



МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ)
МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**А. В. Кочетков, Г. А. Сульдина,
Т. В. Халилова, Т. А. Занко**

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

УЧЕБНИК ДЛЯ БАКАЛАВРОВ

Под общей редакцией
доктора социологических наук,
профессора **Е. В. Охотского**

Допущено Учебно-методическим отделом высшего образования в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по экономическим направлениям и специальностям

**Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru**

Москва • Юрайт • 2015

УДК 35(075.8)
ББК 67.401я73
Г72

Рецензенты:

Абрамов Р. А. — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова;

Гуринович А. Г. — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права Московского государственного гуманитарного университета им. М. А. Шолохова.

Государственная и муниципальная служба : учебник для бакалавров / А. В. Кочетков, Г. А. Сульдина, Т. В. Халилова, Т. А. Занко ; под общ. ред. Е. В. Охотского. — М : Издательство Юрайт, 2015. — 556 с. — Серия : Бакалавр. Углубленный курс.

ISBN 978-5-9916-3702-2

Рассматриваются правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, общие условия поступления на нее, особенности организации и прохождения гражданской, военной и правоохранительной службы. Подробно освещаются вопросы правового положения государственных гражданских служащих и муниципальных служащих, а также исторические и процессуальные вопросы государственной и муниципальной службы. Анализируются кадровая политика и кадровая работа в условиях реформирования государственной гражданской и муниципальной служб, тенденции их развития в современной России и иностранных государствах.

Особое внимание уделено актуальным проблемам формирования профессиональной культуры государственных и муниципальных служащих, обеспечения законности и противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе. Отдельная глава посвящена особенностям прохождения государственной гражданской службы в системе МИД России.

Соответствует требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования третьего поколения по направлению бакалаврской подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление».

Для студентов, аспирантов, преподавателей вузов, государственных и муниципальных служащих, а также всех, кто интересуется проблемами организации и функционирования современной государственной и муниципальной службы.

УДК 35(075.8)

ББК 67.401я73

ISBN 978-5-9916-3702-2

© Коллектив авторов, 2013
© ООО «Издательство Юрайт», 2015

Оглавление

Авторский коллектив	11
Принятые сокращения.....	12
Предисловие	15
Глава 1. Государственная служба как социальный институт и профессиональная деятельность	19
1.1. Социальная природа и сущность института государственной службы, его роль и значение в демократическом государстве	19
1.2. Цели, задачи и функции государственной службы.....	26
1.3. Принципы государственной службы	31
1.4. Особенности государственной службы как профессиональной деятельности.....	35
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	38
Глава 2. Отечественный опыт организации государственной службы	39
2.1. Становление и развитие государственной службы в Киевской Руси и Московском государстве	39
2.2. Государственная (статская) служба в Российской империи	42
2.3. Государственная служба в СССР	49
2.4. Государственная служба в постсоветской России.....	52
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	56
Глава 3. Правовое регулирование государственной службы Российской Федерации	57
3.1. Конституционные основы государственной службы Российской Федерации.....	57
3.2. Федеральные законы о государственной службе.....	62
3.3. Федеральное подзаконное регулирование государственной службы.....	73

3.4. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации о государственной службе.....	76
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	85
Глава 4. Системные основы государственной службы Российской Федерации	86
4.1. Система государственной службы Российской Федерации.....	86
4.2. Военная служба Российской Федерации.....	89
4.3. Правоохранительная служба Российской Федерации	106
4.4. Государственная гражданская служба Российской Федерации.....	122
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	125
Глава 5. Должности государственной гражданской службы Российской Федерации	126
5.1. Должность государственной гражданской службы: понятие, основные черты и квалификационные требования	126
5.2. Система должностей на государственной гражданской службе, их категории, группы и реестры.....	129
5.3. Классные чины государственной гражданской службы... 134	
5.4. Должностной регламент	137
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	139
Глава 6. Основы правового статуса государственного гражданского служащего	140
6.1. Права и обязанности государственных гражданских служащих	140
6.2. Ограничения и запреты, связанные с государственной гражданской службой.....	147
6.3. Государственные гарантии гражданских служащих.....	152
6.4. Юридическая ответственность государственных гражданских служащих.....	157
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	169
Глава 7. Прохождение государственной гражданской службы Российской Федерации	171
7.1. Понятие, порядок и этапы прохождения государственной гражданской службы	171

7.2. Применение современных кадровых технологий при поступлении на государственную гражданскую службу и ее прохождении	174
7.3. Принципы должностного роста государственных гражданских служащих	191
7.4. Основания и последствия прекращения государственной гражданской службы	195
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	205
Глава 8. Кадровая политика на государственной гражданской службе	206
8.1. Реформирование государственной службы и основные направления государственной кадровой политики в современной России	206
8.2. Кадровая политика и кадровая работа в системе государственной гражданской службы.....	211
8.3. Анализ и оценка современного состояния кадрового корпуса государственных гражданских служащих	214
8.4. Кадровые программы и кадровые мероприятия в системе государственной гражданской службы.....	220
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	228
Глава 9. Формирование кадрового состава государственной гражданской службы	229
9.1. Понятие, принципы и приоритетные направления формирования кадрового состава государственной гражданской службы	229
9.2. Профессиональная подготовка кадров для государственной гражданской службы, их переподготовка, повышение квалификации и стажировка	233
9.3. Ротация государственных гражданских служащих	244
9.4. Институт кадрового резерва на государственной гражданской службе	250
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	257
Глава 10. Муниципальная служба: сущность и основы организации	258
10.1. Понятие, задачи и функции муниципальной службы, ее основные признаки	258
10.2. Нормативно-правовое обеспечение муниципальной службы в Российской Федерации	264

10.3. Система принципов муниципальной службы и ее организация в Российской Федерации	273
10.4. Финансирование и программы развития муниципальной службы в Российской Федерации	278
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	281
Глава 11. Должности муниципальной службы.....	282
11.1. Муниципальные должности и должности муниципальной службы	282
11.2. Квалификационные требования к должностям муниципальной службы и порядок их замещения	284
11.3. Классификация должностей муниципальной службы.....	288
11.4. Реестр должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации	290
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	294
Глава 12. Основы правового статуса муниципального служащего	295
12.1. Основные права и обязанности муниципального служащего	295
12.2. Ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой	301
12.3. Гарантии, предоставляемые муниципальному служащему	306
12.4. Поощрение и ответственность муниципальных служащих.....	310
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	312
Глава 13. Прохождение муниципальной службы.....	313
13.1. Поступление на муниципальную службу.....	313
13.2. Конкурс на замещение должности муниципальной службы.....	317
13.3. Исполнение муниципальными служащими своих должностных обязанностей и их аттестация.....	320
13.4. Перемещение на муниципальной службе и ее прекращение	323
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	326
Глава 14. Кадровое обеспечение муниципальной службы.....	327
14.1. Кадровая политика и кадровая работа в системе муниципальной службы	327

14.2. Основы формирования кадрового состава муниципальной службы.....	332
14.3. Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров муниципальной службы, их стажировка	334
14.4. Кадровый резерв на муниципальной службе.....	336
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	341
Глава 15. Профессиональная этика и противодействие коррупции на государственной и муниципальной службе	342
15.1. Профессиональная этика государственной и муниципальной службы	342
15.2. Профессиональная культура и требования к служебному поведению кадров государственной и муниципальной службы.....	355
15.3. Урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе	360
15.4. Укрепление законности и противодействие коррупционным проявлениям на государственной и муниципальной службе	368
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	376
Глава 16. Основы организации государственной и муниципальной службы в иностранных государствах	378
16.1. История формирования института государственной службы за рубежом	378
16.2 «Закрытая» модель организации государственной службы в иностранных государствах	384
16.3. «Открытая» модель государственной службы в иностранных государствах.....	405
16.4. Основные подходы к организации муниципальной службы в иностранных государствах	424
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	429
Глава 17. Особенности государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации	430
17.1. Дипломатическая служба как особый вид федеральной государственной гражданской службы.....	430
17.2. Правовое обеспечение дипломатической службы.....	435

17.3. Особенности правового статуса сотрудника дипломатической службы	443
17.4. Прохождение государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации	452
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	457
Тестовые задания	458
Программа учебной дисциплины «Государственная и муниципальная служба»	495
Глоссарий	538

Уважаемые читатели!

Вашему вниманию предлагается учебник «Государственная и муниципальная служба». Данное издание подготовлено авторским коллективом кафедры государственного управления и права Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России. Материалы, которые легли в основу учебника, апробированы при подготовке бакалавров по направлению «Государственное и муниципальное управление» в Международном институте управления МГИМО (У) МИД России.

На основе многолетнего опыта подготовки кадров для системы государственной и муниципальной службы авторский коллектив предлагает уникальный подход к изложению материала, предусматривающий не только обширную теоретическую базу, но актуальные примеры практической организации государственной и муниципальной службы. Особенностью учебника является то, что в нем наряду с отечественным опытом организации государственной и муниципальной службы рассматриваются модели ее формирования и развития в иностранных государствах.

Материал, представленный в издании, имеет комплексный характер. В учебнике отношения, возникающие в процессе служебной деятельности, рассматриваются как с правовой, так и с организационной точек зрения, затрагиваются вопросы кадровой политики в государственных и муниципальных органах.

Более качественному освоению учебной дисциплины «Государственная и муниципальная служба» призваны способствовать приведенные в учебнике ее программа и тестовые задания, которые позволят самим обучающимся оценить качество полученных знаний, проверить усвоение материала, обратить большее внимание на противоречивые вопросы курса.

Убежден, что предлагаемый учебник вызовет неподдельный интерес и будет в целом способствовать повышению качества подготовки будущих государственных и муниципальных служащих в Российской Федерации.

Е. В. Охотский,
заведующий кафедрой государственного управления
и права МГИМО (У) МИД России,
доктор социологических наук, профессор

Авторский коллектив

Охотский Евгений Васильевич — доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного управления и права Международного института управления Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России (ответственный редактор);

Кочетков Андрей Валентинович — доктор юридических наук, кандидат социологических наук, профессор кафедры государственного управления и права Международного института управления Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России;

Сулдина Галина Алексеевна — доктор экономических наук, профессор кафедры государственного управления и права Международного института управления Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России (руководитель авторского коллектива);

Халилова Татьяна Викторовна — кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного, муниципального управления и социологии факультета промышленной политики и бизнес-администрирования Института управления инновациями Казанского национального исследовательского технологического университета;

Занко Тигран Антонович — кандидат юридических наук, преподаватель кафедры государственного управления и права, заместитель директора Международного института управления Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России.

Принятые сокращения

1. Законы и иные нормативные правовые акты

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: федеральные законы от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (*часть первая*); от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (*часть вторая*); от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ (*часть третья*); от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (*часть четвертая*)

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июня 2001 г. № 63-ФЗ

Федеральный закон № 25-ФЗ — Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

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

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

Федеральный закон № 131-ФЗ — Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

Федеральный закон № 205-ФЗ — Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации»

Федеральный закон № 273-ФЗ — Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

Федеральный закон № 395-ФЗ — Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе»

Закон о воинской обязанности и военной службе — Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»

Закон о статусе военнослужащих — Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

2. Государственные органы

ВЦИК — Всероссийский центральный исполнительный комитет

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

МИД России — Министерство иностранных дел Российской Федерации

Минздравсоцразвития России — Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации (с 26 мая 2012 г. — Минздрав России и Минтрудсоцзащиты России)

Минобрнауки РФ — Министерство образования и науки Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

Росстат — Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации

СНК — Совет народных комиссаров

ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

ФСИН России — Федеральная служба исполнения наказаний

ФСКН России — Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков

3. Прочие сокращения

Государственная гражданская служба — гражданская служба

Государственный гражданский служащий — гражданский служащий

ООН — Организация Объединенных Наций

РФ — Российская Федерация

СЗ РФ — Собрание законодательства Российской Федерации

СНГ — Содружество Независимых Государств

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

США — Соединенные Штаты Америки

ФРГ — Федеративная Республика Германия

ЦК КПСС — Центральный комитет Коммунистической партии Советского Союза

г. — год

гл. — глава (-ы)

др. — другие

п. — пункт

подп. — подпункт (-ы)

пр. — прочие

ред. — редакция

ст. — статья

ч. — часть(и)

Предисловие

Эффективность деятельности государства и благополучие общества определяются прежде всего качественным исполнением функций управления на всех уровнях: федеральном, региональном, местном. Оно во многом зависит от состояния государственного и муниципального аппарата, а точнее, от организации и функционирования таких институтов, как государственная и муниципальная служба. Именно эти институты призваны обеспечивать все необходимые условия для взаимодействия государства с гражданским обществом и отдельным гражданином.

Государственная и муниципальная службы являются разновидностями оплачиваемого общественно полезного труда и непосредственно связаны с исполнением полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Государственная служба — специфический социально-правовой институт, без которого невозможно не только нормальное функционирование, но и само существование государства. Эффективная государственная служба служит ключевым фактором социальной прочности и организационной стабильности государственной власти, ее авторитета и высокого динамизма в обществе. Вместе с тем государственная служба представляет собой весьма сложный комплексный организационно-правовой институт, характеризующийся многообразием элементов, связей, закономерностей и особенностей.

Муниципальная служба — относительно новый вид службы, который осуществляется в органах местного самоуправления, но тесно взаимосвязан с государственной службой. Цели этого социально-правового института обусловлены характером задач конкретного муниципального образования и необходимостью формирования особого правового режима регламентации профессиональной деятельности в муниципальных органах.

В правовой системе Российской Федерации за последние 15 лет отчетливо обозначилась тенденция к увеличению числа законов и иных нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы государственной и муниципальной службы. В результате сформировался значительный относительно обособленный блок правовых предписаний, регулирующих профессиональную деятельность государственных и муниципальных служащих. Он требует основательного изучения и обеспечения проведения на его основе действенной кадровой политики в государственных и муниципальных органах, которая должна позволить формировать профессионально работающий их кадровый состав.

Все вышеперечисленное актуализировало подготовку кадров, специализирующихся по вопросам государственной и муниципальной службы. Вполне естественно, что одной из основных учебных дисциплин в программе подготовки по направлению «Государственное и муниципальное управление» является «Государственная и муниципальная служба»¹. Именно в рамках данной дисциплины будущий государственный или муниципальный служащий должен изучать фундаментальные вопросы организации и функционирования государственной службы и муниципальной службы в современной России и иностранных государствах.

Учебная дисциплина «Государственная и муниципальная служба» относится к базовой части профессионального цикла основной образовательной программы по направлению подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление». Данная дисциплина направлена на формирование у обучающихся целостного представления о системе государственной службы Российской Федерации, ее отдельных видах, специфике муниципальной службы, механизме правового регулирования гражданской службы и муниципальной службы, возможностях использования соответствующего зарубежного опыта.

Объектом изучения учебной дисциплины «Государственная и муниципальная служба» являются институты государственной службы и муниципальной службы в России.

¹ См.: Приказ Минобрнауки России от 17 января 2011 г. № 41 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 081100 Государственное и муниципальное управление (квалификация (степень) «бакалавр»).

Предмет — правовые основы и особенности организации и функционирования государственной службы Российской Федерации и муниципальной службы, правовые статусы государственного служащего и муниципального служащего, механизмы формирования и реализации кадровой политики на государственной и муниципальной службе.

В процессе изучения данной дисциплины обучающиеся знакомятся со следующими *ключевыми вопросами*:

1. Государственная служба как социальный институт, его роль и значение государственной службы в демократическом государстве; сущность и профессиональный характер государственной службы, отечественный опыт ее организации.

2. Системные основы и правовое регулирование государственной службы Российской Федерации; реформирование государственной службы и основные направления государственной кадровой политики на современном этапе.

3. Система должностей гражданской службы Российской Федерации; основы правового статуса гражданского служащего.

4. Прохождение гражданской службы Российской Федерации; принципы должностного роста на гражданской службе.

5. Кадровая политика и кадровая работа в системе гражданской службы; формирование кадрового состава гражданской службы.

6. Сущность и основы организации муниципальной службы; нормативно-правовое обеспечение муниципальной службы в Российской Федерации.

7. Должности муниципальной службы; основы правового статуса муниципального служащего.

8. Прохождение муниципальной службы; кадровое обеспечение муниципальной службы.

9. Требования к служебному поведению и профессиональная культура кадров государственной и муниципальной службы; противодействие коррупции, конфликт интересов и его урегулирование на гражданской службе и муниципальной службе.

10. Основы организации государственной и муниципальной службы в иностранных государствах.

11. Особенности гражданской службы в системе МИД России.

При изучении учебной дисциплины «Государственная и муниципальная служба» рекомендуется использовать

библиографические источники, перечень которых дан в ее программе, приведенной в конце настоящего учебно-методического комплекса, а также справочные правовые системы («Гарант», «Консультант Плюс», «Кодекс» и др.), документы и материалы по вопросам государственной и муниципальной службы, размещенные в системе Интернет.

В предлагаемом учебнике представлен большой объем информации, ориентиром систематизации которого послужили структуры федеральных законов № 79-ФЗ; № 58-ФЗ; № 25-ФЗ. Авторы при подготовке данного издания опирались в первую очередь на их соответствующие положения.

Учебник содержит 17 глав, каждая из которых открывается перечнем компетенций, т.е. того, что должен знать, уметь и чем владеть обучающийся в результате изучения конкретных тем учебной дисциплины. Главы заканчиваются контрольными вопросами и заданиями, позволяющими оперативно проверить степень освоения обучающимися соответствующего материала. Кроме того, учебник включает программу учебной дисциплины «Государственная и муниципальная служба», тестовые задания и глоссарий.

Авторы выражают глубокую признательность рецензентам — Руслану Агаруновичу Абрамову, заведующему кафедрой государственного и муниципального управления Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова, доктору экономических наук, профессору, и Александру Георгиевичу Гуриновичу, заведующему кафедрой административного и финансового права Московского государственного гуманитарного университета им. М. А. Шолохова, доктору юридических наук, профессору, а также преподавателям кафедры государственного управления и права Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России, другим коллегам, оказавшим помощь в подготовке настоящей работы.

Глава 1

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА КАК СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ И ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

В результате изучения главы обучающийся должен:

знать

- сущность государственной службы, ее особенности, задачи и роль в демократическом государстве;
- основные принципы организации государственной службы;

уметь

- анализировать политическую, экономическую, социальную среду, в которой функционирует государственная служба;
- выявлять особенности государственной службы как профессиональной деятельности;

владеть

- навыками выявления потенциальных закономерных противоречий государственной службы как профессиональной деятельности;
 - навыками целостного подхода к анализу природы государственной службы.
-

1.1. Социальная природа и сущность института государственной службы, его роль и значение в демократическом государстве

Понятие «служба» имеет несколько значений. Это может быть вид общественной деятельности людей; работа, занятия служащего, место его работы; специфическое отношение к делу и т.д.

Под **службой** понимаются отношения долга, верности, преданности, готовности защитить чей-то интерес.

Предназначение службы связано с созданием условий для нормального функционирования общества, обеспечением других видов социальной деятельности. Служба может касаться социально-культурного обслуживания людей, осуществления управленческой деятельности, обеспечения деятельности органов государственной власти и т.д.

Особым видом службы является *государственная служба*. Историческое место государственной службы неразрывно связано с формированием и развитием государства и права. Государство не может существовать без специально созданного аппарата, без эффективной системы государственной службы. В настоящее время нет единой точки зрения на содержание понятия «государственная служба».

В постсоветской России *законодательное закрепление понятия «государственная служба»* впервые было дано в Федеральном законе от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», который утратил силу с 1 февраля 2005 г. В нем был зафиксирован *деятельностный подход*, предполагающий, что государственная служба — это «профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов власти». Такой подход позволяет изучить цели и функции государственной службы, технологии сбора и обработки информации, выработки и организации исполнения решений и т.д. Однако его недостаточно для установления сущности государственной службы, и такая формулировка подвергается справедливой критике. Служение государству при таком подходе низводится до служения государственному органу. Вследствие этого в стороне остаются проблемы использования государственными службами прерогатив государственной власти, реализации законов государства, а также социальные задачи государственной службы.

В рамках реализации Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)», утвержденной Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336, был принят Федеральный закон № 58-ФЗ, который в ст. 1 закрепил более широкое определение **государственной службы**. Под этим понятием понимается *профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:*

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

- субъектов РФ;
- органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

Многие ученые смотрят на государственную службу шире и предлагают определять ее как *государственно-правовой и социальный институт*. Данное понимание требует комплексного подхода, широкого использования знаний философии, политологии, социологии, экономической теории, макро- и микроэкономики, социального менеджмента, государственного и муниципального управления, корпоративной культуры и др. Только на такой базе можно сосредоточить внимание на освоении практических умений и навыков, на конкретных технологиях управленческой деятельности, методах анализа и решения конкретных проблем государственных органов власти.

Государственная служба как социальный институт играет важную роль в решении задач повышения уровня жизни населения, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, составляющих главное содержание политики государства.

Если суммировать множество подходов к определению понятия «социальный институт», то можно выделить следующие. Социальный институт представляет собой:

- ролевую систему, в которую включены также нормы и статусы;
- совокупность обычаев, традиций и правил поведения;
- формальную и неформальную организацию;
- совокупность норм и учреждений, регулирующих определенную сферу общественных отношений;
- обособленный комплекс социальных действий¹.

При указанном разнообразии в определении социального института отмечается различие и в понимании государственной службы как социального института.

¹ См.: Добреньков В. И., Кравченко А. И. Социология : учебник : в 3 т. М., 2000. Т. 3. С. 14.

Социальный институт государственной службы — исторически сложившаяся, устойчивая форма организации совместной деятельности лиц, находящихся на службе государства, социальная практика которых нацелена в конечном итоге на обеспечение законных прав и свобод граждан, на создание благоприятных условий для их безопасности и достойной жизни¹.

Исследователи отмечают, что становление социального института государственной службы развивается как совокупность социальных (формальных и неформальных) правил, принципов, норм, установок, регулирующих различные стороны деятельности государственных служащих и организующих их систему ролей и статусов, образующих социальную систему. В рамках социального института государственной службы воспроизводятся, повторяются, становясь устойчивыми, образцы поведения, привычки, традиции, передающиеся из поколения в поколение.

Выделяют *две позиции в подходах к государственной службе*:

— институциональный (государственная служба рассматривается как социально-правовой институт, целью которого является обслуживание интересов не отдельного «политического» руководителя, а всего народа);

— деятельностный (государственная служба является профессиональной деятельностью по обеспечению полномочий государственных органов и носит политический характер).

Государственная служба рассматривается также как *публично-правовой институт* общественного служения профессионально подготовленных граждан российскому государству и обществу в целом.

Эти подходы не противостоят друг другу, но и не могут претендовать на абсолютную истину. Они должны соотноситься и дополнять друг друга. В концепции реформирования государственной службы проводится идея публично-правового характера государственной службы, определения ее как института, призванного обеспечить выполнение государственными служащими социальной функции государства, а не только исполнение полномочий государственных органов.

Особое внимание в исследовании становления государственной службы уделяется ее предназначению, цели и социальным функциям.

¹ См.: Добренков В. И., Кравченко А. И. Социология. С. 37.

Основной целью государственной службы как социального института является служение интересам граждан, гражданского общества и государства. При этом ключевое значение государственной службы как социального института состоит в удовлетворении потребностей общества в эффективном административном государственном управлении. Однако такое видение роли государственной службы не укладывается в узкие рамки ведомственного подхода, согласно которому государственная служба возникла в силу объективной необходимости для политической власти иметь специальный аппарат управления, способный осуществлять государственные функции. Среди них выделяются *три группы функций*:

- *регулятивные* (прежде всего управленческие);
- *обеспечивающие*;
- *технологические*.

Их объединяет социологическое понимание функций государственной службы как совокупности ее черт: социальной роли, формы связи и социального действия. Социальная роль государственной службы состоит в удовлетворении потребностей общества в государственном управлении, достижении целей государственной службы, интеграции для их достижения всех частей социального института.

В государственной службе нередко проявляются дисфункции как отдельных частей, так и социального института в целом. Об этом свидетельствуют конфликты, факты дестабилизации, дезорганизации, неисполнения поручений, бездействия, ошибочных решений, бесконтрольности, дезинформации и т.д.

Оптимизация функций государственной службы зависит от ряда внутренних и внешних факторов. Среди внешних факторов в условиях реформ важную роль играет выбор перспективной модели государственного управления.

При *экономическом подходе* основу составляет концепция государственного менеджмента, которая характеризуется следующими чертами: приверженность к действию; максимальное приближение к запросам клиента; стимулирование самостоятельности, предприимчивости, новаторство; приверженность профессиональным ориентирам и ценностям. Основным путем оптимизации государственной службы при освоении данной модели становится постоянное обновление функций на основе изменяющихся социальных стан-

дартов и повышения качества социальных услуг, инноваций и использования опыта частного сектора.

При *политическом подходе* выбирается публичная модель государственного управления (модель государственной администрации), при которой выделяются сферы жизни, где необходимо государственное управление, субъект и объект управления имеют общие цели, действуют, исходя из требований граждан к управлению.

При изучении государственной службы нужно учитывать и точку зрения, трактующую государственную службу как *систему публично-правовых отношений* между государством и служащим, основанных на подчинении и имеющих своим содержанием обязательную деятельность, идущую от лица государства и направленную к осуществлению государственной задачи. Такой подход позволяет в полной мере учесть управленческие, организационные, экономические, правовые, психологические и многие другие аспекты государственной службы, понять сущность бюрократии как профессионального и социального слоя общества, государственного служащего как гражданина и человека и др.

Учитывая это, профессор Г. В. Атаманчук дает следующее определение государственной службы: «Государственная служба — это практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения государственных должностей, учрежденных в государственных органах»¹. Исполнение государственной должности представляет собой конкретное осуществление общественных отношений, которые государственная власть посредством конституций, законов, правовых статусов органов закрепила за данной должностью.

Таким образом, государственная служба может быть рассмотрена во многих аспектах, в том числе:

- *социальном* — как профессиональное осуществление по поручению общества полезной деятельности лицами, занимающими должности в государственных организациях;
- *политическом* — как деятельность по разработке и реализации государственной политики, регулированию отношений между основными социальными группами и классами общества;

¹ Государственная гражданская служба : учебник / под ред. В. Г. Игнатова. М. : Ростов н/Д : МарТ, 2005. С. 69.

— *правовом* — как система правовых норм, устанавливающих государственные должности и их функции, регламентирующих процедуру поступления на государственную службу, ее прохождения и прекращения, очерчивающих права, обязанности и ответственность государственных служащих и т.д.;

— *организационном* — как совокупность организационных норм, способов, процедур, правил, стандартов и традиций упорядочивания, регулирования и координации совместной деятельности государственных служащих, придания взаимодействию компонентов государственной службы согласованности для достижения ее целей;

— *социологическом* — как практическая реализация функций государства, компетенции государственных органов.

С развитием демократического государства значение государственной службы постоянно возрастает, поскольку государственная служба — часть механизма государственного управления, которое осуществляют государственные служащие. Находясь между государством и гражданским обществом, государственная служба выполняет жизненно важные для страны политические, административные и социальные задачи. Государство, представляющее собой легальную и легитимную власть в обществе, реализует свои цели и задачи посредством государственного руководства и государственного управления. Основным механизмом этого управления выступает 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 какую роль она в ней играет, зависит очень многое в стране и обществе.

Государственная служба продолжает и завершает организацию государственного механизма, делая ее готовой и пригодной к практической реализации задач и функций государства. В каждое звено государственного механизма служба вносит комплекс мер, средств, форм и методов для реальной практической деятельности. В становлении государственности любого вида *государственная служба выступает в качестве первейшего организационного средства выполнения государством своей миссии.*

Институт государственной службы является юридическим исходным правовым средством в системе построения государственности, так как он включает в себя правовой

материал, который используется в каждодневной практике государственных органов и органов местного самоуправления, т.е. он создает государственную администрацию, обеспечивая тем самым функционирование самого государства.

Опыт многих стран доказал, что государственная служба способна обеспечивать решение целого ряда исторических, правовых, политических, социальных, экономических, информационных, праксеологических и других задач. Соединение ее как функционального явления с качественным персоналом государственного управления создает условия рациональности и гуманизации взаимоотношений между государством и обществом.

1.2. Цели, задачи и функции государственной службы

Вопрос о целях и задачах государственной службы, несмотря на свою важность, носит во многом постановочный характер. Дело в том, что методология целеполагания в управлении вообще и в государственном управлении в частности менее всего разработана. Цели государственной службы можно рассматривать как форму осознания и закрепления государственных органами в соответствующих нормативных правовых актах социально значимых актуальных проблем.

В настоящее время Россия не имеет четко выстроенного «древа целей». Теоретических наработок на этот счет немного, к тому же они нередко противоречат друг другу. Так, Ю. Н. Стариков считает, что главной целью государственной службы является практическое осуществление функций государства, решение его задач, обеспечение благосостояния общества, удовлетворение публичных интересов на основе принципов и положений, установленных в Конституции РФ, федеральных законах и законах субъектов РФ¹.

В свою очередь, А.Ф. Ноздрачев выделяет следующие цели государственной службы:

- упорядочение работы государственного аппарата;
- установление требований к функциям и полномочиям по государственным должностям;
- определение компетентности и профессиональной подготовленности государственных служащих;

¹ См.: *Стариков Д. Н.* Курс общего административного права : в 2 т. М. : Норма-ИНФРА, 2002. Т. 2. С. 42.

— регламентация способов и процедур анализа и оценки эффективности функционирования государственного аппарата;

— формирования условий обеспечения государственных служащих, включая материальные, социальные и правовые гарантии государственной службы¹.

Нетрудно заметить, что в последнем подходе к определению целей государственной службы государственные чиновники замыкаются в основном на аппаратные потребности, а потребности и интересы людей выступают на втором плане.

Цели государственной службы можно классифицировать:

1) по степени общественной важности:

— стратегические, связанные с качеством жизни общества, его сохранением или преобразованием;

— тактические, определяющие конкретные действия во времени и пространстве по достижению стратегических целей;

2) по результатам:

— конечные;

— промежуточные;

3) по времени:

— долгосрочные;

— среднесрочные;

— краткосрочные;

4) по сферам общественной жизни:

— экономические;

— политические;

— социальные;

— духовные.

Выясняя задачи государственной службы, необходимо учитывать, что государственные служащие активно участвуют в разработке проектов законов, программ, выражающих внутреннюю и внешнюю политику страны, предложений об изменениях в структуре государственных органов, текущих решений органов государственной власти, в предоставлении государственных услуг. Поэтому среди **основных задач государственной службы** можно выделить следующие:

— обеспечение конституционного строя;

¹ См.: Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник для подготовки государственных служащих. М. : Статут, 1999. С. 73.

- выработка стратегии экономического, социального, политического развития страны;
- подбор кадров, способных реализовать стратегию развития страны;
- создание организационных структур государственной власти;
- принятие решений по важным оперативным вопросам жизни страны;
- защита прав, свобод и законных интересов граждан, создание условий для развития человеческой личности;
- создание необходимых условий для реализации функций государственных органов.

По мнению, В. Д. Граждана, в системе государственного управления государственная служба предназначена для выполнения двуединой задачи. Во-первых, это оказание административной (аппаратной) поддержки политическому руководству страны; во-вторых, изучение проблем управления и интересов всех слоев населения, в чем так нуждаются государственные органы¹.

Таким образом, *каждый вид государственной службы выполняет свои установленные в нормативных правовых актах задачи.*

Понятие «функции государственной службы» и их виды в нормативных правовых актах пока не определены, что отражает один из пробелов правового регулирования данного института. В научной и учебной литературе вопрос о функциях государственной службы носит преимущественно постановочный характер. Одни авторы под функциями государственной службы понимают самостоятельные и относительно обособленные виды государственно-служебных действий. Другие – рассматривают функции государственной службы как организацию практической реализации правовых норм.

Функции государственной службы – основные направления воздействия государственных служащих на общественные отношения для достижения целей и задач государства².

Можно также утверждать, что функции государственной службы в целом совпадают с функциями органов государ-

¹ См.: Гражданин В. Д. Государственная гражданская служба : учеб. пособие. М. : Юркнига, 2005. С. 48.

² См.: Там же. С. 50.