

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение

**САРАТОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

**им. Н.Г. Чернышевского**

**Учебно-методическое пособие**

**по курсу «Государственная служба в регионе»**

**Храмова О.В.**

**Саратов**

**2011**

В нормативных документах, утвержденных Министерством образования Российской Федерации по подготовке специалистов-регионоведов, основное внимание уделяется не только предметам общегуманитарным, социально-экономическим, математическим, естественнонаучным, но и предметам специализации, к которым относится «Государственная служба в регионе».

Цель учебно-методического пособия состоит в оказании помощи студентам при изучении задач и проблем государственной службы в период возрождения российской государственности, глобальных изменений в политической, экономической и социальной сферах. Переход на рыночные отношения и демократические ценности, формирование новых органов государственной власти в регионах определили необходимость преобразования всей системы государственной службы. Основным документом в реализации всех преобразований стал федеральный закон Российской Федерации «О Государственной гражданской службе Российской Федерации» №79 от 27 июня 2004 года, вступивший в законную силу с 1 февраля 2005 года.

В учебно-методическое пособие «Государственная служба в регионе» входят две лекции и глоссарий (словарь терминов). Это пособие поможет получить студентам дополнительные знания по теории и практике, определить дальнейший свой жизненный путь в деле возрождения Великой России.

## Оглавление

Лекция 1. Государственная гражданская служба, как наука о государственном управлении.	4
1.1. Объект и предмет науки государственной гражданской службы.	4
1.2. Концепции гражданской службы.	7
1.3. Методы и модели управления гражданской службой.	7
Лекция 2. Государственная гражданская служба в Российской Федерации	11
2.1. Социально-политическая основа гражданской службы.	11
2.2. Особенности гражданской службы.	13
2.3. Системность гражданской службы.	15
Глоссарий	17

## **Лекция 1. Государственная гражданская служба, как наука о государственном управлении.**

1. Объект и предмет науки государственной гражданской службы.
2. Концепции гражданской службы.
3. Методы и модели управления гражданской службой.

### **1.1. Объект и предмет науки государственной гражданской службы.**

Государственная административная власть в России называлась по-разному. Поэтому определенную сложность представляет использование нормативных документов по предмету исследования. До мая 2003 г. аппаратные структуры всех государственных органов, а также воинские и правоохранительные подразделения именовались государственной службой.

Но после принятия Федеральным Собранием Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ она была поделена на три вида: государственная гражданская служба, военная служба и правоохранительная служба. Поэтому при цитировании документов всегда следует иметь в виду данную особенность.

Государственная гражданская служба — это специфический социально-правовой институт, реализующийся в аппаратной деятельности работников государственных органов, без которой невозможно не только нормальное функционирование, но и само существование государства. Эффективная гражданская служба служит ключевым фактором прочности государственной власти, ее авторитета и высокого динамизма. Она призвана решать целый комплекс задач: обеспечивать единство законодательного процесса и императивов (лат. настоятельных требований) правоприменения в работе над документами; профессионального сопровождения формирования правового поля при осуществлении целей и задач государства; создания политически и

юридически благоприятных условий для реализации каждым человеком своих конституционных и социальных прав, свобод и интересов.

Понятие «государственная гражданская служба» употребляется в двух смыслах: во-первых, для обозначения объективного процесса регулирования (упорядочения) административной (аппаратной) деятельности государства, а во-вторых, для выделения науки и учебной дисциплины об этом процессе.

Государственная административная власть в дальнейшем изложении будет называться так, как она называется в тех законах, которые будут анализироваться. Понятия «государственная служба» и «государственная гражданская служба» не синонимы (и это будет показано в дальнейшем), но в историческом плане они нередко отождествляются.

В настоящее время исследования в области теории государственной гражданской службы как за рубежом, так и у нас в стране группируются вокруг четырех основных направлений: 1) деятельностно-функционального; 2) структурно-институционального; 3) кадроведческого; 4) административного менеджмента. Каждое из этих направлений имеет многообразное содержание и может быть поделено еще на ряд поднаправлений, у каждого из которых есть своя специфика.

*Деятельностно-функциональное* направление основное внимание уделяет выяснению специфики гражданской службы как профессиональной деятельности, структурированию этой деятельности в соответствии с социальными потребностями, дифференциации гражданской службы в зависимости от ветвей и уровней власти на различные функции, выработке результативных технологий подготовки, принятия и выполнения управленческих решений, совершенствованию технологий информационного обеспечения гражданской службы, улучшению документооборота и хранения документов.

Предметом исследования *структурно-институционального* направления являются процесс формирования государственного аппарата по различным ветвям и уровням власти, координация его деятельности по горизонтали и вертикали, структурирование государственного управления, формы учреждения государственных должностей гражданской службы, аппаратная иерархия, а также отношения между аппаратом и политическим руководством, аппаратом и группами давления, аппаратом и населением, аппаратом и общественным мнением.

В задачу *кадроведческого* направления входит обычно изучение различных моделей коллективного или индивидуального поведения гражданских служащих, отношений руководителей и подчиненных в аппаратной иерархии, вопросов служебной карьеры, профессиональной подготовки гражданских служащих, оптимальных форм приема и увольнения с гражданской службы, правового статуса и экономического обеспечения гражданских служащих, административно-политической элиты, стиля деятельности персонала гражданской службы, управления кадрами гражданской службы.

Направление *административного менеджмента* — самое молодое и, судя по всему, самое трудное. Оно пытается эффективные управленческие технологии предпринимательской деятельности адаптировать к специфике гражданской службы, чтобы интересы населения стали основной заботой государственного аппарата, а для этого рекомендует внедрить в него рыночную динамику.

Таким образом, теория гражданской службы — это одна из научных и учебных дисциплин, основное внимание в которой уделяется деятельности специфической группы управленческих работников — гражданских служащих. Содержанием данной науки является процесс формирования и функционирования государственного аппарата (администрации) как особой и необходимой части государственного управления, а также его участие в

подготовке, процедурах принятия и реализации решений государственных органов.

## **1.2. Концепции гражданской службы.**

В настоящее время сформировались две основные концепции государственной (гражданской) службы — политическая и правовая. Хотя политическая концепция доминирует в отечественной теории и законодательстве, сторонники правовой концепции весьма плодотворно специализируются на производстве вторичной (неоригинальной) литературы — учебников, популярных книг и статей по государственной службе. При этом одной из центральных идей всех этих работ является утверждение, что государственная служба является «публичным социально-правовым институтом», а по научной своей принадлежности, несомненно, относится к номенклатуре юридических специальностей.

Государственная (гражданская) служба как вид профессиональной деятельности возможна и действительно происходит только в системе государственного управления, которое использует не только правовые, но и нравственные (моральные) регуляторы. В особенности моральные нормы широко используются именно в государственной гражданской службе. На этом основании вполне возможно утверждение, что государственная (гражданская) служба есть не только публично-правовой, но и публично-нравственный институт. В некоторых государствах (например, в США, Украине, Казахстане) выработан специальный этический кодекс для гражданских служащих. При этом правовая и нравственная составляющие ни сами по себе, ни в совокупности не играют какой-либо определяющей доминирующей роли в гражданской службе.

## **1.3. Методы и модели управления гражданской службой.**

Для эффективной деятельности в системе государственных отношений чрезвычайно важны используемые для этого методы и модели управления.

Методом обычно называют систему регулятивных принципов духовной или материальной деятельности человека. Он определяет пути и способы достижения цели, подхода к познанию и преобразованию действительности. Методы тесно связаны с деятельностью человека, вытекают из нее и вместе с тем служат средством ее построения и регулирования.

Специфика науки в значительной мере связана со спецификой того метода, который берется в качестве базового, основополагающего. Для управленческих наук, в том числе и теории гражданской службы, в качестве такового обычно выступает деятельностный метод. Деятельностный метод обычно нацелен на то, чтобы сформулировать и проанализировать по преимуществу исходные (базовые) проблемы данного вида управления, опираясь при этом опять-таки не на все богатство и многообразие познавательных методов, а главным образом на те, которые связаны с деятельностью (системным, функционально-структурным, единством исторического и логического, восхождением от абстрактного к конкретному и обратно и т.д.). Следовательно, деятельностный метод в управлении является обобщенной и систематизированной совокупностью знаний об исходных принципах упорядочения связей и взаимодействий в обществе и окружающем его мире.

Среди множества разновидностей государственного управления особое место по своей роли и значимости занимают субординация, реординация и координация. Они имеют всеобщий характер и являются свойствами таких носителей социального управления, как социальный субъект и социальный объект, а также социальный род и социальный индивид.

Субординация, реординация и координация выступают базовыми взаимно обуславливающими и взаимно дополняющими моделями управления гражданской службой. Причем если взаимодействие субъектов и объектов регулируется принципами как субординационного, так и



координационного управления, то все виды родоиндивидуального взаимодействия регулируются принципами координационного управления.

Субординацией (лат. *subordinatio* — соподчинение) называется такая модель гражданской службы, при которой осуществляется вертикальное упорядочение, а один из элементов государственного органа или один из взаимодействующих органов играет роль ведущего, определяющего начала в деятельности всех остальных. Вместо сорасположения здесь действует соподчинение. Один элемент в составе государственного органа или отдельный государственный орган в составе взаимодействия руководит другими и подчиняет их себе. Такой характер присущ управленческим процессам во взаимодействии, например, государственных органов исполнительной власти. В гражданской службе субординация — это система должностного подчинения, основанная на правилах служебной дисциплины.

Данные правила определяются ведомственными положениями, инструкциями, другими нормативными актами. При субординации каждый служащий подчиняется не только своему непосредственному, но и последовательно всем вышестоящим руководителям данного ведомства. Важнейшими особенностями субординации как вида управления гражданской службой являются следующие: 1) в условиях этих связей одни государственные органы оказывают направляющее воздействие на другие, вследствие чего последние начинают выполнять функции, которые им раньше не были свойственны; 2) значительное изменение функций зависимыми государственными органами способно привести к изменению их совокупных характеристик и даже качеств в целом; 3) новые функции и новые качества государственных органов создают предпосылки для возникновения новых субординационных зависимостей, отличающихся еще большей сложностью.

В блоке с субординацией целесообразно упомянуть и такую модель административного управления, как реординация (лат. reordination — переподчинение). Реординацией обычно называют такую модель государственного управления, при которой осуществляется правовое переподчинение одного органа другому или одних сторон, частей и элементов какого-либо государственного органа другим, как по горизонтали, так и по вертикали. О реординации пока мало что известно в науке. Вместе с тем она является постоянным спутником не только координации, но и субординации. Например, в России в настоящее время в системе государственного управления все силовые министерства переподчинены президенту, тогда как раньше они были в прямом подчинении у Председателя Правительства. Аналогично представительства ряда министерств и ведомств в субъектах Федерации также переподчинены теперь руководителям субъектов Федерации. Под влиянием актуальных факторов подобные переподчинения осуществляются постоянно. И эта практика характерна не только для государственного управления, но и для всех других видов социального управления.

Координацией (лат. coordinatio — сорасположение) называется третья модель гражданской службы, при которой осуществляется горизонтальное упорядочение, а стороны, части и элементы одного и того же государственного органа или взаимодействие нескольких государственных органов характеризуются тождественностью, равновеликостью. Например, взаимодействие департаментов внутри министерств или министерств между собой имеет характер координации, основные принципы которой закладываются распоряжением соответствующего министра или постановлением правительства.

## Лекция 2. Государственная гражданская служба в Российской Федерации.

1. Социально-политическая основа гражданской службы.
2. Особенности гражданской службы.
3. Системность гражданской службы.

### 2.1. Социально-политическая основа гражданской службы.

Государственная власть помимо внешнего разделения по вертикали и горизонтали внутри себя функционально делится еще на две части — известный принцип дихотомии государственной власти: на работников, осуществляющих политическую власть в государственных органах, и на работников, осуществляющих в этих же органах административную власть или гражданскую службу. Понятие «администрация» происходит от латинского «служить для». При этом глагол *ministrare* является производным от существительного *ministris*, что переводится как «слуга». Этимология слова в значительной мере отражает существо дела.



Рис. Место гражданской службы в государстве

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 содействия осуществлению ее полномочий. В этом смысле понятие «администрация» равнозначно понятию «аппарат» (лат. apparatus — совокупность работников какой-либо организации).

Доктрина дихотомии (раздвоения) государственной власти на политическое руководство и гражданскую службу довольно быстро приобрела широкую известность и признавалась почти всеми политиками и политологами. Распространение этой доктрины имело три основных следствия. Во-первых, она заложила теоретический фундамент новой науки о гражданской службе, которая формировалась, как новая ветвь политологии. Гражданская служба концентрировалась на проблемах формирования государственной администрации, рекрутирования и обучения гражданских служащих таким образом, чтобы они могли действовать с максимальной эффективностью и экономичностью. Считалось, что демократия — это забота политиков, а задача гражданских служащих — повышение профессионализма и эффективности своей административной (аппаратной) деятельности.

Во-вторых, дихотомия между политиками и администраторами дала удовлетворительное теоретическое обоснование существованию постоянной профессиональной гражданской службы. Утверждалось, что поскольку гражданские служащие являются только исполнителями той политики, которая определяется политическими руководителями, то нет необходимости в том, чтобы гражданские служащие были непосредственно ответственными перед избирателями.

Наконец, в-третьих, эта дихотомия привела к установлению основных принципов для организации государственного управления. В соответствии с

ними считалось, что все официальные лица, отвечающие за политику, должны избираться или назначаться wybranными официальными лицами на короткий период времени, а все гражданские 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.

Гражданская служба — это, во-первых, профессиональная деятельность, т.е. она является профессией для гражданских служащих и требует определенной подготовки, получения соответствующего специального образования, а также впоследствии постоянного занятия этим видом социальной деятельности. И, во-вторых, это определение указывает на содержание данной профессиональной деятельности, а именно она направлена на обеспечение исполнения полномочий федеральных и субъектов Федерации государственных органов.

Следует обратить внимание на то, что профессиональная деятельность гражданских служащих связана в своем большинстве не с прямым исполнением полномочий государственных органов, а лишь с обеспечением такого исполнения соответствующих полномочий.

## **2.2. Особенности гражданской службы.**

1. *Сервисность* (от англ. service — обслуживание). Основное назначение гражданской службы, как уже говорилось, заключается в обеспечении (т.е. обслуживании) исполнения политическими должностными лицами полномочий государственных органов. Однако сервисный характер гражданской службы проявляется не только в том, что обслуживаются потребности политических руководителей, но и в том, что оказываются услуги населению — выдаются разного рода лицензии, сертификаты, разрешения, справки и т.д., а также изучаются его настроения и потребности.

2. *Безличность.* Гражданские служащие выполняют свою работу в соответствии с предписанными правилами, без произвола и предпочтений. Закон для них должен быть превыше всего. Судьбы людей они призваны решать не в пылу должностных амбиций и удовлетворения личного честолюбия, а в соответствии с законами, другими нормативными актами. Кроме того, гражданские служащие почти не имеют «выхода» на нормативные результаты деятельности своих государственных органов. Подготавливаемые ими проекты законов, постановлений, распоряжений, других нормативных актов приобретают юридическую силу только после принятия политическими органами или подписания политическими должностными лицами. А имена готовивших их гражданских служащих остаются обычно неизвестными.

3. *Субординационный характер.* Любой аппарат гражданских служащих внутри государственного органа и отрасли строится на принципах субординации, т.е. соподчинения одних работников другим. Каждое должностное лицо здесь обычно обладает четко определенной компетенцией внутри иерархического разделения труда и ответственно за свою деятельность перед вышестоящим должностным лицом.

4. *Стабильность.* Штат гражданских служащих в стране должен комплектоваться преимущественно на основе принципа пожизненного найма. Пока что у нас этого еще нет. Однако государственные должности гражданской службы призваны стать для гражданских служащих постоянным занятием по найму с перспективой регулярного служебного повышения. Положение гражданских служащих не может зависеть от политической конъюнктуры, личных симпатий или антипатий политических руководителей, необоснованных аппаратных реорганизаций. Государство только тогда стабильно, компетентно и профессионально может выполнять свои функции для населения, когда располагает стабильным, компетентным и профессиональным корпусом гражданских служащих.

### 2.3. Системность гражданской службы.

Федеральные власти в июле 1995 г. приняли рамочный закон о государственной службе. Непосредственно в нем содержались 42 отсылки к федеральным законам, 20 отсылок к законам субъектов РФ и 17 отсылок к административным актам. Но ни одного федерального закона и подзаконного акта по вопросам государственной службы принято не было, и потому значительная часть положений данного закона не получила развития. Оказался нарушенным один из опорных пунктов правотворчества, а именно: законодательные акты, предусмотренные в базовом законе, должны разрабатываться и применяться вместе с ним. Отсутствие системности в законотворческой работе фактически парализовало действие этого закона.

Когда говорят о системе государственного управления, то обычно имеют в виду целостное представление об органе, руководящем (властвующем) в данной общности, регионе или стране. Именно он представляет эту целостность в межорганизационных, межрегиональных, международных взаимодействиях.

В Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» используется понятие «система», которое включает в себя три вида государственной службы. Но данные виды пока никак не связаны друг с другом. Их объединяет только название «государственная служба». Единого органа управления у них нет, как нет и единых нормативных оснований. В равной мере это относится и к гражданской службе.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную гражданскую службу и гражданскую службу субъектов РФ. Правовое регулирование и организация федеральной государственной службы находятся в ведении Российской Федерации. Правовое регулирование гражданской службы субъектов РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, а ее организация — в ведении субъектов РФ.

Системный характер государственной службы России нарушается и из-за неверного представления законодателей о правоохранительной службе, которая ограничивается лишь федеральным уровнем. Субъекты РФ имеют не только гражданскую, но и правоохранительную службы.

В частности, в сферу правоохранительной службы субъектов РФ попадает создаваемый офицерский и рядовой состав муниципальной милиции, которая организуется пока лишь в крупных городах. Но они также не включаются законодателями в подсистему правоохранительной службы ни субъектов Федерации, ни местного самоуправления. Государственная служба как административная часть государства должна иметь такое качество, как системность. В Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» используется понятие «система». Утверждается, что эта система включает в себя следующие виды государственной службы: государственную гражданскую службу, военную службу, правоохранительную службу. Но данные виды пока никак не связаны друг с другом. Их объединяет только название «государственная служба». Единого органа управления у них нет, как нет и единых нормативных оснований. В равной мере это относится и к гражданской службе. У нее нет ни общероссийского управленческого органа, ни даже федерального.



## Глоссарий

**Аттестация гражданского служащего** проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности гражданской службы. Проводится один раз в три года.

**Бюрократизм** — это искаженная форма государственного управления, система политического и социального руководства, основанная на отрыве исполняющей власти от воли членов общества и направленная на удовлетворение своих корпоративных, узкокорыстных интересов.

**Бюрократия** — это прогрессивная технология государственных органов, позволяющая значительно рационализировать процесс управления и повысить эффективность государства.

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

**Генеральная прокуратура Российской Федерации** есть единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени государства надзор (контроль) за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на всей территории России.

**Государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации** — должности, учрежденные Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного осуществления полномочий Российской Федерации, федеральных государственных органов, и должности, учрежденные конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного осуществления полномочий субъектов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации.

**Гражданский служащий** — это гражданин Российской Федерации в возрасте не моложе 18 и не старше 65 лет, владеющий государственным языком, имеющий профессиональное образование и исполняющий обязанности по государственной должности гражданской службы за денежное вознаграждение.

**Гражданская служба как социальный институт** сосредоточена на исполнении двуединой цели: с одной стороны, она обеспечивает политическим руководителям аппаратные услуги относительно информационных, организационных, технологических и других государственных функций, с другой — оказывает разнообразные услуги населению (справки, выписки, регистрации и пр.) и потому должна «держат руку на пульсе», последовательно и вдумчиво изучать социальные проблемы, настроения и потребности, доводить их до сведения своей политической власти.

**Гражданская служба субъектов Федерации** — это профессиональная деятельность аппарата гражданских служащих по обеспечению исполнения (политическими должностными лицами) и исполнению полномочий региональных государственных органов.

**Государственная гражданская служба** — это вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий лиц, замещающих государственные должности, и по исполнению полномочий государственных органов, которым присваиваются классные чины гражданской службы.

**Государственное решение** — это альтернативный выбор социальной цели и нормы, вырабатываемой субъектом управления для направленного воздействия на объект управления. Основу всякого государственного решения составляет выбор управленческой цели и нормы при решении какой-либо социальной проблемы.

**Группы должностей гражданской службы:** высшие, главные, ведущие, старшие и младшие.

**Два подхода к государственным управленческим решениям:** **нормативный** (количественный) и **дескриптивный** (качественный). При первом подходе преимущество отдается формализованным моделям управленческого решения, изучаемым формальными, преимущественно экономико-математическими, инженерно-экономическими и компьютерными методами. При втором — опора делается на качественном описании и анализе проблем технологий государственного управленческого решения, осуществляемых в рамках традиционной социологии и психологии, а в последнее время и когнитивной психологии. Изучение показывает, что ни одному из этих подходов нельзя отдать очевидного предпочтения. Все зависит от конкретной ситуации: при наличии линейных зависимостей успешнее срабатывает нормативный подход, при нелинейных — дескриптивный.

**Двойственность государственного аппарата** состоит в том, что, с одной стороны, он подчиняется политической (конституционной) власти, а с другой — должен располагать значительной степенью независимости от последней, что достигается за счет его законодательной защищенности.

**Дисциплинарные взыскания на гражданского служащего** возлагаются за совершение дисциплинарного проступка, т.е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. Представитель государственного нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; освобождение от замещаемой должности гражданской службы; увольнение с гражданской службы. За один и тот же дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

**Должность гражданской службы** есть совокупность административных обязанностей, прав и ответственности гражданского служащего по обеспечению деятельности лиц, замещающих государственные должности, оказанию услуг населению, а также исполнению полномочий государственного органа.

**Индивидуальный служебный спор** — неурегулированные разногласия между представителем нанимателя и гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе, по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров.

**Информация** — это совокупность сведений о состоянии управляющей и управляемой подсистем, а также внешней среды. Все стадии и этапы процесса управления связаны с переработкой информации. В социальной жизни она является средством коммуникации между людьми, а в социальном управлении — средством воздействия на людей.

**Испытание при поступлении на гражданскую службу** в целях проверки соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы может быть обусловлено соглашением сторон при издании акта о назначении на должность гражданской службы и заключении служебного контракта. Условие об испытании должно быть указано в акте о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте. Отсутствие в акте о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте условия об испытании означает, что гражданский служащий принят без испытания.

**Кадровое обеспечение** гражданской службы направлено на то, чтобы любая государственная деятельность осуществлялась хорошо подготовленными кадрами. Кадры — это индивиды, приобретшие социальную профессию,

результаты деятельности которой жизненно необходимы для других индивидов.

**Кадровый резерв** на гражданской службе формируется с учетом Сводного реестра гражданских служащих РФ и поступивших заявлений граждан в государственном органе для участия на конкурсной основе для замещения должностей гражданской службы. На основе кадрового резерва федеральных государственных органов и кадрового резерва государственных органов субъектов РФ федеральный государственный орган по управлению государственной службой формирует Сводный кадровый резерв Российской Федерации для замещения вакантных должностей гражданской службы.

**Карьера гражданских служащих** характеризуется статусно-ролевыми показателями, связанными с уровнем профессиональных знаний, навыков и умений, позволяющим замещать определенные должности гражданской службы. Основной целью управления К. г. с. является предоставление каждому гражданскому служащему таких служебных возможностей, которые обеспечивали бы наиболее полную реализацию его профессиональных способностей и стремлений в соответствии с интересами государства и общества.

**Категории должностей гражданской службы:** руководители, помощники (советники), специалисты и обеспечивающие специалисты.

*Категория «руководители»* — это должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий.

*Категория «помощники (советники)»* означает должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей.

*Категория «специалисты»* — должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами

установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий.

*Категория «обеспечивающие специалисты»* — должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

### **Квалификационные требования по должностям гражданской службы**

устанавливаются в зависимости: 1) от уровня профессионального образования; 2) стажа гражданской (государственной) службы или стажа (опыта) работы по специальности; 3) профессиональных знаний и навыков их применения, необходимых при исполнении должностных обязанностей.

### **Квалификационный экзамен гражданского служащего**

проводится по мере необходимости при присвоении классного чина гражданской службы по замещаемой должности гражданской службы не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года.

**Классификация гражданских служащих** обычно проводится по уровням государственной власти, на основе чего выделяют федеральных гражданских служащих и региональных (субъектов РФ) гражданских служащих, а также по ветвям государственной власти, в связи с чем делят их на гражданских служащих законодательной, исполнительной и судебной власти.

**Классификация гражданских служб субъектов Федерации:** 1) по территориально-национальному принципу — гражданские службы: 55 русских краев и областей, два русских города федерального значения, 21 национальная республика, одна автономная область и девять автономных округов; 2) по уровням государственной власти — гражданские службы региональные и районные; 3) по ветвям государственной власти — гражданские службы законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти.

**Классификация должностей гражданской службы** предполагает их распределение по различным структурам в зависимости от служебной

роли в государственном управлении. В соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ» (2004 г.) должности гражданской службы делятся по трем основаниям на категории, группы и классные чины.

**Классификация принципов государственной службы:** конституционные, организационные и вспомогательные. Первые обусловлены положениями Конституции РФ, вторые отражают механизм построения и функционирования государственной службы, а третьи разбросаны в различных нормативных актах (основная их особенность состоит в том, что они не вошли в базовые законы о государственной (2003 г.) и гражданской (2004 г.) службе).

**Классификация решений в государственном управлении:** 1) *по субъектам управления* — а) на федеральные, региональные, районные (городские); б) принимаемые законодательной, исполнительной и судебной властями; в) единоличные, коллегиальные, коллективные, общественные; 2) *по времени действия* — стратегические (долгосрочные), тактические (среднесрочные), оперативные (краткосрочные); 3) *по социальному характеру* — общие, частные; 4) *по методам разработки* — аналогичные, автоматические, творческие; 5) *по содержанию* — политические, экономические, организационные, технологические; 6) *по форме* — письменные, устные; 7) *по механизму действия* — прямого действия, рамочные.

**Классификация социально-правового контроля** проводится по: 1) типам — государственный и общественный (организуемый гражданским обществом); 2) видам — предварительный и фактический, внутренний и внешний, формальный и исполнительский; 3) формам — общий (общероссийский) и отраслевой.

**Классные чины гражданской службы** присваиваются в соответствии с замещаемой должностью в пределах группы должностей гражданской службы по результатам квалификационного экзамена: гражданским

служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы высшей группы, присваивается классный чин гражданской службы — действительный государственный советник РФ 1, 2 и 3 класса; гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы главной группы, присваивается классный чин гражданской службы — государственный советник РФ 1, 2 и 3 класса; гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы ведущей группы, присваивается классный чин гражданской службы — советник государственной гражданской службы РФ 1, 2 и 3 класса; гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы старшей группы, присваивается классный чин гражданской службы — референт государственной гражданской службы РФ 1, 2 и 3 класса; гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы младшей группы, присваивается классный чин государственной гражданской службы — секретарь государственной гражданской службы РФ 1, 2 и 3 класса.

**Компьютерное обеспечение гражданской службы** — это деятельность гражданских служащих, компьютеров и компьютерных сетей на основе совместных компьютерных технологий по повышению качества и результативности государственного управления.

**Конфликт интересов** — 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 Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

**Корпоративное обеспечение** гражданской службы выражается в том, что возрастает эффективность (результативность) при осуществлении



совместной (кооперативной) деятельности, которая возникает посредством вырабатываемых профессиональных и обыденных технологий.

**Коррупция** (лат. подкуп, продажность должностных лиц) — это преступная деятельность в органах государственной власти, выражающаяся в использовании должностными лицами своих властных полномочий и служебного положения в целях личного обогащения. На подкуп должностных лиц у предпринимателей и коммерсантов идет от 20 до 50% прибыли, а криминалитет тратит на оплату «услуг» чиновников и политических руководителей почти половину похищенных средств.

**Личная выгода** — не является материальной выгодой и выражается в достижении лицом очевидных личных целей, даже если такая выгода не привела к получению материальной выгоды. Не являются личной выгодой повышение по службе и объявление благодарности.

**Материальная выгода** — это экономическая выгода в денежной или натуральной форме, которую можно оценить и определить в качестве дохода в соответствии с налоговым законодательством РФ.

**Мафия** — преступная организация, сливающаяся с государством, пользующаяся содействием политических руководителей и чиновников, имеющая целью личную наживу. В настоящее время в России можно выделить восемь основных форм мафий: территориальную, отраслевую, национальную, военную, милицейскую, правоохранительную, чеченскую мафиозную войну, «черных» мэров.

**Ненормированный служебный день** устанавливается для гражданских служащих, замещающих высшие и главные должности гражданской службы.

**Объектом науки государственной гражданской службы** является государственное управление, государство как таковое, частью которого оно является.

**Оптимизация подготавливаемых государственных решений** осуществляется главным образом за счет соблюдения двух основных условий: 1) привлечения компетентных и высокопрофессиональных

специалистов, разрабатывающих эти решения; 2) последовательного использования принципов своевременности, цикличности и законности государственных решений.

**Организационное обеспечение гражданской службы** есть способ опредмечивания информации в процессе коммуникативной деятельности в относительно устойчивую межиндивидуальную определенность посредством кадрового, корпоративного, компьютерного и другого обеспечения.

**Организованная преступность** есть устойчивое преступное сообщество с руководством и организационной структурой, имеющее целью личную наживу. Коррупция вызывает мощный рост организованной преступности, которая в последнее десятилетие XX в. в России контролировала до 40% частных предприятий, до 60% государственных предприятий и от 50 до 85% банков. Практически ни один сектор экономики не был защищен от ее воздействия.

**Особенности гражданского общества:** 1) отличается негосударственным характером; 2) является самоуправляющимся; 3) осуществляет организованную реализацию групповых интересов людей; 4) приобретает системный характер.

**Особенности гражданской службы субъектов Федерации:** 1) имеет переходный характер, ее структура еще не сложилась и имеет ряд уровней, форм и элементов, которые постепенно должны трансформироваться или исчезнуть совсем; 2) представляет собой практически самостоятельный срез государственного управления, плохо связанный с федеральной и муниципальной службами; 3) в настоящее время в основных чертах начинает постепенно повторять структуру федеральной гражданской службы.

**Особенности прокурорского надзора:** 1) распространяется на исполнение Конституции РФ и всех нормативных правовых актов, обладающих юридической силой закона; 2) не уполномочен надзирать за высшими органами законодательной и исполнительной власти и соответственно высшими должностными лицами государства.

**Особенности системы федеральной гражданской службы:** 1) имеет не субординационный, а координационный характер; гражданские службы трех ветвей федеральной власти не соподчинены, а взаимодействуют на принципах конвенционализма; 2) данная система реализуется нормативными правовыми актами; 3) абсолютное большинство на должностях федеральной гражданской службы занимают женщины, их в два с лишним раза больше, чем мужчин.

**Ответственность за нарушение законодательства о гражданской службе:** лица, виновные в нарушении данного закона, привлекаются к дисциплинарной ответственности, а также к гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности в порядке, установленном федеральными законами.

**Отрасли прокурорского надзора:** 1) общий надзор; 2) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; 3) надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознания и предварительного следствия; 4) надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания.

**Повышение квалификации гражданского служащего** осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в три года.

**Порядок присвоения классных чинов федеральным гражданским служащим** (после сдачи ими квалификационного экзамена). Классные чины действительного государственного советника РФ 1, 2 и 3 класса присваиваются Президентом РФ. При этом классные чины в тех 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 прочих федеральных государственных органах или их аппаратах — также по представлению руководителей этих органов.

Классные чины государственного советника РФ 1, 2 и 3 класса присваиваются федеральным гражданским служащим: а) в федеральных органах исполнительной власти — Правительством РФ; б) в иных федеральных государственных органах — представителями нанимателя.

Классные чины советника государственной гражданской службы РФ 1, 2 и 3 класса, референта государственной гражданской службы 1, 2 и 3 классов, секретаря государственной гражданской службы 1, 2 и 3 класса присваиваются федеральным гражданским служащим представителем нанимателя в лице руководителя федерального государственного органа либо представителя этого руководителя, осуществляющих полномочия представителя нанимателя от имени Российской Федерации.

**Поступление гражданина на гражданскую службу** для замещения должности гражданской службы или замещения гражданским служащим другой должности гражданской службы согласно ст. 22 осуществляется по результатам конкурса. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов, их соответствия установленным квалификационным требованиям по должности гражданской службы.

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

**Предконфликтная ситуация** — это такое положение дел в государственной службе, при котором у должностных лиц и членов общественных советов возникает конфликт интересов.

**Предметом науки государственной гражданской службы** являются государственная административная власть или объективные законы, принципы и нормы гражданской службы.

**Представитель нанимателя** — руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность, либо их представитель, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

**Принципы гражданской службы** — это основополагающие требования, которыми руководствуются гражданские служащие в процессе своей профессиональной деятельности. В них выражены необходимые основания функционирования государственного административного управления. Они устанавливают основные правила этой деятельности. Эти принципы изложены в Федеральных законах «О системе государственной службы РФ» (2003) и «О государственной гражданской службе РФ» (2004 г.).

**Принципы деятельности прокуратуры РФ:** единства и централизации; независимости от федеральных, субъектов Федерации и местных органов; гласности.

**Принципы деятельности Счетной палаты РФ:** законность, объективность, независимость, гласность. Она уполномочена не только наблюдать за деятельностью государственных органов и фиксировать финансовые недостатки, но и принуждать их к исполнению законов. Ее предписания обязательны для всех должностных лиц, в том числе и для руководителей органов исполнительной власти.

**Реестр должностей федеральной гражданской службы** — это перечень должностей федеральной гражданской службы, распределенный по государственным органам, категориям, группам и иным признакам. Существует три вида реестров: федеральный, региональный (субъектов РФ) и сводный, объединяющий первые два.

**Разновидности коррупции:** верхушечная, низовая, вертикальная. Первая охватывает политиков, высшее и среднее чиновничество и сопряжена с принятием решений, имеющих высокую стоимостную цену. Вторая распространена на среднем и низшем уровнях и связана с постоянным, рутинным взаимодействием чиновников и граждан (штрафы, регистрации,

выдача справок и пр.). Третья выступает в качестве моста между верхушечной и низовой коррупцией, что свидетельствует о переходе коррупции из стадии разрозненных актов в стадию укореняющихся организованных форм.

**Различие между бюрократией и бюрократизмом.** Бюрократия как целесообразная деятельность аппарата государственных органов отличается от бюрократизма как искаженной деятельности этого же аппарата по удовлетворению своих корпоративных, узкокорыстных интересов. Первое нацелено на добросовестное обслуживание общества, второе ориентировано на себя. Бюрократия при определенных условиях может перерасти в бюрократизм. И напротив, бюрократизм под воздействием социального и государственного контроля может стать рациональной бюрократией или административным (аппаратным) управлением.

**Результативность государственного решения** прямо пропорциональна положительному эффекту в процессе достижения цели и обратно пропорциональна количеству и качеству средств, использованных для этого.

**Результат квалификационного экзамена гражданского служащего:**

1) признать, что гражданский служащий сдал квалификационный экзамен, и рекомендовать его для присвоения классного чина; 2) признать, что гражданский служащий не сдал квалификационный экзамен. Результаты квалификационного экзамена направляются представителю нанимателя не позднее чем через семь дней после его проведения.

На основании результатов квалификационного экзамена представитель нанимателя либо принимает решение о присвоении в установленном порядке классного чина гражданскому служащему, сдавшему квалификационный экзамен, либо направляет представление о присвоении указанному гражданскому служащему классного чина в порядке, установленном законодательством РФ о государственной гражданской службе. Гражданский служащий, не сдавший квалификационный экзамен, может выступить с инициативой о проведении повторного квалификационного экзамена не

ранее чем через шесть месяцев после проведения данного экзамена, а также вправе обжаловать результаты квалификационного экзамена в соответствии с законодательством РФ.

**Репрезентативные (представительные) критерии осуществления оптимального выбора государственной цели и нормы:** системная самодостаточность; политическая целесообразность; экономическая выгодность (или хотя бы доступность); социальная позитивность (возможность положительных социальных последствий); экологическая приемлемость; нравственная обеспеченность. Принятие социально значимых решений является не только правом, но и обязанностью государственного руководителя.

**Сведения о доходах и имуществе** гражданские служащие передают представителю нанимателя не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным.

**Системность государственной службы,** предусмотренная законом «О системе государственной службы РФ», пока еще не сформировалась, но административная реформа должна сделать все, чтобы это качество у нее появилось. Пока под системой понимается единство трех видов государственной службы: государственной гражданской службы, военной службы, правоохранительной службы. Но данные виды связаны пока только названием. Единого органа управления у них нет, как нет и единых нормативных оснований.

**Служебная дисциплина на гражданской службе** — обязательное для гражданских служащих соблюдение правил служебного распорядка и исполнение должностного регламента, установленных в соответствии с законом и служебным контрактом.

**Служебная проверка** проводится по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего.

**Служебное время гражданского служащего** — время, в течение которого гражданский служащий в соответствии со служебным распорядком

государственного органа или графиком службы либо условиями служебного контракта должен исполнять свои должностные обязанности. Нормальная продолжительность служебного времени не может превышать 40 часов в неделю. Для гражданского служащего устанавливается пятидневная рабочая неделя.

**Служебный контракт** заключается по результатам конкурса, но лишь на основе акта государственного органа о назначении гражданина на должность гражданской службы (ст. 26). Служебный контракт - это соглашение между представителем нанимателя и гражданином поступающим на гражданскую службу, о прохождении гражданской службы.

**Социально-правовой контроль** — это такой этап деятельности гражданских служащих, который направлен на обнаружение и ликвидацию отклонений от принятых целей и норм. Это проверка качества государственной деятельности посредством сопоставления фактически достигнутых результатов с теми стандартами, которые были поставлены в государственных решениях.

**Социально-правовой статус гражданского служащего** — это установленные и гарантированные государством меры должного и возможного поведения работника в области государственно-служебных отношений. Его основу составляют восемь групп государственно-служебных норм, которые определяют его права, обязанности, ограничения, запреты, требования, ответственность, социальную защищенность (экономическое обеспечение) и гарантии.

**Социальные предпосылки современного бюрократизма** проявляются: 1) в отставании деятельности управляющей подсистемы (или субъекта государственного управления) от уровня деятельности управляемой подсистемы (или объекта государственного управления); 2) отсутствии или несовершенстве механизмов контроля со стороны управляемой подсистемы (или народа) за деятельностью управляющей подсистемы (или политических руководителей и гражданских служащих).



**Специфика выполнения государственных решений** состоит в том, что если подготовка и принятие решений всегда духовны, то деятельность по реализации этих решений в основном материальна, в какой бы социальной сфере она не осуществлялась. Исполнение государственных решений — это практическая, а следовательно, материальная сторона государственной управленческой деятельности.

**«Средний класс»** обычно включает высокооплачиваемую интеллигенцию (которая составляет 75—80% среднего класса), а также городских и сельских средних собственников, рабочих высокой квалификации, зажиточных фермеров (образующих в совокупности 20-25% в составе среднего класса). В некоторых странах Европы и Америки средний класс включает 60—70% населения. Именно он и составляет социальную базу современного гражданского общества.

**Сроки присвоения классных чинов гражданским служащим** зависят от их профессионального уровня и времени прохождения гражданской службы РФ: а) в классных чинах секретаря государственной гражданской службы РФ 3 и 2 класса — не менее одного года; б) в классных чинах советника государственной гражданской службы РФ 3 и 2 класса, государственного советника РФ 3 и 2 класса — не менее двух лет; в) в классных чинах действительного государственного советника РФ 3 и 2 класса — также не менее одного года. Для прохождения гражданской службы в классных чинах секретаря государственной гражданской службы РФ 1 класса, референта государственной гражданской службы РФ 1 класса, советника государственной гражданской службы РФ 1 класса и государственного советника РФ 1 класса сроки не устанавливаются. Срок гражданской службы в присвоенном классном чине исчисляется со дня присвоения классного чина. При назначении федерального гражданского служащего на более высокую должность гражданской службы ему может быть присвоен очередной классный чин, если истек срок, установленный в предыдущем классном чине, и при условии, что для этой должности гражданской службы

предусмотрен классный чин, равный или более высокий, чем классный чин, присваиваемый федеральному гражданскому служащему.

**«Статусная рента»** — это узаконенные правовые установления, за разрешение пользоваться которыми политические руководители и гражданские служащие могут брать взятки с граждан, особенно с бизнеса. Обычно выделяют семь основных барьеров на пути бизнеса: 1) регистрация предприятия; 2) лицензирование деятельности; 3) согласование проектной документации; 4) сертификация; 5) идентификация и маркирование; 6) регистрация товарных знаков и доменных имен; 7) деятельность различных инспекций и надзорных органов.

**Структура федеральной гражданской службы** имеет два уровня подсистем — центрально-федеральный и федерально-региональный. Первый уровень (или центрально-федеральный) образуют государственные службы трех ветвей федеральной государственной власти. Он возникает под влиянием дифференциации этих трех ветвей на определенные федеральные органы. Второй уровень (или федерально-региональный) образуется в регионах (субъектах Федерации), где многие федеральные органы исполнительной и судебной власти создают свои дочерние органы.

**Субъектами Российской Федерации** называются исторически сложившиеся территориально-национальные образования, формирующие в настоящее время свои системы государственного управления, экономического обеспечения и местного самоуправления в пределах единого политико-хозяйственного пространства. В последнее время за ними закрепилось название «регионы».

**Счетная палата Российской Федерации** — это единственный конституционный орган, внешний по отношению к исполнительной власти, который от имени общества осуществляет контроль за деятельностью власти в сфере распоряжения государственными финансами и имуществом, относящимся к ведению Российской Федерации.

**Технология государственного решения** означает систему подходов, методов, приемов и этапов работы гражданских служащих с управленческими действиями и процедурами.

**Тройственная модель органов федеральной исполнительной власти** включает министерства, службы и агентства, на основе чего гражданская служба наделяется властными полномочиями, способными оживить ее деятельность и придать ей эффективный характер.

**Уровни коррупции** определяются формами вовлечения в преступную деятельность различных должностных лиц. Всего можно выделить три уровня. Первый позволяет при помощи взяток вовлечь политического руководителя или гражданского служащего в противозаконные действия. Второй дает преступным группировкам возможность через коррумпированных политиков и чиновников полностью или частично подчинить себе государственную организацию или учреждение посредством создания разных коммерческих структур. Третий открывает криминалитету доступ к государственным средствам через незаконные кредиты и субсидии, занижение реальной стоимости государственной собственности во время приватизации, присвоение валютной выручки от реализации за рубежом сырьевых ресурсов страны и т.д.

**Федеральная гражданская служба** — это профессиональная административная (аппаратная) деятельность гражданских служащих по обеспечению исполнения и исполнению полномочий федеральных государственных органов.

**Функции гражданской службы** дифференцируются на две основные группы: информационные и организационные, которые являются базовыми для любого управления.