совет государственной службы, который формируется на паритетной основе из представителей администрации и профсоюзов; паритетные административные комиссии; паритетные технические комиссии; советы по гигиене и охране труда.

Президент назначает на политические посты — высшие гражданские и военные должности членов Государственного совета, префектов, послов, высших судебных чиновников и др. Правительство ведет кадровую политику в системе государственной службы — принимает постановления, касающиеся отбора и расстановки чиновников, разрабатывает особые статуты административных служб. Министры наделены кадровыми полномочиями по руководству вверенной им администрации. Особая роль принадлежит министру финансов и экономики, который осуществляет контроль за всеми актами, затрагивающими финансовую сторону прохождения государственной службы.

Важной чертой кадрового состава французской государственной службы является его корпоративность, особенно высших чиновников. Помимо организационно-должностной структуры этот круг людей связывает сознание принадлежности к административной элите государства и долгие неформальные связи. Принадлежность к высшей элите сохраняется и в том случае, если чиновник переходит на работу в частный сектор. Источниками пополнения государственной элиты являются, прежде всего, Национальная школа администрирования, а также ряд университетов.

Французское законодательство содержит полный перечень правовых оснований, по которым человеку может быть отказано в приеме на государственную службу. К ним относятся: отсутствие французского гражданства; недееспособность; лишение гражданских прав; судимость, исключающая возможность работы в государственных органах; несоответствие требований, предъявляемых Этическим кодексом государственной службы; физическое состояние, препятствующее выполнению функций.

Прием на государственную службу определяется принципом равенства, закрепленным в ст. 6 Декларации прав человека и гражданина, согласно которому все граждане в равной мере допускаются ко всем постам, публичным должностям и занятиям сообразно их способностям без каких-либо различий. Законодательно запрещается дискриминация при приеме на работу по признакам пола. Предпочтение мужчинам или женщинам отдается только исходя из специфики прохождения того или иного вида службы. Не допускаются также ограничения при приеме по политическим, религиозным или философским основаниям. Однако особые статуты, касающиеся специфики той или иной службы, могут вводить ограничения, которые, как правило, касаются возраста, образования и стажа работы. Так, например, для служащих категории «А» максимальный возраст при найме должен составлять 35 лет, для категорий «В» и «С» — 45 лет.

Важнейшим принципом приема и прохождения государственной службы является конкурс. Существует три основных вида конкурсов: «внешний» — для лиц со стороны, имеющих соответствующие дипломы; «внутренний» — для чиновников, имеющих стаж государственной службы; смешанный, совмещающий два предыдущих. Закон от 13 июля 1983 г. определяет конкурс как способ распределения ограниченного количества должностей на основании экзаменов или проверок.

Конкурс проводит независимый коллегиальный орган — жюри, который классифицирует кандидатов по их заслугам для последующего назначения на должности или в кадровый резерв. Жюри образует

государственный орган, обладающий полномочиями назначать на должности. Жюри дает лишь рекомендацию для занятия той или иной должности, окончательное решение принимается органом или руководителем, объявившим конкурс.

Характерно, что лицо, получившее назначение, не приобретает автоматически статус чиновника, а получает должность стажера; лишь по истечении испытательного срока происходит назначение на постоянную службу, т.е., по сути, в течение испытательного срока лицо находится в действующем кадровом резерве. Законность проведения конкурсов контролирует административный судья. Любой участник конкурса может обжаловать его результаты в административном суде.

Принцип конкурсного отбора является основным на французской государственной службе, но не единственным. Возможны внеконкурсные процедуры отбора персонала. Они бывают следующие: по Перечню должностей правительства; из кадрового резерва после проведения профессиональных экзаменов. Декрет от 24 июля 1985 г. определяет перечень высших должностей, назначение на которые производится без конкурса по решению правительства. Это политические должности, они включают в себя должности Генерального секретаря правительства, директора центральной администрации, префекта, посла. Лицо, назначенное по политическим основаниям, не приобретает статуса чиновника, в случае изменения политической ситуации (прихода другого президента и правительства) он покидает свою должность.

Во Франции существует два вида карьеры — обычная и исключительная. Определенное различие между обычной карьерой, при которой продвижение по службе касается в равной степени всех лиц, занимающих приблизительно равные позиции, и исключительной, когда происходит индивидуальное продвижение по службе. Оба вида карьеры завершаются при достижении предельного возраста.

Чиновник может быть назначен на любую должность, соответствующую присвоенному ему рангу (чину). Вопрос о назначении принимает администрация государственного органа. Продвижение по службе может заключаться либо в повышении жалования без изменения должностного статуса, либо в переводе в более высокий ранг (чин). Правила устанавливают среднюю продолжительность времени нахождения в каждом ранге (чине). При этом существенную роль играет оценка деятельности чиновника (аттестация, экзамен).

Исключительная карьера — это ускоренное продвижение по службе. Существует два основных вида функционирования исключитель-

ной карьеры. В первом случае руководство администрации создает для своих служащих исключительные условия, предоставляя им возможность подготовки к экзаменам, резервируя для них определенные должности и проводя специальные экзамены. Во втором случае практикуется прикомандирование служащих: служащий назначается на службу в международные организации, на правительственные должности, избирается в выборный государственный орган или профессиональный союз. При этом за ним сохраняется право на служебное продвижение.

Кроме «активной» государственной службы французское законодательство устанавливает иные состояния государственной службы: прежде всего перевод чиновника в кадровый резерв (а также предоставление в распоряжение, вывод за штат, несение военной или альтернативной службы). Существует официальное понятие «резервирование государственной службы», т.е. карьерное движение чиновника может быть прервано до того, как его служба государству будет завершена. Это может произойти в случае болезни или получения образования и носит название резервирования службы, т.е. перевода в кадровый резерв. Резервирование службы происходит тогда, когда работник временно уходит в частное предпринимательство. Чиновник находится в кадровом резерве, лишается жалованья, стажа работы, но сохраняет право на восстановление своего положения в прежнем статусе. Если по истечении срока резервирования он трижды отказался от предложенных должностей государственной службы, то с согласия паритетной административной комиссии он может быть уволен с должности государственной службы. На этот случай существует четко проработанные административные процедуры.

Для пребывания на государственной службе установлены возрастные ограничения. Для карьерных чиновников предельный возраст составляет 60 лет (в исключительных случаях — 58, 62, 63 и 65 лет). Для чиновников, занимающих «особые» должности, предел установлен в 63 года (в исключительных случаях 65, 67, 70 лет). Согласно концепции французской государственной службы карьера чиновника не должна прекращаться до того времени, пока он не получил права на пенсию. Пенсионный фонд чиновничества формируется за счет отчислений из жалованья (7%) и дотаций государства.

Чиновник продвигается по службе на основе оценки профессиональных качеств, которые периодически даются его непосредственным начальником в ходе аттестации по 20-балльной шкале. Руководитель кадровой службы обязан ежегодно сообщать чиновнику оценку служебной деятельности. Последний подписывает аттестационный лист (учетную карточку) и вправе вносить в личное дело

свои замечания и объяснения. Вынесенная начальником оценка может быть обжалована чиновником в административном суде.

Сейчас в государственной службе Франции при подборе кадров происходит ориентация на работников, имеющих широкую подготовку, или на тех, кто получил глубокие знания в одной определенной области. Предпочтение чаще отдается подбору чиновников с широкой, в том числе управленческой, подготовкой.

В соответствии с этим каждый чиновник обучается в своем ведомстве, получая необходимый уровень профессиональных знаний. В каждом министерстве имеются курсы повышения квалификации. Особое место в создании высших кадров государственной службы принадлежит Национальной школе администрации, созданной в 1945 г., куда принимаются лица с высшим образованием не старше 26 лет и государственные служащие не старше 30 лет, имеющие стаж работы не менее пяти лет. После окончания Национальной школы выпускники получают должность государственной службы. Наряду с этим кадры для государственной службы подготавливают университеты, Высшее педагогическое училище и высшие инженерные училища.

Великобритания. Общее руководство кадровой политикой на государственной службе осуществляет премьер-министр. Непосредственное — Министерство по делам гражданской службы. В компетенцию аппарата министра входит рассмотрение вопросов отбора и профессионального развития персонала, консультирование по стандартам государственной службы, реализация программ по реформированию государственной службы. Королевское Казначейство ведает управлением финансами, бюджетными программами кадрового обеспечения государственной службы, разрабатывает финансовые аспекты управления персоналом государственной службы. Реализацией кадровой политики на государственной гражданской службе занимаются Комиссия по делам гражданской службы, а непосредственно — кадровые службы министерств и ведомств.

Правила приема на государственную службу и допуск к государственным должностям отличаются определенными особенностями. В соответствии с действующим законодательством к кандидатам на государственные должности предъявляются определенные требования (критерии). Кандидаты должны быть британскими подданными — гражданами Британского Содружества Наций или гражданами Ирландской Республики. Существуют также специальные требования в отношении места жительства. Депутаты палаты общин не вправе занимать должности государственной службы.

Для зачисления на некоторые должности и пребывания на них установлены возрастные ограничения. Например, должность адми-

нистратора-стажера вправе занимать лица, не достигшие 36-летнего возраста, на должности исполнителя могут находиться служащие от 18 до 49 лет. Допуск к государственным должностям предполагает определенную квалификацию: в одних случаях требуется только школьный диплом, в других — диплом о высшем образовании, в третьих — диплом о высшем образовании плюс ученая степень.

Процедура приема на службу следующая. Отбором кандидатов для поступления на государственную гражданскую службу занимаются Комиссия по делам гражданской службы, а непосредственно — кадровые службы министерств и ведомств. Вспомогательную роль при отборе персонала выполняет Агентство по оценке и отбору кандидатов для государственной службы (негосударственная организация). Процедуры приема различаются в зависимости от категории, группы или характера должности государственной службы. Для ряда должностей старшего звена, не требующих высокой квалификации, зачисление может проводиться по упрощенной процедуре самими министерствами без утверждения Комиссией по делам гражданской службы. Для такого зачисления требуется дополнительная стажировка после приема, во время которой осуществляется специальная подготовка и обучение. В ряде случаев по окончании обучения сдают экзамен. Эти требования относятся главным образом к исполнительским и техническим должностям.

Набор служащих среднего и младшего звена проводится самими министерствами и ведомствами, хотя и находится под общим контролем Комиссии. Министерства и ведомства при отборе персонала пользуются услугами Агентства по оценке и отбору кандидатов для государственной службы.

Специалисты гражданской службы — юристы, экономисты, инженеры, администраторы — отбираются в результате специального отборочного конкурса, проводимого указанной Комиссией. Комиссия в целом занимается отбором персонала, начиная от средних и высших должностей.

Комиссия по делам гражданской службы была учреждена еще в 1855 г. и имела статус независимой организации. Ее члены назначались приказом короля. В настоящее время Комиссия входит в состав Управления по делам Кабинета. Она уполномочена разрабатывать правила и требования для получения квалификационного сертификата, наличие которого является необходимым условием для назначения после конкурса на средние и высшие должности государственной службы. Комиссия также вправе издавать правила, касающиеся возраста, состояния здоровья, образования кандидата. Комиссия состоит

из четырех штатных (постоянных) членов, представляющих гражданскую службу, и одного или двух временных членов, не имеющих отношения к гражданской службе. Число сотрудников Комиссии превышает 300.

Отбор кандидатов на государственную службу Англии осуществляется четырьмя отделами Комиссии, каждый из которых специализируется на наборе в определенные группы: отдел по административным должностям, отдел по научным должностям, отдел по технологическим должностям, общий отдел (набор кандидатов-юристов, на информационные и другие специализированные должности).

Сама процедура отбора кандидатов на государственные должности состоит из нескольких этапов. На первом проводится письменная контрольная работа (доклад) на заданную тему. На втором с успешно прошедшими первичный отбор проводятся тестирование и интервью. В настоящее время формы тестирования и интервью приобрели основное значение при оценке способностей кандидатов. На третьем представители отдела по окончательному отбору на основании совокупной оценки проводят заключительное собеседование, в результате чего решается вопрос о назначении на должность или зачислении в действующий резерв кадров. Помимо собственных оценок принимаются также во внимание рекомендации школ и университетов, где кандидаты прошли курсы повышения квалификации, переподготовки и т.д.

В связи с повышением требований к профессионализму служащих большое значение придается вопросам их подготовки и переподготовки. Комиссия рекомендует проводить курсы повышения квалификации по предметам: система управления и политическая организация Англии, экономика и статистика, торговые и промышленные предприятия, основы функционирования бизнеса, международные организации. В 1963 г. был учрежден Центр административных исследований (ЦАИ), где первоначально были организованы курсы по экономике. Затем к ним были добавлены курсы по организации управления персоналом и руководства кадрами, технике принятия решений, социальному управлению, статистике и теории информации, по международной политике, кадровому менеджменту и государственному управлению.

Государственные служащие обучаются преимущественно по принципу кратковременной профессиональной подготовки. С 1970 г. функционирует Колледж по обучению государственных служащих, работающий под руководством Министерства по делам гражданской службы. Колледж имеет три центра: в Лондоне, Эдинбурге и Санинг-

дейле. В его штате состоят как ученые, так и гражданские служащие с практическим опытом работы. Для государственных служащих организовано обучение в области экономики, статистики, социальной политики и управления, государственного управления, управления персоналом.

Существует общественная организация — СовеЩательный комитет, утверждаемый премьер-министром из числа руководящих гражданских служащих, профессуры университетов, представителей школ бизнеса, промышленности. Особое значение придается привлечению в штат Колледжа по совместительству бизнесменов из частной промышленности и коммерческих школ. В конце 1990-х годов Колледж по обучению государственных служащих вошел в состав Центра по управлению и изучению политики в сфере государственной службы, основной задачей которого является разработка новейших образовательных программ для чиновников, а также проведение научных исследований в сфере государственной службы. Чиновники также обучаются за счет госбюджета на курсах, организуемых в университетах и в школах частного бизнеса.

США. Вопросы кадровой политики в сфере государственной службы находятся в компетенции президента, специальных структурных подразделений, а также министров и кадровых служб министерств. Прежде всего это Федеральное управление кадров и Совет высших руководителей.

Специальными органами по управлению государственной службой США являются Управление по делам государственной службы, Совет по вопросам защиты системы заслуг.

Во главе Управления по делам государственной службы стоит директор, назначаемый президентом с согласия Сената на четыре года. Совет по вопросам защиты системы заслуг состоит из трех членов, назначаемых президентом с согласия Сената на семь лет. Совет рассматривает жалобы и принимает решения по трудовым спорам и по вопросам системы заслуг в организациях государственной службы США, проводит специальные расследования и докладывает президенту и Конгрессу о необходимых мерах. При этом решения Совета обязательны к выполнению всеми органами исполнительной власти и государственными служащими. Федеральное управление кадров ведет вопросами координации отбора кадров и управления персоналом государственной службы.

Государственный аппарат федерального правительства США насчитывает 2,8 млн служащих, работающих в министерствах, независимых агентствах и службах Исполнительного управления президента. Основой организации гражданской службы является класси-

фикация должностей, охватывающая все должности в госаппарате, безотносительно их ведомственной принадлежности. В США должности в госаппарате разделены на политические должности и профессиональных чиновников. Верхние ступени должностной иерархии в госаппарате заполняются путем политических назначений. Именно эта категория политических назначенцев практически определяет общее направление деятельности и проводит политический курс и влияние правящей партии в системе государственного аппарата.

В США существует примерно 600 должностей, установленных законом, кандидаты на которые подбираются президентом и его аппаратом и персонально утверждаются Конгрессом.

«Политические должности» имеют три уровня:

I уровень: министры;

II уровень: первые заместители министров и руководители крупнейших агентств;

III уровень: руководители агентств, самостоятельных управлений, федеральных советов и др.

Это высший уровень руководителей. Отбор кандидатов и их назначения на указанные должности осуществляются Управлением кадров президента на основе партийной принадлежности по специальной квоте.

Процедура приема на государственную службу включает: прием личного заявления и проверка анкеты кандидата, проведение собеседования и конкурсного экзамена, проверку деловых и профессиональных качеств, проверку благонадежности. Существует обязательный испытательный срок. Конкурсные экзамены проводятся в письменной или устной форме, сами экзаменационные требования согласовываются с Управлением по делам государственной службы. Основными методами проведения экзаменов являются письменные или устные тесты.

Важным условием является гласность — опубликование в СМИ перечня вакансий должностей государственной службы, по которым проводятся экзамены, что формально дает право каждому человеку участвовать в конкурсе. С этой целью допускается выплата компенсаций соискателям, прибывшим из других районов, на конкурсный экзамен.

Лица, успешно выдержавшие конкурсное испытание, назначаются на должность государственной службы условно — находясь на должности, они пребывают в течение обязательного испытательного срока как бы в действующем резерве. Испытательный срок не должен превышать одного года, по истечении которого

кандидат-резервист окончательно зачисляется в штат государственного органа.

Продвижение государственных служащих по служебной лестнице и их должностная карьера осуществляются в соответствии с традиционной американской «системой заслуг» (merit sistem). С конца 50-х годов XX в. в сфере государственной службы США проводится политика создания для служащих условий для их более быстрого продвижения по должностной лестнице. С 1959 г. была введена программа повышения чиновников по службе на основе их заслуг, которая определяла основной порядок продвижения чиновников, требовала рассматривать широкий круг кандидатов на вакантные должности, запрещая дискриминацию. При этом многие процедуры оценки деятельности работников были заимствованы из административной практики частного бизнеса.

Сегодня это общегосударственная система набора и продвижения кадров на основе их профессиональных и деловых качеств и заслуг законодательно закреплена Сводом законов США. Принятый в 1978 г. закон о реформе гражданской службы США конкретизировал ее положения, касающиеся работы с кадрами.

Согласно системе заслуг основанием для повышения в должности могут служить такие заслуги, как успешная аттестация, выполнение особого государственного задания, прохождение учебных программ (повышение квалификации), разработанных под руководством Управления государственной службы, и ряд других заслуг.

Система заслуг включает следующие требования (правила), которыми обязаны руководствоваться все должностные лица государственной службы:

1) набор на государственную службу должен проводиться из числа квалифицированных лиц и по возможности из различных слоев общества; отбор кандидатов и продвижение по службе должны осуществляться исключительно с учетом способностей, знаний и профессиональной подготовки на основе справедливого и открытого конкурса, который обеспечивает всем равные возможности;

2) ко всем служащим и претендентам на занятие должности независимо от их политической принадлежности, расы, вероисповедания, национального происхождения, пола, семейного положения, возраста или физических недостатков должно проявляться справедливое и беспристрастное отношение при рассмотрении любых вопросов управления кадрами при полном уважении к их частной жизни и конституционным правам;

3) за равную работу должна быть обеспечена равная оплата с учетом как федеральных, так и местных ставок оплаты труда для

служащих частного сектора, а для высококачественной работы должны быть предусмотрены стимулы и поощрения;

4) все служащие должны отвечать высоким требованиям профессионального и должного поведения и заботиться об общественных интересах;

5) федеральная рабочая сила должна использоваться производительно и эффективно;

6) сохранение должностей государственными служащими зависит от результатов их деятельности; деятельность, не соответствующая установленным требованиям, должна быть скорректирована; следует выявлять тех служащих, которые не могут или не желают улучшать качество своей работы в соответствии с установленными стандартами;

7) следует обеспечить эффективное обучение и подготовку служащих при условии, что такие обучение и подготовка имеют своей целью лучшую организацию работы и профессиональной деятельности;

8) служащие должны быть защищены от произвола, протекционизма или принуждения к реализации партийно-политических целей, и служащим запрещается использовать свое служебное положение или влияние для вмешательства или воздействия на результаты выборов или на выдвижение кандидатов во время избирательных кампаний;

9) служащие должны быть защищены от преследований за законное оглашение информации.

Этот опыт исключительно ценен для российской гражданской службы. Российское законодательство официально назвало систему заслуг как один из принципов формирования кадрового состава гражданской службы¹. Однако механизм реализации данного принципа в России до сих пор не разработан, не узаконен и не внедрен в жизнь.

При приеме на службу и назначении на должность распространены испытания, направленные на установление профессиональных и личностных качеств служащих. Характерно, что отбор кандидатов на повышение по службе на основе системы заслуг не является обязательным для руководства. Главы государственных органов и их структурных подразделений имеют возможности повысить любого сотрудника. Для замещающих высшие административные посты по перечню президента, требующих специальных знаний и опыта, используются другие методы. В этом случае вакансии заполняются по

¹ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. Ст. 60.

решению специальной отборочной комиссии Федерального управления кадров, не предусматривающей конкурсных экзаменов.

В США очень внимательно следят за соблюдением порядка и правил отбора лиц на государственную службу и их служебного продвижения. В области кадрового менеджмента в рамках системы заслуг используются такие принципы, как объективность оценки персонала, профессионализм, компетентность, инициативность, креативность и др.

Административная теория и практика разработали и внедрили в американский кадровый менеджмент такое понятие, как *«запрещенная кадровая политика»*.

Свод законов США определяет основные требования к кадровой политике в сфере государственной службы:

- совершать или отказывать в совершении любого другого действия, если совершение или отказ в совершении такого действия нарушают какой-либо закон, правило или постановление, реализующие принципы «системы заслуг» либо непосредственно их касающиеся;
- назначать, нанимать или отстаивать назначение, наем на должность в государственной службе, продвигать или отстаивать продвижение по должности либо повышать или отстаивать повышение в должности любого лица, которое является родственником ответственного должностного лица, если должность замещается в том органе, в котором работает ответственное должностное лицо;
- совершать или отказывать в совершении кадровых действий в отношении любого служащего или кандидата на занятие должности в порядке наказания за публичное оглашение информации служащим или кандидатом на занятие должности, которая, как обоснованно считает служащий или кандидат, свидетельствует о нарушении какого-либо закона, правила или постановления, либо о неправильном управлении, растрате фондов, злоупотреблении властью, о наличии существенной и реальной опасности для благосостояния или угрозы для безопасности общества, если такое оглашение специально не запрещено законом и если такая информация не должна в соответствии с исполнительным приказом президента оставаться втайне в интересах национальной обороны или ведения международных дел;
- направлять сообщение Специальной комиссии Совета по вопросам защиты системы заслуг или генеральному инспектору, контролирующему деятельность соответствующего ор-

гана, либо ответственному должностному лицу информации, которая, как обоснованно считает служащий или кандидат, свидетельствует о нарушении какого-либо закона, правила или постановления; о неправильном управлении, растрате фондов, злоупотреблении властью либо наличии существенной и реальной опасности для благосостояния или угрозы для безопасности общества;

- совершать или отказываться в совершении действий в отношении служащего или кандидата на занятие должности в виде наказания за реализацию права на обжалование, которое установлено законом, правилом или постановлением;
- проявлять дискриминацию в отношении какого-либо служащего или кандидата на занятие должности за то поведение, которое не оказывает негативного воздействия на деятельность служащего или кандидата на занятие должности либо на деятельность других лиц, при условии, что положения данного пункта не запрещают соответствующему органу принимать во внимание достоверность и обоснованность обвинений служащего или кандидата на занятие должности в совершении ими преступлений по закону любого из штатов, Федерального округа Колумбии или Соединенных Штатов; о неправильном управлении, растрате фондов, злоупотреблении властью либо о наличии существенной и реальной опасности для благосостояния или угрозы для безопасности общества.

Законодательство США (Свод законов) достаточно четко формулирует понятие «запрещенная кадровая практика». Важно то, что характерные признаки запрещенной кадровой политики имеют правовую характеристику. В кадровой политике и практике ответственные должностные лица не имеют права:

1) проявлять дискриминацию в отношении какого-либо служащего или кандидата на должность по признаку расы, цвета кожи, вероисповедания, пола или национального происхождения; физических недостатков; семейного положения или политической принадлежности;

2) запрашивать или рассматривать любую рекомендацию или заявление, письменное или устное, касающееся любого лица, в отношении которого проводится разбирательство дела по кадровым вопросам, если такая рекомендация или заявление не основаны на личном знакомстве или на документах, представленных заинтересованным лицом, и если они не включают оценку трудовой деятельности лица, его подготовки, способностей или общей квалифика-

ции; оценку характера, лояльности или профессиональной пригодности этого лица;

3) принуждать лицо к политической деятельности (включая предоставление каких-либо услуг политического свойства) или совершать действия против какого-либо служащего или кандидата на занятие должности в виде наказания за отказ этого лица осуществлять такую политическую деятельность;

4) вводить в заблуждение любое лицо или умышленно чинить ему препятствия в осуществлении им права на участие в конкурсе при найме на службу;

5) влиять на какое-либо лицо таким образом, чтобы оно отказалось от участия в конкурсе на замещение какой-либо должности с целью улучшить или ухудшить перспективы других лиц при найме на службу;

6) оказывать предпочтение или предоставлять преимущество, не предусмотренное законом, или применять особые правила или постановления в отношении какого-либо кандидата на занятие должности (включая определение условий или характера конкурса либо требований к какой-либо должности) с целью улучшить или ухудшить перспективы других лиц при найме на службу.

Думается, что в кадровой политике Российской Федерации следует также законодательно ввести понятие «запрещенная кадровая политика» и утвердить строгие требования к отбору и продвижению управленческих кадров, основанные на принципах объективности и профессионализма.

В США большое внимание уделяется профессиональному развитию государственных служащих. Первые программы по подготовке государственных служащих США были введены в 1920-е годы по инициативе президента В. Вильсона, когда впервые была подчеркнута необходимость наличия у чиновников образования или квалификации в области государственного управления.

В США признана необходимость специального образования в области государственного управления по специальностям «Государственное управление», «Государственная политика», «Городское управление». В настоящее время по действующему законодательству квалификация государственных служащих повышается не реже одного раза в 3—4 года. Подготовка государственных служащих проходит на специальных государственных курсах руководящих кадров и в Федеральном административном институте (курсы переподготовки и повышения квалификации ежегодно проходят до 1 млн человек — треть состава федеральных государственных служащих). Курсы повышения квалификации организованы во всех министерствах и ве-

домствах. Особое внимание уделяется переподготовке руководящего состава государственных органов.

Главное учебное заведение — Высшая школа администраторов имени Дж. Вашингтона, в структуре которой шесть факультетов-отделений: поведенческие науки и информатика, административное управление, повышение квалификации работников министерств и ведомств, бухгалтерский учет и анализ административно-хозяйственной деятельности, управление здравоохранением, управление районным и городским хозяйством. На этих отделениях обучаются не только работники государственного аппарата США, но и специалисты других стран. При школе имеются курсы для повышения квалификации заместителей министров и государственных секретарей.

Правительство оплачивает расходы на обучение чиновников в американских университетах, школах и на различных курсах. При этом активно используется опыт обучения коммерческих фирм. Многие государственные администраторы обучаются совместно с менеджерами частных компаний. Происходит обмен управленческих кадров между государством и частными структурами.

26.4. Современный зарубежный опыт формирования кадрового резерва на государственной службе

В странах с развитой и социально ориентированной экономикой формирование резерва управленческих кадров уже давно поставлено на государственную основу. Наблюдается общегосударственный подход к работе с резервом кадров государственной службы. Потребность в кадровом резерве постоянно отслеживается, проводится общее планирование формирования резерва. Эта работа имеет как общие, так и специфические для каждой страны черты.

Во многих странах Европейского Союза (Великобритании, Греции, Германии, Дании, Испании, Люксембурге, Франции, Португалии) существует государственная система подготовки резерва государственных служащих. В ряде европейских стран отсутствует специальная подготовка резерва государственных служащих (например, в Италии и Нидерландах). Это связано со сложившимися в этих странах традициями государственной службы, когда резервист проходит стажировку на местах.

На Западе исторически сложились различные требования и критерии продвижения чиновников по службе. В Бельгии, Испании, Франции, например, продвижение по службе осуществляется исключительно на конкурсной основе. В Великобритании, Дании,

Германии оно зависит от стажа государственной службы, в США — от степени заслуг.

Для Российской Федерации весьма интересной представляется модель формирования резерва кадров и работы с ним, сложившаяся в настоящий момент в США.

Система подбора и работы с кадровым резервом государственных служащих США во многом основана на опыте кадровой работы ведущих североамериканских коммерческих фирм. Там утвердилась практика, когда вакантные рабочие места замещаются путем перемещения на них своих сотрудников в соответствии с их заслугами перед фирмой. Стратегия замещения должностей своими работниками требует их переподготовки. И компании не жалеют средств на эти цели. Речь идет прежде всего о таких известных корпорациях, как General Motors, General Electric, Microsoft.

Такая стратегия помогает компаниям вырастить квалифицированных и лояльных управленцев. Перспектива карьерного роста воодушевляет людей и заставляет их работать с удвоенной силой. Если руководители знают, кого из сотрудников целесообразно продвигать, компания не распыляет средства на обучение всех без разбора и не расходует их на поиск хороших менеджеров через кадровые агентства.

Суть технологии кадрового резерва в коммерческих фирмах проста: из сотрудников компании путем тестирования отбираются наиболее перспективные, которые через некоторое время при определенных условиях смогут занять управленческие должности. Кандидаты знают, что они на особом счету, и осведомлены о том, какие пробелы в образовании или личностные недостатки им нужно ликвидировать. Кроме уверенности в том, что будущие назначенцы получат хорошую подготовку, компания достигает и другую цель. Сотрудники этих компаний более лояльны и мотивируемы. Если деньги вкладываются в удачно выбранного человека, они с лихвой окупаются.

Система работы с кадрами в государственном аппарате США складывалась, развивалась и совершенствовалась в течение длительного времени, следовательно, опыт кадровой работы в государственном аппарате США представляет интерес для России, ищущей пути формирования и развития кадрового потенциала аппарата государственного управления.

Государственные должности США структурированы на 15 классов и особую номенклатурную группу высших руководителей. Продвижение по службе проходит на основании системы заслуг по результатам конкурса (экзамена на профессиональную зрелость).

Кадровый резерв для государственного аппарата США комплектуется на конкурсной основе из чиновников как изнутри органа государственной власти, так и со стороны.

Номенклатура высших руководителей — профессиональных чиновников США насчитывает около 8 тыс. человек. Комплектование и назначение на эти должности осуществляются при непосредственном участии Управления кадров президента. Чиновники государственного аппарата, являющиеся номенклатурой министерств и ведомств (1,5 млн человек), подразделяются на классы (1—15). Это специалисты и руководители нижнего и среднего звена государственного аппарата. Руководители среднего звена входят в 13—15-й классы.

Замещение должностей чиновников аппарата министерств и ведомств осуществляется на конкурсной основе. Конкурс проходит при наличии 5—7 кандидатов на должность. По результатам конкурса руководители министерств и ведомств могут назначить на должность любого из первых трех кандидатов, набравших наиболее высокие суммы баллов. Следует обратить внимание, что зачисление на государственную должность осуществляется после прохождения специальных государственных испытаний — экзаменов на профессиональную зрелость.

Продвижение государственных служащих также осуществляется на основе конкурсных экзаменов, однако повышение чина допускается только на один класс, причем с учетом выслуги лет.

Интересно ограничение, когда в кадровый резерв не может попасть лицо, двое близких родственников которого уже состоят на государственной службе, независимо от того, в каком ведомстве США они служат.

Существует особая группа Службы высших руководителей (СВР), возглавляющих крупные государственные программы, ключевые отделы и другие подразделения государственных органов. Здесь имеются свои особенности: в частности, нет деления должностей на классы; сняты ограничения, связанные с выслугой лет. В то же время в СВР руководители получают ряд дополнительных льгот, крупные материальные стимулы, которые устанавливаются при условии высокой оценки результатов служебной деятельности.

Отбор кандидатов в категорию высших руководителей осуществляется по квалификационным признакам, показателям результативности служебной деятельности и итогам квалификационных экзаменов в Управлении кадров. Применяется обязательный годичный испытательный срок работы в новой должности. В период испытательного срока нахождения на должности СВР на руководите-

ля не распространяются льготы, предусмотренные для данной номенклатурной группы.

Повышению эффективности служебной деятельности членов СВР активно способствует жестко регламентированная процедура ежегодной оценки. В оценке аттестуемого участвуют непосредственный руководитель, руководитель министерства и представитель Управления кадров.

Показательно, что в случае получения аттестуемым неудовлетворительной оценки его отчисляют из группы СВР, лишая права возвращения в СВР в будущем. Но продержаться долго в занимаемой должности при получении удовлетворительной оценки результатов служебной деятельности также невозможно, ибо предусмотрено, что получивший удовлетворительные оценки дважды в течение трех лет служащий также подлежит отчислению из СВР. Такой подход заставляет служащего постоянно пополнять свои профессиональные знания и повышать эффективность работы в занимаемой должности.

Управление кадров Президента США осуществляет методическое и организационное руководство подготовкой управленческих кадров для государственного аппарата. Оно имеет собственную сеть учебных заведений и центров подготовки, ориентированных преимущественно на повышение квалификации специалистов всех министерств и ведомств. Управление кадров также вырабатывает общие стандарты для работы с резервом и осуществляет методическое обеспечение и контроль за их соблюдением во всех правительственных ведомствах. В качестве положительного опыта следует признать то обстоятельство, что более половины служащих-резервистов проходят обучение внутри своего ведомства.

В США существует система дополнительной подготовки руководителей, намечаемых для резерва на выдвижение. Каждое министерство обязано готовить 40—60 кандидатов, обеспечивая проведение их обучения по трехнедельным программам.

Деятельность учебных заведений и центров управления кадров направлена на повышение квалификации руководителей среднего звена и высших руководителей. Здесь также предусмотрена подготовка руководителей по вопросам управления кадрами. Кроме того, для повышения квалификации лиц, включенных в СВР, существует Федеральный административный институт. Обучение проводится по трех- и семинедельным программам.

Повышением квалификации государственных служащих, зачисленных в кадровый резерв, занимаются также Вашингтонский институт управления, Институт государственной политики, Профес-

сиональный институт Американской ассоциации управления. Существуют центры проведения семинаров для административных работников. Здесь осуществляется обучение руководителей 13—15-го классов по конкретным областям знаний, а также подготовка резерва кадров для выдвижения в группу СВР.

Представляет интерес президентская программа интернатуры (стажировки) государственного управления, основной целью которой является подготовка молодых специалистов для поступления на гражданскую службу. Это кадровый резерв молодых специалистов. Ежегодно 250 выпускников высших школ на два года назначаются в федеральные исполнительные ведомства, начиная с должностей 9-го класса. Предусмотрено четкое планирование смены должностей в течение двух лет. Стажеры участвуют в целевых проблемных группах и проектах. Предусмотрено, что за период стажировки учащийся должен приобрести опыт не менее чем в трех областях: финансовое планирование, управление персоналом, управление государственными закупками или субсидиями. Кроме того, используется двух-четырёхмесячная стажировка в государственных органах штатов. Такой подход к формированию государственного аппарата дает возможность специалисту приобретать опыт работы, показывает ему перспективу продвижения по иерархии должностей.

Многое из американского опыта формирования кадрового резерва (например, основные принципы, формы и методы работы с персоналом) может быть использовано и в практике российской государственной службы.

Особо следует отметить подготовку лиц, зачисленных в кадровый резерв. Она отличается планомерностью, конкретностью, практическим характером. В профессиональной переподготовке государственных служащих, зачисленных в резерв на выдвижение, четко просматриваются тенденция развития государственной службы, поиск путей повышения эффективности в работе государственных служащих, все более ставится акцент на повышение роли лидера, постоянное совершенствование профессиональных навыков руководителей различных уровней. Жесткие требования, предъявляемые к государственным служащим, побуждают их постоянно повышать профессиональное мастерство, более эффективно выполнять должностные обязанности.

Многообразие обучающих программ позволяет планомерно повышать профессиональное мастерство чиновников с момента их поступления в органы государственного управления вплоть до занятия ими высших руководящих должностей. Программы строятся по

модельному принципу, что позволяет гибко адаптировать их к изменяющимся требованиям.

Определенный интерес представляют адаптационные программы. Обучение основано на проведении семинаров, где слушатели знакомятся с нормами деятельности и структурой органов государственного управления, особенностями организации служебной деятельности и процессов принятия решений. Семинары формируют общую основу знаний работников различных служб государственного управления. Осуществляется ряд функционально ориентированных программ, направленных на актуализацию и углубление знаний работников государственного аппарата в отдельных сферах, например изучение вопросов информационных технологий.

Опыт государственной службы и кадровой политики России

- 27.1. Государственная служба в царской России
 - 27.2. Карьерная политика и прохождение государственной службы в царской России
 - 27.3. Государственная служба в партийно-советский период
-

Современный этап государственного строительства в России тесно связан с анализом исторической практики формирования государственной кадровой политики и функционирования государственной службы в монархической и советской России.

История российской государственности и государственной службы — это непрерывный процесс совершенствования и реформирования аппарата государственной власти в целях более эффективного управления институтами государства и общества. Познать этот процесс — задача не только теоретического, познавательного, но и практического, политического характера.

Вопрос укрепления российского государства, повышения эффективности государственной службы является важнейшим на современном этапе государственного строительства. Задача создания эффективного государства может быть решена только при условии выработки и реализации верной кадровой политики государства и построения у нас современной системы государственной службы.

Изучение особенностей реформирования и развития системы государственного управления и кадровой деятельности в многовековой истории России представляется исключительно важным, поскольку помогает извлечь полезные уроки из исторического опыта и глубже понять современные проблемы государственного строительства.

27.1. Государственная служба в царской России

Рождение Российского централизованного государства и обеспечение его деятельности обусловили необходимость создания государственной службы. Формирование государственной службы России охватывает ряд различных по своему социальному характеру периодов и является результатом длительного исторического процесса.

Степень научной разработанности темы характеризуется наличием в отечественной историографии множества источников, раскрывающих содержание данной проблемы. История государства и государственной службы в России издавна привлекала внимание ученых. Данной проблеме были посвящены труды дореволюционных историков: В.Н. Татищева, М.В. Ломоносова, Н.М. Карамзина, С.М. Соловьева, Б.Н. Чичерина, В.О. Ключевского. Изучение вопроса истории государственной службы особенно интенсивно велось в конце XIX — начале XX в. усилиями таких государствоведов, как В.М. Гессен, Н. Нелидов, В.Н. Строев, Н.М. Коркунов, А. Яновский.

В современных условиях разработкой отечественного опыта строительства государственной службы и кадровой политики занимаются такие ученые, как Т.Г. Архипова, Т.П. Коржихина, В.Б. Макаров, В.П. Мельников, Р.Г. Пихоя, А.С. Сенин¹.

Становление, организация и функционирование государственной службы были предметом постоянного внимания досоветских государствоведов, посветивших проблемам государственной службы широкий круг исследований. В связи с важной ролью государственной службы для успешного функционирования государства понятны попытки ученых дореволюционной России определить содержание государственной службы, место этого института в структуре государства и системе власти.

В конце XIX в. ученые предприняли попытки дать определение понятию «государственная служба». Прежде всего государственная служба рассматривалась как совокупность отношений, возникающих между государством и лицами, которые являются его служащими и проводят в жизнь волю государства.

В другой трактовке под государственной службой понимались подчиненные интересам государства действия, осуществлявшиеся работниками государственных органов по распоряжению субъекта высшей власти или представляющих его должностных лиц. Посредством института государственной службы административные структуры выполняли возложенные на них функции в сферах общественной жизни.

Кроме того, государственная служба представлялась как отношение к государству лиц, которым поручалось исполнение обязанности постоянной деятельности по достижению определенных це-

¹ *Архипова Т.Г.* Российская государственность: опыт и перспективы изучения. — М., 1995; *Коржихина Т.П.* История и современная организация государственных учреждений СССР (1917—1972 гг.). М., 1977; *Коржихина Т.П., Сенин А.С.* История российской государственности. М., 1995; *Мельников В.П.* Государственная служба в России: исторический опыт. М.: РАГС, 2005; и др.

лей государства, для чего служащие наделялись необходимыми полномочиями и правами.

Некоторые авторы квалифицировали государственную службу как исполнение лицом по собственному его согласию и по назначению правительственной властью постоянной должности с определенными обязанностями в учреждениях государственного управления и служебной ответственностью, соединенное с получением жалования, выслугой чинов, знаков отличия и пенсии. Широкое признание в России досоветского периода получило определение государственной службы, данное известным правоведом Н.М. Коркуновым: особое публично-правовое отношение служащих к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной задачи государственной деятельности.

Цели и задачи государственной службы царской России содержали: обеспечение практической реализации функции и политики государства; установление прочной связи между государством и обществом; разработку условий и порядка приема кадров в административные органы и их продвижение по службе; нормативное регулирование прав, обязанностей и функций должностных лиц; определение политических, деловых и нравственных требований к служащим; поиск эффективных мер по стимулированию персонала и повышению его ответственности; формирование системы подготовки государственных служащих и т.д.

Государствоведы дореволюционной России постоянно обращались к понятию «государственная должность» и пытались дать ее определение с правовой, функциональной и организационной позиций. Некоторые авторы рассматривали государственную должность как совокупность практических действий служащего, которые они обязаны осуществлять для выполнения полученной им задачи управления в объеме их компетенции. По характеристике А. Яновского, государственная должность представляла собой постоянную и обязательную деятельность служащего по реализации одной из функциональных задач административного органа, для чего служащему устанавливаются необходимые полномочия, права и обязанности. Государственная должность всегда связана непосредственно или опосредованно с реализацией компетенции того административного органа, в котором она учреждена и которому подчинена.

Становление государственной статской (гражданской) службы потребовало разработки и утверждения *основных принципов* ее орга-

низации. В нормативных правовых актах XVIII—XIX вв., посвященных формированию и функционированию государственной службы, были определены важнейшие принципы ее организации. К ним относились полное соответствие действий чиновников законам российского государства; централизм в управлении основными сферами государственной жизни; обязательность решений вышестоящих учреждений и должностей; подконтрольность государственных органов и государственных служащих руководящим властным институтам; ответственность персонала государственных структур за порученный участок управления; иерархичность системы государственной службы.

Принципы организации государственной службы в России не могут быть оценены строго позитивно и дают основания для критического анализа. На организацию гражданской службы и формирование персонала административных учреждений не могли не оказывать негативного влияния авторитарный государственный строй, деление общества на сословия с различным правовым статусом, централизованность управления государственной жизнью, подчиненность общества государству и другие отрицательные явления, связанные с самодержавно-монархической формой правления в России.

Одна из особенностей процесса формирования государственной службы в самостоятельную отрасль заключалась в том, что ее становление происходило в обстановке утверждения централизованного государства. Первой характерной чертой нашей государственной службы был «этатизм» — активное вмешательство государства во все сферы жизни общества. Процесс становления государства ускорялся сложным внешнеполитическим положением страны. Актуальные задачи обороны от агрессивных соседей в условиях хозяйственной разобщенности областей, слабых товарно-денежных связей, территориальной рассредоточенности населения постоянно ставили царское правительство перед необходимостью скорейшей мобилизации людских и экономических ресурсов.

Эти обстоятельства обусловили возникновение специфической общественной организации, при которой каждое сословие населения могло сохранить себя лишь в том случае, если несло «службу» или «тягло» (налог) в пользу государства. Определенные обязанности в пользу государства выполняли бояре, дворянство, крестьянство, купечество, городской посадский люд и др.

Государство и общество были настолько тесно связаны между собой, что их фактическое слияние привело к утверждению в допетровской Руси XVI—XVII вв. «служилого государства» как особого типа государственности. Служилое государство определяло статус

основных социальных слоев и групп в общественной иерархии, официально закрепляло за ними те или иные служебные обязанности, что утверждалось законодательными актами, в частности известным Соборным уложением 1649 г.

Постоянно повышая роль административно-управленческих органов в жизни государства и общества как субъекта верховной власти, государь опирался на систему административных органов. В нее входили Боярская дума, отраслевые и территориальные приказы в центре, местные приказные избы, воеводские городские или уездные администрации, которые для решения их управленческих задач постоянно нуждались в «служилых людях» на различные должности.

Основным поставщиком «начальных» (начальствующих) людей на высокие должности был Государев двор, сложившийся в XIV—XVI вв. в результате слияния удельно-княжеских дворов с двором московских великих князей. Государев двор в рамках царской власти являлся определенным подобием центрального аппарата. Он был своего рода объединением высших государственных служащих вплоть до Петровских реформ начала XVIII в.

Входившие в Государев двор «служилые люди» делились на чины. В первую их группу входили думные чины Боярской думы, в том числе думные бояре, окольные, думные дворяне. Вторая группа состояла из придворных чинов — дворецких, казначеев, кравчих, постельничих и прочих. В третью группу входили московские чины, в частности стольники, стряпчие, «большие» дворяне, дьяки и другие.

На руководящие должности выдвигались люди преимущественно из высших слоев общества. Для боярских родов служебные чины определялись в зависимости от таких признаков, как древность или знатность рода. Поскольку большинство дворян принадлежали к титулованным княжеским родам, перешедшим на службу к московскому князю, то признак знатности приобрел приоритетное значение. Поэтому представители титулованных княжеских родов занимали, как правило, высшие государственные должности, причем относились к этому как к своему наследственному праву. Местничество мешало выдвижению на государственные должности талантливых управленцев. Попытка в 1682 г. отменить прием на службу по знатности и замещать вакантные должности на основе деловых качеств встретила яростное сопротивление титулованного боярства и успеха не имела.

Уроки раздробленности и «самостийности» удельных княжеств привели к тому, что московские князья и государи в XIV—XVI вв.

все более ориентировались на дворянство как основную социальную опору великокняжеской и царской власти. Дворяне, т.е. люди двора, обязанные князю военной службой и получившие за нее небольшие земельные поместья на правах владения, постепенно приобретали все больший политический вес и с XVI в. наряду с боярами составляли высший слой общества и важный источник выдвижения руководящих должностей для «государевой службы».

До конца XVII в. государственное управление не представляло собой единого механизма и государственная служба не была системной. Не было кадров государственных служащих. Становление государственной службы не могло быть одномоментным актом. В XVI в. и первой половине XVII в. еще доминировала практика временных служебных поручений. Но уже с середины XVII в. все более активно формировался институт постоянных служебных должностей в приказах и других государственных учреждениях того времени. В среде служилых людей происходила специализация по отраслям управления (финансы, военное дело, дипломатия, дело-производство и т.д.). Группа приказных, или служилых, людей таким способом эволюционировала в направлении будущего профессионального корпуса государственных служащих.

Она постепенно превращалась в особый слой, который постоянно занимался государственной службой и концентрировал в своих руках управление важнейшими сферами жизни государства.

В процессе формирования корпуса государственных служащих постепенно вырабатывались принципы подбора и расстановки чиновников, прежде всего компетентность в курируемой ими отрасли. Уже в петровском Генеральном регламенте 1720 г. президентам и вице-президентам коллегий вменялось в обязанность постоянно заботиться о том, чтобы канцелярии и конторы принимали на штатные должности лиц, основательно знающих поручаемое им дело.

Профессиональная подготовленность всегда была одним из главных требований, предъявлявшихся государственному служащему. Так, в рескрипт Александра I от 6 августа 1809 г. было включено указание руководителям министерств и ведомств, чтобы чиновники административных учреждений были «исполнителями сведущими», имели «твердое отечественное образование», продвигались по службе «действительными заслугами и отличными познаниями». В государственном служащем ценились глубокое знание доверенного участка управления и приобретенный при прохождении службы опыт.

В указах и постановлениях правительства о подборе служащих по профессиональным качествам это установочное положение вы-

ражалось в требованиях иметь на государственной службе чиновников, «ученых наукам», «знающих юриспруденцию». Рекомендовалось комплектовать административные учреждения «способными и учением образованными чиновниками», способствовать служащим в овладении теми науками, которые необходимы им для качественного ведения дел в рамках их должностных полномочий.

Среди принципов подбора кадров правительство придавало большое значение их «верности службе», последовательной защите ими интересов государства, полному подчинению государственной дисциплине, а не интересам и дисциплине какой-либо партии, общественной ассоциации или конкретному лицу.

В формировании служащих государственных органов неизменно использовался принцип подбора служащих по нравственным признакам. Многочисленные нормативные акты обязывали служащих соблюдать нормы морали, быть образцом высокой нравственности, следовать правилам добропорядочности, твердо стоять на позициях честности, не поддаваться искушению сребролюбия и мздоимства, воздерживаться от дурных наклонностей и поступков.

Разветвление государственного аппарата влекло за собой увеличение количества служащих. Прежние приказы состояли из 8—10 служилых людей. Во второй половине XVII в. возникли приказы со штатами в 50 человек. Таковы были Земский, Посольский, Стрелецкий, Разрядный и другие. В условиях формирования абсолютной монархии рост численности служащих шел довольно быстрыми темпами. С 1670-х годов и до конца века их количество в центральных административных учреждениях, т.е. в 36 приказах, удвоилось с 1785 в 1682 г. до 2739 в 1693 г. Что касается местного управления, то в городах высшим государственным должностным лицом был воевода. В своей деятельности он опирался на такое административное учреждение, как приказная изба. Всего в конце XVII в. в городах России действовали 302 приказные избы. В местных управленческих учреждениях работало в общей сложности 1918 человек. Общая численность служилых людей центрального и местного аппарата составляла около 5 тыс. человек¹.

Верхнюю группу приказных людей составляли думные дьяки. Эта группа формировалась из дворян, подьячих, «гостей». Ниже их на ступенях иерархической лестницы находились приказные дьяки. Они назначались главным образом из московских подьячих и городских дворян. Причем дворянская прослойка среди дьячества в течение XVII в. уменьшилась. Если в 1628 г. выходцы из дворян в

¹ Мельников В.П. Указ. соч. С. 54.

дьяческой среде составляли 79% их общей численности, то в начале 1680-х годов их доля сократилась до 53%¹.

Основная масса служилых людей состояла из подьячих, занимавших исполнительские должности в центральных и местных административных органах. Источниками пополнения этой категории управленцев являлись такие социальные группы, как городское дворянство, подьяческие династии, купцы и торговые люди, в известной степени духовенство. Для процесса кадрового обеспечения государственного административного аппарата России XVII в. было характерно формирование в городах особой, приказной среды, из которой комплектовались штаты административных учреждений. К этому времени относится возникновение самовоспроизводства приказной группы служилых людей.

Таким образом, еще в XVI — первой половине XVII в. в системе государственной власти не было строго оформленных структур. Государственное управление не представляло собой единого механизма, в котором часть находилась бы в тесной связи с целым. Служба постоянно делилась, дифференцировалась на виды. Разграничение военной и гражданской служб еще не завершилось, не выделилась и судебная ветвь власти. В итоге аппарат не представлял собой единую совокупность взаимосвязанных должностных лиц. Работники центральных приказов и местных приказных изб — приказные люди — были обязаны служить по приказу, т.е. большей частью не имели постоянной должности и в связи с возникновением той или иной управленческой необходимости могли получить поручение, характер которого в корне отличался от предыдущего. Долгое формирование государственных властных органов и их аппарата означало, как видим, столь же длительный и сложный процесс становления института государственных должностей.

Образование в конце XVII в. постоянных служителей приказов стало базой для возникновения в начале следующего века нового типа государственных служащих.

Особенностью государственной службы в России являлось то, что завершение ее становления, окончательное оформление этого государственно-правового института приходилось на время перерастания сословно-монархического строя в абсолютную монархию. Окончательно абсолютная, т.е. неограниченная, монархия утвердилась при Петре I. Это означало, что государь и его бюрократический аппарат приобрели полную юридическую независимость от общества. Такие атрибуты сословно-представительной монархии,

¹ Мельников В.П. Указ. соч. С. 54.

как Боярская дума, Земские соборы, прекратили свое существование, что было официально закреплено в государственных законах. В частности, в первый петровский Военно-административный кодекс 1712—1714 гг. была внесена статья, где было сказано: «Его Величество есть самовластный монарх, который никому на свете в своих делах ответу дать не должен».

В такой системе государственной службы служилые люди не могли иметь другого статуса, кроме статуса государевых слуг. Этот статус характеризовался следующими отличительными признаками:

- полной личной зависимостью от государя, передачей собственной карьеры и личной жизни на волю и милость государя;
- службой по приказу, по распоряжению свыше; беспрекословным принятием поручения, готовностью взять на себя обязанности той или иной должности в указанной сфере государственного управления и на указанной территории государства;
- отсутствием строго определенной управленческой специализации ввиду вхождения гражданской, военной и других видов службы в единую государеву службу, что порождало нестабильность служебного положения, приводило к резкой смене профиля должностей, увеличивало возможность оказаться в немилости у государя или непосредственного начальника и потерять должность.

Превращение службы в повинность, отбываемую в пользу государя и государства, требовало полного подчинения служилых людей государю. Не случайно уже в княжение Ивана III (1462—1505) сожитель даже высокого ранга в обращении к великому князю называл себя его холопом и подписывался уничижительным именем.

Поскольку государственная служба была повинностью, то уход со службы без согласия государя квалифицировался как преступление и преследовался законом. Так, известное Соборное уложение 1649 г. содержало специальную главу «О службе всяких ратных людей Московского государства». По Соборному уложению, бояре и воеводы не имели права отпускать служилых людей с государевой службы. Под страхом жестоких наказаний им запрещалось брать от просителей «посулы и поминки». Поскольку в то время гражданская служба еще не была отделена от военной, то наказания подобного рода распространялись на уход с любого вида государственной службы.

В условиях петровской абсолютной монархии характер государственной службы как повинности достиг максимума. Всему периоду царствования Петра I свойственны строгие меры, понуж-

давшие дворян нести государственную службу в качестве пожизненной повинности. В инструкции герольдмейстеру от 5 февраля 1722 г. Петр поручил обеспечить полный и точный учет государственных служащих, создать их общие списки по чинам, иметь детальную информацию о находящихся на службе, о временно свободных от службы, вести ведомости о дворянских детях, уровне их образования. Герольдмейстеру особо предписывалось следить, чтобы подлежащие государственной службе люди с помощью различных отговорок по городам «не укрывались», посредством всевозможных причин «по домам не прятались».

Все подданные государства предупреждались, что уклонение от военной или гражданской службы влекло за собой строгие наказания, в том числе «шельмование в публичном месте», реквизиция вотчин и поместий, перевод из высших чинов в низшие, полное исключение со службы и даже «натуральную или политическую смерть».

В силу специфики становления и укрепления российского централизованного государства с монархической формой правления в России утвердился тип государственной службы как обязательной повинности. Это тоже было особенностью российской государственной службы.

Обязательная государственная служба с сохранением определенных ограничений была отменена лишь манифестом Петра III от 1762 г. и Грамотой на право вольности и преимущества благородного российского дворянства Екатерины II от 1785 г. С восшествием на престол Александра I государственная служба окончательно превратилась из повинности в правовое отношение служащего с государственной властью, при этом деятельность государственных служащих по осуществлению функций административно-политических органов строилась на постоянной основе и регулировалась такими нормами, как обязанность, долг, необходимость, ответственность.

Таким образом, в истории императорской России был накоплен богатый опыт государственной службы. В тех условиях государственная служба понималась как:

- совокупность отношений между государством и лицами, которые являются его служащими и проводят в жизнь волю государства;
- подчиненные интересам государства действия, которые осуществляют работники государственных органов по распоряжению высшей власти;
- исполнение лицом, по собственному его согласию и по назначению правительственной властью, постоянной должно-

сти с определенными обязанностями в органах государственного управления и служебной ответственностью, соединенное с получением жалованья, выслугой чинов, знаков отличия и пенсии.

Основными принципами организации и функционирования государственной службы царской России были законность, понимаемая как полное соответствие действий чиновников законам Российской империи и воле государя; централизм государственного управления; строгая иерархичность государственной службы; ответственность государственных органов и чиновников за порученный участок управления; стабильность государственной службы.

Главными особенностями становления и развития государственной службы монархической России были:

- этатизм — доминирование государства во всех сферах жизни общества; государство как высшая ценность;
- служилое государство как особый тип государства и государственной службы;
- сословный (дворянский) характер государственной службы;
- государева служба — тип государственной службы как обязательной повинности (до второй половины XVIII в.).

Отличительными чертами государственной службы монархической России были служба государю и Отечеству, сословно-дворянский характер, обязательность службы (до Екатерины II), стабильность службы, достаточно высокий уровень нормативно-правовой регламентации службы, преимущественно патронатная система прохождения службы, закрытость, неподконтрольность обществу.

Весьма интересным и поучительным является отечественный опыт формирования и деятельности *органов управления государственной службой*. Еще в начале XVIII в. в процессе утверждения в России абсолютной монархии Петр I при формировании механизма управления государственной службой исходил из принципа единства государственной власти и государственной службы. На этой основе управление государственной службой должно было быть централизованным и единым.

Управление всей государственной службой император поручил Сенату как высшему административно-распорядительному органу и органу судебного надзора за исполнением законов. Для непосредственного управления служащими всех видов служб был создан Разрядный стол как структурное подразделение Сената, которое вскоре было переименовано в Герольдмейстерскую контору. В начале XIX в., в связи с увеличением численности чиновников, на смену Герольдмейстерской конторе пришел особый Департамент герольдии, или

Первый департамент Сената, на который была возложена функция управления государственной службой России, создания общероссийского банка данных о количественных и качественных показателях чиновного корпуса.

В середине XIX в. по инициативе императора Николая I была проведена модернизация системы управления государственной службой в целях ее дальнейшей централизации и усиления контроля. В 1846 г. при Первом отделении Собственной Его Императорского Величества Канцелярии создается Инспекторский департамент Гражданского ведомства. В его ведение входило: координация действий центральных и местных административных органов по осуществлению государственной политики, определение на службу классных чиновников, производство в чины, назначение на должности, перемещение, наблюдение за соблюдением правил прохождения службы и карьерой чиновников. Штат департамента состоял из 98 классных чиновников и канцелярских служащих.

За время своего существования (до 1858 г.) Инспекторский департамент сделал многое для повышения эффективности организации и функционирования российской государственной службы.

В 1858 г. либеральный император Александр II упразднил департамент и все вопросы, связанные с развитием гражданской службы, вновь перешли в ведение Первого департамента Сената. Но при этом вопросы стали решаться в губерниях, министерствах и ведомствах. Там были созданы специальные кадровые службы в лице департаментов общих дел.

Отсутствие единого управляющего центра, полномочия которого распространялись бы на все виды и уровни службы, заставили нового императора Александра III вновь заняться реформированием системы управления государственной службой. В 1894 г. был издан царский указ, согласно которому правительство возвращалось к централизованному управлению государственной службой. Был образован Комитет о службе чинов гражданского ведомства в составе Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. Он получил широкие полномочия, ведая вопросами приема, прохождения службы, назначая перемещения, награждения, увольнения чиновников с 1-го по 8-й класс.

В общую систему управления гражданской службой в то время были включены подразделения министерств и ведомств, в компетенцию которых входили служебные вопросы чиновников 7—14-го классов. На местах управление гражданской службой передавалось губернаторам и губернаторскими учреждениям. Их представления о назначениях на должности направлялись в Санкт-Петербург в Комитет о службе чинов гражданского ведомства.

Итак, к началу XX в. в России в ходе многочисленных реформ сложилась общероссийская система управления государственной службой во главе с единым координирующим и распорядительным органом — Комитетом о службе чинов гражданского ведомства, подчинявшемся первому лицу государства — императору.

Изучение темы показывает, что в дореволюционном российском опыте управления государственной службой было много положительных моментов:

1) с момента образования в России профессиональной государственной службы царское правительство рассматривало ее как важнейшее звено государства, требовавшее целенаправленного и систематического управления со стороны органов государственной власти;

2) создание специального механизма управления государственной службой царское правительство вполне обоснованно квалифицировало как объективную необходимость, определенную историческими особенностями политического и социально-экономического развития России, обусловленную непосредственными потребностями развития государственной службы;

3) субъектами управления государственной службой были государь как носитель верховной власти и высшие органы государственного управления в лице Комитета министров, Государственного совета и Сената, от которых исходили законодательные акты, регламенты, уставы, положения, правила, инструкции, определявшие цели, принципы, функции, организационные структуры системы государственной службы, формы и методы управленческой деятельности ее персонала;

4) в XIX в. управление государственной службой развивалось по линии его все большего усиления и централизации со стороны высшей власти, которая в конечном счете пришла к созданию специальных органов управления гражданской службой в лице Инспекторского департамента гражданского ведомства, а позднее — Комитета гражданской службы при Первом отделении собственной Его Императорского Величества Канцелярии, осуществлявших централизованное руководство гражданской службой на основе ее полного единства на всей территории России.

Во второй половине XIX в. право управления гражданской службой в рамках их служебной компетенции получили министерства и главные управления, областные и губернские правления. В результате в 90-е годы XIX в. в России сложилась стройная система управления гражданской службой, состоявшая из Комитета гражданской службы, отраслевых кадровых департаментов министерств и региональных кадровых структур управления гражданской службой.

27.2. Карьерная политика и прохождение государственной службы в царской России

Государственная политика в Российской империи характеризовалась жестким централизмом в подборе и расстановке чиновников государственного аппарата всех уровней и представляла собой стратегию российского монарха, его окружения и высших государственных органов страны по формированию, востребованию, расстановке и рациональному использованию кадрового потенциала Российской империи в целях укрепления государства и решения общегосударственных задач.

Ее характерными чертами были:

- этатизм и жесткий централизм;
- развитость нормативно-правовых и организационных основ;
- продворянская направленность, закрытость и недемократизм;
- единство для всей России;
- перспективность и стабильность, нацеленность на укомплектование профессиональными кадрами всех участков системы государственного управления;
- контроль и высокий уровень ответственности управляющих кадров;
- высокий нравственный ориентир — служение государю и Отечеству.

Карьерная политика была нацелена на подбор и расстановку профессиональных чиновников. Одной из ее основных задач являлось профессиональное развитие служащих, содействие в осуществлении служебного продвижения чиновников.

В соответствии с Табелью о рангах имевший чин служащий гражданского ведомства стал именоваться чиновником. Закон определял порядок приема на службу и ее прохождение от низших чинов к высшим. Основой служебного продвижения стали личные заслуги, способности, знания, опыт, профессиональная пригодность. Прежнему порядку замещения должностей по признаку знатности происхождения был нанесен тяжелый удар, но повторы этого традиционного порядка происходили и в послепетровское время.

Государственные служащие подразделялись на две основные группы. Первую группу составляли табельные чиновники 14 классов. Вторая группа объединяла государственных служащих, не включенных в список должностей Табели. Эта группа состояла из низших служащих, не вошедших в сетку 14 классов. Для них вводился институт «канцелярских служителей» как начальной ступени государственной гражданской службы.

Табель о рангах представляла собой законодательный акт принципиального значения для организации и функционирования государственной службы России. С введением Табели кардинально изменились принципы организации государственной службы, повысилась эффективность в решении масштабных и сложных задач государственного управления. С принятием этого закона было создано правовое основание для выделения государственной службы в самостоятельную сферу профессиональной административно-управленческой деятельности и формирования служащих в качестве особой профессионально-социальной группы.

Немаловажно и то, что сама государственная служба была поставлена на прочный юридический фундамент, регулировалась государственным законодательством и в меньшей степени зависела от текущих установлений субъекта верховной власти.

Табелью о рангах государь-реформатор создал мощный механизм регулирования государственной службы. Он действовал почти два столетия и, следовательно, имеет прямое отношение к крупным позитивным изменениям, которые происходили в политической, экономической, социальной, культурной и других сферах жизни российского общества XVIII—XIX вв.

Аппарат чиновников увеличивался вместе с территориальным расширением российского государства и усложнением государственного управления. В связи с петровскими административными реформами численность гражданских служащих возросла примерно до 5—6 тыс. человек. В середине XVIII в., по данным переписи Сената, в органах государственной власти на службе находилось 145 чиновников 1—5-го классов, 562 — 6—8-го классов и 1344 — 9—14-го классов. Наряду с этим в государственном аппарате числилось 5379 канцелярских служащих. Таким образом, общая численность гражданских служащих составляла около 7,5 тыс. человек.

Губернская реформа екатерининского времени 1775 г. с ее увеличением числа губерний до 50 сопровождалась дальнейшим расширением чиновничьего корпуса. Его общая численность в конце XVIII в. достигла 16 тыс. человек. Создание в соответствии с административными реформами 1802—1811 гг. 11 министерств с их аппаратом, неуклонное увеличение сети губерний, интенсивная бюрократизация государственного управления в николаевское и более позднее время и другие факторы обусловили дальнейший рост численности корпуса гражданских служащих.

За первую половину XIX в. произошло четырехкратное увеличение численности чиновников: к 1850-м годам она составляла почти 62 тыс. человек, в том числе 1691 человек имели чины 2—1-го клас-

сов, 8880 человек относились к чинам 8—6-го классов и 50 877 человек являлись чиновниками 14—9-го классов. В 1860-е годы состав гражданских служащих увеличился почти наполовину и превышал 90 тыс. человек. Активный рост численности чиновничества был характерен для второй половины XIX в.

В 1903 г. чиновничий корпус в России составлял почти 385 тыс. человек. Вместе с нетабельными «канцелярскими служителями» служащих гражданской службы было свыше полумиллиона человек. Характерно, что если в конце XVIII в. один чиновник приходился на 2250 жителей, то в 1909 г. это соотношение уже выражалось как 1 : 335. Словом, в течение XIX в. численность служащих государственных учреждений увеличилось в 7 раз. По отношению к общей численности населения страны в сравнении со многими европейскими государствами удельный вес корпуса государственных служащих России был незначительным. По данным на 1763 г., в Пруссии соответственно ее территории численность чиновников в 15 раз превосходила их численность в России. К началу второй половины XIX в. на 10 тыс. российского населения приходилось 12—13 чиновников, что в 3—4 раза меньше, чем в государствах Западной Европы¹.

Итогом петровских административных реформ стало четкое разграничение функций между отраслями управленческой деятельности. Эти реформы завершили процесс выделения гражданской службы в специальную отрасль государственного управления, ее обособление от военной и придворной деятельности.

Важным результатом указанных преобразований стал переход к постоянным должностям, их окончательное утверждение в государственном аппарате. Служебные поручения стали постоянными и нашли воплощение в институте государственной должности.

Прохождение государственной службы было поставлено на правовую основу. Прохождение государственной службы в то время (как и сейчас) включало в себя три составляющих этапа: прием на службу, нахождение на службе (служебная карьера), уход со службы (прекращение).

Прием на государственную гражданскую службу определялся правилами, которые включали в себя сословное происхождение, образование (уровень знаний), способности. Табель о рангах имела дворянскую направленность. Она отвечала интересам в первую очередь дворян, в которых абсолютная монархия видела свою основную социальную опору. Созданием преимущественно дворянской

¹ Мельников В.П. Указ. соч. С. 61.

по своему составу бюрократии петровский законодательный акт обеспечивал политическое господство дворянства. Генеральный регламент, Табель о рангах, более поздние уставы о гражданской службе предоставляли дворянам льготные права для получения тех или иных должностей в государственных учреждениях. Тем самым дворянству как правящему сословию обеспечивались политические преимущества и другие привилегии.

Однако укомплектовать управленческий аппарат только дворянами было невозможно. Возникла необходимость дополнить его способными выходцами из других сословий. Кроме дворян на классные должности разрешалось принимать детей из среды духовенства, детей не имевших чина канцелярских служащих, художников, купцов первой гильдии.

По признаку происхождения запрещалось принимать на гражданскую службу купцов второй и третьей гильдий и их детей, крестьян-вольноотпущенников и их детей, мещан и вообще лиц податных сословий, военнслужащих-отставников из числа недворян и нижних чинов и их детей, иностранных подданных, кроме ученых и учебных должностей.

Принцип сословного подхода при приеме на государственную службу формально был отменен только в начале XX в. В 1906 г., 5 октября, Николаем II был издан указ Сенату, согласно которому «российским подданным» предоставлялись, «безразлично от их происхождения», равные права в отношении государственной службы. Уставы делали исключение для лиц, окончивших университеты и некоторые другие учебные заведения. Тем самым расширялись сословные рамки государственной службы.

Привлечению недворян в административные органы способствовало уставное положение, согласно которому за получение первого классного чина 14-го класса служащему жаловалось личное дворянство, а 8-й класс иерархии гражданских служащих предоставлял права потомственного дворянства со всеми сословными привилегиями. Правда, для достижения этой привлекательной цели лицам недворянского происхождения приходилось преодолевать многочисленные барьеры. Для получения чина 8-го класса, в частности, сроки его выслуги в 9-м классе у чиновников из других сословий были в четыре раза дольше, чем у служащих-дворян. Причем получение статуса личного и потомственного дворянина все более усложнялось. В 1856 г. личное дворянство стало жаловаться только с получением чина 9-го класса, т.е. титулярного советника. Законодательными актами 1856 г. права потомственного дворянина давал уже 5-й класс, а позднее — даже 4-й класс иерархии чиновников.

Прием на административные должности связывался с определенным возрастом. Начало действительной службы допускалось с 16 лет. Право поступления на гражданскую службу имели лица, не ограниченные в правах по суду. Преимущественным правом занятия должностей в государственных учреждениях пользовались мужчины. Лица женского пола допускались к службе в учебном, финансовом, почтово-телеграфном и ряде других ведомств, но только на некласных (нетабельных) должностях.

Комплектование государственного аппарата проводилось официально независимо от национальной принадлежности и верования. В ст. 2 «Устава о службе гражданской» 1832 г. указывалось, что «различие вероисповедания или племени» не могут быть препятствием для приема на государственную службу. Однако на право поступления на гражданскую службу оказывали влияние известные принципы официальной правительственной политики: православие, самодержавие, народность. Отсюда исходили определенные ограничения для «инородцев».

Порядок приема на гражданскую службу требовал от кандидата на должность подачи прошения, представления ряда документов (в частности, об образовании) и заполнения типовой анкеты. В анкете он сообщал о своем происхождении, образовании и возрасте, отвечал на вопросы, не привлекался ли к судебной ответственности, не находился ли под надзором полиции др. При переходе из одного ведомства в другое чиновник представлял с прежнего места работы аттестат, в котором отмечались все занимаемые им ранее служебные должности.

Вступающие в государственную должность принимали присягу государю и Отечеству. В июне 1917 г. Петром I, в частности, был принят специальный указ «О присяге на верность службы», который предписывал привести к присяге чиновников Сената и коллегий, губернаторов, воевод и других «управителей и служителей». Присягу принимали члены возникших позднее Государственного совета, Комитета министров, Государственной думы, чиновники высших, центральных и местных органов государственного управления.

Порядок приема на штатные должности в административные органы предусматривал в ряде случаев прохождение претендентами на вакантные места специального испытательного срока. За это время выявлялись профессиональный уровень и общая подготовленность к исполнению должностных обязанностей. В Положении Комитета министров «О сроке для испытания способностей чиновников при принятии их на службу» (март 1853 г.) устанавли-

валось, что испытательный срок не должен превышать четырех месяцев.

С учетом сферы деятельности министерства разрабатывали собственные положения об испытаниях при приеме на службу. Подобного рода положение в 1846 г. было принято, например, Министерством народного просвещения. Оно касалось учителей уездных училищ, дворянских институтов и гимназий, приходских и начальных училищ, учителей иностранного языка, чистописания, рисования и черчения во всех учебных заведениях. Положением вводилось правило, согласно которому назначению на учительскую должность должны были предшествовать специальные испытания — общие или частные. Первые назначались для тех кандидатов на учительские места, кто не имел аттестатов об окончании учебных заведений. В этой связи они проходили испытания по всем предметам, входившим в их программу. Частные испытания проводились для лиц, получивших образование в одном из государственных учебных заведений. Они ограничивались предметами, преподавать которые намечались кандидаты на учительские должности.

Дополнительные условия выдвигались при приеме в центральные государственные органы. В 1837 г. Сенат запретил принимать сразу в департаменты и канцелярии министерств и главных управлений молодых дворян и выпускников учебных заведений, дающих право на классные должности в административных учреждениях. Для назначения на должности в центральные учреждения от них требовалась предварительная трехлетняя служба в губернских администрациях или приравненных к ним управленческих структурах.

Это требование не распространялось на должности в ведомствах иностранных дел, науки, здравоохранения и народного просвещения. Оно не касалось граждан, получивших ученые степени докторов, магистров и кандидатов, и вообще лиц, имевших право на производство в чины 8-го и 9-го классов.

В связи с исключительно высокой ролью государства в обществе в России утвердились одновременно две системы прохождения государственной службы — карьерная и патронатная. Дополняя друг друга, они характеризовались формированием стабильного корпуса карьерных служащих-чиновников, посвящавших всю свою жизнь постоянной службе в административно-политических органах и занимавших особое положение в обществе.

При этой системе служащие, получившие необходимую образовательную подготовку, делали карьеру, наращивая свой профессиональный потенциал и поднимаясь по иерархической лестнице чинов и должностей. С поступлением на службу чиновник связывал себя с государством определенными обязательствами.

В российском монархическом государстве с его традиционным волюнтаризмом начальства в решении служебной судьбы чиновников, при практическом отсутствии механизма защиты прав служащих на карьеру вряд ли субъект верховной власти имел разработанную карьерную стратегию. Деятельность по управлению корпусом государственных служащих свидетельствует о наличии лишь элементов карьерной стратегии государства.

К элементам карьерной стратегии можно отнести разработку законодательных основ, которые формировали и регулировали действие механизма реализации карьеры служащих наиболее высокого профессионального уровня, непрерывно повышавших знания и умения в избранной отрасли государственного управления. В связи со спецификой России одним из постоянных компонентов карьерной стратегии монархического правительства было обеспечение преимущественных условий для успешной карьеры представителям дворянства как правящего сословия.

Утверждение государственной службы карьерного типа в условиях государства, характерной чертой которого была бюрократизация государственного аппарата, имело одним из последствий то, что в практике государственной службы России большее распространение получило представление о карьере как продвижении вверх по чиновной иерархической лестнице. Широкое же понимание карьеры, включавшее в себя также последовательность этапов профессионального развития и постоянное повышение потенциала служащих как специалистов управления, не было доминирующим.

Узкое понимание карьеры было положено в основу всей досоветской правительственной карьерной тактики с характерным для нее механизмом осуществления карьеры. Этот механизм включал условия начала и прекращения службы, порядок ее прохождения, основания и процедуры повышения в чине и должности, технологию стимулирования служебного продвижения, контроль за повышением статуса в официальной иерархии при строгом соблюдении установленных правил и др.

В российском историческом опыте управления корпусом государственных служащих заслуживает внимания ряд моментов организации служебной карьеры.

Прежде всего представляет интерес практика правового регулирования карьеры. Со времени возникновения и официального признания чиновничества как особой категории государственных служащих в начале XVIII в. правительство активно создавало законодательную базу, посредством которой оно могло оказывать постоянное влияние на прохождение службы служащих всех уровней административно-политических органов.

Наряду с Табелью о рангах в нормативно-правовую базу, на основе которой регулировалась карьерная стратегия и тактика правительства, входили Основные законы Российской империи, петровский «Генеральный регламент, или Устав» (1720), «Устав о службе гражданской» (1832), «Положение о порядке производства в чины по гражданской службе» (1834), «Положение об инспекторском департаменте гражданского ведомства» (1846) и другие многочисленные нормативные акты верховной власти, Государственного совета, Комитета министров, Сената.

В комплексе основополагающих юридических документов о государственной службе значительную роль играла «Общая роспись начальствующих и всех должностных лиц Российской Империи». Она была составлена на основе именных указов Николая I от 31 мая и 20 ноября 1835 г. и вошла как приложение в Свод российских законов, изданный в 1857 г. Это расписание классов должностей усовершенствовало известную Табель о рангах, в которой имелось смешение распределенных по классам должностей и чинов.

Регламенты, положения и другие нормативные документы российского правительства устанавливали правовые, организационные и социальные основы формирования и функционирования корпуса государственных служащих. Они оказывали регулирующее воздействие на их служебную карьеру, определяли официальный статус должности на основании ее причисления к тому или иному классу и личный статус должностного лица в зависимости от чина и отмеченных государством заслуг в виде орденов, почетных званий и др.

Другим важным звеном опыта организации карьеры служащих является деятельность органов управления государственной службой, в компетенцию которых помимо широкого круга других проблем входило постоянное наблюдение и контроль за прохождением службы в соответствии с действующим законом.

Такие кадровые структуры, как Инспекторский департамент Первого отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, Комитет о службе чинов гражданского ведомства, департаменты общих дел министерств и ведомств, оказывали регламентирующее влияние на развитие карьеры служащих. Это влияние оказывалось на всех основных этапах, т.е. при поступлении на службу, ее прохождении с повышением в чинах и должностях при определенных объективных и субъективных обстоятельствах, прекращении государственной службы в форме отставки или увольнения.

Среди других элементов опыта организации карьеры в системе государственной службы России заслуживает внимания порядок

производства в чины и назначения на должности. Уже в указе Петра I были определены квалификационные требования, в соответствии с которыми чиновники могли рассчитывать на служебное продвижение. К ним относились: образование, прохождение службы от низших ее ступеней к более высокой, накопленные управленческие знания и умения, стаж работы на административных должностях, успешное исполнение обязанностей на предшествующих участках управления, заслуги перед государством при выполнении правительственных поручений и др.

В послепетровское время правила производства в чины и назначения на должности совершенствовались и получили более или менее окончательное оформление в «Положении о порядке производства в чины по гражданской службе» (1834), а затем в Уставе о гражданской службе. В этих документах устанавливалось два вида оснований для повышения по службе: «усердное и похвальное» отправление службы в порядке выслуги лет; особые отличия в делах для «пользы» государства, свидетельствовавшие «об особенных трудах и достоинствах» чиновника.

Служебная карьера первого типа была связана с тем, что при успешной службе и «доброй нравственности» служащие приобретали право на присвоение очередного более высокого чина за выслугу лет. Чиновники производились в чины с 14-го по 10-й класс через три года. Для приобретения чинов с 10-го по 5-й класс необходимо было прослужить четыре—шесть лет. Для представления к производству в чины выше статского советника, т.е. с 4-го по 1-й класс, какого-либо служебного срока не устанавливалось, и их пожалование полностью передавалось на усмотрение государя.

Особенность производства в чины за «отличия» состояла главным образом в сокращении срока службы в рамках соответствующих классов. Для «отличившихся» чиновников выслуга лет по сравнению с общим сроком уменьшалась при производстве в чины с 14-го по 9-й класс до двух лет. Сроки производства в чины за отличия с 8-го по 5-й класс сокращались на один год. Канцелярским служащим, не входившим в 14 классов, также предоставлялась возможность посредством длительной службы (12 лет и более) и с помощью «отличий» приобрести право на получение первого классного чина коллежского регистратора.

Сенат разрешал кадровым подразделениям министерств и губернских правлений выдвигать «отличившихся» на замещение вакантных должностей 14-го класса на конкурсной основе. Назначение на должность этого класса открывало перед бывшими канцелярскими служащими возможность для осуществления карьеры уже в составе классного чиновничества.

Если не учитывать комплекса объективных и субъективных факторов, влияющих на ход служебной карьеры, то в соответствии с установленными «Положением о производстве в чины» общими сроками служащие были в состоянии пройти службу с 14-го по 5-й класс включительно по выслуге лет за 24—26 лет.

В служебной карьере чиновников отчетливо различались вертикальная и горизонтальная карьеры, а также имели место сочетания первой и второй. В качестве примера вертикальной карьеры может быть представлен служебный путь известного деятеля екатерининской и александровской эпох Д.П. Трощинского. Вначале мелкий чиновник Малороссийской коллегии, затем заведующий канцелярией генерал-губернатора, советник Почтового управления, управляющий канцелярией коллегии иностранных дел, статс-секретарь (1793), директор почт и член Государственного совета (1801) и, наконец, министр юстиции (1814).

Показательна вертикальная карьера В.П. Кочубея (1768—1834): чиновник дипломатической миссии в Швеции, посланник в Турции, член коллегии иностранных дел, член Государственного совета, министр внутренних дел (1802), председатель департамента гражданских и духовных дел Государственного совета, снова министр внутренних дел. В.П. Кочубей, возведенный в графское и княжеское достоинства, завершил свою служебную карьеру в должности председателя Государственного совета (1827).

Достаточно широкое распространение получила практика горизонтальной карьеры. Она использовалась, в частности, в отношении губернаторов, вице-губернаторов, управляющих казенными палатами и целого ряда других должностей. Так, Т.И. Тутолмин, назначенный Екатериной II правителем Тверского наместничества (1775), затем находился во главе управления Новороссийского края (1779), был правителем Архангельского наместничества (1784), Минского и Волынского наместничеств (1795), правителем Подольского наместничества (1796) и генерал-губернатором этой области. Последней административной должностью в горизонтальной карьере Т.И. Тутолмина была должность московского генерал-губернатора (1806—1809).

Герой Отечественной войны 1812 г. генерал А.Н. Бахметев в послевоенный период значительное время работал на губернаторской должности в Нижнем Новгороде, Казани, Пензе и Симбирске. Видный администратор николаевского времени А.Н. Муравьев с 1828 г. был председателем иркутского губернского правления, позднее последовательно занимал должности тобольского губернатора и нижегородского губернатора¹. Посредством горизонтальной карьеры должностных лиц такого уровня правительство решало ряд вопросов кадровой работы, в том числе использовало опытных губернаторов для укрепления губернского

¹ Мельников В.П. Указ. соч. С. 75—76.

руководства в соответствующих регионах, расширяло их административный опыт на «трудных» губерниях, не позволяло «заболеть» местничеством, поощряло выдвижением на должности губернаторов в центральные губернии.

Какие факторы влияли на карьеру государственных служащих? В течение XVIII — первой половины XIX в. в служебной карьере огромную роль играло сословное происхождение. Уставы о гражданской службе того времени предоставляли дворянскому сословию льготные права для получения чинов и должностей. Для приобретения чина 8-го класса сроки его выслуги в 9-м классе у чиновников, вышедших из других сословий, были в 4 раза продолжительнее, чем у государственных служащих дворянского происхождения. Данные переписи чиновников 1754—1756 гг. показывают, что высшая бюрократия России, включавшая лиц 4—1-го классов, состояла главным образом из представителей потомственного дворянства. До середины XIX в. дворяне пользовались особыми преимуществами в получении чинов и должностей на государственной службе. И даже в конце 1850-х годов, несмотря на то что среди классных чиновников дворяне составляли лишь 30%, на их долю приходилось более 75% всех высших должностей. Все это свидетельствует о том, что правительство делало все возможное для сохранения командных постов государственного аппарата в руках дворянства и создавало им благоприятные условия для ускоренной карьеры. Сословные привилегии в прохождении государственной службы были формально отменены лишь в 1906 г.

Непременным требованием, которым определялось право поступления на государственную службу и служебного продвижения, являлось образование. Это требование становилось особенно приоритетным, когда страна вступала в периоды социально-экономических реформ и резко возрастала потребность в их кадровом обеспечении. Так было в ходе петровских и екатерининских реформ. Такое же положение сложилось в условиях реформирования государственного управления в первые десятилетия и во второй половине XIX в.

Правительство делало довольно решительные шаги по стимулированию чиновников к получению высшего и среднего образования. В указе «Об устройстве училищ» 1803 г. условием назначения на гражданскую должность, требующую юридических и других знаний, определялось окончание государственного или частного училища. Через семь лет, в 1809 г., появился еще более жесткий указ «О правилах производства в чины по гражданской службе и об ис-

пытании в науках для производства в Коллежские Асессоры и Статские Советники». По этому указу для получения чина коллежского асессора (8-й класс) все претендующие на данный чин должны были представить свидетельство об учебе в одном из российских университетов или успешном прохождении экзаменов по университетской программе.

Как подчеркивалось в указе, «никто не будет произведен в чин Коллежского Асессора, хотя бы и выслужил положенное число лет в Титулярных Советниках, если сверх отличных одобрений своего начальства, не предъявит свидетельство от одного из Университетов, что он обучался в оном с успехом наукам, Гражданской службе свойственным, или что, представ на испытание, заслужил на оном одобрение в своем знании»¹.

Высшее образование, согласно указу, стало одним из условий производства в чин статского советника (5-й класс). Одна лишь выслуга лет признавалась недостаточной для получения этого чина. В группу документов, на основании которых чиновник мог быть представлен к чину статского советника, были включены как обязательные: свидетельство о не менее чем десятилетней службе «с ревностью и усердием»; удостоверение о его работе, по крайней мере два года советником, прокурором или правителем канцелярии; аттестат университета «об успешном учении или испытании его в науках, Гражданской службе свойственных» и др.

Указ вызвал недовольство и прямое сопротивление со стороны бюрократии, усмотревшей в нем серьезное препятствие для гарантированного получения очередных чинов за выслугу лет. К тому же для практической реализации указа в большинстве губерний не было необходимых условий ввиду отсутствия университетов. Эти обстоятельства обусловили непоследовательность в выполнении указа, частые отступления от его требований при производстве в чины уже в царствование Александра I. В 1834 г. указ был отменен.

Следует отметить, что указ содержал противоречия, имел серьезные изъяны. Цель его состояла в том, чтобы государственные должности замещали образованные, профессионально подготовленные люди. Вместо этого на практике получилось, что испытания проводились не для приобретения права назначения на должности, а для получения более высокого табельного чина. Не случайно современники называли указ 1809 г. указом «об экзамене на чин». В целом отмена этого указа не способствовала повышению образования чиновничества. Напротив, она содействовала тому, что

¹ Цит. по: Мельников В.П. Указ. соч. С. 77.

многие должности замещались служащими, не имевшими профессионального профильного образования.

В целом же образование всегда было важным критерием степени пригодности к государственной службе. В «Положении о порядке производства в чины по гражданской службе» 1834 г. все чиновники подразделялись на три разряда: окончивших высшие, средние и низшие учебные заведения или получивших образование на дому. Для каждого разряда устанавливались разные сроки производства в чины. Причисленные к третьему разряду после сдачи необходимых экзаменов получали права прохождения службы второго, а затем и первого разрядов.

В практике формирования административного персонала заслуживает внимания то, что правительство поощряло поступление на государственную службу лиц с высшим образованием. Выпускники университетов, Высшего училища правоведения, Пажеского корпуса и ряда других специализированных высших учебных заведений начинали статскую (гражданскую) службу в чинах с 14-го по 9-й класс. Особо ценились выпускники Царскосельского лицея.

Благоприятные служебные условия создавались для лиц, получивших в университете ученые степени. По уставу о гражданской службе кандидаты наук принимались в административные органы с производством в чин не ниже коллежского секретаря, т.е. становились чиновниками 10-го класса. Вышедшие из университета с ученой степенью магистра получали в государственных учреждениях сразу чин 9-го класса и начинали службу в звании титулярного советника. Что касается граждан, пришедших на службу со степенью доктора, то специалисты такой квалификации становились чиновниками высшего 8-го класса и приобретали право потомственного дворянства.

Непременным фактором успешной карьеры государственных служащих был опыт административно-управленческой работы, приобретенный при последовательном прохождении службы от низших до все более высоких должностных постов. Уже в петровском Генеральном регламенте (1720) президентам и вице-президентам отраслевых коллегий вменялось в обязанность повседневно заботиться о том, чтобы в канцелярии и конторы принимались лица, которые обладали необходимыми знаниями и опытом по профилю вакантной управленческой должности.

Это положение было законодательно закреплено, в частности, правительственным указом 6 августа 1809 г. «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках для производства в Коллежские ассессоры и Статские советники».

В указе устанавливалось, что служащие могут быть представлены к упомянутым чином не иначе как при «полной выслуге положенных лет» и в неразрывной связи со «свидетельствами об отличном усердии и делах, особенного одобрения заслуживающих».

Стаж работы, чины и должности обязательно учитывались в таком элементе карьеры, как награждение орденами, присвоение почетных званий. Служащие государственного аппарата, занявшие в карьерном продвижении по крайней мере должности 8—5-го классов, за тридцатипятилетнюю службу награждались орденами Святого Владимира 4-й степени, а за меньшие сроки — орденом Святой Анны 3-й степени. Длительное «беспорочное и продолжительное служение» отмечалось Знаком отличия беспорочной службы разных степеней.

На служебную карьеру оказывала влияние степень соответствия деловых качеств тому типу чиновника, который отвечал требованиям системы управления самодержавной власти. В атмосфере административно-бюрократической управленческой системы кроме профессиональных знаний, опыта управленческой работы, организаторских способностей особое значение приобретали исполнительность, «усердие» в выполнении распоряжений вышестоящих органов и должностных лиц, неукоснительное соблюдение порядка реализации указов, полное подчинение воле начальства, недопущение какого-либо отклонения от приказов свыше.

По признанию видных деятелей реформаторской эпохи 1860—1870-х годов министра внутренних дел П.А. Валуева и военного министра Д.А. Милютина, оставивших дневниковые записи, в условиях авторитарно-бюрократического аппарата с его культом вышестоящего начальника чиновник мог рассчитывать на успешную карьеру в том случае, если полностью отказывался от самостоятельности в суждениях ее и сосредоточивал свои знания и способности на реализации указаний начальства¹. Для карьеры в большей степени нужны были не профессиональная эрудиция, не творческое собственномыслие и организаторский потенциал, а способность к повиновению, безоговорочная исполнительность, согласие с ролью механизма в машине государственного аппарата, умение приспособиться к мышлению, воле и стилю высших чиновников.

Одним из факторов последовательного продвижения по службе и в целом удачной карьеры были близость к начальствующим должностными лицам, особенно к царствующему дому, способность удостоиться их покровительства. Так, Д.П. Трошинский был обязан своей успеш-

¹ Мельников В.П. Указ. соч. С. 81.

ной карьерой покровительству екатерининского канцлера А.А. Безбородко. Звезда М.М. Сперанского начала подниматься при участии князя А.Б. Куракина и графа В.П. Кочубея. Исполнительность, работоспособность, умение организовывать дело были бы недостаточны для блестящей карьеры А.А. Аракчеева (ставшего в 26 лет генерал-майором, в 30 лет — графом, в 39 лет — военным министром) без его близости к Павлу I и Александру I. Их благосклонность к себе он умел сохранить в течение всего царствования этих монархов. Попад по рекомендации Н.М. Карамзина в поле зрения Николая I, чиновник управления Министерства внутренних дел Д.Н. Блудов сделал завидную в глазах современников карьеру. В 1826 г. Д.Н. Блудов — товарищ министра народного просвещения, в 1828 г. — главноуправляющий в Министерстве внутренних дел, в 1832 г. — министр внутренних дел, в 1856 г. — председатель Государственного совета и Комитета министров. В отмеченных выше успешных служебных карьерах, как и в сотнях других, наряду с общими для всех факторами большое, если не решающее, значение имело покровительство «властей предрешающих»¹.

В общей сложности комплекс факторов, определявших характер карьеры государственных служащих, был шире выше отмеченных. До первой половины XIX в. большой вес имели размеры земельных владений дворян, принадлежность к титулованному аристократическому роду, наличие у чиновников, особенно высшей бюрократии, почетных российских орденов.

В связи с появлением новых отраслей хозяйства и развитием рыночных отношений задачи государственного управления все более усложнялись, и поэтому в карьере служащих возрастало значение фактора профессионализма. Острая потребность в специалистах вынуждала министерства и ведомства назначать многих лиц на ответственные должности в обход жестких правил о гражданской службе. В частности, в конце 1880-х годов министр финансов добился назначения С.Ю. Витте директором департамента железнодорожных дел (4-й класс), что согласно правилам было «не по чину», поскольку до этого выдвижения новый директор имел чин лишь 9-го класса. Таким образом, факторы карьеры государственных служащих влияли на нее во взаимосвязи, но разное время отдельные факторы имели различный удельный вес.

Организация прохождения службы включала в себя такую ее ступень, как освобождение чиновников от занимаемых должностей, основанное на нормативно-правовой базе. Каждый служащий имел право просить об отставке в любое время. В увольнении не могло быть отказано, кроме тех случаев, когда чиновники были обязаны

¹ Мельников В.П. Указ. соч. С. 82.

прослужить в государственных учреждениях определенный срок. После подачи прошения служащий продолжал исполнять должностные обязанности до решения вопроса об его увольнении в вышестоящих инстанциях. Уходящим со службы по собственному желанию предоставлялось право просить о производстве их в следующий чин, если они выслужили положенное по уставу число лет.

Вместе с тем положения и уставы о гражданской службе давали начальствующим лицам полномочия увольнять служащих с работы без их прошения об отставке. Причинами увольнения могли быть несоответствие занимаемой должности, недобросовестное отношение к служебным обязанностям, преступления по службе, нарушение нравственных норм и другие. В 1849 г. Комитет министров принял специальное положение «О порядке увольнения гражданских чиновников за неспособностью».

По этому положению руководство министерств, ведомств и учреждений получило право увольнять служащих не за проступки или предосудительное поведение, а «единственно по неспособности к занимаемому месту». Правда, в документе разъяснялось, что признанные «неспособными» чиновники не исключались полностью из системы государственной службы. В их аттестатах указывалось, что они уволены именно с последней занимаемой ими должности «для определения к другим делам». Такого рода запись давала право назначения на другие должности в данном или другом министерстве.

В соответствии с нормативным актом Комитета министров 1851 г. подлежали увольнению со службы чиновники, совершившие должностные преступления. При этом приказом по гражданскому ведомству за тяжкие преступления они на основе судебного приговора «исключались со службы» с запрещением дальнейшего их использования в административных учреждениях. Другие служебные преступления влекли за собой «отрешение» или «удаление от должности». Последнее наказание лишало чиновников права поступать на государственную или общественную службу в течение трех лет. В случае обращения чиновников об определении на какую-либо должность после трехлетнего срока ведомства, принявшие эти ходатайства к рассмотрению, могли ответить на них положительно только после предварительного согласия Инспекторского департамента императорской канцелярии.

Наряду с этим чиновники подлежали увольнению с работы и в том случае, если начальство признавало их «неблагонадежными». В ноябре 1850 г. Николай I утвердил «Порядок увольнения от службы и определения вновь в оную неблагонадежных чиновников». Зачисление тех или иных служащих в разряд «неблагонадеж-

ных» полностью отдавалось на усмотрение начальства. Выводы о неблагонадежности мотивировались признаками, которые не были четко определены и тем самым создавали возможность для произвола и злоупотреблений. Основанием для подобной квалификации чиновников могли быть должностные преступления и проступки, неспособность к исполнению обязанностей.

Администрации предоставлялось также право увольнять служащих по подозрению в виновности, «которая не может быть доказана фактами». Служащие могли потерять работу и в том случае, если у начальства возникали сомнения в их «верности службе» или предположения об их связи с тайными обществами и вообще по причине «убеждения начальства» в том, что эти чиновники почему-либо неблагонадежны. В связи с последними мотивами начальству давались полномочия «увольнять по своему усмотрению и без просьбы их», «во всякое время года», причем в аттестатах служащих не указывались причины увольнения.

Жалобы уволенных «неблагонадежных» чиновников и их просьбы о восстановлении в прежних должностях предписывалось оставлять без внимания и не принимать к рассмотрению ни в Сенате, ни в Комиссии прошений. Эти чиновники могли быть приняты на другую службу под личную ответственность руководителей ведомств и учреждений и только по согласованию с Инспекторским департаментом императорской канцелярии.

Заслуживает внимания система назначения на должности и продвижения по службе в зависимости от степени и профиля образования, профессионального опыта и выслуги лет, деловых и нравственных качеств, особые заслуги перед государством. Представляют интерес принесение присяги при поступлении на гражданскую службу, практика испытательного срока, введение специальных экзаменов перед утверждением в должности, учреждение института «кандидатов» на выдвижение и изучение ими предстоящей сферы управления, обязательное происхождение всех служебных степеней в чиновной иерархии, порядок увольнения со службы.

В то же время нельзя не видеть, что практика подбора и выдвижения на должности несла на себе печать официальной политики и находилась под тяжелым прессом бюрократической управленческой системы. Организация приема на службу в государственный аппарат исключала равный доступ граждан к государственной службе, лишала права работы в административных органах целые сословия, не допускала гласности в процедуре замещения вакантных мест и, следовательно, не была демократической.

На этой почве возникли и распространились следующие пороки государственной службы и кадровой политики: сословность в под-

боре, расстановке, служебном росте чиновников; отсутствие равно-го доступа граждан к государственной службе; закрытость выдвижения и назначения на должности; широкое распространение протекционизма при приеме в административные учреждения, производстве в чины. Очевидными недостатками монархической кадровой политики и деятельности были их недемократизм, диктат власти, закрытый характер, неподконтрольность обществу.

27.3. Государственная служба в партийно-советский период

В советский период в сфере управления деятельностью государственного аппарата страны произошли кардинальные изменения, связанные прежде всего с изменением государственного строя, т.е. с Октябрьской революцией 1917 г. Формирование кадров органов государственной власти полностью и окончательно перешло в руки правящей коммунистической партии большевиков.

Характерным было то, что строительство государственного аппарата, подбор и расстановка кадров советских учреждений стали исключительной прерогативой партии. При этом правовой институт государственной службы был упразднен. Но государственная служба фактически существовала как организационный и социальный институт.

С середины 1920-х годов центральным органом управления советской государственной службой стал Учетно-распределительный отдел ЦК ВКП(б). Этому органу предписывалось заниматься подбором и расстановкой кадров «комсостава по предприятиям и по трестам, по хозорганам на местах и в центре, в советах и в партии». Реализации данной цели в наибольшей степени соответствовал номенклатурный подход к подбору и расстановке управленческих кадров.

С 1920-х годов и до момента отстранения КПСС от государственной власти реальными органами управления советским государственным аппаратом были организационные отделы комитетов партии — от райкома до ЦК. Именно они на подведомственной территории занимались отбором, подготовкой, расстановкой руководящих административных, хозяйственных и других кадров. Несмотря на ряд негативных моментов, правящей партии удалось сформировать кадровый корпус органов государственной власти, который в течение нескольких десятилетий обеспечивал решение политических и экономических задач советского государства.

Большевики, придя к власти, сумели в довольно короткий срок создать дееспособную систему государственного управления. В соот-

ветствии со своими доктринальными установками они создавали управленческий механизм — государственную службу, способную осуществить намеченные политические и социально-экономические преобразования. В Советском Союзе постепенно утвердился административный институт государственной службы, хотя официально термина «государственная служба» не существовало. Государственный аппарат находился под неослабным контролем партийно-советской номенклатуры в лице правящей политической элиты в Политбюро и ЦК ВКП(б) — КПСС и первых секретарей ЦК республик, обкомов на местах. В условиях партийного диктата использовалась «трудовая модель» функционирования государственного аппарата, при которой отношения государственной службы сводились к обычному трудовому найму и регулировались различными правовыми актами не административно-служебного, а трудового права.

В советском опыте организации государственной службы наряду с очевидными недостатками и слабостями содержится и немало рациональных элементов, к которым следует присмотреться. Это целенаправленность, организованность, централизм, первоначальный демократизм. Отрицательные черты советского опыта — отрицание государственной службы как правового института, слабость и неразработанность нормативно-правовой базы деятельности госаппарата, гипертрофия классового подхода и государственной идеологии, полная закрытость государственной службы. Принцип равного доступа к государственной службе был объявлен буржуазным.

Одним из главных путей повышения эффективности государственного управления в Советском Союзе была целенаправленная государственная кадровая политика. Советское руководство, и особенно И.В. Сталин, прекрасно понимало, что профессионально подготовленные кадры — важнейший государственный ресурс, по своему значению не уступающий материально-техническому или сырьевому ресурсу.

Приоритетными направлениями государственной кадровой политики в СССР являлись:

- формирование и укрепление политической группировки партийного вождя, обеспечивавшей политическое руководство страной;
- военно-кадровая политика, заключающаяся в подборе и расстановке высших военных кадров;
- кадровая политика в хозяйственно-экономической сфере;
- укрепление и развитие партийно-советского аппарата, т.е. старшей и средней номенклатурной категории кадров.

Основателем партийно-советской кадровой политики был Сталин, который умело использовал кадровый метод в реализации за-

дач и функций государственного управления. В 1920—1930-е годы, возглавляя Учраспредотдел и секретариат ЦК ВКП(б) и курируя кадровые вопросы в партии, Сталин сумел в борьбе со своими политическими конкурентами устранить старую «ленинскую гвардию» и сформировать свою кадровую группировку в лице управляемого Политбюро. Кадровая политика была, по мнению специалистов, одной из самых сильных сторон Сталина как государственного деятеля. Выдвинутый в 1930-х годах сталинский лозунг «Кадры решают все» заключал в себе одну из главных основ партийно-советской модели государства и идей кадровой политики, служил неотъемлемым атрибутом административно-командной системы управления.

Сталин и его окружение прекрасно понимали, что от умения подобрать и расставить руководящие кадры на ключевых участках деятельности зависят результаты проводимой ими государственной политики. При этом наряду с кадровым не забывался и институциональный механизм государственного управления. Сказав, что «кадры решают все», Сталин для решения возникавших проблем тем не менее постоянно создавал и реорганизовывал новые организационные структуры, упраздняя старые.

Пристальное внимание партии к кадрам было не случайным. Непосредственно управляя обществом, они воздействовали на него как разработкой нормативно-правовых актов, так и содержанием, и стилем своей работы. Поэтому подбор кадров был одним из самых главных направлений работы партийных комитетов, их организационных отделов.

Сразу же после взятия в стране власти большевики заявили о своей монополии на кадры государственного аппарата. Эта ситуация сложилась не случайно. Большевики столкнулись с проблемой: государственный аппарат императорской России полностью саботировал их решения, а своего аппарата у них, естественно, не было. Ленинский тезис «каждая кухарка может управлять государством» оказался популистским и несостоятельным. Поэтому для того чтобы заставить старых специалистов в области государственного и муниципального управления хорошо работать, необходимо было их либо купить, дав им большую заработную плату и пайки, либо поставить под жесткий карающий контроль большевистских комиссаров. Новая власть использовала оба эти пути. Но акцент был сделан на второй — контрольно-карающий. В конце концов коммунисты поставили государственный аппарат под свой строгий контроль, образовав единый советский партийно-государственный аппарат, скрепленный идеологией, корпоративными интересами, льготами и страхом.

Советскому государству необходимо было время от времени производить ротацию своей партийно-советской элиты, но демократический механизм обновления руководящих кадров в СССР не был отработан даже теоретически. Это наряду с другими причинами обуславливало периодическую раскрутку маховика кадровых репрессий в стране. Репрессии как метод кадровый политики прекратились только при Л.И. Брежнев.

Оценивая состав советских партийно-советских и хозяйственных кадров, следует отметить такие их характерные черты:

1) авторитарный, командный, волевой стиль управления. Твердость, безжалостность, решимость, жесткость, доходившая до жестокости, были характерными чертами советских кадров;

2) преданность партии, советской системе и ее партийным вождям, которая соединялась с уважением и страхом перед высшим начальством, но не столько верность номенклатуры коммунистическим идеям, сколько преданность первому лицу в государстве и партии;

3) малообразованность, довольно низкий культурный уровень и догматизм мышления советских кадров. В совокупности с отсутствием опыта следует их недостаточная компетентность и непрофессионализм.

В основе государственной кадровой политики в СССР лежал *номенклатурный* принцип. Все назначения на руководящие административные, хозяйственные, высшие военные и правоохранные посты проводились через ЦК ВКП(б). ЦК коммунистических партий союзных республик, обкомы, горкомы и райкомы партии имели свою номенклатуру.

Номенклатура представляла собой перечень руководящих должностей, при замещении которых требовалась санкция соответствующего партийного комитета. В номенклатуру ЦК, обкомов, горкомов и райкомов партии входил соответствующий реестр руководящих должностей не только работников партийных органов, но и всех государственных органов и организаций — управленческого аппарата, правоохранных органов, судов, ведомства иностранных дел, учреждений социокультурной сферы, средств массовой информации и пропаганды. В номенклатуру были включены руководящие работники общественных организаций — комсомола и профсоюза как кадрового резерва партии. В нее входили руководящие кадры всех отраслей народного хозяйства вплоть до директоров и главных инженеров даже небольших предприятий, ректоры вузов, директоры НИИ, академических театров и т.д. Все они в зависимости от должностного уровня проходили утверждение через секретариат или бюро соответствующих комитетов партии.

Корпус советских ответственных работников ранжировался на три категории. В первую категорию входили все ответственные руководители советских органов, в том числе народные комиссары (с 1946 г. — министры), их заместители, члены Президиума Верховного Совета СССР и исполкомов Советов, начальники главных управлений, управлений, заведующие отделами. Ко второй категории были отнесены советские служащие со специальными знаниями и опытом, занимавшие соответствующие должности в министерствах или исполкомах Советов. В третью группу вошли служащие без специальных знаний, в основном работники обслуживающего персонала.

В советское время особое внимание уделялось вопросам подготовки советско-партийных кадров и формированию *резерва управленческих кадров*. Еще в годы Гражданской войны в 1920 г. в ЦК и губкомах РКП(б) были образованы специальные учетно-распорядительные отделы, ставшие первыми органами, которые наряду с другими проблемами кадровой политики решали вопросы формирования резерва кадров. В ЦК партии Учраспредотделом руководил Сталин.

Внимание уделялось не только партийно-советским, но и хозяйственно-административным кадрам. Так, IX съезд РКП(б) в 1920 г. поставил задачу организовать при отдельных предприятиях курсы промышленной администрации, на которых способные рабочие обучались бы администрированию без отрыва от производства.

Вначале кандидаты в кадровый резерв выдвигались низовыми партийными организациями. Однако постепенно начинала ослабевать демократическая тенденция выдвижения резерва управленческих кадров и роль в этом первичных партийных организаций. С одной стороны, власть требовала выдвигать на руководящие посты беспартийных представителей рабочих и крестьян, с другой стороны, давала указания направлять членов партии во все беспартийные организации и осуществлять их перемещение так, чтобы они «не были затерты, не были пешками».

Постепенно формировались квалификационные требования к кандидатам на должности. Особую роль играли членство в партии и партийный стаж. Например, согласно резолюции XI съезда партии (1922) «О проверке и обновлении руководящих организаций профсоюзов» в ходе решения задачи обновления состава руководящих профсоюзных органов для губкомов и ЦК необходимо было исходить из того, что «партийный стаж для секретарей и председателей центральных органов должен быть не ниже дооктябрьского 1917 г., для членов президиумов —

не менее 3 лет, в губпрофсоветах для секретарей и председателей — не менее 3 лет, для членов президиума — не менее 2 лет». Таким способом через кадровый резерв шел процесс «втягивания» в партийно-советскую службу и единую политическую систему профсоюзных организаций.

На X Всероссийской конференции РКП(б) партийным органам предписывалось разрабатывать на основе постановлений партийных съездов, инструкций ЦК, а также местного опыта планы систематического выдвижения работников и перемещения кадров. Общую линию коммунистической партии по подбору и расстановке управленческих кадров изложил на конференции Сталин. Главным критерием при подборе будущего советского руководителя было умение проводить в жизнь директивы партии. Главным принципом формирования управленческих кадров был принцип преданности партии и ее руководителям.

В процессе формирования авторитарной политической власти и строительства соответствующего государственного аппарата, слияния партийных, государственных и общественных структур ставилась задача «иметь достаточное количество кадров инструкторов по управлению страной» и «иметь опытных агентов не только в центре, но только в тех местах, где обсуждаются и решаются вопросы, но и в тех местах, где решения проводятся в жизнь».

В ноябре 1925 г. ЦК партии были приняты новое Положение о порядке подбора, назначения работников и переработанная номенклатура должностей. Последняя состояла из двух списков: первый включал должности, на которые руководители назначались постановлением ЦК, а второй — должности, назначение на которые проводилось с согласия Орграспредотдела ЦК. Так, в период с апреля 1922 по апрель 1923 г. через Орграспредотдел было назначено 10 351 человек.

С начала 1930-х годов подготовка резерва для партийных и государственных органов проходит в системе созданных партийно-советских школ и коммунистических университетов. Основными требованиями к кандидатам на государственную службу являлись преданность марксистской идеологии, безоговорочное подчинение партийной дисциплине и профессиональная подготовка в конкретной отрасли народного хозяйства.

Резервом руководящих партийно-государственных работников низшего звена становятся выпускники вузов и средних специальных образовательных учреждений, а также производственники-коммунисты, прошедшие переподготовку в рабфаках.

Сталинский лозунг «кадры решают все» стал идейной и организационной основой формирования резерва «сталинских выдвиженцев».

В сталинские и послесталинские времена все функции по решению кадровых вопросов, включая и работу с резервом кадров

государственного и партийного аппарата, взял на себя аппарат партийных органов — организационные отделы партийных комитетов всех уровней. На высшем уровне кадровыми вопросами занимался секретариат ЦК партии во главе с секретарем ЦК по кадрам (при Сталине это был Г. Маленков). При этом фактически была запрещена публикация статистических данных о кадровом составе и кадровом резерве и методах работы с ними.

В послевоенные годы в материалах съездов ВКП(б) — КПСС и в постановлениях ЦК КПСС уделялось большое внимание вопросам работы с резервом управленческих кадров. Однако система подбора и выдвижения работников на руководящие должности оставалась прежней — номенклатурной. После XX съезда КПСС работа по централизованной подготовке резерва руководящих кадров усилилась. В июне 1956 г. ЦК КПСС принял специальное постановление «О мерах по дальнейшему улучшению подготовки руководящих партийных и советских кадров». В соответствии с ним на базе трехгодичных партийных школ было создано 30 межобластных и межреспубликанских высших партийных школ с четырехгодичным сроком обучения, дававших высшее партийно-политическое образование. Для подготовки партийных и советских работников сельских районов в 1956—1958 гг. были созданы 52 советско-партийные школы.

Это имело свои позитивные результаты. Речь шла о научной обоснованности, планомерности и комплексном подходе к учету потребностей партийных и советских органов в руководящих кадрах и реальных возможностях данного коллектива в подготовке резерва. В планах социального развития коллективов, планах работы с кадрами, как правило, один из разделов предполагал осуществление комплекса мероприятий по подготовке резерва кадров. При всех положительных моментах этой работы были и негативные проявления: формализм, бюрократизм, протекционизм.

Характерной особенностью кадровой политики в советскую эпоху было то, что за годы советской власти высокими темпами шло развитие ведомственного госаппарата страны. Так, если по Конституции СССР 1924 г. было образовано 10 общесоюзных и союзно-республиканских наркоматов, по Конституции 1936 г. — уже 23, а в 1940 г. их было более 50. На 1 января 1983 г. Закон о Совете Министров СССР закрепил перечень отраслевых органов государственного управления, в котором насчитывалось 84 министерства и ведомства. Это обстоятельство отражалось и на работе с резервом управленческих кадров.

Особенным для государственной кадровой политики в СССР было то, что работа по подбору и расстановке кадров была целена-

правленной и имела довольно стройную организационную структуру. Вместе с тем формы и методы подбора и подготовки кадрового резерва постепенно приходили в состояние застоя. В первую очередь это касалось номенклатуры.

После октябрьского 1964 г. пленума ЦК КПСС, смещения Н. Хрущева и смены части политической элиты в кадровую политику были внесены коррективы. В 1965—1985 гг. ЦК КПСС принял около 40 постановлений, направленных на совершенствование кадровой работы. Но общие прогрессивные призывы в области работы с руководящими кадрами не подкреплялись созданием организационного механизма их претворения в жизнь и политической волей.

К началу 1970-х годов вопрос о формировании кадрового резерва как самостоятельный еще не был выделен из общего русла работы с кадровым составом. Кадровый резерв не был установлен как правовой институт, не был определен и статус лица, включенного в резерв управленческих кадров.

Вместе с тем была хорошо налажена система профессионального обучения кадров для их выдвижения на руководящие партийно-советские и хозяйственные должности. В 1970-е годы политбюро ЦК КПСС была поставлена задача улучшения профессиональной подготовки и переподготовки руководящих кадров различных уровней. В том числе:

- квалифицированных кадров теоретических работников (Академия общественных наук при ЦК КПСС);
- руководящих партийных и советских кадров центрального и республиканского, краевого, областного звена с отрывом от работы (Высшая партийная школа при ЦК КПСС, 12 республиканских и межобластных высших партийных школ);
- руководящих партийных и советских кадров республиканского, краевого и областного звена без отрыва от работы (Заочная высшая партийная школа при ЦК КПСС);
- руководящих партийных и советских кадров для сельских районов (21 советско-партийная школа);
- профсоюзных кадров (Московская и Ленинградская высшие школы профдвижения);
- комсомольских работников (Высшая комсомольская школа при ЦК ВЛКСМ).

Интересен опыт ротации и подготовки такой категории кадров, как институт инспекторов партийных органов. Эта должность была кадровым «трамплином» для перспективных ответственных работников. Как правило, секретаря горкома партии, проявившего себя положительно, назначали инспектором ЦК компартии союзной республики, который курировал одну или

две области. В процессе приобретения необходимых знаний, навыков и опыта в работе его выдвигали на руководящий областной уровень. Он продвигался по карьерной лестнице до секретаря или второго секретаря обкома с дальнейшей ротацией из одной области в другую, а затем — в аппарат ЦК КПСС или ЦК компартии союзной республики.

Не была забыта работа по подготовке руководящих хозяйственных кадров. В 1970 г. при Государственном комитете по науке и технике СССР был создан Институт управления народным хозяйством, который занял особое место в системе обучения, в том числе в системе повышения квалификации руководящих кадров страны — как хозяйственных, так и административных. Первый прием слушателей был осуществлен в 1971 г. Основным контингентом слушателей института стали руководящие кадры органов государственного управления — министры союзных и республиканских министерств, их заместители, начальники главных управлений и управлений министерств и ведомств (союзных и республиканских), руководители крупных производственных организаций (объединений, трестов, предприятий). Институт стал учебным заведением, ведущим в системе подготовки и повышения квалификации кадров руководителей и единственным, осуществляющим обучение руководящих работников органов государственного управления по вопросам организации производства и планирования хозяйственной деятельности с применением экономико-математических методов и вычислительной техники.

К проведению занятий часто привлекались министры, их заместители и другие работники правительственного аппарата, ведущие ученые и практические работники. Была установлена периодичность обучения (не реже одного раза в пять лет) и его продолжительность (от одного до трех месяцев в зависимости от конкретного контингента обучаемых).

Открытие Института управления народным хозяйством СССР практически явилось началом системного обучения руководящих работников органов государственного управления. В 1977 г. Институт управления народным хозяйством СССР вошел в состав вновь организованной Академии народного хозяйства (АНХ) при Совете Министров СССР. Продолжительность обучения в Академии при переподготовке составляла 2 года, ежегодный прием — 100 человек, верхний возрастной предел слушателей Академии — 45 лет.

Фактически с этого времени и началась последовательная профессиональная переподготовка руководящих работников и специалистов для высших органов государственного управления (работни-

ков аппарата Правительства СССР, союзных республик, союзных и республиканских министерств и ведомств) и подготовка резерва для выдвижения на высшие руководящие должности.

За 10 первых лет существования в АНХ прошли обучение более 1000 человек. Практически это был хороший резерв кадров для выдвижения на вышестоящие должности в государственном аппарате. Многие из выпускников академии были назначены на должности заместителей министров союзных министерств и ведомств, министров и заместителей министров министерств и ведомств союзных республик, руководителей крупных структурных подразделений министерств и ведомств. Наличие такого мощного резерва кадров давало возможность своевременно заполнять вакантные должности в государственном аппарате подготовленными, высококвалифицированными руководителями.

В 1970-х — начале 1980-х годов в работе с кадрами осуществлялся курс на стабилизацию кадрового корпуса. Отсутствие кадровой ротации привело к кадровому застою. За пятилетие после 1966 г. ежегодно ротировалось не более 10% работников высшего эшелона власти, причем, как правило, они передвигались вверх или на равнозначные должности. Данное обстоятельство негативно влияло на состав и методы формирования кадрового резерва, закрывало путь для молодых управленцев.

Стал выработываться механизм формирования резерва кадров среднего управленческого звена. В ряде министерств начал практиковаться трехступенчатый отбор кандидатов на должности. Характерно, что резерв формировался на конкурсной основе — это был конкурс документов. Сначала формировался резерв на каждом предприятии (для включения в резерв требовалось, чтобы претендент имел высшее образование, трехлетний стаж работы, обладал определенными способностями, в частности проявлял деловитость, отличался хорошим здоровьем). Потом объединенная комиссия министерства и экспертов выявляла с помощью собеседований и с учетом результатов в решении производственных задач наиболее подготовленных специалистов из резерва для включения в резерв — действующий или перспективный. На последнем этапе каждый претендент утверждался на коллегии министерства.

В 1970—1980-е годы на съездах КПСС постоянно подчеркивалось значение создания надежного резерва руководящих кадров. Это линейные и функциональные руководители и специалисты, обладающие способностями к руководству, отвечающие требованиям, предъявленным к руководителям соответствующего уровня, подвергшиеся аттестационному отбору, прошедшие или проходящие систематиче-

скую целевую квалификационную подготовку, включая стажировку для тех, кто не имеет опыта управленческой деятельности.

Каждый кандидат на должность, зачисленный в резерв, знал, на какую должность его готовят. Резерв должен быть достаточно мобилен, так как были возможны отклонения от планов продвижения кадрового состава руководителей. Состоящие в резерве на выдвижение в случае необходимости должны выполнять различные функции и занимать различные должности, а не только те, в резерве на которые они находятся.

В условиях горбачевской перестройки основные направления кадровой политики были разработаны и в декларативном плане изложены на январском 1987 г. пленуме ЦК КПСС. Было определено, что работа с кадрами должна строиться по комплексному перспективному плану, основными структурными элементами которого являются определение реальной потребности в руководящих кадрах; выявление подходящих работников и включение их в резерв; изучение и оценка качеств резервистов; обучение и воспитание резерва; планомерное перемещение и продвижение кандидатур, находящихся в резерве; контроль и проверка необходимых качеств работников на конкретном участке.

Однако в целом обучение кадров государственного управления в бывшем СССР не носило всеобщего характера. Помимо Академии общественных наук при ЦК КПСС, Высшей партийной школы и Академии народного хозяйства имелись специализированные учебные центры. Но они были предназначены не для всех министерств и ведомств.

Обучение руководящих работников аппарата министерств и ведомств осуществляли в основном ведомственные и межотраслевые институты повышения квалификации или спецфакультеты (например, спецфакультет Новосибирского государственного университета). Так, на Всесоюзный институт повышения квалификации руководящих работников и специалистов по труду и социальным вопросам (ВИПК) Госкомтруда СССР была возложена обязанность обучать руководителей и специалистов управлений (отделов) по труду, денежному содержанию и социальному развитию министерств и ведомств. Всесоюзный институт повышения квалификации руководящих работников и специалистов материально-технического снабжения Госнаба СССР занимался обучением руководителей управлений (отделов) министерств, ведомств и их заместителей и специалистов этой сферы деятельности.

Руководящие работники центральных аппаратов Минфина СССР, финансового, страхового, банковского аппарата союзных республик повышали свою квалификацию во Всесоюзном межотраслевом инсти-

туте повышения квалификации финансово-банковских работников, в котором обучение осуществлялось по 62 специализациям.

Таким образом, опыт свидетельствует, что основными принципами государственной кадровой политики и формирования партийно-государственного аппарата в советский период были:

- принцип партийного руководства советскими и хозяйственными органами и их кадрами. Партийный билет был своего рода рекомендательным письмом для выдвижения на руководящие государственные должности;
- принцип подбора кадров по политическому признаку, т.е. принцип «классового подхода» при формировании кадров государственного и партийного аппарата;
- принцип «политической зрелости» выдвижаемых и работающих кадров, трактуемый как верность марксизму-ленинизму, верность партии и ее вождям;
- командный принцип формирования руководящих кадров партийно-государственного управления;
- сочетание принципа личной преданности с подбором и расстановкой кадров по профессиональным и деловым качествам;
- принцип постоянной ротации кадров, перемещения их с советской на партийную, комсомольскую работу и наоборот;
- тайный, закрытый, номенклатурный характер кадровой политики и кадровой деятельности.

Анализ кадровой политики советского периода показывает как негативные, так и положительные ее черты. В частности, главными недостатками советской государственной кадровой политики были партийный монополизм на кадровую политику и кадры, идеологизированность кадровой работы и тайный номенклатурный подход к ней, подбор кадров только по принципу идейной или личной преданности, слабость нормативно-правовой базы и правовой нигилизм.

Положительным являлось то, что тогда была налажена планомерная подготовка руководящих партийных, административных и хозяйственных кадров через систему профессионального образования и различных курсов. Была отработана система выдвижения и подготовки кадрового резерва. Позитивной была практика последовательного прохождения партийно-советскими чиновниками всех ступеней государственной или партийной службы. Вызывает интерес механизм ротации руководящих кадров, остановившийся в годы застоя. В советский период существовал определенный механизм партийно-государственного и общественного контроля за руководящими кадрами.