

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РФ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт экономики и управления

Кафедра социальных технологий и государственной службы

**РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И
МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ**
(курс лекций)

**Учебно-методическое пособие для магистров по направлению
подготовки
38.03.04 «Государственное и муниципальное управление»
магистерская программа «Государственная и муниципальная служба»**

Белгород 2021

УДК 316.444.52

ББК 67.401.2 Г72

Хрипкова Д.В.

Регламентация деятельности государственных и муниципальных служащих: курс лекций / учебно-методическое пособие для магистров направления подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» : Электронный ресурс / сост. Д.В. Хрипкова. – Белгород, 2021. – 117 с.

Учебно-методическое пособие по дисциплине «Регламентация деятельности государственных и муниципальных служащих» предназначено для самостоятельной работы магистрантов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление». Учебное пособие включает теоретико-методологические основы государственной и муниципальной службы, знакомит с особенностями и признаками государственной и муниципальной службы. В пособии изучены правовые основы государственной и муниципальной службы в современной России, публично-правовая природа статуса государственных и муниципальных служащих. В рамках пособия рассматриваются особенности и специфика контроля в системе государственной службы. Раскрывается категория ответственности государственных и муниципальных служащих.

УДК 316.444.52
ББК 67.401.2 Г72

© НИУ «БелГУ», 2021
© Д.В. Хрипкова, 2021

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|-----|
| ВВЕДЕНИЕ | 4 |
| Тема 1. Понятие, цели и задачи государственной и муниципальной службы | 5 |
| Тема 2. Правовые основы государственной и муниципальной службы в современной России | 27 |
| Тема 3. Регламентация деятельности государственных и муниципальных служащих | 45 |
| Тема 4. Государственная служба субъектов Российской Федерации | 78 |
| Тема 5. Управление эффективностью на государственной и муниципальной службе | 85 |
| Тема 6. Контроль в системе государственной службы. Ответственность государственных и муниципальных служащих | 97 |
| РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА | 114 |

ВВЕДЕНИЕ

Государственная служба продолжает и завершает организацию механизма государства, делая её готовой и пригодной к практической реализации задач и функций государства. В каждое звено государственного механизма служба вносит жизнь, 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 своих целей.

Государственная служба продолжает и завершает организацию механизма государства, делая её готовой и пригодной к практической реализации задач и функций государства. В каждое звено государственного механизма служба вносит жизнь, 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 своих целей.

Приступая к изучению дисциплины «Регламентация деятельности государственных и муниципальных служащих», будущий магистр должен знать основы права, систему государственного и муниципального управления, базовые принципы управления.

Освоение данной дисциплины необходимо как предшествующий этап при прохождении практики и подготовке к процедуре защиты магистерской диссертации.

Все вышеуказанное позволяет нам говорить о важности изучения дисциплины студентами, «Регламентация деятельности государственных и муниципальных служащих», магистрантами обучающимися по специальности 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление».

Освоение данной дисциплины необходимо как предшествующий этап при прохождении практики по получению первичных профессиональных умений и навыков, преддипломной практики и подготовке к процедуре защиты выпускной квалификационной работы.

Тема 1. Понятие, цели и задачи государственной и муниципальной службы

Цели и задачи изучения темы:

Цель – рассмотреть понятие, цели и задачи государственной и муниципальной службы

Задачи:

1. Проанализировать понятия «государственная служба» и «муниципальная служба».
2. Изучить цели и задачи государственной и муниципальной службы.
3. Рассмотреть базовые принципы государственной и муниципальной службы.
4. Определить особенности государственной и муниципальной службы в современном мире.

1.1. Понятие и система государственной и муниципальной службы

В демократическом обществе государство является основной формой консолидации общечеловеческих и национальных, социальных и профессиональных ценностей и интересов его граждан. Свои задачи государство решает через государственную службу, являющуюся комплексным правовым и социальным институтом, функционирующим посредством осуществления людьми профессиональной деятельности по реализации компетенции государственных органов и государственных должностей.

В специальной литературе отсутствует однозначное, а, следовательно, общепринятое определение государственной службы. Так, Ю.Н. Стариков указывает, что «...в самом широком теоретическом понимании государственная служба - это осуществление государственными органами кадровой функции управления и практическая деятельность всех лиц, получающих заработную плату из государственного бюджета ... и занимающих постоянно или временно должности в аппарате государственных органов, включая органы законодательной, исполнительной и судебной власти, прокуратуры, контрольно-надзорных органов, администрацию государственных (казенных) предприятий».

По мнению А.П. Алехина, «...государственная служба в широком смысле сводится к выполнению служащими своих обязанностей (работы) в государственных организациях: в органах государственной власти, на предприятиях, в учреждениях, иных организациях; в узком смысле - это выполнение служащими своих обязанностей в государственных органах».

Б.М. Лазарев определяет государственную службу как «служение государству, т.е. выполнение по его поручению и за плату от него деятельности по реализации задач и функций государства в государственных органах». С точки зрения А.В. Оболонского, государственная служба - это «вид трудовой деятельности, заключающейся в практическом осуществлении

государственных функций работниками государственного аппарата, занимающими должности в государственных учреждениях и получающими от государства вознаграждение за свой труд».

А.Ф. Ноздрачев определяет государственную службу как установленный государством, нормативно выраженный и легитимный, признаваемый гражданами юридический институт практического осуществления государственной власти и повседневного применения законодательства в масштабе всего общества и реального времени.

Таким образом, во множестве определений государственной службы можно выделить следующие наиболее **существенные элементы**: во-первых, предназначение государственной службы связано с практическим осуществлением целей и функций государства, с государственным управлением и определяется характером государственной власти; во-вторых, государственная служба осуществляется на государственных должностях преимущественно в государственных органах, хотя служебное законодательство некоторых стран относит к государственным служащим и работников государственных учреждений и предприятий.

Наиболее четкое определение понятия «государственная служба» дает, на наш взгляд, Г.В. Атаманчук: «**Государственная служба** - это практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения государственных должностей, учрежденных в государственных органах».

Еще в 1992 г Г.В Атаманчуком были разработаны основные положения концепции развития государственной службы в РФ.

В предложенном им варианте концепции научно обоснованы сущностные понятия государственной службы. Наряду с государственной службой выделены еще два базовых понятия:

государственная должность - юридическое (правовое) установление, характеризующее в каждом государственном органе специально выделенный объем и содержание деятельности (участия) в реализации его компетенции (функций и полномочий);

государственный служащий - гражданин, занимающий государственную должность и исполняющий ее на профессиональной основе (постоянно и за оплату).

Таким образом, государственная служба является связующим звеном, с одной стороны, между гражданином и обществом, а с другой - между политикой и законодательством. Государство, являясь особой организацией публичной политической власти господствующего класса (социальной группы, блока классовых сил всего народа), имеет свои задачи и функции.

Эти задачи и функции практически реализуются посредством конкретных действий личного состава, находящегося на службе у государства - государственных служащих. Государство приобретает реальность и силу именно в этих кадрах, в контингенте его служащих. Задачи и функции государства становятся, при их практической реализации,

задачами и функциями набранных государством служащих. От государственных служащих зависит работа государства.

Законодательство о государственной службе Российской Федерации образуют нормативные правовые акты, регулирующие образование ее системы, организацию и правовое положение государственных служащих - условия и порядок их работы, права и виды поощрения, обязанности и ответственность, прекращение ими государственной службы и т. п. Основными источниками этого законодательства являются Федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ и «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ. Любое законодательство представляет собой систему, а система законодательства о государственной службе является двухуровневой. Первый из уровней - федеральный. Здесь речь идет о Конституции РФ, указанных выше Федеральных законах, других федеральных законах и иных нормативных правовых актах РФ. Второй уровень - законодательство субъектов Федерации: их конституции, законы, уставы.

Существуют различные классификации видов государственной службы. Каждый вид государственной службы имеет своё правовое оформление, характеризуется особыми признаками и специальным правовым статусом. Содержание каждого вида государственной службы установлено соответствующими нормативными актами, закрепляющими его правовое положение.

В соответствии с конституционно-правовым принципом разделения властей государственная служба может быть подразделена на службу в органах представительной, исполнительной и судебной власти.

В специальной литературе признано подразделение государственной службы, в зависимости от характера деятельности государственных органов, на гражданскую и милитаризованную. Однако статьей 2 ФЗ «О системе государственной службы РФ» четко выделены следующие виды государственной службы:

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

Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы. При этом именно эти виды службы попадают под понятие милитаризованная служба. По мнению Д. Н. Бахраха, для милитаризованной службы характерны следующие отличительные от гражданской службы признаки: профессиональной обязанностью служащих этой категории является защита жизни и здоровья людей, обеспечение безопасности граждан и установленного порядка управления, основных прав граждан и публичных интересов, материальных ценностей, охрана общественного порядка и правопорядка, наличие специальных особых

дисциплинарных уставов, эти служащие имеют особые условия поступления на службу, ее прохождения, присвоения специальных званий и т.д

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

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации

В структуре государственной службы различаются чётко две стороны, две группы отношений. Первая - это организация государственной службы, её подготовка и служебная деятельность, осуществление каждым служащим и всеми ими вместе своих служебных практических полномочий.

В ФЗ-58 «О системе государственной службы РФ» государственная служба определяется как - профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти;
- субъектов РФ;
- органов государственной власти субъектов РФ;
- лиц, замещающих государственные должности РФ, а также государственные должности субъектов РФ.

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

Сущностные признаки государственной службы:

1. Государственная служба — *это государственная деятельность*, т.е. сущность и назначение государственной службы определяются сущностью и назначением государства. Госслужба не только отражает задачи, функции и основные черты государства, но должна обеспечивать их практическое осуществление. Государственный служащий всегда действует от имени и по поручению государства.

2. Важный признак государственной службы — *профессиональная служебная деятельность*, т.е. деятельность профессионального характера, отвечающая специальным квалификационным требованиям и обеспечивающая решение задач государственного управления. Государственный служащий не просто профессионально работает в этой сфере, он служит. Гражданская служба состоит, прежде всего, в управлении обществом в различных сферах, в реализации функций государственных органов.

3. Государственная служба — это *обеспечение исполнения полномочий* госорганов, а не само исполнение таковых. Имеется в виду

интеллектуальное, аналитическое, организационное, информационное, прогностическое, контрольное и иное профессиональное обеспечение исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности.

4. Государственная служба по определению — **публичная служба**, т.е. служба в органах публичной государственной власти. Она имеет официальный, открытый характер и обеспечивает общий, совокупный интерес государства и общества. Проще говоря, государственная служба — служба государству, а через него — стране, народу.

5. Государственная служба **осуществляется только в государственном органе** лицом, которое находится на должности государственной службы, включенной в реестр. Не все должности, включенные в штатное расписание тех или иных государственных органов, являются должностями государственной гражданской службы. Так, не является государственной гражданской службой работа в штате государственного органа на должностях обслуживающего персонала (водители, вахтеры, уборщицы, повара и т.д.).

6. Государственные служащие получают **денежное содержание только из госбюджета**.

1.1.2. Понятие и признаки муниципальной службы.

Государственная служба продолжает и завершает организацию механизма государства, делая её готовой и пригодной к практической реализации задач и функций государства. В каждое звено государственного механизма служба вносит жизнь, 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 своих целей.

Однако государственное управление подразумевает не только управляющее воздействие, но и организационное сотрудничество государства и его субъектов с местным самоуправлением, обеспечивающее целенаправленное и эффективное функционирование муниципальных образований. И в этой связи уместно перейти к определению муниципальной службы.

Понятие «муниципальная служба» сравнительно новое для нашего законодательства. До перехода к организации местной власти на началах самоуправления и становления местного самоуправления в качестве самостоятельной формы осуществления власти народа понятие «муниципальная служба» в законодательстве не использовалось, т.к. в нем не было необходимости: в СССР служащие местных органов государственной власти - местных Советов и исполнительных комитетов - являлись государственными служащими.

Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г. также не использовал понятие «муниципальная служба». Служба в органах

местного самоуправления трактовалась первоначально как часть государственной службы. Государственный служащий и муниципальный служащий рассматривались как равнозначные понятия. Согласно такому взгляду муниципальный служащий - это государственный служащий, работающий в органе местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации, принятая в 1993 г., установила, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Таким образом, муниципальная служба не входит в систему государственной службы, не является ее структурной частью и требует своего правового регулирования.

Муниципальная служба - это самостоятельный институт местного самоуправления, институт муниципального права. Расходы, связанные с содержанием органов и должностных лиц местного самоуправления, осуществляются за счет местного бюджета. Вместе с тем данный институт тесно связан с институтом государственной службы, т.к. время работы на должностях в органах местного самоуправления засчитывается в стаж, исчисляемый для предоставления льгот и гарантий в соответствии с законодательством о государственной службе. Это положение статьи 21 Федерального Закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» не только приравнивает муниципальных служащих к государственным служащим в части предоставления им льгот и гарантий, но и создает возможность для «безболезненного» перехода из одной системы службы в другую, что имеет важное значение для карьеры служащего, его профессионального роста. А это в свою очередь служит повышению эффективности как муниципальной, так и государственной службы. Следует также учитывать, что органы местного самоуправления могут осуществлять в соответствии с законом отдельные государственные полномочия. Итак, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дает в статье 1 определение муниципальной службы, под которой закон понимает профессиональную деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий.

Основными задачами муниципальной службы являются:

- а) обеспечение наряду с государственной службой прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования;
- б) обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения;
- в) подготовка, принятие, исполнение и контроль решений в пределах полномочий органов местного самоуправления;
- г) защита прав и законных интересов муниципального образования.

В соответствии со статьей 21 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок

прохождения муниципальной службы, определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и федеральным законом.

Можно выделить три **группы источников муниципального права** с учетом различных уровней правового регулирования муниципальных отношений.

К первой группе источников относятся нормативные правовые акты, принимаемые на федеральном уровне. Это, прежде всего, Конституция Российской Федерации - главный источник муниципального права. Конституция Российской Федерации содержит нормы, закрепляющие исходные начала и принципы организации местного самоуправления, гарантии прав местного самоуправления.

Вторую группу источников муниципального права составляют нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Это конституции республик, уставы других субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, о выборах в органы местного самоуправления. Кроме того, в эту группу источников муниципального права входят акты президентов республик, глав администраций других субъектов Российской Федерации, постановления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В третью группу источников муниципального права входят нормативные правовые акты, принятые путем прямого волеизъявления населения муниципальных образований, органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Это прежде всего уставы муниципальных образований; общеобязательные правила по предметам ведения муниципального образования, принятие которых предусматривает устав данного образования; решения представительных органов местного самоуправления, устанавливающие порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью и другие нормативные правовые акты муниципальных образований.

Таким образом, местное самоуправление представляет собой институт гражданского общества, который является необходимым элементом взаимодействия государственной и муниципальной власти, согласования общественных интересов на различных уровнях социума. Конституция России закрепила организационную обособленность местного самоуправления от органов государственной власти, но на практике эффективное управление во всех сферах жизни общества невозможно без четко отлаженного механизма их взаимодействия. Большинство наших неудач в экономике, социальной сфере связано именно с тем, что этот механизм дает сбои.

Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления подразумевает, что они как партнеры, по крайней мере,

равны в отношении главного объекта управления, и оно осуществляется ради достижения общей цели - повышения уровня и качества жизни населения каждого муниципального образования и региона в целом.

Очевидным является тот факт, что вопросы местного значения неотделимы от государственного интереса, не остаются и не могут остаться без влияния государства.

На федеральном уровне в отношении местного самоуправления решаются две задачи - обеспечение гарантий местного самоуправления и выработка единой государственной политики в сфере местного самоуправления. Они решаются следующими способами:

- во-первых, на федеральном уровне законодательно устанавливаются общие принципы организации местного самоуправления;
- во-вторых, федеральные органы государственной власти принимают программы государственной поддержки местного самоуправления;
- в-третьих, для обеспечения федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» принимаются ряд федеральных законов.

В становлении и развитии местного самоуправления большую роль играют органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Взаимодействие последних с органами местного самоуправления в значительной степени определяет эффективность осуществления региональной политики - решения экономических, политических и социальных проблем развития муниципального образования и субъекта в целом. С другой стороны, такое взаимодействие обеспечивает результативность муниципальной политики, способствуя через решение вопросов местного значения реализации государственных задач: укрепление основ народовластия, создание условий для обеспечения жизненных интересов населения, проведение мероприятий по социальной защите населения, стабилизация политической системы, подготовка кадров для муниципальных органов.

Признание местного самоуправления означает, что государство видит в нем некий социальный институт, не обладающий свойствами государственной структуры. Децентрализация управления - это способ не просто сохранения целостности России, но и эффективной защиты общества и граждан, гармоничного развития духовных, культурных, экономических связей между всеми частями Российского государства.

Итак, можно заключить, что выделение муниципальной службы в отдельный институт обеспечивает децентрализацию власти, расширения возможностей для участия граждан в управлении делами государства и общества. Вместе с тем муниципальная служба наряду с государственной является составной частью публичной службы, так как государственные и муниципальные служащие осуществляют функции государственных и муниципальных органов в сфере публичной власти, поэтому можно выделить общие черты в понятии службы, ее задачах, функциях, правовых источниках.

Кроме того, существенное сходство правового положения государственного и муниципального служащего прослеживается в следующих аргументах:

Во-первых, традиционные элементы статуса государственного служащего характерны и для муниципального: понятие служащего, права, обязанности, прохождение службы, аттестация, ограничения и гарантии служащих и т. д.

Во-вторых, муниципальные служащие реализуют не только полномочия по решению вопросов местного значения, но и отдельные государственные полномочия, которыми они могут наделяться в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. В-третьих, существует большое сходство между государственной и муниципальной службой по сути управленческой работы, по технологии управленческого процесса.

В-четвертых, федеральное законодательство устанавливает реальную возможность перехода из одной системы службы в другую с зачислением стажа муниципальной службы в стаж государственной службы.

1.2. Цели, задачи и принципы государственной и муниципальной службы

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

В научной литературе встречаются разные подходы к типологии целей государственной службы. Наиболее часто встречаются уровневая и отраслевая классификации.

С уровневой точки зрения цели государственной службы принято делить на стратегические, оперативные и текущие. Главная стратегическая цель административной власти — служить интересам государства, а через него — общества, народа. Служение государству и обществу, качественное обеспечение исполнения функций и задач государства, его органов и должностных лиц, повышение эффективности работы государственного механизма — главная цель государственной службы. Кроме того, перед государственной службой политической властью, в соответствии с политической и социально-экономической ситуацией в стране, ставятся среднесрочные и текущие цели.

С отраслевой или содержательной точки зрения все цели государственной службы подразделяются на политико-административные, социальные, экономические, правовые, организационные.

Политико-административные цели государственной службы направлены на укрепление государства и государственности, исполнительной -вертикали власти, на практическое осуществление функций государства и эффективное исполнение полномочий государственных органов, на обеспечение единства и стабильности государственной власти в стране, на создание условий для связи государства с гражданским обществом, а в целом - на решение задач государственного управления.

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

Социальные цели государственной службы имеют ценностное содержание. В этом важная связь ее социального и культурного компонентов. С помощью государственной службы государство обеспечивает воспроизводство социальных ресурсов, стабильность, целостность, равновесие общественной системы, снижение социальной напряженности, повышение уровня и качества жизни, способствуя удовлетворению потребностей членов общества. Важную роль при этом играют соответствующие виды государственной службы – демографии, здравоохранения, социального обеспечения, образования, науки, культуры и др.

Они являются специализированными органами, осуществляющими дифференцированное управление социальной политики, анализ и обобщение соответствующей социальной информации, разработку социальных программ, регулирования процессов социальной дифференциации общества., способствуя его социокультурному развитию.

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

Правовые цели государственной службы ориентированы на претворение в жизнь законов и иных нормативных актов государственной власти, на обеспечение законотворческой деятельности в стране, на создание правовых условий для организации и функционирования государственного - аппарата. Выполнение данных функций позволяет говорить о государственной службе, как правовом институте.

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

К основным **задачам** государственной службы можно отнести:

- охрана конституционного строя, создание условий для развития гражданского общества, производства, обеспечение свободной жизнедеятельности личности, защита прав, свобод и законных интересов граждан;
- формирование общественно-политических и государственно-правовых условий для практического осуществления функций государственных органов;
- обеспечение эффективной работы государственных органов в соответствии с их компетенцией;
- совершенствование условий государственной службы и профессиональной деятельности государственных служащих;
- обеспечение действия принципа открытости в деятельности государственных служащих и государственных органов;
- создание и поддержание в государственных органах благоприятных межличностных отношений, которые обеспечивали бы развитие положительных личных качеств работников.

Каждый вид государственной службы, осуществляемой специальными органами государственной власти, имеет свои установленные в нормативных актах задачи.

Таким образом, можно сделать вывод о том, 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 законодательством.

Рассмотрение вопроса о функциях государственной службы позволяет раскрыть не только её основное назначение, но и выявить нерешенные проблемы государственной службы с целью ликвидации пробелов в правовом регулировании или его недостатков, разработки направлений и определения средств улучшения государственной службы и её реформирования. Функции государственной службы обусловлены её внутренними свойствами и принципиальными чертами. В самом общем виде можно констатировать, что функциями государственной службы являются функции самого государства, ибо государственная служба есть осуществление целей и функций государства, практическое исполнение служащими своих должностных обязанностей и компетенции государственных органов.

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

Первая классификация дается с точки зрения содержательной деятельности государственных органов и их служащих, и в соответствие с ней государственная служба выполняет следующие **основные функции**:

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

Вторая классификация, автором которой является В.Д. Граждан, отраслевая. Автор выделяет три группы функций: информационную, организационную и технологическую. В информационную группу входят функции: познавательная-аналитическая, оценочно-экспертная, прогнозная-целевая, морально-правовая, документационно-архивная. В организационной группе выделяются функции: корпоративно-технологического обеспечения и коммуникативно-компьютерного обеспечения. К технологической группе относятся функции: подготовка государственных решений и их выполнение, принятие и реализация административных решений. Принятие государственных решений – это прерогатива политической власти, а административных решений - государственной службы.

Третья классификация объединяет функции государственной службы по принятию нормативных актов, по контролю и надзору, -- правоприменительные функции, а также функции по оказанию государственных услуг и по управлению государственным имуществом.

Четвертая классификация функций государственной службы дается с точки зрения ее граней (сущностных сторон). В этой связи выделяют функции государственной службы как профессиональной деятельности, как правового института, как социального института. Четвертую классификацию дают представители юридической науки, которые понимают под функциями государственной службы, прежде всего, правоприменительную, правотворческую, правозащитную и регулирующие функции.

Также функции государственной службы можно разделить на основные и специфические. В свою очередь, основные и специфические функции подразделяются на общие, специальные и вспомогательные (факультативные). Это является пятой классификацией.

Основные функции государственной службы – это всеобщие, типичные, имеющие специальную направленность виды взаимодействия между субъектами и объектами управления, характерные для всех

управленческих связей, обеспечивающие достижение согласованности и упорядоченности в сфере государственного управления.

К основным общим функциям государственной службы можно отнести:

- **информационное обеспечение** деятельности государственных органов, т.е. сбор, получение, обработку, анализ информации, необходимой для осуществления государственной (управленческой) деятельности; прогнозирование и моделирование развития системы государственной службы, государственных органов, стандартов государственного управления;

- **планирование** – определение направлений, темпов, количественных и качественных показателей развития тех или иных процессов в системе государственного управления, государственных функций (экономических, социально-культурных, военных, оборонных, борьбы - с организованной преступностью и коррупцией в системе государственной службы и т.д.)

- **организация** – формирование системы государственной службы на основе установленных принципов и подходов к этому процессу, определение структуры управляющей и управляемой систем в государственной службе, установление их компетенции и взаимосвязи; организация в узком смысле – это упорядочение структуры органов государства, штатов, персонала, процессов государственного управления распорядительство, т.е. оперативное регулирование государственно-служебных отношений, возникающих по поводу осуществления полномочий государственных органов и должностных обязанностей, обеспечение режима должной государственной деятельности; в узком смысле – текущие указания руководящими государственными служащими;

- **руководство** – установление правил, нормативов, направлений деятельности и отдельных действий государственных органов, управляемых объектов; общее руководство – определение содержания государственной деятельности (например, управленческой);

- **координация** – согласование деятельности различных государственных органов для достижения общих целей и задач государственной службы; контроль – установление соответствия или несоответствия фактического состояния системы государственной службы и её структуры требуемому (определённому) стандарту и уровню, изучение и оценка результатов общего функционирования государственной службы, а также конкретных действий государственных служащих;

- **регулирование** – использование методов и способов управления в процессе организации системы государственной службы и её функционирования;

- **учет** – фиксация информации, выраженной в количественной форме, о движении материальных ресурсов государственной службы, о результатах реализации государственно-служебных отношений, полномочий государственных органов и т.д.

Специфические функции государственной службы, с одной стороны, затрагивают деятельность персонала органов публичной власти по осуществлению государственного принуждения в сфере поддержания правопорядка и общественного порядка, а с другой - могут рассматриваться как регулятивное и иное организационное воздействие (деятельность) по -ограниченному и целесообразному вмешательству в сферу экономики и социально-культурного строительства, где часто объекты управления не принадлежат государству и обладают значительной самостоятельностью в выборе решений и их реализации.

Таким образом, можно сделать вывод, что спектр функций государственной службы достаточно широк и это свидетельствует о чрезвычайной важности этого института власти в жизни государства и общества.

Содержание, цели, задачи и функции, принципы, разнообразие структур муниципальной службы определены законодательством о местном самоуправлении в РФ. Принадлежность муниципальной службы к системе органов местного самоуправления определяет самостоятельность муниципальной службы в системе власти РФ и различия между государственной и муниципальной службами.

Основные цели муниципальной службы: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации

- муниципальная служба должна стать эффективной структурой социального обслуживания, ответственной перед государством и подотчетной населению;

- муниципальная служба может успешно функционировать на нижних уровнях управления, не дожидаясь команд с «верхних этажей», в соответствии с принципом оперативности управления;

- муниципальная служба способна эффективнее разрабатывать природные, экономические, человеческие ресурсы муниципального образования посредством самоорганизации местных коллективов и профессионального управления.

Основными задачами муниципальной службы являются:

- обеспечение наряду с государственной службой прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования;

- обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения;

- подготовка, принятие, исполнение и контроль решений в пределах полномочий органов местного самоуправления;

- защита прав и законных интересов муниципального образования.

Более того, с точки зрения задач, эта служба представлена:

- в социальном аспекте: это профессиональное осуществление по поручению государства общественно полезной деятельности лицами;

- в политическом: как деятельность по реализации государственной политики, достижение целей и задач в обществе и государстве, то есть от ее

стабильности и эффективности зависит устойчивость общественных отношений;

· в правовом: юридическое установление служебных отношений, при реализации которых и достигается практическое выполнение должностных обязанностей, полномочий служащих.

Вообще, если говорить о функциях, то исполнительная и распорядительная деятельность направлена на все сферы муниципального образования.

Прежде всего, это финансовая сфера, то есть разработка проекта местного бюджета, отчет об его исполнении, а так же непосредственное обеспечение местного бюджета.

Далее, разработка и организация социально-экономических программ развития территории и обеспечение их реализации; разработка нормативно-правовых актов по вопросам местного значения; управление и распоряжение муниципальной собственностью.

Не менее важная функция - это руководство муниципальным здравоохранением, эксплуатация муниципального жилищного фонда, объектов коммунального и дорожного хозяйства.

Наконец, важнейшая функция: осуществление полномочий органов государственной власти, переданные федеральными законами или законами субъекта Российской Федерации с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств.

Итак, под функциями муниципальной службы следует понимать основные направления практической реализации правовых норм института муниципальной службы, способствующие достижению соответствующих целей правового регулирования служебных отношений и выполнению муниципальной службой своей социальной роли и государственно-правового назначения.

1.2.2. Принципы государственной и муниципальной службы

Принципы государственной и муниципальной службы - это основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций государственных органов и органов местного самоуправления, полномочий государственных и муниципальных служащих, действующие в системе публичной власти, и в частности, в системе государственной и муниципальной службы.

Принципы построения и функционирования государственной службы;

-Федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдения конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ;

-Законность;

-Приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;

- Единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;

- Равный доступ граждан к государственной службе;

-Взаимосвязь государственной и муниципальной службы;

-Открытость государственной службы и её доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;

-Профессионализм и компетентность государственных служащих;

-Защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Принципы муниципальной службы;

- Верховенство Конституции РФ, федеральных законов;

-Приоритет прав и свобод человека и гражданина;

- Самостоятельность органов местного самоуправления в пределах своих полномочий;

- Профессионализм, компетентность муниципальных служащих;

- Ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

- Равный доступ граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой;

- Единство основных требований и положений муниципальной службы, действующих в России, с учетом местных особенностей и традиций;

- Правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;

-Внепартийность муниципальной службы и недопустимость контроля муниципальной службы партийными и иными организациями.

Принципы муниципальной службы должны объективно отражать сущность муниципальной службы, ее наиболее важные черты, они раскрывают общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной и другой административной деятельности муниципальных служащих, закрепляют их в нормах, входящих в правовой институт муниципальной службы. Принципы муниципальной службы устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования муниципальной службы. Они обуславливают значимость, законность, социальную ценность отношений, возникающих в системе муниципальной службы. Отсутствие правовых принципов может повлечь за собой произвол, бюрократизм в худшем смысле этого слова, неорганизованность, беззаконие, несправедливость.

Принципы муниципальной службы - это субъективное понятие. Они формируются человеком (законодателем), исходя из конкретного правового

опыта и правовой культуры в стране и базируются на основных положениях правовой системы с учетом достигнутого уровня развития отраслевого законодательства.

Каждый в отдельности принцип муниципальной службы отражает не все объективные закономерности деятельности муниципальных служащих, а лишь некоторые из них. Но все принципы взаимосвязаны, то есть соблюдение одних способствует реализации других и, напротив, нарушение какого-либо из принципов отрицательно сказывается на выполнении остальных принципов.

1.3. Особенности государственной и муниципальной службы в современном мире

Россия имеет многовековую традицию развития государственного и местного управления. В истории страны государство и государственное управление всегда играли в значительной степени самостоятельную, а иногда и решающую роль.

Понятие государственной службы стало складываться в эпоху просвещённого абсолютизма в 18-м веке. В царской России состоящими на государственной службе считались не только собственно государственные служащие, но и лица, занимающие некоторые выборные должности по земскому и городскому самоуправлению, а также в дворянских сословных организациях. В основе правового регулирования государственной службы до Октябрьской революции лежала введённая ещё Петром I «Табель о рангах» (1722 г.), где все должности как гражданские, так и военные, разделялись на 14 классов и чинов. При поступлении на государственную службу подробно регламентировался порядок прохождения по лестнице чинов.

Государственная служба в допетровский период не имела четких правовых основ, а каждый служащий рассматривался как личный слуга государя. Петровские преобразования потребовали хорошо организованный, профессиональный, структурированный государственный аппарат. Такой аппарат возможно было создать лишь на прочной правовой основе. Реформы Петра I одним из своих итогов имели более четкое разграничение отраслей государственного управления. Административные преобразования повлекли за собой создание гражданской государственной службы и отделили ее от военной и придворной службы. Сама государственная служба стала объектом социальной отрасли государственного управления.

В июне 1719-го года Петром I был принят специальный Указ «О присяге на верность службе», который предписывал привести к присяге чиновников Сената и коллегий, губернаторов, воевод и других «управителей и служителей». Затем было решено разработать закон о государственной службе. Для этого специальная комиссия изучала законодательство Пруссии, Дании и Швеции. На основе проанализированного законодательства в 1722-м

году была подготовлена Табель о рангах всех чинов - воинских, статских и придворных, которая закрепила деление государственной службы на три вида: воинскую службу (наиболее престижна), статскую и придворную (носила закрытый, привилегированный характер).

Становление государственной службы в России и формирование кадрового состава чиновников государственных органов и учреждений сопровождалось выработкой принципов подбора и расстановки государственных служащих, устанавливающих важнейшие качества, присущие чиновникам. Так, Генеральный Регламент Петра I от 28 февраля 1720-го года обязывал президентов и вице-президентов коллегий постоянно заботиться о том, чтобы канцелярии и конторы принимали на штатные должности лиц, основательно знающих поручаемое им дело. Профессионализму и специальной подготовленности чиновников постоянно придавалось важное значение.

Особенностью государственной службы при преемниках Петра I стало ослабление ее обязательного характера. Так, с 1725-го года при Екатерине I дворянам стали предоставляться продолжительные отпуска. В 1736-м году указом Анны Иоанновны срок службы дворян был ограничен - 25 лет, при этом возраст прохождения службы - с 20 до 45 лет. Петр III своим манифестом 1762-го года о вольности дворянству отменил обязательную службу. Кроме того, дворяне освобождались от всех видов телесных наказаний. Жалованная грамота дворянству 1785 г. дала право дворянам объединяться в губернские дворянские собрания. Глава такого собрания получал чин 5 или 4 класса.

В 1802 г. были образованы министерства. Их образование закрепило переход от коллегиальных органов управления к единоначальным. Появление министерств было воспринято остро, однако противникам реформы были предложены посты министров, склонив их таким образом на свою сторону. В связи с образованием министерств актуализировалась проблема роста профессионального уровня чиновников. По инициативе Сперанского Александр I подписал Указ «О правилах производства в чины коллежского асессора и статского советника по гражданской службе» 1809 г.

Февральская революция 1917 г. не отразилась на положении чиновничества. Временное правительство в августе - сентябре 1917г. подготовило проект постановления «Об отмене гражданских чинов, орденов и других знаков отличия», однако не успело его утвердить. Русская государственная служба, просуществовавшая почти два столетия, имевшая прочную правовую базу, была фактически уничтожена декретом Советской власти от 12 ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов». Декрет установил, что «всякое ... наименования гражданских чинов (тайные, статские и прочие советники) уничтожаются и устанавливается одно общее для всего населения России наименование - гражданин Российской республики».

Традиционно советская государственная служба рассматривалась как особый вид государственной деятельности, осуществляемой на профессиональной основе работниками государственных органов в целях выполнения задач и функций государства и оплачиваемая им.

При таком подходе к определению государственной службы выделяются, с одной стороны, задачи и функции государства, которые оно выполняет в лице государственных органов и служащих, а с другой - трудовая деятельность по осуществлению данных функций и решению конкретных задач.

Вместе с тем, в СССР гражданские служащие, в отличие от военнослужащих и служащих ряда правоохранительных органов, законодательно не признавались обладателями особого административно-правового статуса, они пользовались единым статусом наравне со всеми другими работниками и служащими. Муниципальной службы по известным причинам политического свойства и вовсе не существовало, а значит, и не было речи об особом статусе муниципальных служащих. На местном уровне функции государственного управления в то время выполняли работники органов советской власти, деятельность которых регулировалась нормами трудового законодательства.

История государственной службы в РФ в постсоветский период насчитывает 5 этапов.

Первый этап (1991-1996 гг.): отказ от советской (партийно-номенклатурной) системы государственной службы, а также создание новых кадровых служб и учебно-научных (обеспечивающих подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих) учреждений. Были созданы: Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ (Росглавкадры), РАГС - Академия государственной службы при Президенте РФ (вместо Академии общественных наук при ЦК КПСС), появились первые институты и факультеты университетов, в которых начали готовить студентов по специальности «Государственное и муниципальное управление». Была заложена нормативная правовая база государственной службы РФ (в первую очередь, был принят Федеральный Закон «Об основах государственной службы РФ», 1995 г.).

Второй этап (1997 - осень 1999 г.): активизация усилий по административной реформе, предпринятая в рамках Администрации Президента РФ и завершившаяся подготовкой Концепции административной реформы (основные положения которой были озвучены в Послании Президента Ельцина Б.Н. Федеральному собранию весной 1998 г.). Одним из разделов Концепции административной реформы был раздел по государственной службе. Именно здесь были впервые проанализированы системные недостатки существующей государственной службы, и (с целью исправления этих недостатков) представлен замысел превратить

государственную службу РФ в профессиональную государственную службу гражданского общества.

Третий этап (зима 1999 - весна 2000 гг.): разработка Концепции реформы государственного управления РФ в Центре Стратегических Разработок («Центр Г.Грефа») в качестве составной части предвыборной программы В.В. Путина как кандидата в Президенты РФ. Частью этой Концепции стало Техническое Задание (т.е. технический текст, включающий в себя предлагаемый план мероприятий и очередность их выполнения) по разделу «Государственная служба». На этом этапе впервые был изучен вариант развития государственной службы с отсутствием преобразований («стихийное развитие без реформ») и показаны негативные последствия такого развития событий, были рассмотрены различные варианты перехода к профессиональной государственной службе гражданского общества, и был выделен приоритетный вариант возможной реформы (кадровые преобразования с акцентом на развитие образовательных программ для государственных служащих).

Четвертый этап (ноябрь 2000 г. - май 2003 г.): Поручение Президента РФ В.В. Путина о подготовке до 1 мая 2001-го года Концепции реформирования государственной службы РФ, создание рабочих групп по подготовке Концепции и Плана мероприятий в Правительстве РФ, Совете Безопасности РФ, военных структурах. Создание объединенной рабочей группы под эгидой Администрации РФ. Утверждение Структуры Концепции и подготовка самого текста. Новым является перенос акцентов на реформирование функциональных аспектов государственной службы и материального стимулирования и обеспечения, при одновременном сохранении комплекса образовательных мероприятий. Это означает расширение и углубление замысла реформы.

Пятый этап (май 2003 г. - настоящее время): Правовое регулирование института государственной службы в России стремительно развивается. Об этом свидетельствует обновление российского законодательства в части принятия законов № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» и № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Однако не всякое изменение законодательства повышает его правовое качество и улучшает саму деятельность по осуществлению функций государственного управления; не происходит автоматического улучшения и корпуса государственных служащих.

К сожалению, одни лишь законы не изменяют нравственный облик российского государственного служащего и его профессиональные качества. Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию РФ 16 мая 2003 г. отметил: «Наша бюрократия и сегодня обладает огромными полномочиями. Но находящееся в ее руках количество полномочий по-прежнему не соответствует качеству власти. Должен подчеркнуть, что такая власть в значительной степени имеет своим источником не что иное, как избыточные

функции госорганов. При этом, несмотря на огромное число чиновников, в стране тяжелейший кадровый голод. Голод на всех уровнях и во всех структурах власти, голод на современных управленцев, эффективных людей»

Если же рассматривать становление муниципальной службы, то в той или иной степени самоуправление в России существовало на всем протяжении её истории.

В семнадцатом веке местное управление бюрократизируется: устанавливается система приказно-воеводского управления на местах. Воевода, назначаемый центральной властью, первоначально осуществлял контроль за губными и земскими органами, не вмешиваясь в сферу их деятельности.

Считается, что развитию местного самоуправления в дореволюционной России дали толчок земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы Александра II, которые преследовали цель осуществить децентрализацию управления и развить начала местного самоуправления в России. Известный дореволюционный юрист и социолог М. М. Ковалевский полагал, что эти реформы, включая и судебную, явились поворотным пунктом во внутреннем развитии России, ибо они внесли те ограничения, которым бюрократия вынуждена была подчиниться. В губерниях и уездах создавались земские органы: выборные земские собрания (губернские, уездные) и избираемые ими соответствующие земские управы.

При Александре III были пересмотрены и Положение о земских учреждениях (1890 г.) и Городовое положение (1892 г.). В результате в земстве было увеличено значение сословного начала (усилена роль дворянства, крестьяне лишались права избирать гласных, последние назначались губернатором из числа избранных крестьянами кандидатов). Органы самоуправления попадали под контроль правительственных чиновников не только с точки зрения законности своей деятельности, но и с точки зрения целесообразности тех или иных действий по осуществлению своих функций.

С приходом революции 1917 г. система местного самоуправления была в основном разрушена, а традиция самоуправления прервана, что создает значительные сложности при ее возрождении в настоящее время. Период советской власти, с точки зрения развития института местного самоуправления, был периодом затишья.

Таким образом, история убедительно показывает, что, безусловно, опыт самоуправления в России присутствует, но назвать его богатым довольно сложно. Элементы муниципального управления если и появлялись, то находились под строгим контролем государственной власти.

Современный этап развития муниципальной службы в России начался с принятия Конституции 1993 года, которая установила, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Но вместе с тем, в современных реалиях институты местного управления во многом интегрировались в государственный управленческий механизм и

претерпели серьезные изменения. В результате этих изменений местные органы власти все более включаются в единый общеправленческий механизм социума.

Итак, проследив за этапами становления государственной и муниципальной службы, следует сказать, что процесс этот, конечно, далеко не закончен. Россия изначально была государством сильно централизованным. И если рассматривать власть публичную как сложное понятие, в которое входит и муниципальная, и государственная власть, то, безусловно, последняя занимала значительно более весомые позиции, не только, не спеша делиться своими функциями, но и стараясь распространить свое влияние на сферу муниципальной власти. В результате, территориальная организация местной власти практически на всех этапах истории зависела от власти центральной.

В итоге проведенной в 1992 - 2006 гг. значительной законотворческой и организационной работы федеральных и региональных органов государственной и муниципальной власти в нашей стране сложилась новая система государственности и современной государственной и муниципальной службы. Первые итоги этой созидательной работы в обобщенной форме подведены в утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1136 Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации», срок реализации которой Указом Президента России от 12 декабря 2005 г. № 1437 продлен на 2006 - 2007 годы, а также в ряде публикаций российских ученых.

К настоящему времени в Российской Федерации сложились конституционные основы государственной службы как механизма государственного управления, принципиально отличающегося от действовавшей ранее административной системы управления.

Вопросы для повторения и закрепления материала:

1. Дайте определение понятию «государственная служба»?
2. Дайте определение понятию «муниципальная служба»?
3. Перечислите цели и задачи государственной службы?
4. Перечислите цели и задачи муниципальной службы?
5. Определите базовые принципы государственной и муниципальной службы?
6. Перечислите основные функции государственной и муниципальной службы?
7. Определите особенности государственной и муниципальной службы в современном мире?

Задания для самостоятельной работы:

1. Попробуйте определить принципы государственной и муниципальной службы обусловленные современным ее развитием.

2. Подготовьте презентацию на тему: «Специфика современной государственной и муниципальной службы в России».

3. В таблице, определите основные отличительные признаки муниципальной службы от государственной.

Тема 2. Правовые основы государственной и муниципальной службы в современной России

Цели и задачи изучения темы:

Цель – рассмотреть правовые основы государственной и муниципальной службы в современной России

Задачи:

1. Изучить правовое регулирование государственной службы в Российской Федерации на современном этапе.

2. Проанализировать федеральное законодательство о государственной и муниципальной службе РФ.

3. Определить роль указов Президента РФ, постановлений Правительства, федеральных органов государственной власти, а также конституций (уставов), законов, нормативно-правовых актов органов государственной власти субъектов РФ в регулировании отношений, связанных с организацией гражданской и муниципальной службы.

2.1. Правовые основы государственной и муниципальной службы в России

Государственная служба тесно связана с главным политическим институтом - государством, а государственная (в том числе политическая) власть во многом осуществляется через государственную службу, которая реализует волю государства, выраженную в решениях соответствующих ветвей власти, оказывает определяющее воздействие на деятельность и поведение людей и социальных групп с помощью организационных, правовых и идеологических механизмов.

К основным элементам механизма относятся правовые нормы, правовые отношения, правовая ответственность, правовое сознание, юридические факты, акты применения права, а также акты реализации прав и обязанностей государственных служащих. Развитие нормативно-правовой базы государственной службы позволяет укрепить правовой статус государственных служащих, упорядочить прохождение ими службы, обеспечить приобретение необходимых знаний, умений и навыков, усилить стимулы к труду.

Создание нормативной правовой основы государственной службы - одно из основных направлений становления и совершенствования государственной службы РФ. Законодательство о государственной

гражданской службе составляют нормативные правовые акты, регулирующие организацию гражданской службы РФ и правовое положение гражданских служащих.

Нормативное правовое регулирование государственной службы РФ осуществляется:

1) Конституцией Российской Федерации, которая закрепляет исходные для госслужбы основы: верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ; единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между РФ и субъектами Федерации; приоритет прав и свобод человека и гражданина; обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина; равный доступ граждан к государственной службе;

2) Федеральным законом от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», который в соответствии с Конституцией РФ определяет правовые и организационные основы системы государственной службы РФ, уровни и виды государственной службы, основные принципы ее построения и функционирования, в том числе взаимосвязь государственной и муниципальной службы;

3) Федеральным законом от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливает правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы РФ;

4) другими федеральными законами, в том числе федеральными законами, регулирующими особенности прохождения гражданской службы (в настоящее время проводится работа по созданию таких законов);

5) указами Президента Российской Федерации, в целях совершенствования нормативной правовой базы по вопросам реформирования государственной службы принято большое число проектов указов Президента РФ, направленных, в первую очередь, на реализацию Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

6) постановлениями Правительства Российской Федерации;

7) нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти. Наряду с нормативными актами высших федеральных органов государственной власти в сфере государственной службы действуют ведомственные акты федеральных органов исполнительной власти, регулирующие общие вопросы государственной гражданской службы в пределах их компетенции;

8) конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

9) нормативными правовыми актами государственных органов (должностные регламенты и др.).

Новое законодательство о гражданской службе устанавливает приоритет законодательства о гражданской службе, относящейся по правовой природе к публичному (административному) праву, над законодательством о труде, регулирующим частное право. Трудовой кодекс и другие акты законодательства о труде применяются к государственно-служебным отношениям лишь в случаях, не урегулированных законодательством о госслужбе. Отныне гражданские служащие заключают не трудовой договор, а служебный контракт. Для тех из них, кто, поступая ранее на госслужбу, ставил подпись под трудовым договором, последний переоформляется в служебный контракт. Отметим, что проблема определения пределов регулирования служебно-государственных отношений законодательством о госслужбе и законодательством о труде является принципиально важной и пока еще окончательно не решенной.

Прохождение гражданской службы связано с рядом ограничений для госслужащих, а всякое ограничение прав личности допускается лишь по федеральному закону, о чем гласит ч. 3 ст. 55 Конституции РФ: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Ограничения для госслужащих изложены в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Правовая основа института государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации всесторонне развивается и ежегодно пополняется новыми нормативными правовыми актами субъектов РФ. В настоящее время процесс нормотворчества в сфере государственной гражданской службы в субъектах Российской Федерации не завершен, что обусловлено отсутствием некоторых федеральных нормативных правовых актов по вопросам государственной гражданской службы.

В правовом обеспечении современной государственной службы России имеются значительные пробелы. По-прежнему сохраняются отношения трудового найма между служащим и государственным органом. Требования к государственной службе как комплексному правовому институту находят отражения в целях, функциях, принципах, структуре государственной службы. Основной целью государственной службы как правового института является обеспечение выполнения законодательства страны, создание благоприятных правовых, организационных и социально-экономических условий для нормального функционирования государственного аппарата.

Становление государственной службы как правового института может завершиться тогда, когда будет в полной мере разработано специальное законодательство. Пока же законы принимаются в большинстве случаев по отдельным видам государственных органов (о судах, о прокуратуре, полиции и т.д.), в них предусматриваются статусы государственных служащих.

Подводя итог, отметим, что основной целью государственной службы как правового института является обеспечение выполнения законодательства страны, создание благоприятных правовых, организационных и социально-экономических условий для нормального функционирования государственного аппарата. Имеется в виду правовое регулирование не только внешних отношений со всеми институтами гражданского общества и государственными структурами, но и внутри аппаратных отношений.

2.1.2. Правовые основы муниципальной службы в России

Полномочия по правовому регулированию муниципальной службы разделены между органами государственной власти: федеральными и субъектов Российской Федерации, а часть этих полномочий отнесена к компетенции органов местного самоуправления.

Основы муниципальной службы регулируются нормативно-правовыми актами Российской Федерации. В соответствии с федеральным законодательством организация и функционирование муниципальной службы регламентируются законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований. К ведению субъектов РФ относится законодательное обеспечение муниципальной службы на соответствующей территории. Субъекты РФ вправе издавать законы о муниципальной службе в пределах своей компетенции, разрабатывать подробные нормы порядка ее прохождения в данном регионе, определять общий статус муниципальных служащих и требования к муниципальным должностям. Вопросы о правовом положении муниципальных служащих могут содержаться также в уставах соответствующих муниципальных образований.

Правовые основы, регулирующие муниципальную службу в Российской Федерации, закреплены в статье 3 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации». Условно их можно разделить на три уровня:

- 1. Федеральный**
- 2. Субъектов Российской Федерации**
- 3. Муниципальный**

Правовые основы муниципальной службы на федеральном уровне составляют:

1. Конституция Российской Федерации

Конституция не одержит статей, непосредственно касающихся муниципальной службы, однако в ней содержатся принципы, которые должны быть положены в основу организации и функционирования муниципальной службы.

2. Федеральный закон «О Муниципальной Службе».

Федеральный закон «О Муниципальной Службе» является базовый законодательным актом для всей муниципальной службы. Предметом его регулирования являются регулирование муниципальной службы, включая

требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, порядок поступления на муниципальную службу, условия и порядок прохождения муниципальной службы, а также условия прекращения служебных отношений.

3. Другие федеральные законы.

Правовое регулирование муниципальной службой может осуществляться и другими федеральными законами. Например, федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который устанавливает общие - правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления. А так же иные федеральные законы, не обязательно в них должна идти речь именно о муниципальной службе. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» содержит ряд понятий, которые необходимо трактовать в том значении, в каком они используются в гражданском, финансовом и налоговом законодательстве.

4. Иные нормативно-правовые акты Российской Федерации.

К данной категории можно отнести указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, а так же международные договоры Российской Федерации в области муниципальной службы.

Правовые основы муниципальной службы на уровне субъекта Российской Федерации составляют:

1. Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации.
2. Законы субъектов Российской Федерации
3. Иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

Важная роль в организации муниципальной службы отводится законодательству субъектов Российской Федерации. В настоящее время во всех субъектах Российской Федерации приняты законы о муниципальной службе, иные нормативные правовые акты. Правотворчество субъектов РФ в сфере регулирования муниципальной службы развивается весьма динамично, субъекты самостоятельно регулируют достаточно большой спектр вопросов, связанных с муниципальной службой: реестры муниципальных должностей, денежное содержание муниципальных служащих, порядок поступления и прохождения муниципальной службы, квалификационные требования к замещению должностей и целый ряд других вопросов.

Важная роль в организации муниципальной службы отводится законодательству субъектов Российской Федерации. В настоящее время во всех субъектах Российской Федерации приняты законы о муниципальной службе, иные нормативные правовые акты. Правотворчество субъектов РФ в сфере регулирования муниципальной службы развивается весьма динамично, субъекты самостоятельно регулируют достаточно большой спектр вопросов, связанных с муниципальной службой: реестры муниципальных должностей,

денежное содержание муниципальных служащих, порядок поступления и прохождения муниципальной службы, квалификационные требования к замещению должностей и целый ряд других вопросов.

Все выше названные нормативно-правовые акты в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» определяется как законодательство о муниципальной службе.

Кроме того в правовую основу организации муниципальной службы входят муниципальным правовым актам. **Система муниципальных правовых актов, регулирующих муниципальную службу, состоит из:**

1. устава муниципальных образований,
2. решений, принятых на сходах граждан,
3. иных муниципальных правовых актов.

Муниципальное образование для реализации возложенных на него публичных функций принимает на работу (нанимает) граждан, имеющих соответствующее профессиональное образование. При этом муниципальный служащий наделяется определенным кругом служебных обязанностей в соответствии с занимаемой им должностью, то есть фактически выполняет в этом органе соответствующую трудовую функцию, которая регулируется Трудовым законодательством.

Разграничения компетенции в сфере правового регулирования муниципальной службы.

Положениями Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» разграничена компетенция федеральных и региональных органов государственной власти, а так же органов местного самоуправления в вопросах правового регулирования муниципальной службы, так, например, **федеральными законами должны регулироваться следующие вопросы:**

- 1) об оплате труда муниципального служащего и других выплатах по согласованию с трудовым законодательством;
- 2) о пенсионном обеспечении муниципального служащего;
- 3) о предоставлении муниципальным служащим в установленном порядке сведений о себе и членах своей семьи, а также сведений о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера;
- 4) о запрете муниципальному служащему состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными и региональными законами, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;
- 5) об ответственности муниципального служащего, виновного в разглашении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера других муниципальных служащих или в

использовании этих сведений в целях, не предусмотренных законодательством РФ;

б) о порядке проверки сведений, представленных гражданином при поступлении на муниципальную службу;

7) о дополнительных требованиях к проверке сведений, представляемых гражданином при поступлении на муниципальную службу;

8) об особых случаях предоставления муниципальному служащему дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет.

Уполномоченным органом Правительства РФ регулируются:

порядок прохождения диспансеризации при наличии заболеваний, препятствующих поступлению на муниципальную службу или ее прохождению;

перечень заболеваний, препятствующих поступлению на муниципальную службу или ее прохождению;

форма заключения медицинского учреждения о наличии заболеваний, препятствующих поступлению на муниципальную службу или ее прохождению;

форма анкеты, заполняемой гражданином при поступлении на муниципальную службу;

перечень документов, предусмотренных постановлениями Правительства РФ, предоставляемый гражданином при поступлении на муниципальную службу.

К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере муниципальной службы отнесены:

1) законодательное регулирование вопросов муниципальной службы в соответствии с федеральными законами;

2) предоставление дополнительных гарантий муниципальным служащим;

3) утверждение законом субъекта РФ реестра должностей муниципальной службы в субъекте РФ;

4) установление законом субъекта РФ соотношения должностей муниципальной службы субъекта РФ и должностей государственной гражданской службы субъекта РФ с учетом квалификационных требований, предъявляемых к соответствующим должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы региона;

5) определение законом субъекта РФ типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы;

б) установление законом субъекта РФ дополнительных требований к кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа), назначаемого на данную должность по контракту;

7) утверждение законом субъекта РФ типовой формы контракта с лицом, назначаемым на должность главы местной администрации по контракту;

8) утверждение законом субъекта РФ типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих;

9) определение законом субъекта РФ порядка и условий предоставления муниципальному служащему ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет;

10) установление законом субъекта РФ порядка исчисления стажа муниципальной службы и зачета в него иных периодов трудовой деятельности, за исключением указанных в ч.1 ст.25 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»;

11) установление законом субъекта РФ классных чинов муниципальных служащих и порядка их присвоения, а также порядка их сохранения при переводе муниципальных служащих на иные должности муниципальной службы и при увольнении с муниципальной службы;

12) регулирование законами субъекта РФ вопросов о видах поощрений муниципальных служащих и порядке их применения;

13) регулирование законами субъекта РФ отдельных вопросов денежного содержания муниципальных служащих;

14) определение законами субъекта РФ вопросов кадровой работы, за исключением указанных в ст.28 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»;

15) разработка и принятие программ развития муниципальной службы субъекта РФ, установление порядка, условий и сроков проведения экспериментов в ходе реализации указанных программ;

16) регулирование законодательством иных вопросов осуществления муниципальной службы, регулирование которых не отнесено к компетенции федеральных органов государственной власти, а также к собственной компетенции органов местного самоуправления.

Органы и должностные лица местного самоуправления муниципального образования, формируя свою правовую базу по вопросам организации муниципальной службы, в первую очередь, должны руководствоваться положениями Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», относящего **на уровень местного самоуправления регулирование следующих вопросов:**

1) установление должностей муниципальной службы, в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте РФ;

2) установление квалификационных требованиях к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (гражданской службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, на основе устанавливаемых законом субъекта

РФ типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы;

3) установление дополнительных требований к кандидату на должность главы местной администрации сельского (городского) поселения, замещаемую им на срочной контрактной основе по конкурсу;

4) установление дополнительных требований к кандидату на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа), замещаемую им на срочной контрактной основе по конкурсу;

5) установление права муниципального служащего на повышение квалификации за счет средств местного бюджета;

6) установление запрета муниципальному служащему в период прохождения муниципальной службы состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с действующим законодательством, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

7) установление порядка проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы;

8) установление общего числа членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании и порядка ее формирования представительными органами муниципального образования;

9) утверждение положения по проведению аттестации муниципальных служащих, принятого в соответствии с типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих, утвержденным законом субъекта РФ;

10) определение размера должностного оклада, размера ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядка их осуществления, устанавливаемых в соответствии с федеральным и субъектным законодательством;

11) установление гарантий, предоставляемых муниципальному служащему в виде:

отдыха, обеспечиваемого установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени;

выходных дней и нерабочих праздничных дней;

ежегодного оплачиваемого отпуска;

12) определение видов поощрения муниципального служащего и порядка его применения, устанавливаемых в соответствии с федеральным и субъектным законодательством;

13) отстранение муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей, допустившего проступок, до момента решения вопроса о его дисциплинарной ответственности;

14) определение порядка ведения реестра муниципальных служащих в муниципальном образовании;

15) ведение кадрового резерва для замещения вакантных должностей муниципальной службы;

16) разработка муниципальных программ развития муниципальной службы, финансируемых за счет средств местного бюджета;

17) установление порядка образования комиссии по урегулированию конфликта интересов в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования;

18) определение порядка, условий и сроков проведения экспериментов в ходе реализации программ развития муниципальной службы.

Исходя из вышеизложенного перечня, можно сделать вывод о необходимости формирования в каждом муниципальном образовании комплекса муниципальных правовых актов, регулирующих все аспекты организации муниципальной службы, базирующиеся на нормах федерального и регионального законодательства.

Правоприменительная практика показывает, что в состав данного перечня муниципальных правовых актов, как правило, входят: Положение о муниципальной службе, Положение о кадровой службе муниципального образования, Положение о порядке проведения конкурса на замещение должностей муниципальной службы, Положение о порядке проведения аттестации муниципальных служащих, Положение о порядке формирования кадрового резерва для замещения должностей муниципальной службы, Муниципальная программа развития муниципальной службы, положение о порядке и условиях оплаты труда муниципальных служащих, Положение о премировании муниципальных служащих, Штатное расписание органа местного самоуправления, Должностные инструкции, Правила внутреннего трудового распорядка. Однако, изучение практики правового регулирования вопросов муниципальной службы в муниципальных образованиях, свидетельствует о том, что значительное число муниципальных правовых актов, регулирующих вопросы организации муниципальной службы, носят формальный характер.

В уставе муниципального образования, вопросы организации муниципальной службы, в обязательном порядке должны содержать нормы, связанные с определением:

структуры формирования органов местного самоуправления;

порядка формирования органов местного самоуправления;

наименования и полномочий должностных лиц местного самоуправления;

видов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;

оснований наступления ответственности для органов и должностных лиц местного самоуправления;

порядка решения вопросов, связанных с ответственностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Представительный орган муниципального образования, по вопросам, отнесенным федеральным и региональным законодательством, уставом муниципального образования к его компетенции, принимает решения,

устанавливающие общеобязательные правила по регулированию всех вопросов, в том числе о муниципальной службе, обеспечивающие функционирование муниципального образования.

Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливая полномочия органов местного самоуправления в различных сферах общественных отношений, не определил конкретный орган или должностное лицо принимающие тот или иной муниципальный правовой акт о муниципальной службе. Поэтому такое разграничение должно быть закреплено в уставе муниципального образования.

2.2. Публично-правовая природа статуса государственных и муниципальных служащих

2.2.1. Общее и особенное в правовом статусе государственных гражданских и муниципальных служащих

Конституция Российской Федерации в части 4 статьи 32 одной из важнейших форм участия граждан в управлении делами государства и общества определила государственную службу. При этом местное самоуправление, выведенное согласно статье 12 Конституции РФ за пределы органов государственной власти, по действующему российскому законодательству обеспечивается институтом муниципальной службы. Оба эти вида публичной службы, обеспечивая властные полномочия и управленческие функции, осуществляются на профессиональной основе кадровым корпусом государственных и муниципальных служащих, имеющих по своей природе немало общего и особенного.

Осуществляемое в настоящее время в соответствии с Концепцией и Федеральной программой реформирования государственной службы Российской Федерации, утвержденными Президентом РФ, предусматривается кардинальное обновление федерального законодательства не только в сфере государственной службы, что неминуемо повлечет за собой пересмотр многих положений законодательства субъектов Российской Федерации, а также приведение в соответствие иных нормативных правовых актов, в том числе и подзаконных. Формирование действенной системы государственной службы Российской Федерации как приоритетное направление государственной политики в области государственного строительства является важнейшей частью административной реформы, осуществляется в ее рамках и проводится в тесной взаимосвязи с военной реформой, реформой судебной системы и другими реформами.

В части правового обеспечения реформирования государственной службы предусматривается внесение изменений и в законодательство о муниципальной службе. В этой связи чрезвычайно важен вопрос о единстве природы и особенностях правового обеспечения государственной службы и муниципальной службы. При этом имеются в виду государственная

гражданская служба и муниципальная служба, которая также является разновидностью гражданской публичной службы. Рассмотрение природы и особенностей правового обеспечения государственной и муниципальной службы предполагает выявление общего и особенного в правовом статусе государственных гражданских и муниципальных служащих.

Вопрос о единстве природы и особенностях правового обеспечения статуса гражданских и муниципальных служащих изначально детерминирует происхождение и содержание публичной гражданской службы, разновидностями которой выступают государственная гражданская и муниципальная службы. Следует особо подчеркнуть то, что единство природы муниципальной службы рассматривается в соотношении не со всей государственной службой, а лишь только с одним ее видом - гражданской службой. Совершенно очевидно, что нет единства военной и муниципальной службы, как нет единства между природой и правовым обеспечением муниципальной службы и публичной службой всех ее видов. Подобный взгляд распространим и на единство публично-правовой природы статуса государственных гражданских и муниципальных служащих.

Действующее российское законодательство вполне определенно устанавливает организационно-правовые формы, в которых фактически осуществляются государственная гражданская и муниципальная службы, и соответственно ограничивает круг лиц, которые обладают статусом государственных гражданских и муниципальных служащих. **Организационно-правовой формой осуществления государственной гражданской службы являются органы государственной власти Российской Федерации и иные государственные органы, образуемые в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, - лица, имеющие статус федеральных гражданских служащих, либо органы государственной власти субъектов Российской Федерации и иные государственные органы, образуемые в соответствии с конституциями (уставами) и региональными законами, - лица, получающие статус гражданских служащих соответствующего субъекта Российской Федерации.**

Организационно-правовой формой муниципальной службы являются органы местного самоуправления или муниципальные органы - лица со статусом муниципальных служащих. Отсюда выводится общий сущностный признак, объединяющий правовое положение государственных гражданских и муниципальных служащих. Им выступает форма публичной власти, содержательно обрамляющая социально-правовое единство властных полномочий соответствующих органов публичной власти.

Отличия появляются не только из территориального масштаба, но и из самой сферы властно-управленческой деятельности, обеспечиваемой институтами государственной либо муниципальной службы, из функциональной специфики, особенностей компетенции и полномочий государственных органов либо органов местного самоуправления. Отличия во многом обуславливаются также и тем, какая правовая доктрина

господствует при создании законодательной базы и осуществлении нормотворчества в данной сфере общественных отношений. Следовательно, далее резонно обобщить конституционные основы статуса государственных гражданских и муниципальных служащих.

По Конституции РФ органы местного самоуправления отделены от органов государственной власти, а значит, и муниципальная служба не входит в единую систему государственной службы Российской Федерации. Именно здесь заключена суть одного из важнейших доктринальных положений, определяющих конституционные основы осуществления местного самоуправления и принципы его правового обеспечения в современной России, которые сформулированы с учетом Европейской хартии местного самоуправления.

По этой причине законодательство о государственной и муниципальной службах становится раздельным. Вместе с тем государственная и муниципальная службы базируются в части правового регулирования на общих принципах и основаниях, исходя из которых они получают нормативное закрепление. Главным образом это связано с тем, что предмет и характер труда служащих обоих видов - и государственных, и муниципальных, объект и методы воздействия в процессе служебной деятельности, основы прав и обязанностей, необходимость регламентации процедур прохождения службы, важность соблюдения правоограничений и компенсирующих социально-правовых гарантий и льгот во многом совпадают.

Из основополагающих для всей российской правовой системы норм Конституции РФ проистекают **особенности установления правового статуса государственных служащих**. Они состоят в том, что осуществляемые федеральными госслужащими полномочия - федеральные, т.е. определенные ст. 71 и частично ст. 72 Конституции РФ для федеральных органов государственной власти, а для госслужащих субъектов Российской Федерации полномочия, осуществляемые государственными органами субъектов Российской Федерации в пределах совместного ведения с Российской Федерацией и в пределах предоставленной компетенции на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Соотношение полномочий госслужащих федеральных и субъектных органов государственной власти определяется и регулируется общим правилом, установленным в статье 76 Конституции: законы и иные нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. Это требование относится, как следует из смысла данного положения Конституции, к любому правовому предписанию, в том числе и к актам, принимаемым государственными служащими, которые являются должностными лицами либо представителями власти.

Особенности статуса муниципальных служащих также заключаются в осуществляемых ими полномочиях, в соответствии с которыми обеспечивается решение вопросов местного значения. Вместе с

тем муниципальные служащие могут наделяться и некоторыми государственными полномочиями, которые проистекают из содержания ч. 2 ст. 132 Конституции РФ, а также базируются на правовой основе взаимоотношений местного самоуправления с государственной властью, закрепленной Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года и другими федеральными законами.

Осуществление муниципальными служащими отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в соответствии с федеральным законом, либо законом субъекта Российской Федерации, является важным фактором взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, подчеркивающим общность юридической природы публично-правовой составляющей в структуре статуса государственных и муниципальных служащих.

Все без исключения государственные и муниципальные служащие пользуются правами и обязанностями граждан Российской Федерации, установленными в главе 2 Конституции РФ. Эти положения, составляющие основы правового статуса личности в Российской Федерации, в полной мере включаются в статус государственных гражданских и муниципальных служащих. Они не могут быть изменены иначе, как в порядке, установленном самой Конституцией (ст. 64). Заметим, однако, что гражданские права и свободы государственных гражданских и муниципальных служащих ограничиваются законом, когда это диктуется нормальным функционированием системы государственного и муниципального управления. Правовой статус государственных гражданских и муниципальных служащих основывается на конституционных положениях и регулируется нормами прежде всего административного права и дополняется нормами трудового права. Хотя, в правовой литературе нет, однако, единого мнения, нормами какой отрасли права должен регулироваться правовой статус и, в частности гарантии государственного (муниципального) служащего. **Сторонники административного регулирования в указанной сфере приводят следующие аргументы:**

1) государственный, (муниципальный) служащий как субъект административного права является носителем определенных прав и обязанностей, которые реализуются через административно-правовые отношения. Специфика указанных прав и обязанностей, состоящая в том, что государственный (муниципальный) служащий в процессе служебной деятельности реализует часть компетенции государственного (муниципального) органа и в связи с этим обладает правом принимать в одностороннем порядке от имени государства управленческие решения, обязательные для исполнения лицами, не находящимися в их служебном (линейном) подчинении, обуславливает также наличие таких ограничений для государственного (муниципального) служащего, как запрет заниматься

предпринимательской и иной оплачиваемой деятельностью, принимать участие в забастовке и т.д. Установление государством для государственного (муниципального) служащего таких серьезных ограничений, с одной стороны, отличает его от других работников как частных, так и государственных предприятий, учреждений, организаций, а с другой стороны, порождает необходимость закрепления в законодательстве специальных гарантий, которые, компенсируя определенную ущемленность прав государственных (муниципальных) служащих, обеспечивают эффективное выполнение ими своих должностных прав и обязанностей. Таким образом, гарантии являются необходимым средством реализации административно-правовых отношений и поэтому должны быть урегулированы нормами административного права;

2) закрепляя для работников право на заработную плату, медицинское обслуживание и другие гарантии, государство стремится обеспечить минимальный уровень социальной защищенности каждого работника, то есть заботится о реализации частного интереса. Аналогичные гарантии, установленные для государственных (муниципальных) служащих, являются средством административно-правового воздействия на поведение государственного (муниципального) служащего, которое призвано обеспечить эффективное выполнение им функций государства. То есть в данном случае государство преследует скорее публичный интерес. В связи с этим гарантии государственного служащего должны регламентироваться нормами публичного (административного), а не частного (трудового) права;

3) одна из основных особенностей статуса государственного (муниципального) служащего состоит в том, что все, что связано с деятельностью государственных (муниципальных) служащих, должно быть детально регламентировано правовыми нормами. Правовая регламентация деятельности объективно необходима, поскольку ему предоставлено право участвовать в разработке, принятии и реализации решений, затрагивающих интересы множества различных социальных групп. В трудовом законодательстве содержится лишь минимальный стандарт правил, а условия труда и гарантии определяются в каждом конкретном случае трудовым договором, то есть соглашением сторон.

Однако, несмотря на вышеизложенное, нельзя полностью отрицать возможности применения норм трудового права к регулированию «внутренних» отношений на государственной (муниципальной) службе, поскольку государственная (муниципальная) служба - это, безусловно, один из видов трудовой деятельности, хотя и в значительной мере специфический и, следовательно, процедура реализации отдельных гарантий государственного (муниципального) служащего (ежегодный оплачиваемый отпуск, организация профсоюзов, условия работы и др.) может в значительной мере регламентироваться трудовым законодательством, но лишь в той части, в которой оно не противоречит специальному законодательству о государственной (муниципальной) службе.

Ю. Н. Стариков предлагает критерий для разграничения - «в перспективе одним из важнейших отличительных признаков норм государственной службы от норм трудового права должно стать подразделение права на публичное и частное».

Особый статус государственной службы вытекает из различия публичного и частного права. Государственная служба, хотя и может пониматься в определенном смысле как процесс труда, выполнение своих властных полномочий, принципиальные отличия от понятия труда вообще имеет. Отличий немало, в частности, по следующим критериям.

Публичное право применяется к отношениям государственного служащего, частное право - к отношениям иного наемного работника, трудящегося. Государственные гражданские служащие выступают представителями интересов публичной власти государства и общества, выполняя функции государственного управления. Муниципальные же служащие представляют интересы муниципальной власти, осуществляя управленческие функции органов местного самоуправления. Общность публично-правовой природы данных видов социально-полезной деятельности проявляется в том, что государственная и муниципальная службы призваны обеспечивать функционирование государственного аппарата и аппарата органов местного самоуправления, а также обеспечивать реализацию юридически властных полномочий государственных и муниципальных должностных лиц. Кроме того, однородный состав нормативных элементов правового статуса государственных и муниципальных служащих объясняется сущностью возложенных на них функций, которые связаны с осуществлением определенного вида управления: государственного и муниципального.

Общность правового статуса государственных гражданских и муниципальных служащих определяется и общностью принципов, на которых основаны данные виды службы. Единство принципов, установленных законодательством о государственной и муниципальной службах, со всей очевидностью подчеркивает социально-генетическую связь юридических установлений, относящихся к правовому обеспечению статуса служащих обоих видов. Сравнение ст. 5 ФЗ «Об основах ГС РФ» и ст. 5 ФЗ «Об основах МС в РФ» не оставляет никаких сомнений в том, что они в равной мере исходят из верховенства Конституции РФ, приоритета прав и свобод человека и гражданина, признания общественно-политической важности и почетности профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих, стабильности их кадрового корпуса, а также профессионализма, компетентности и ответственности.

Специфическим содержанием функционирования муниципальной службы, а значит, и специфической сферой реализации статуса муниципальных служащих являются цели и задачи местного самоуправления, интересы муниципальных образований. Отсюда выстраивается организация и система правового обеспечения муниципальной

службы, природа которой проистекает из демократических основ данной системы социального управления, являющейся важнейшим уровнем власти народа, одной из форм ее осуществления. При этом муниципальные служащие наделяются специальным административно-правовым статусом с учетом децентрализованности, самостоятельности органов местного самоуправления, их институциональной автономности по отношению к органам государственной власти, а также ответственности перед населением муниципального образования его органов и должностных лиц, признания высшей ценностью прав и свобод человека и гражданина, обязанности их соблюдения, защиты интересов населения.

Новизна общественных отношений по организации и функционированию государственной и муниципальной службы, что должно учитываться в процессе правового статуса служащих обоих видов, определяется рядом факторов. Под воздействием объективных экономических и политических причин правовое регулирование статуса государственных и муниципальных служащих усложняется, уточняется, совершенствуется. Настоящему этапу реформирования публичной службы и в этих рамках **правовому обеспечению статуса гражданских и муниципальных служащих присущ целый ряд признаков**. Среди тех из них, которые позволяют охарактеризовать правовое положение государственных гражданских и муниципальных служащих современного периода, отметим следующие.

Во-первых, отделение правовых отношений по государственной гражданской службе от правоотношений по муниципальной службе.

Во-вторых, источники законодательного и подзаконного регулирования службы и соответственно статуса служащих неоднородны, так как подразделяются в зависимости от органа, принявшего нормативный акт (федеральный, субъекта Федерации, муниципальный), а также по приоритету отраслевой принадлежности (специальное законодательство, представленное административно-правовыми нормами о государственной и муниципальной службе; субсидиарное законодательство - нормы трудового законодательства).

В-третьих, закрепление в законодательстве исчерпывающего перечня общеслужебных обязанностей и прав, ограничений и мер ответственности служащих.

В-четвертых, непризнание государственных гражданских и муниципальных служащих наемными работниками по обычному найму.

В-пятых, наделение гражданских и муниципальных служащих особым административно-правовым статусом.

В-шестых, правовое регулирование служебно-трудовых отношений ведется по принципу субсидиарности трудового права к доминирующему административному праву на основании его специализации (сила специального закона).

В-седьмых, единство (в смысле содержательной идентичности или сходимости и близости) общеслужебных принципов организации и функционирования обоих видов службы, единство (в том же смысле) принципов прохождения службы гражданскими и муниципальными служащими.

В-восьмых, идентичность структурных элементов правового статуса гражданских и муниципальных служащих по своему составу и содержанию. Кроме того, близость социально-правовых характеристик государственных гражданских и муниципальных служащих, отражающих особенности обоих видов службы в масштабе общества.

В-девятых, управленческая профессионализация служебной деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих на основе пожизненного найма при наличии специализированного профессионального образования и соответствия установленным законом квалификационным требованиям.

Подводя итог анализу публично-правового статуса государственных и муниципальных служащих, уместно привести здесь мнение профессора Ю.А. Розенбаума, который как на серьезный недостаток правового регулирования указывает на отсутствие какой-либо связи между государственной и муниципальной службой. По его мнению, «это изолирует последнюю от влияния государственной службы вообще, от использования ее опыта, единых принципов организации и деятельности, является препятствием для ротации кадров, для служебной карьеры муниципальных служащих и т.д.». Воплощение в законодательстве единых принципов правового регулирования в данном случае обеспечило бы преемственность государственной политики не только на разных этапах реформы данных видов публичной службы, но и на всем протяжении непрерывного процесса совершенствования их правового обеспечения. Особенно это важно для обеспечения условий реализации правового статуса государственных гражданских и муниципальных служащих.

Таким образом, развитие законодательства и совершенствование всей нормативно-правовой базы государственной и муниципальной службы позволяет укрепить правовой статус служащих, упорядочить прохождение ими службы, обеспечить надлежащую полноту правового регулирования отношений, возникающих при реализации нормативно установленных правомочий как вовне, так и внутри сферы их применения. Служебное право должно стать регулятором государственно-служебных отношений не только в сфере деятельности государственных органов, внутригосударственной администрации, но и в области функционирования органов местного самоуправления. Со временем при четком разграничении публичного и частного права, законодательном оформлении публичной службы, создании служебного права нормы трудового права перестанут играть существенную роль или вообще исчезнут из общего регулирования государственной, муниципальной службы.

Вопросы для повторения и закрепления материала:

1. Дайте определение понятию «правовое регулирование государственной службы»?
2. Какими нормативно-правовыми актами обеспечивается регулирование государственной службы?
3. Какими нормативно-правовыми актами обеспечивается регулирование муниципальной службы?
4. Какие признаки присущи правовому обеспечению статуса гражданских и муниципальных служащих?
5. В чем состоят особенности статуса муниципальных служащих?
6. В чем состоят особенности статуса государственных служащих?

Задания для самостоятельной работы:

1. Изобразите в виде иерархической схемы систему нормативно-правового регулирования муниципальной службы?
2. Подготовьте презентацию на тему: «Специфика нормативно-правового регулирования государственной и муниципальной службы в России».
3. Подготовьте презентацию на тему: «Общее и особенное в правовом статусе государственных гражданских и муниципальных служащих».

Тема 3. Регламентация деятельности государственных и муниципальных служащих.

Цели и задачи изучения темы:

Цель – изучить основные принципы правовой регламентации государственной и муниципальной службы.

Задачи:

1. Проанализировать понятие «регламентация».
2. Изучить виды и структуру государственной и муниципальной службы.
3. Изучить процесс организации и регламентации деятельности государственных и муниципальных служащих.
4. Проанализировать права, обязанности, ограничения, связанные с исполнением служебных обязанностей, гарантии и ответственность государственных и муниципальных служащих.

3.1. Организация и регламентация деятельности государственных и муниципальных служащих.

Любую организационную структуру невозможно представить без людей и должностей. Должность - это первичный элемент структуры,

обусловленный формами разделения труда в системе управления, который описывается комплексом прав и обязанностей, юридически установленных и ориентированных на одного человека, по осуществлению части работы организации. Суть государственной должности не столько в характеристике органов, в которых она образована, сколько в совокупности полномочий, осуществляемых по этой должности.

Государственная должность - это юридическое, от имени государства, учреждение полномочий по реализации компетенции государственного органа одним лицом, т. е. она включает в себе часть полномочий (права и обязанности), которые являются составной частью компетенции данного государственного органа, закрепленной в соответствующем нормативно-правовом акте.

Государственные должности Российской Федерации – это политические должности, устанавливаемые Конституцией и федеральными законами РФ для непосредственного исполнения полномочий Российской Федерации, федеральных государственных органов. Их замещают лица, обладающие государственно-политическими полномочиями. Отличительным признаком лиц, замещающих государственные должности РФ, является либо факт их избрания на всенародных выборах, либо утверждение высшими законодательными органами. Замещая **должность государственной службы** и исполняя должностные обязанности, государственные служащие претворяют в жизнь задачи и функции государственных органов. От того, как распределены функции и полномочия, какова система должностей государственной службы как базовых элементов организационной структуры государственных органов, зависит качество и эффективность государственного управления.

Государственная служба включает многообразие должностей, классифицированных и ранжированных в законодательстве и Реестре должностей федеральной государственной службы. **Должность государственной службы** определяет круг обязанностей, права и пределы ответственности государственного служащего. Этот вопрос базируется на Федеральном законе от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», а также федеральных законах, регулирующих отдельные виды государственной службы, в частности Федеральном законе от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», статья 8 которого устанавливает, что в федеральном государственном органе и государственном органе субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены должности, не являющиеся должностями государственной службы. Трудовая деятельность замещающих их лиц регулируется законодательством Российской Федерации о труде.

Систематизация должностей государственной службы обеспечивается учреждением перечня должностей в форме реестров. Для каждой категории и группы должностей существуют **квалификационные требования** к лицам

их замещающим. Они устанавливаются в целях обеспечения высокого профессионального уровня государственных служащих и единства требований, предъявляемых к должностям государственной службы. Таким образом, эти требования, их уровень, содержание соответствуют конкретным категориям и группам должностей. Чем выше категория и группа, тем выше требования. Указ Президента РФ от 27 сентября 2005 г. №1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» уточняет и конкретизирует законодательно установленные квалификационные требования.

Регламентация означает установление и строгое соблюдение определенных правил, положений, указаний, инструкций, нормативов и других актов по каждому элементу организации труда, включая организацию в целом, структурные подразделения, отдельных работников. К регламентационным актам можно также отнести и все документы, устанавливающие нормативно-правовой статус, закрепляющие функции, относящиеся к компетенции, определяющие порядок и способ взаимодействия органа, структурного подразделения, порядок и технологию выполнения работ.

Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. №30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» закрепило структуру регламентов федерального органа исполнительной власти, а именно: регламент федерального органа исполнительной власти; административные регламенты исполнения государственных функций; административные регламенты предоставления государственных услуг; должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти.

Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. №452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» продолжило процесс регламентации деятельности органов исполнительной власти. Задача Типового регламента - определить порядок организации исполнения наиболее значимых для органа обеспечивающих функций (процедуры планирования, организации совещаний, правила документооборота, оформления решений), а также полномочия руководителей.

Следующий шаг регламентации процессов исполнения основных функций государственного органа - разработка административных регламентов. **Административный регламент** исполнения государственных функций и административный регламент предоставления государственных услуг регулируются постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. №679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

Статья 47 Федерального закона № 79-ФЗ вводит понятие «должностной регламент государственного служащего». Закон устанавливает, что профессиональная служебная деятельность гражданского государственного служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, который утверждается представителем нанимателя и является составной частью административного регламента государственного органа. Как видим, на уровне закона предпринята попытка четкой и детальной регламентации деятельности не только государственных органов, но и каждого государственного служащего.

Должностной регламент существует в единой системе регламентов и является основным нормативным документом, регламентирующим содержание и результаты деятельности государственного служащего. Он составляется для каждой должности и носит обезличенный характер.

В должностной регламент включаются восемь элементов:

1. **Квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков**, предъявляемые к государственному и муниципальному служащему, замещающему соответствующую должность государственной (муниципальной) службы, а также к образованию, стажу государственной (муниципальной) службы или стажу (опыту) работы по специальности.

2. **Должностные обязанности, права и ответственность** служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом органа власти, задачами и функциями структурного подразделения и функциональными особенностями замещаемой в нем должности.

3. **Перечень вопросов, по которым государственный служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения.**

4. **Перечень вопросов, по которым государственный служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений.**

5. **Сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений.**

6. **Порядок служебного взаимодействия** служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с служащими того же органа власти, служащими иных органов, другими гражданами, а также организациями.

7. **Перечень услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом органа.**

8. **Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственного служащего.**

Все элементы должностного регламента взаимосвязаны и определяют основное содержание должности. К наиболее сложному вопросу при

разработке должностного регламента относится установление квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, соответствующим содержанию и характеру деятельности. Все кадровые технологии опираются на должностной регламент как правовую основу деятельности государственного служащего.

Основным нормативно-правовым документом, прямо указывающим на необходимость **документирования трудовых правоотношений**, является Трудовой кодекс Российской Федерации. Специфику документирования правоотношений с государственными органами определяют особенности правового положения государственных служащих и их профессиональной деятельности, установленные федеральными законами. Работу с конкретными видами кадровых документов регламентируют действующие подзаконные акты.

Документирование трудовых правоотношений в органах государственной власти в соответствии с основными этапами движения кадров состоит в фиксировании следующих фактов:

- поступление на государственную службу (прием на работу);
- прохождение государственной службы (внутреннее движение кадров - переводы, отпуска, командирования, а также поощрения, наложения дисциплинарных взысканий и т. д.);
- прекращение государственной службы (увольнение).

Существование дополнительных, установленных законодательством условий поступления на государственную службу, ее прохождения требует несколько особого подхода к оформлению соответствующих документов.

При поступлении на государственную службу гражданин Российской Федерации, согласно п. 26 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», предъявляет представителю нанимателя:

- 1) заявление с просьбой о поступлении на гражданскую службу и замещении должности гражданской службы;
- 2) собственноручно заполненную и подписанную анкету установленной формы;
- 3) паспорт;
- 4) трудовую книжку, за исключением случаев, когда служебная (трудовая) деятельность осуществляется впервые;
- 5) страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования, за исключением случаев, когда служебная (трудовая) деятельность осуществляется впервые;
- 6) свидетельство о постановке физического лица на учет в налоговом органе по месту жительства на территории Российской Федерации;
- 7) документы воинского учета - для граждан, пребывающих в запасе, и лиц, подлежащих призыву на военную службу;
- 8) документ об образовании и о квалификации;

9) сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Установленный законом перечень документов, предъявляемых при поступлении на государственную службу, не является исчерпывающим. От гражданина могут быть истребованы и другие документы, иные документы, предусмотренные другими федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Основным документом, устанавливающим правоотношения гражданина с государством в целом и органом государственной власти, в частности, выступает служебный контракт.

Гражданин, поступающий на гражданскую службу, заключает служебный контракт о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы и обязуется исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом.

Служебный контракт - соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Он определяет права и обязанности сторон. Содержание служебного контракта устанавливается ст. 24 Федерального закона № 79-ФЗ. В законе в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации определены существенные условия служебного контракта:

1) наименование замещаемой должности гражданской службы с указанием подразделения государственного органа;

2) дата начала исполнения должностных обязанностей;

3) права и обязанности гражданского служащего, должностной регламент;

4) виды и условия медицинского страхования гражданского служащего и иные виды его страхования;

5) права и обязанности представителя нанимателя;

6) условия профессиональной служебной деятельности, компенсации и льготы, предусмотренные за профессиональную служебную деятельность в тяжелых, вредных и (или) опасных условиях;

7) режим служебного времени и времени отдыха (в случае, если он для гражданского служащего отличается от служебного распорядка государственного органа);

8) условия оплаты труда (размер должностного оклада гражданского служащего, надбавки и другие выплаты, в том числе связанные с результативностью его профессиональной служебной деятельности), установленные настоящим федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами;

9) виды и условия социального страхования, связанные с профессиональной служебной деятельностью.

В служебном контракте также могут предусматриваться следующие условия:

- 1) испытание при поступлении на гражданскую службу;
- 2) неразглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, если должностным регламентом предусмотрено использование таких сведений;
- 3) обязанность лица проходить гражданскую службу после окончания обучения в образовательном учреждении профессионального образования не менее установленного договором на обучение срока, если обучение осуществлялось за счет средств соответствующего бюджета;
- 4) показатели результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего и связанные с ними условия оплаты его труда;
- 5) иные условия, не ухудшающие положения гражданского служащего по сравнению с положением, установленным нормативными правовыми актами.

Условия служебного контракта могут быть изменены только по соглашению сторон и в письменной форме. Примерная форма служебного контракта утверждена Указом Президента РФ от 16 февраля 2005 г. №159 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации».

Согласно ст. 25 Федерального закона № 79-ФЗ, установлен срок действия служебного контракта. Для замещения должности гражданской службы представитель нанимателя может заключать с гражданским служащим:

- 1) срочный служебный контракт;
- 2) служебный контракт на неопределенный срок.

Срочный служебный контракт заключается в случаях, когда отношения, связанные с гражданской службой, не могут быть установлены на неопределенный срок с учетом категории замещаемой должности гражданской службы или условий прохождения гражданской службы, если иное не предусмотрено настоящим федеральным законом и другими федеральными законами. Срочный служебный контракт заключается в случае:

- 1) замещения отдельных должностей гражданской службы категории «руководители», а также должностей гражданской службы категории «помощники (советники)»;
- 2) замещения должности гражданской службы на период отсутствия гражданского служащего, за которым в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами сохраняется должность гражданской службы;
- 3) замещения должности гражданской службы после окончания обучения гражданином, заключившим договор о целевом обучении в

профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования с обязательством последующего прохождения гражданской службы;

4) замещения должности гражданской службы в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации, иных представительствах Российской Федерации и представительствах государственных органов, находящихся за пределами территории Российской Федерации;

5) замещения должности гражданской службы в государственном органе, образованном на определенный срок или для выполнения определенных задач и функций; замещения должности гражданской службы в порядке ротации;

6) замещения временной должности гражданской службы или должности гражданской службы на период временного отсутствия гражданского служащего по соглашению сторон служебного контракта;

6.1) замещения должности гражданской службы гражданским служащим, достигшим предельного возраста пребывания на гражданской службе, которому срок гражданской службы продлен сверх установленного предельного возраста пребывания на гражданской службе;

7) замещения должности гражданской службы, по которой установлен особый порядок оплаты труда;

7.1) замещения должности гражданской службы в порядке ротации.

С гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы на основании **служебного контракта, заключенного на неопределенный срок**, и достигшим возраста 60 лет, указанный служебный контракт перезаключается на срочный служебный контракт на срок от 1 года до 5 лет. Замещение должности гражданской службы гражданским служащим по достижении им возраста 65 лет - предельного возраста пребывания на гражданской службе - не допускается.

Служебный контракт заключается на основе акта государственного органа о назначении на должность гражданской службы. Он не может ухудшать условия прохождения гражданской службы и ущемлять права гражданского служащего, установленные настоящим федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Служебный контракт вступает в силу со дня его подписания сторонами, если иное не установлено федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации или служебным контрактом.

На военной службе заключение контракта и установление государственно-служебных отношений отличается для офицерского состава и иных категорий военнослужащих, поступление которых на военную службу регламентировано Указом Президента РФ от 16 мая 1996 г. №722 «О переходе к комплектованию воинских должностей, подлежащих замещению

солдатами, матросами, сержантами и старшинами, гражданами, поступающими на военную службу по контракту».

Поступление на военную службу офицеров осуществляется только по контракту, который заключается письменно между желающим служить гражданином и министерством обороны, которое при заключении контракта представляет командир части или начальник военного учреждения.

Федеральным законом, другими законами и иными нормативными правовыми актами установлены предельные возрасты пребывания офицеров на службе:

- для маршалов РФ, генералов армии, генерал-полковников - до 60 лет;
- для генерал-лейтенантов и генерал-майоров - до 55 лет;
- для полковников - до 50 лет;
- для остальных - до 45 лет.

С военными служащими, достигшими предельного возраста, но владеющими редкими военно-учетными специальностями, может быть заключено до 5 годичных контрактов о прохождении военной службы. С гражданами, поступающими на военную службу в качестве офицера, контракт заключается на 5 лет. С офицерами, поступающими в вуз, в очную адъюнктуру или докторантуру, - на время обучения и на 5 лет после его окончания. Офицеры запаса, поступающие на военную службу по контракту, имеют право заключить контракт на 3, 5 или 10 лет, а также на меньший срок, если у офицера приближается срок предельного возраста пребывания на военной службе.

Прохождение государственной службы отражается в **личном деле** государственного служащего, которое ведется кадровой службой соответствующего государственного органа и при переводе на новое место государственной службы передается по указанному месту государственной службы. Ответственность за ведение и хранение личных дел возлагается на руководителя кадровой службы государственного органа.

В соответствии с Указом Президента РФ от 1 июня 1998 г. №640 «О порядке ведения личных дел лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы» в личном деле государственного служащего содержатся следующие документы:

- трудовой договор (служебный контракт) о государственной службе;
- личное заявление о приеме на государственную службу;
- анкета;
- послужной список;
- копии документов об образовании государственного служащего;
- справки о соблюдении гражданином ограничений, связанных с замещением государственной должности государственной службы;
- медицинское заключение о состоянии здоровья;

- заключения руководителей по результатам испытаний по государственным должностям государственной службы;
- копии свидетельств о сдаче квалификационных экзаменов;
- материалы аттестаций;
- служебные характеристики;
- копии документов о назначениях, переводах на должности государственной службы и прочие документы, связанные с поступлением данного лица на государственную службу и ее прохождением;
- иные документы, связанные с прохождением военной службы, со службой в органах внутренних дел, в таможенных органах, в органах налоговой полиции и т. д.

Послужной список является документом, содержащим основные данные, связанные с прохождением государственным служащим государственной службы. Он заполняется кадровой службой государственного органа на основании анкеты, трудовой книжки и иных документов. Внесение в послужной список данных, не предусмотренных его формой, не допускается. При передаче личного дела в другие государственные органы он заверяется руководителем кадровой службы государственного органа и соответствующей печатью.

Послужной список ведется на протяжении всего периода прохождения государственной службы. В случае изменения данных, изложенных в послужном списке, государственный служащий представляет в кадровую службу государственного органа документы, подтверждающие соответствующие изменения. Материалы личного дела помещаются в папку с твердой обложкой. Оно обязательно должно иметь опись документов, включенных в него. Документы личного дела нумеруются и вносятся в опись. Каждый документ записывается отдельно с указанием его наименования, количества листов и даты приобщения к материалам личного дела. При помещении в личное дело нового документа данные о нем первоначально вносятся в опись дела, затем листы нумеруются и только после этого документ подшивается.

Оформление, уточнение отдельных периодов государственной службы и сверка личного дела государственного служащего, а также обновление данных и внесение соответствующих изменений осуществляются кадровой службой государственного органа. Изъятие документов из личного дела, а также хранение в нем документов, не предусмотренных указом № 640, не допускается.

Учет личных дел производится в журнале учета личных дел государственных служащих, в котором указываются дата поступления личного дела, дата снятия с учета личного дела и основание снятия (уволен, переведен) с указанием даты и номера распорядительного документа. Не реже одного раза в два года производится инвентаризация личных дел, о чем составляется соответствующий акт. На оборотной стороне обложки личного дела может указываться список руководителей, которым дело может быть

выдано для ознакомления. Здесь же подклеивается конверт для карточки учета (контрольной карточки) выдачи дела. Дела выдаются под роспись в контрольной карточке. При возврате дела тщательно проверяется сохранность документа, отсутствие повреждений, не допускается включение в дело других документов или подмена документов. Просмотр дела производится в присутствии руководителя.

При переходе государственного служащего на новое место государственной службы его личное дело высылается не позднее пяти суток со дня поступления запроса. При прекращении государственной службы личное дело государственного служащего передается на архивное хранение.

Трудовая книжка установленного образца является основным документом о трудовой деятельности и трудовом стаже работника. В соответствии со ст. 66 Трудового кодекса Российской Федерации форма, порядок ведения, хранения трудовых книжек, а также изготовления их бланков и обеспечения ими работодателя устанавливаются Правительством Российской Федерации. Работодатель (за исключением работодателей - физических лиц) обязан вести трудовые книжки на каждого работника, проработавшего в организации свыше пяти дней, в случае, если работа в этой организации является для работника основной.

В трудовую книжку вносятся сведения:

- о работнике;
- выполняемой им работе;
- переводах на другую постоянную работу;
- увольнении работника;
- основаниях прекращения трудового договора;
- награждениях за успехи в работе.

В настоящее время основным документом, регламентирующим порядок ведения трудовых книжек, является Инструкция о порядке ведения трудовых книжек (далее - Инструкция), утвержденная приказом Госкомтруда СССР от 20 июня 1974 г. № 162. Все правила, изложенные в Инструкции, в полном объеме распространяются на государственных служащих с учетом особенностей их правового положения.

Впервые персональные данные как вид документированной информации ограниченного доступа были определены в Федеральном законе от 25 февраля 1995 г. №24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации». В Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» под **персональными данными** понимается «любая информация, относящаяся к определенному или определяемому на основании такой информации физическому лицу (субъекту персональных данных), в том числе его фамилия, имя, отчество, год, месяц, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы, другая информация».

Указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188, утвердивший Перечень сведений конфиденциального характера, отнес персональные данные к

категории конфиденциальных сведений. Таким образом, персональные данные относятся к конфиденциальной информации, режим которой снимается в случае обезличивания этих данных и по истечении 75 лет срока их хранения, если иное не определено законом. Субъект персональных данных самостоятельно решает вопрос передачи кому-либо сведений о себе за исключением случаев, предусмотренных законодательством. Кроме того, он имеет право на доступ к персональным данным, относящимся к его личности, и получение сведений о наличии этих данных и самих данных.

Согласно Указу Президента РФ от 30 мая 2005 г. № 609 «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела», при получении, обработке, хранении и передаче персональных данных государственного служащего государственный орган обязан соблюдать следующие требования:

1. Обработка персональных данных государственного служащего осуществляется в целях обеспечения соблюдения Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, содействия гражданскому служащему в прохождении государственной гражданской службы РФ, обучении и должностном росте, обеспечения личной безопасности государственного служащего и членов его семьи, а также обеспечения сохранности принадлежащего ему имущества и имущества государственного органа, учета результатов исполнения им должностных обязанностей.

2. Персональные данные следует получать лично у государственного служащего. В случае возникновения необходимости получения данных государственного служащего у третьей стороны следует известить об этом государственного служащего заранее, получить его письменное согласие и сообщить о целях, предполагаемых источниках и способах получения персональных данных.

3. Запрещается получать, обрабатывать и приобщать к личному делу государственного служащего не установленные федеральными законами персональные данные о его политических, религиозных и иных убеждениях, частной жизни, членстве в общественных объединениях, в том числе в профессиональных союзах.

4. При принятии решений, затрагивающих интересы государственного служащего, запрещается основываться на персональных данных государственного служащего, полученных исключительно в результате их автоматизированной обработки или с использованием электронных носителей.

5. Защита персональных данных государственного служащего от неправомерного их использования или утраты обеспечивается за счет средств государственного органа в порядке, установленном федеральным законом. Передача персональных данных государственного служащего третьей стороне не допускается без его письменного согласия.

Таким образом, кадровое делопроизводство на государственной службе - направление деятельности, наиболее регламентированное федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства РФ, что вполне закономерно и является следствием особого характера деятельности государственных служащих.

3.1.2. Организация и регламентация деятельности муниципальных служащих.

Муниципальная служба - это профессиональная деятельность на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной.

Муниципальная должность - это должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ, с установленными полномочиями по решению вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также деятельность в органах МСУ, образуемых в соответствии с уставом мо, с установленными обязанностями по исполнению полномочий этих органов и ответственностью за их исполнение.

Для лиц, занимающих муниципальные должности и должности муниципальной службы мо, гарантируются социальные права, предусмотренные уставом мо, иными муниципальными правовыми актами в соответствии с действующим законодательством РФ и субъекта РФ.

ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ» разделил муниципальные должности на две категории:

- выборные муниципальные должности;
- иные муниципальные должности.

Выборные муниципальные должности замещаются двумя способами:

- в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица);
- на основании решений представительного или иного выборного органа в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов (например, председатель представительного органа).

Иные муниципальные должности замещаются путем заключения трудового договора.

Поскольку муниципальная служба в соответствии со ст. 2 Закона «Об основах муниципальной службы в РФ» не предполагает деятельности на выборных должностях, то к муниципальным должностям муниципальной службы относятся только должности, замещаемые по трудовому договору. Лица, замещающие муниципальные должности муниципальной службы, являются муниципальными служащими. При этом, в соответствии с законом, на муниципальную службу могут приниматься только граждане РФ, достигшие 18 лет.

Закон достаточно четко разделил полномочия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в процессе организации муниципальной службы.

Законами субъектов РФ должны устанавливаться:

· Реестр муниципальных должностей муниципальной службы. · Соотношение муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы Российской Федерации с учетом квалификационных требований, предъявляемых к соответствующим должностям муниципальной и государственной службы.

· Квалификационные разряды, порядок их присвоения и сохранения при переводе или поступлении муниципальных служащих на иные муниципальные должности муниципальной службы либо государственные должности государственной службы субъектов Российской Федерации, а также при увольнении муниципальных служащих с муниципальной службы.

Уставами и иными муниципальными правовыми актами должны устанавливаться конкретные муниципальные должности муниципальной службы в соответствии с реестром, определяться должностные обязанности муниципальных служащих, замещающих эти должности и ответственность за их исполнение.

Муниципальными правовыми актами должны регулироваться квалификационные требования к лицам, замещающим должности муниципальной службы. Исключением является должность руководителя финансового отдела или финансового должностного лица, квалификационные требования к которому, в соответствии с Федеральным законом 131-ФЗ, устанавливаются Правительством РФ. Во исполнение этой нормы Федерального закона было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 06 ноября 2004 г. NQ 608 «О квалификационных требованиях, предъявляемых к руководителю финансового органа субъекта Российской Федерации и руководителю финансового органа местной администрации».

Муниципальными правовыми актами также должны определяться размеры и условия оплаты труда муниципальных служащих. Исключение составляют муниципальные образования, получающие дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Для них размер оплаты труда в муниципальном секторе депутатов, членов выборных органов местного самоуправления определяется в соответствии с предельными нормативами, установленными законом субъекта РФ (Закон 131-ФЗ, ст. 53).

Должностной регламент является основным нормативным документом, регламентирующим содержание и результаты деятельности муниципального служащего. В нём содержатся требования, предъявляемые к муниципальному служащему, замещающему соответствующую муниципальную должность. Должностные регламенты муниципальных служащих являются составной частью административного регламента местной администрации.

В должностной регламент, как правило, включаются следующие требования:

I. Квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемые к муниципальному служащему, замещающему соответствующую должность муниципальной службы, а также к образованию, стажу муниципальной службы или стажу (опыту) работы по специальности.

II. Должностные обязанности, права и ответственность муниципального служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом местной администрации, задачами и функциями структурного подразделения местной администрации и функциональными особенностями замещаемой в нём должности муниципальной службы.

III. Перечень вопросов, по которым муниципальный служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения.

IV. Перечень вопросов, по которым муниципальный служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений.

V. Сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок их согласования и принятия.

VI. Порядок служебного взаимодействия муниципального служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с муниципальными служащими той же местной администрации, муниципальными служащими иных местных администраций, другими гражданами, а также с организациями.

VII. Перечень муниципальных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом местной администрации.

VIII. Показатели эффективности и результативности профессиональной службы служебной деятельности муниципального служащего.

Таким образом, **должностные регламенты призваны содействовать правильному подбору, расстановке и закреплению кадров, повышению их профессиональной квалификации, совершенствованию функционального и технологического разделения труда между руководителями и специалистами при выполнении ими задач, определённых положением об органе, структурном подразделении, а также использоваться при оценке результатов служебной деятельности муниципального служащего.**

Что же касается функций муниципального служащего, то А. Широков и С. Юркова отмечают, что в разделе «Должностные обязанности» должностного регламента муниципального служащего под пунктом 3.1 должны регламентироваться, так скажем, общие как для муниципальных, так и для государственных служащих функции, такие как соблюдение Конституции РФ, федеральных законов; исполнение поручений

соответствующих руководителей, данных в пределах их полномочий; соблюдение служебного распорядка и т.п. В пункте же 3.2. функции муниципального служащего конкретизируются, и их можно образно назвать индивидуальными. То есть пункт 3.2. раздела «Должностные обязанности» должен включать:

а) Цель деятельности, в которой даётся описание технико-экономических или социальных показателей конечных результатов труда, получение которых должен обеспечить данный муниципальный служащий, выполняя возложенные на него функциональные обязанности и полномочия.

б) Перечень вопросов, по которым муниципальный служащий вправе или обязан самостоятельно принимать определённые решения.

в) Перечень основных функций, по которым он принимает, готовит проекты или обеспечивает выполнение соответственных решений и

д) Перечень муниципальных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом местной администрации и др.

В перечне муниципальных услуг, например, могут быть представлены следующие работы: выдача справок, разрешений и согласований; разработка проектов нормативно-правовых актов; разработка соответствующих методических рекомендаций по практике применения законодательных и иных нормативно-правовых актов о рынке соответствующих муниципальных услуг; создание системы обеспечения заинтересованных лиц информацией и оказание им консультаций по вопросам функционирования и развития соответствующей сферы; обеспечение проведения работ по формированию общественного мнения по вопросам функционирования и развития соответствующей сферы и другие.

Согласно технологическому разделению труда руководители принимают решения и оценивают результаты их выполнения. Для специалистов круг обязанностей определяется по подготовке соответствующих решений разного уровня их сложности.

3.2. Организация и регламентация деятельности государственных и муниципальных служащих.

3.2.1. Права, обязанности, гарантии, ограничения, запреты и ответственность государственного гражданского служащего.

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

Правовой статус - это признанная конституцией и законами совокупность исходных, неотчуждаемых прав и обязанностей человека, а также полномочий государственных органов и должностных лиц.

Правовой статус государственных служащих - комплексный институт, объединяющий их правовое состояние как граждан, т.е. как частных лиц, с правовым положением их как лиц, осуществляющих или обеспечивающих осуществление публичной власти государства в обществе и в этом смысле являющихся лицами публично-правового статуса.

Понятие статуса государственных служащих включает в себя основополагающие институциональные характеристики правового положения государственных служащих: права; обязанности; право ограничения; поощрения; ответственность; гарантии; материальное содержание и компенсации.

Одной из задач законодательства о государственной службе является четкое определение прав и обязанностей государственных служащих, создание надлежащих условий для их плодотворной деятельности, правовой и социальной защищенности.

Граждане, находящиеся на государственной службе, в отличие от лиц, состоящих в обычных трудовых правоотношениях, имеют особый правовой статус, в состав которого входят права и обязанности, регулируемые нормами административного, трудового и других отраслей законодательства. Права и обязанности необходимы государственному служащему для осуществления служебной деятельности по занимаемой должности. Они реализуются и исполняются преимущественно в отношениях с третьими лицами. **Трудовые** - закрепляются за государственным служащим как наемным работником, реализуются и выполняются в отношениях между ним и работодателем внутри государственного органа.

Комплекс служебных прав и обязанностей государственных служащих устанавливается в пределах компетенции органов, в которых они состоят на государственной службе. Эти права и обязанности делятся на общие для всех и специальные, обладание которыми зависит от занимаемой должности. «Должность предопределяет требования, предъявляемые к человеку, претендующему на ее занятие или уже занимающему ее, дает комплекс служебных прав и обязанностей служащего».

В статье 14 Федерального закона №79-ФЗ закреплены служебные права государственных служащих.

Группа прав государственных гражданских служащих как граждан Российской Федерации, касаемых труда:

- обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

- ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы.

- отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;

- оплату труда и другие выплаты в соответствии с Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и со служебным контрактом;

- получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа.

Группа, которую составляют служебные права, сопутствующие статусу государственных служащих:

- доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений;

- доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации;

- ознакомление с отзывами о его профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов;

- защиту сведений о гражданском служащем;

- должностной рост на конкурсной основе;

- профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку в порядке, установленном Федеральным законом №79-ФЗ и другими федеральными законами;

- членство в профессиональном союзе;

- рассмотрение индивидуальных служебных споров в соответствии с Федеральным законом №79-ФЗ и другими федеральными законами;

- проведение по его заявлению служебной проверки;

- защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения;

- медицинское страхование в соответствии с Федеральным законом №79-ФЗ и федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации.

- государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества;

- государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом.

Право ознакомления с документами, определяющими права государственного служащего и обязанности по занимаемой государственной должности, критерии оценки качества труда и условия продвижения по службе. Особенность данного правомочия состоит в разнообразии источников, определяющих права и обязанности государственных служащих.

В числе таких источников следует назвать:

- должностной регламент

- правила служебного распорядка;
- положения о государственном органе (в целом) и его структурных подразделениях;
- уставы государственных органов;
- правила работы с секретными документами;
- правила работы с информационными документами и др.

Еще раз следует подчеркнуть, что из положения статья 14 Федерального закона №79-ФЗ предоставляют государственному служащему право требовать четкого письменного закрепления своих функций, перечисленных в положениях, должностных регламентов и других правовых документах. Из этих положений также следует, что ему не может быть поручена работа или выполнение заданий, выходящих за пределы служебных полномочий и не предусмотренных вышеназванными документами.

В пункте 1 статьи 14 Федерального закона №79-ФЗ предусматривается также право государственного служащего на организационно - технические условия, необходимые для исполнения им должностных обязанностей. Имеется ввиду право на безопасные и здоровые условия труда и нормальную социально-психологическую обстановку согласно нормативам, установленным действующим законодательством, и с учетом специфических особенностей управленческого труда.

Как известно, современное развитие технических, коммуникативных средств, позволяющих эффективно трудиться, чрезвычайно высокое. Исполнение функций органа государственной власти должно соответствовать с материально-технической точки зрения требованиям современности. Конечно, возможности финансирования не всегда позволяют это делать, но стремиться к этим условиям надо.

В пункте 5 статьи 14 Федерального закона №79-ФЗ предусматривается право государственного служащего на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей. В целях реализации этого права государственный служащий может запрашивать и получать необходимую информацию, пользоваться современными научными и организационно-техническими средствами её хранения и обработки, а также иметь возможность применять эти средства в процессе своей служебной деятельности.

Следующее право государственного служащего - на принятие решений и участие в их подготовке. Это значит, что государственный служащий имеет право участвовать в обсуждении и решении вопросов деятельности государственного органа в целом или его подразделений, выступать с обоснованной критикой неправильных действий других государственных служащих или руководителей, вносить соответствующие предложения. Из этого вытекает также обязанность руководителей государственных органов создавать условия для реализации указанного права, обеспечивать гласность и объективность в оценке деятельности государственного органа и его работников.

В пункте 10 статьи 14 Федерального закона №79-ФЗ указаны права государственного служащего, связанные с прохождением им государственной службы. Речь идет о праве на участие в конкурсе на замещение вакантной государственной должности.

Ведь продвижение по службе - характерная черта правового положения именно государственного служащего, ибо на государственную службу поступают для того, чтобы посвятить ей если не всю, то, по крайней мере, наиболее активную часть трудовой жизни. Поэтому государственный служащий и по закону, и по смыслу жизни должен иметь право на продвижение по службе и увеличение денежного содержания.

Пункт 11 статьи 14 Федерального закона №79-ФЗ охватывается также право государственного служащего знать критерии и качества своей работы и условия продвижения по службе.

Следующее право государственного служащего - право на ознакомление со всеми материалами своего личного дела, отзывами о своей деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, приобщение к личному делу своих объяснений. Это право служит защите государственного служащего от произвола должностных лиц.

Государственный служащий имеет право изучить свое личное дело полно и конфиденциально, сделать записи и снять копии с документов, потребовать приобщения к делу своих объяснений.

Вместе с тем, он не может потребовать изъятия отдельных документов из своего личного дела.

Право на ознакомление с материалами личного дела является личным правом, поэтому с ним не могут быть ознакомлены, например, родственники государственного служащего и тем более посторонние. Личное дело без согласия государственного служащего не может быть направлено для ознакомления в другое ведомство и т.д.

Очень существенное право государственного служащего, установленное Федеральным законом №79-ФЗ - право на переподготовку и повышение квалификации. Это право очень важно для государственного служащего, так как реализация его учитывается при решении вопросов присвоения классных чинов, продвижения по службе и т.п.

Среди социальных прав государственных служащих в статье 14 Федерального закона №79-ФЗ закреплено право на пенсионное обеспечение, с учетом стажа государственной службы, также право на медицинское страхование.

Как уже говорилось ранее, в соответствии с Федеральным законом №79-ФЗ государственные служащие подпадают под специальный правовой режим.

Государственный служащий обязан:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные

нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечивать их исполнение;

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом;

3) исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

4) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

5) соблюдать служебный распорядок государственного органа;

6) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

7) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

8) беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

9) представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера (далее - сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера);

10) сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства другого государства;

11) соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены Федеральным законом №79 и другими федеральными законами;

12) сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Таким образом, закон перечисляет общие для всех государственных служащих служебные обязанности, возводя эти требования в разряд законодательных предписаний.

В действительности законодательство возлагает на них большее число обязанностей. Конкретные обязанности по соответствующим государственным должностям определяются положениями о государственных органах и их структурных подразделениях, а также должностными регламентами.

В Федеральном законе №79-ФЗ предусматриваются обязанности, относящиеся к существу служебной деятельности, и сопутствующие статусу государственных служащих.

При этом некоторые из них настолько очевидны, что не требуют никаких разъяснений, например:

- добросовестно исполнять служебные обязанности;
- поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения служебных обязанностей и др.

Огромную роль в осуществлении государственным гражданским служащими их статусных функциональных прав являются гарантии этих прав, установленные законодателем. Она устанавливает, что **гражданским служащим при определенных условиях, предусмотренных законодательством, может предоставляться право на:**

1) профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку с сохранением на этот период замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания;

2) транспортное обслуживание, обеспечиваемое в связи с исполнением должностных обязанностей, в зависимости от категории и группы замещаемой должности гражданской службы, а также компенсация за использование личного транспорта в служебных целях и возмещение расходов, связанных с его использованием, в случаях и порядке, установленных законодательством;

3) замещение иной должности гражданской службы при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы;

4) единовременную субсидию на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы;

5) иные государственные гарантии.

Законодатель устанавливает широкий перечень гарантий для государственных гражданских служащих. Перечень не является исчерпывающим или подлежащим ограничительному толкованию. Наоборот, установлена возможность расширения данного перечня Российской Федерацией и ее субъектами. Детально определяются функции установленных законодателем гарантий и их отличие от гарантий для иных субъектов. Установлено, что эти гарантии устанавливаются в целях:

обеспечения правовой и социальной защищенности государственных гражданских служащих;

повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей;

укрепления стабильности профессионального состава кадров государственной гражданской службы;

в порядке компенсации ограничений, установленных законодательством для гражданских служащих.

Некоторые ученые отводят главенствующую роль гарантий государственным гражданским служащим их социальному обеспечению, указывая, что оно выполняет задачу не только компенсации экономических ограничений, но и привлечения и удержания на государственной службе профессиональных кадров.

В.В. Лазарев отмечал, что для наиболее эффективного выполнения обязанностей, в которых заинтересовано государство и общество, устанавливаются побуждающие средства в виде мер поощрения, необходимые для стимулирования такого рода осуществления (процесса ограничения своих интересов ради интересов нанимателя и общества в целом) посредством предоставления за данные социально полезные действия определенных благ и преимуществ.

Глава 11 Федерального закона №79-ФЗ «Государственные гарантии на гражданской службе» посвящена этому вопросу и состоит из трех статей.

На основании статьи 52 названного Федерального закона «Основные государственные гарантии гражданских служащих» устанавливает следующее:

Для обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы и в порядке компенсации ограничений, установленных законодательством, **гражданским служащим гарантируются:**

1) равные условия оплаты труда, а также сопоставимые показатели оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности при замещении соответствующих должностей гражданской службы;

2) право гражданского служащего на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;

3) условия прохождения гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом;

4) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных и нерабочих праздничных дней, ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;

5) медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию за выслугу лет;

6) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения гражданской службы либо сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности, а также на время прохождения медицинского обследования в специализированном учреждении здравоохранения;

- 7) выплаты по обязательному государственному страхованию;
- 8) возмещение расходов, связанных со служебными командировками;
- 9) возмещение расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе государственного гражданского служащего в другой государственный орган;
- 10) защита государственного гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- 11) государственное пенсионное обеспечение.

В случае освобождения гражданского служащего от замещаемой должности в связи с избранием или назначением на государственную должность, избранием на выборную должность в органе местного самоуправления, избранием на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе, условия пенсионного обеспечения данного гражданского служащего устанавливаются по его выбору.

Статья 53 Федерального закона №79-ФЗ «Дополнительные государственные гарантии гражданских служащих» вносит некоторую конкретизацию.

Она устанавливает, что **гражданским служащим при определенных условиях, предусмотренных законодательством, может предоставляться право на:**

- 1) профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку с сохранением на этот период замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания;
- 2) транспортное обслуживание, обеспечиваемое в связи с исполнением должностных обязанностей, в зависимости от категории и группы замещаемой должности гражданской службы, а также компенсация за использование личного транспорта в служебных целях и возмещение расходов, связанных с его использованием, в случаях и порядке, установленных законодательством;
- 3) замещение иной должности гражданской службы при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы;
- 4) единовременную субсидию на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы;
- 5) иные государственные гарантии.

Проанализировав систему гарантий, изложенных в главе 11 Федерального закона №79-ФЗ, можно вывести следующие их принципы:

- 1) принцип всеобщности гарантий;
- 2) принцип многообразия оснований и видов гарантий;
- 3) принцип дифференциации гарантий государственных служащих в зависимости от социально значимых обстоятельств;

4) принцип обеспечения компенсации потерь государственных служащих в результате налагаемых на них различных ограничений и запретов;

5) принцип обеспечения привлекательности государственной службы по сравнению с деятельностью в иных областях;

6) принцип сопоставимости уровня социального обеспечения государственного служащего и членов его семьи, в том числе и после его смерти;

7) принцип компенсации последствий угроз жизни, здоровью, имуществу государственных служащих и членов их семьи, связанных с исполнением им своих должностных обязанностей;

8) принцип недопустимости неблагоприятного воздействия на возможность реализации государственным служащим права на социальное обеспечение в случае оставления государственной службы;

9) единство системы гарантий федеральных государственных гражданских служащих и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации.

Статья 53 Федерального закона №79-ФЗ устанавливает несколько дополнительных гарантий для этой категории лиц, которые мы также проанализируем.

В статье 16 Федерального закона №79-ФЗ установлены право ограничения и запреты, обусловленные особенностями государственной службы.

Их назначение:

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

Запреты имеют абсолютный характер и не связаны непосредственно с исполнением государственным служащим официальных обязанностей. Если запреты нарушаются в процессе служебной деятельности, то это обстоятельство отягчает ответственность государственного служащего.

В Федеральном законе №79-ФЗ имеется две статьи по данной проблеме: статья 16, содержит ограничения, связанные с гражданской службой и статья 17 - запреты, связанные с гражданской службой.

В статье 16 указаны, в основном, **ограничения, связанные с поступлением на государственную службу:**

1. Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае:

1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства;

7) наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;

9) непредставления установленных настоящим Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

10) несоблюдение ограничений, нарушение запретов и неисполнение обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции».

Запреты, указанные в статье 17, по сравнению с ранее принятым законодательством расширены и конкретизированы.

В связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом; замещать должность гражданской службы в случае:

а) избрания или назначения на государственную должность, за исключением случая, установленного частью второй статьи 6 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»;

б) избрания на выборную должность в органе местного самоуправления;

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе; осуществлять предпринимательскую деятельность; приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход; быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено Федеральным законом №79 и другими федеральными законами, получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных ГК РФ. Гражданский служащий, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, служебной командировкой или другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации; выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и государственными органами других государств, международными и иностранными организациями; использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам; разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей; допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные

обязанности; принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями; использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума; использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности; создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур; прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора. входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации; заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

В случае, если владение гражданским служащим приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Гражданин после увольнения с гражданской службы не вправе:

1) в случае замещения должностей гражданской службы, перечень которых установлен нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет замещать должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные обязанности гражданского служащего, без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных

гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов, которое дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

2) разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

К трудовым обязанностям государственного служащего следует отнести добросовестное выполнение должностных функций, правил внутреннего служебного распорядка.

Стоящие перед государственным органом задачи выполняют служащие. Нарушение ими дисциплины, законности затрагивает интересы государства, ущемляет права и свободы граждан. Поэтому в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения государственным служащим возложенных на него обязанностей возможно привлечение к ответственности: дисциплинарной, административной, материальной, уголовной. К числу дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным служащим, относятся: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение. Служащий, допустивший должностной проступок, может быть временно (но не более чем на месяц), до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения обязанностей с сохранением денежного содержания. Взыскания налагаются органом или руководителем, имеющим право назначать служащего на должность.

При наложении дисциплинарных взысканий должны соблюдаться сроки, предусмотренные Трудовым Кодексом Российской Федерации: месяц со дня обнаружения проступка, 6 месяцев со дня совершения.

Государственным гражданским служащим предоставляются права и гарантии, предусмотрены обязанности, ограничения, запреты и ответственность.

Специфика выполняемых государственными гражданскими служащими задач и государственных функций определяет особенности правового статуса государственных служащих. Для государственных гражданских служащих законодателем установлены особые правила прохождения государственной гражданской службы, специальные права и обязанности, ограничения по службе, привлечения к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности.

Особенности правового статуса государственных гражданских служащих обусловлены возложенными на них обязанностями и характером служебных полномочий.

3.2.2. Права, обязанности, гарантии, ограничения, запреты и ответственность муниципального служащего.

Различают три статуса муниципального служащего: социальный, организационный и правовой.

Социальный статус определяет положение муниципального служащего в системе общественных отношений; **организационный статус** показывает его место и роль в структуре аппарата органа местного самоуправления; **правовой статус муниципального служащего совокупно включает ряд элементов:**

- нормативное (законодательное) понятие «муниципальный служащий» и его существенные характеристики;
- права и обязанности (служебные полномочия);
- ограничения по службе;
- социальные гарантии;
- ответственность муниципального служащего за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей;
- взыскания.

Правовой муниципальной служащего (как и в целом, правовая регламентация муниципальной службы) определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта РФ и Федеральным законом о муниципальной службе.

Муниципальный служащий имеет право на:

- 1) ознакомление с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, критериями оценки качества исполнения должностных обязанностей и условиями продвижения по службе;
- 2) обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;
- 3) оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом);
- 4) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;
- 5) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования;
- 6) участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы;
- 7) повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета;
- 8) защиту своих персональных данных; В соответствии со ст. 29 Федерального закона персональные данные муниципального служащего - информация, необходимая представителю нанимателя (работодателю) в

связи с исполнением муниципальным служащим обязанностей по замещаемой должности муниципальной службы и касающаяся конкретного муниципального служащего. Персональные данные муниципального служащего подлежат обработке (получение, хранение, комбинирование, передача и иное использование) в соответствии с трудовым законодательством и др.

Муниципальный служащий обязан:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией;

3) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

4) соблюдать установленные в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования правила внутреннего трудового распорядка, должностную инструкцию, порядок работы со служебной информацией и др.

Как и все граждане, муниципальные служащие, совершившие уголовное преступление, гражданское правонарушение или административный проступок вне службы, подвергаются соответствующим мерам наказания в общеправовом порядке. В тоже время муниципальные служащие совершают правонарушения и проступки, которые непосредственно связаны с муниципальной службой, с невыполнением или ненадлежащим выполнением своих служебных обязанностей. Такие правонарушения характеризуются повышенной опасностью, поскольку затрагивают непосредственно интересы государства, правопорядок, права и свободы граждан, а потому должны сопровождаться повышенной юридической ответственностью.

Под юридической ответственностью муниципальных служащих понимаются меры принудительного характера, которые предусматриваются законом и другими нормативными правовыми актами в качестве реакции государства на совершение муниципальным служащим правонарушения. Основанием для применения таких мер является нарушение муниципальным служащим своих обязанностей. В зависимости от вида и серьезности правонарушения, степени вины и обстоятельств, при которых служебные обязанности были нарушены, к муниципальным служащим могут применяться следующие виды юридической ответственности: уголовная; административная; дисциплинарная; гражданско-правовая.

Важной характеристикой правового статуса муниципального служащего являются накладываемые на него законом запреты, связанных с

прохождением муниципальной службы. Действие запретов ограничено временем прохождения муниципальной службы, а в особых случаях гражданин обязан соблюдать запреты и после увольнения с муниципальной службы.

Запрет представляет собой категорическое требование законодателя не совершать каких-либо действий и не вести определенную деятельность, несоблюдение, которого влечет за собой юридическую ответственность. Назначение запретов, связанных с муниципальной службой, состоит в обеспечении эффективной профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в предотвращении служебных злоупотреблений; создании условий для формирования отношений доверия между государственными органами и населением.

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае:

- признания его недееспособным или ограниченно дееспособным;
- осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей;
- отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую ФЗ тайну;
- наличия заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению;
- близкого родства или свойства с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;
- прекращения гражданства РФ или иностранного государства - участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе;
- наличия гражданства иностранного государства, не являющегося участником указанного международного договора РФ;
- представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу;
- достижения им возраста 65 лет.

Муниципальному служащему запрещается:

- Состоять членом органа управления коммерческой организации;
- замещать должность муниципальной службы в случае избрания или назначения на государственную должность РФ, субъекта РФ или должность государственной службы или муниципальную должность; избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза;
- заниматься предпринимательской деятельностью;

- быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления избирательной комиссии муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы либо которые непосредственно подчинены или подконтрольны ему;

- получать в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц;

- использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического, финансового и иного обеспечения, другое муниципальное имущество;

- разглашать или использовать в целях, не связанных с муниципальной службой, сведения, отнесенные к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию;

- допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в отношении деятельности органа местного самоуправления избирательной комиссии муниципального образования и их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности;

- использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума; в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений;

- создавать в органах местного самоуправления иных муниципальных органах структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности);

- прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора;

- входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений и т.д.

Таким образом, различают три статуса муниципального служащего: социальный, организационный и правовой. В обобщенном виде классификация основных прав и обязанностей муниципального служащего содержится в ст. 11 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» п.3.2. На муниципального служащего законом накладываются запреты, которые в особых случаях гражданин обязан соблюдать и после увольнения с муниципальной службы.

Вопросы для повторения и закрепления материала:

1. Дайте определение понятию «регламентация»?
2. Что такое «государственная должность» и «муниципальная должность»?
3. Что представляют собой квалификационные требования?
4. Раскройте содержание должностного регламента?
5. Раскройте содержание административного регламента?
6. В чем состоят особенности статуса государственных служащих?
7. Каковы основные права и запреты на государственной службе?
8. Какие ограничения и права существуют на муниципальной службе?

Задания для самостоятельной работы:

1. Подготовьте презентацию на тему: «Должностной и административный регламенты: сходства и различия».
2. Подготовьте презентацию на тему: «Общее и особенное в правовом статусе государственных гражданских и муниципальных служащих».
3. Оформите в виде таблицы права, обязанности, гарантии, ограничения, запреты и ответственность государственных и муниципальных служащих.

Тема 4. Государственная служба субъектов Российской Федерации

Цели и задачи изучения темы:

Цель – изучить особенности организации и регламентации государственной службы в субъектах Российской Федерации.

Задачи:

1. Изучить цели и задачи государственной службы в субъектах РФ.
2. Выявить особенности государственной службы в субъектах Российской Федерации.
3. Изучить структуру законодательства субъектов Федерации о государственной службе.

4.1. Особенности государственной службы в субъектах Российской Федерации.

4.1.1. Государственная гражданская служба субъекта РФ.

Конституция предусматривает **6 видов субъектов**, закрепляя их с помощью отдельных абзацев ст. 65: республика, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ. Вместе с

тем все виды субъектов федерации могут быть интегрированы в более общие группы и составить 3 типа субъектов:

- национально государственный (республики в составе РФ);
- административно-территориальный (края, области, города Москва и Санкт-Петербург);
- национально-территориальный (автономная область и автономные округа).

Подобная типология основана, с одной стороны, на различном объеме полномочий соответствующих субъектов (одни из них наделяются полномочиями государства как такового, остальные — государственного образования), с другой — на введении новых, территориальных форм государственности наряду с ранее существовавшими национальными.

Государственная гражданская служба субъекта РФ является профессиональной служебной деятельностью граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта РФ по обеспечению исполнения полномочий субъекта РФ, а также полномочий государственных органов субъекта РФ и лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ.

Государственная гражданская служба субъектов РФ устанавливается законами, принимаемыми органами законодательной власти каждого субъекта РФ, поэтому для выяснения правового положения государственной службы каждого субъекта РФ следует изучать и анализировать соответствующие законы субъектов Федерации.

Практически все субъекты РФ к настоящему времени разработали и приняли законы о государственной службе, регулирующие государственно-служебные отношения в соответствующих субъектах Федерации. Принимаемые в субъектах Федерации законодательные акты не должны противоречить Конституции РФ и Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации».

Государственная гражданская служба в субъектах РФ должна регулироваться федеральными законами, а также законами субъектов РФ о государственной службе субъектов Федерации.

4.1.2. Структура законодательства субъектов Федерации о государственной службе.

Правовое регулирование института государственной службы в субъектах Российской Федерации призвано, во-первых, обеспечить единство федеральных основ государственной службы на всей территории Федерации, во-вторых, отразить особенности организации государственной администрации субъекта Федерации, структуры ее органов и их компетенции.

Согласно пп. 2 п. 3 ст. 2 Закона об основах государственной службы в правовом институте государственной службы выделяется подинститут государственной службы субъектов Федерации, находящийся в их ведении. Поскольку государственная служба является предметом совместного ведения, субъекты Федерации обязаны учитывать положения, установленные федеральным законодательством, которое, с одной стороны, предусматривает их возможность осуществлять правовое регулирование, конкретизирующие федеральные нормы, а с другой, – в случае, если отдельные государственно-служебные отношения остаются неурегулированными или недостаточно подробно регулируются на федеральном уровне, субъекты Федерации вправе принимать собственные нормативные правовые акты.

Структура законодательства субъектов Федерации о государственной службе включает в себя:

- конституции и уставы субъектов Федерации;
- законы о государственной службе, а в некоторых субъектах Федерации – кодексы государственной службы (в ряде случаев – государственной и муниципальной службы);
- законы или акты главы исполнительной власти, утверждающие реестры государственных должностей, закрепляющие правовое положение государственных должностей категории «А», определяющие квалификационные требования по государственным должностям государственной службы;
- законы или акты главы исполнительной власти, устанавливающие порядок проведения конкурсов на замещение вакантных государственных должностей, порядок проведения аттестации государственных служащих;
- законы или акты главы исполнительной власти о порядке исчисления стажа, денежном содержании государственных служащих, о порядке предоставления льгот и компенсаций, предоставлении государственными служащими сведений о доходах и имуществе;
- нормативные правовые акты о порядке ведения личных дел государственных служащих, реестров государственных служащих, о порядке отставки государственных служащих и другие.

На содержание законодательства субъектов Федерации о государственной службе влияет установленная в республике или области система органов государственной власти, и прежде всего – собственная единая система исполнительной власти, социально-экономическое положение региона, его бюджетно-финансовые возможности, а также демографические, национальные и иные особенности.

К государственным органам, в которых осуществляется государственная служба субъектов Федерации, относятся:

- законодательные и представительные органы государственной власти;

- исполнительные органы государственной власти;
- конституционные, уставные суды, аппарат мирового судьи;
- контрольно-счетные палаты;
- избирательные комиссии субъекта Федерации.

В законах о государственной службе субъектов Федерации встречаются нормы, распространяющие действия данных актов на государственных служащих территориальных федеральных органов исполнительной власти, находящихся в двойном подчинении: финансов, по управлению государственным имуществом, по охране окружающей среды, по земельным ресурсам и землеустройству. Очевидно, что при решении этого вопроса необходимо исходить из порядка финансирования деятельности этих органов, а также приоритета непосредственно-организационного подчинения.

4.1.3. Особенности правового регулирования института государственной службы в субъектах Российской Федерации.

В ряде субъектов Федерации законы о государственной службе предусматривают иную классификацию государственных должностей, чем та, которая содержится в Федеральном законе. Во-первых, не устанавливается деление государственных должностей на три категории – в Республике Татарстан все государственные должности разделены на конституционные и административные. Во-вторых, предусматривается иная классификация государственных должностей государственной службы – в Республики Башкортостан установлено шесть групп государственных должностей: высшие конституционные государственные должности, высшие государственные должности, главные, ведущие, старшие и младшие государственные должности; в Московской области принята четырехзвенная группировка государственных должностей, не включающая высшие государственные должности государственной службы.

К государственным органам, в которых осуществляется государственная служба субъектов Федерации, относятся:

- законодательные и представительные органы государственной власти;
- исполнительные органы государственной власти;
- конституционные, уставные суды, аппарат мирового судьи;
- контрольно-счетные палаты;
- избирательные комиссии субъекта Федерации.

В законах о государственной службе субъектов Федерации встречаются нормы, распространяющие действия данных актов на государственных служащих территориальных федеральных органов исполнительной власти, находящихся в двойном подчинении: финансов, по управлению государственным имуществом, по охране окружающей среды, по земельным ресурсам и землеустройству. Очевидно, что при

решении этого вопроса необходимо исходить из порядка финансирования деятельности этих органов, а также приоритета непосредственно-организационного подчинения.

Несмотря на то что понятие категории государственной должности, содержащееся в ст. 1 Закона об основах госслужбы, носит общефедеральный характер, наблюдается значительное расхождение в реестрах государственных должностей субъектов Федерации при определении категории одной и той же государственной должности. Наиболее наглядно это можно увидеть на примере такой государственной должности, как заместитель главы администрации (губернатора) области (края). В Новосибирской, Московской областях эта должность отнесена к категории «А»; в Воронежской, Калининградской, Тверской – к категории «Б»; в Краснодарском крае – к категории «В».

К государственным должностям, категории «А» в субъектах Федерации, как правило, относятся глава исполнительной власти, руководитель законодательного и представительного органа, его заместители, руководители комитетов и комиссий, депутаты, председатель избирательной комиссии, его заместитель, секретарь и члены избирательной комиссии, председатель уставного суда, его заместители и судьи уставного суда, председатель контрольно-счетной палаты. В ряде субъектов Федерации перечень государственных должностей категории «А» неправомерно сужается, не предусматривая ряда вышеназванных государственных должностей, либо без достаточных оснований расширяется, за счет включения в него иных должностных лиц исполнительной власти – заместителей главы исполнительной власти, руководителей исполнительных органов специальной компетенции, а также глав территориальных администраций (Новосибирская область, Свердловская область).

Особенности правового положения лиц, замещающих государственные должности категории «А» в субъектах Федерации, определяются специальными законами – о статусе главы исполнительной власти, о законодательном и представительном органе государственной власти, о статусе депутата, а также о статусе лиц, замещающих государственные должности категории «А». Нередко в субъектах Федерации на данную категорию государственных должностей распространяют действие законодательства о государственной службе. Так, согласно закону Тверской области «О статусе и социальных гарантиях лиц, замещающих государственные должности Тверской области (государственные должности категории «А»)» лицо, замещающее государственную должность области (категории «А»), обладает всеми правами и несет все обязанности, предусмотренные законом области «О государственной службе Тверской области». На данное лицо распространяются все ограничения, установленные Законом о государственной службе.

Нельзя признать правомерным отнесение к государственным должностям государственной службы категории «Б» должностей

заместителей главы исполнительной власти области (края), руководителей органов исполнительной власти специальной компетенции - министерств, департаментов, комитетов, управлений, отделов, приравнивая их по должностным функциям и полномочиям к руководителю секретариата, помощникам и советникам главы исполнительной власти (Волгоградская область, Ростовская область). Причисление названных должностей к разряду «временных» государственных служащих, срок службы которых ограничен деятельностью главы исполнительной власти, противоречит таким принципам государственной службы, как профессионализм и компетентность, стабильность кадров государственных служащих.

При определении понятия государственного служащего субъекта Федерации в основном исходят из нормы п. 1 ст. 3 Закона об основах госслужбы, внося лишь одно существенное уточнение: государственный служащий исполняет свои служебные обязанности в порядке, установленном федеральным законом, **а также законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Федерации.** В ряде республик (Башкортостан, Северная Осетия - Алания) в качестве обязательного признака государственного служащего называется гражданство республики.

Заслуживает внимания вопрос о статусе государственного служащего субъекта Федерации. Он включает в себя два основных блока: права, обязанности, ограничения и гарантии, установленные федеральным законодательством для всех государственных служащих Российской Федерации, и права, обязанности и гарантии деятельности, закрепленные в законодательных актах субъектов Федерации и не распространяющиеся на государственных служащих других регионов. **В большинстве республик, областей и краев законы о государственной службе дословно воспроизводят нормы Закона об основах госслужбы, касающиеся прав и обязанностей государственного служащего, а также налагаемых на него ограничений.** Лишь немногие предусматривают для своих служащих дополнительные обязанности и ограничения: так, согласно ст. 8 закона Ленинградской области о государственной службе, государственный служащий области обязан оказывать поддержку работе других государственных служащих, содействовать росту авторитета государственного органа, в котором он состоит на службе; соблюдать нормы служебной этики. В Тюменской области государственный служащий обязан своевременно предоставлять сведения об изменении гражданства. В законе о государственной службе в органах государственной власти Московской области предусмотрено дополнительное ограничение: государственный служащий не вправе использовать служебное положение с целью вмешательства или воздействия на результаты выборов в органы государственной власти и местного самоуправления.

В основном детализируются и конкретизируются гарантии, обеспечивающие надлежащее исполнение должностных обязанностей. К ним относятся размер и условия выплаты денежного содержания, размер и

порядок выплаты компенсаций на оплату жилищных и коммунальных услуг, предоставление бесплатной или льготной путевки с оплатой проезда к месту отдыха и обратно, частичная компенсация проезда пассажирским транспортом, компенсация затрат на детские дошкольные учреждения, возмещение членам семьи, осуществляющим похороны государственного служащего, расходов на ритуальные услуги, и другие.

Поощрение государственных служащих в субъектах Федерации производится на основе норм Закона о государственной службе или положения о порядке поощрения государственных служащих, утверждаемого главой исполнительной власти. Основными видами поощрений, применяемых за успешное и добросовестное исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей, продолжительную и безупречную службу, выполнение заданий особой важности и сложности являются: благодарность; денежное поощрение; награждение ценным подарком; награждение Почетной грамотой; представление к награде Российской Федерации; присуждение почетного звания; представление к награде субъекта Российской Федерации.

В некоторых регионах в качестве своеобразной меры поощрения предусматривается, что при выходе на пенсию государственному служащему выплачивается вознаграждение, размер которого, как правило, связан с продолжительностью службы (Воронежская, Ростовская область).

Во многих субъектах Федерации предусмотрено создание резерва на замещение государственных должностей государственной службы. Лица, включенные в резерв, при прочих равных условиях с другими претендентами обладают преимущественным правом замещения государственных должностей. В перечень, содержащий резерв государственной службы, включаются лица, которым было отказано в назначении на государственную должность, государственные служащие, уволенные с государственной службы при ликвидации государственного органа или сокращении его штатов либо по истечении срока пребывания на государственной службе (для государственных должностей категории «Б»), государственные служащие, объявившие о добровольной отставке, и другие (ст. 38 Кодекса Хабаровского края о государственной и муниципальной службе, ст. 22 закона Волгоградской области).

Вопросы для повторения и закрепления материала:

1. Что включает в себя структура законодательства субъектов РФ о государственной службе?
2. В чем особенности регламентации государственной службы в субъектах РФ?
3. Приведите примеры субъектов РФ, в которых существуют специфические особенности прохождения государственной службы?
4. Каковы особенности правового регулирования института государственной службы в субъектах Российской Федерации?

Задания для самостоятельной работы:

1. Подготовьте презентацию на тему: «Государственная служба в Белгородской области».
2. Сформулируйте особенности прохождения государственной службы и статуса госслужащих в Белгородской области.

Тема 5. Управление эффективностью на государственной и муниципальной службе.

Цели и задачи изучения темы:

Цель – изучить проблемы оценки эффективности государственного и муниципального управления.

Задачи:

1. Изучить направления совершенствования оценки эффективности деятельности органов государственного и муниципального управления в России.
2. Оценить инновационный инструментарий оценки эффективности в системе государственного управления.
3. Проанализировать методики оценки эффективности системы государственного и муниципального управления на основе применения индикаторов - «предвестников».
4. Изучить проблемы и барьеры оценки эффективности системы государственного и муниципального управления.

5.1. Модернизация государственного и муниципального управления в России

5.1.1. Принципы и методы оценки эффективности государственного и муниципального управления.

Оценка есть обоснованный (по соответствующим критериям и показателям) акт определения проделанной работы (изготовленного продукта) с точки зрения полезности и соответствия принятым образцам (стандартам, параметрам и т.д.). Главное — познать **степень реального удовлетворения общественных запросов в государственно-правовом целеполагании, организации и регулировании.**

При оценке рациональности и эффективности государственного и муниципального управления должны, как минимум, сравниваться:

- а) цели, практически осуществляемые в государственном управлении, с целями, которые объективно детерминированы общественными запросами;

б) цели, реализованные в управленческих процессах, с результатами, полученными при объективации государственного управления (решений и действий его управляющих компонентов);

в) объективные результаты управления с общественными потребностями и интересами;

г) общественные издержки, ушедшие на государственное управление, с объективными результатами, полученными вследствие управления;

д) возможности, заложенные в управленческом потенциале, со степенью их реального использования.

На практике оценка эффективности государственного управления осуществляется по следующим направлениям: оценка процесса выполнения; результатов; последствий; экономической эффективности.

Оценивать можно и другие управленческие явления, главное, чтобы познавать степень реального удовлетворения общественных запросов в государственно-правовом целеполагании, организации и регулировании.

Оценку государственному управлению **делают разные общественные институты:** гражданин, семья, трудовые коллективы, общественные объединения, государственные структуры. **Из всех способов оценки следует выделить следующие:**

- **отчеты** ОГВ, управленческих структур, а также должностных лиц о результатах их деятельности. Это ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию, отчеты Председателя и членов Правительства РФ перед Федеральным Собранием, отчеты палат Федерального Собрания перед обществом, а депутатов — перед избирателями. То же предписано и на других уровнях. В принципе все управленческие структуры должны отчитываться о своих делах с тем, чтобы люди знали, что и как они решают и что из этого получается.

- **общественное мнение** (совокупность суждений, взглядов, позиций, точек зрения множества людей).

- оценку эффективности дают **СМИ**, которые по своей сути призваны независимо отражать происходящие в жизнедеятельности общества события и, следовательно, результаты управления;

- **обращения граждан**, содержание которых формирует представления о жизни людей, их потребностях, что, позволяет судить об эффективности ГУ, обнаруживать недостатки, слабые места в системе (хоть каждое обращение и субъективно, в совокупности жает общую картину).

- **массовое обсуждение** и голосование (референдум) по различным вопросам.

Факторы эффективности рассматриваются в качестве отправных посылок и в анализе эффективности управления. **Общесистемные факторы эффективности государственного управления (на уровне**

подсистем - экономической, социальной, политической, правовой) можно свести к четырем группам:

- базовые ценности, стратегические цели государства, легитимные концепции и модели развития общественной системы; политический курс;
- организация системы государственной власти и управления и ее функционирование как единого организма; единые политическое и правовое пространства;
- состояние государственного аппарата, его приоритетные формы, методы и стиль управляющей деятельности; профессионализм; уровень доверия населения к властям и участия в управлении государством;
- экономическая, политическая, социальная стабильность (или нестабильность) общества.

Оценка эффективности государственного и муниципального управления является объективно необходимой. Она обусловлена целым рядом обстоятельств:

- невозобновимостью потерь, понесенных обществом вследствие необдуманного и слабого управления;
- порождением новых проблем, способных длительное время влиять на снижение уровня управления;
- снижением доверия к управлению, его общественному престижу.

Результаты государственного и муниципального управления оцениваются всем обществом, его отдельными группами и каждым человеком в отдельности, ибо они наглядно просматриваются через изменение уровня и качества жизни населения, через развитие социальной и духовной сферы, через результаты, полученные в сфере экономики, национальной безопасности, международного сотрудничества и т.д.

Однако эта оценка не заменяет необходимости в специальной, официальной оценке эффективности государственного управления. Причем оценка эффективности управления должна осуществляться еще на стадии подготовки управленческого решения, что в определенной мере может гарантировать его достаточный уровень.

Оценка управления должна осуществляться относительно характера, уровня, эффективности организации и функционирования системы государственного управления и его результатов. Оценки должны быть строго определенными по времени, формам, процедурам, последствиям. Они призваны превратиться в естественную и необходимую часть управления, быть систематическими и авторитетными

В системе государственного управления оценка должна осуществляться, как минимум, относительно:

- целей, практически реализуемых в государственном управлении, в увязке с целями, которые объективно детерминированы общественными запросами;

- целей, достигнутых в управленческих процессах и результатах, полученных при осуществлении государственного управления' (решений и действий);
- объективных результатов управления и их соответствия общественным потребностям и интересам;
- общественных издержек, ушедших на государственное управление в сравнении с объективными результатами, полученными вследствие управления;
- возможностей, заложенных в управленческом потенциале, и степенью их реального использования.

На практике оценка эффективности государственного управления осуществляется по следующим направлениям:

- процессу выполнения;
- результатам;
- последствиям;
- экономической эффективности.

При оценке эффективности используются различные методы: сравнений, экспертные, моделирования и др.

Выбор типа оценки и методов оценивания зависит от целей управления, интересов организации или заинтересованной группы лиц, социально-политических условий, наличия необходимых ресурсов и многого другого.

Всю совокупность исследований, направленных на оценку эффективности государственного управления, можно представить через две группы:

- **научные исследования**
- **традиционные формы оценки.**

Научные исследования проводятся с использованием различных научных методологий и методик изучения социальных, экономических, политических процессов. Их применение приносит хорошие теоретические и практические результаты, но требует много времени и больших финансовых затрат.

При проведении научных исследований применяются:

- социологические опросы (анкетирование и интервьюирование);
- наблюдения (открытые и скрытые);
- экспертные оценки;
- моделирование;
- формирование контрольных групп;
- проведение экспериментов и др.

Ввиду многомерности объектов государственного управления при оценке эффективности управленческих решений широко применяются методы многомерного статистического анализа, позволяющие не только группировать объекты наблюдения в классы, рассматривать их в динамике, но и формировать качественные агрегированные показатели как для

описания самих объектов, так и для мониторинга процесса, отражающего результат управленческого воздействия. При этом особое внимание уделяют анализу влияния последствий управленческих решений (например, откликов на реформы), имея в виду не только непосредственные результаты принятого и реализованного решения, а весь комплекс последствий управления (последствий изменения), их влияние на все сферы общественной жизни.

Наиболее распространенный метод, который применяется при оценке эффективности управления, - **метод сравнений**. При этом используются различные виды сравнений: сравнение с плановыми заданиями, с прошлыми, с лучшими или средними за определенный период. Например, при оценке эффективности управления в отношении социально-экономического развития страны в разрезе годового или пятилетнего периода сравниваются фактические показатели с показателями, заложенными в годовом прогнозе или пятилетней программе социально-экономического развития.

При оценке эффективности управления на уровне отдельного органа государственного управления можно применить моделирование, в основе которого используется построение специальных моделей, позволяющих получать оценку не только относительно функций, но и связанных с ними процессов. Например, можно использовать следующую модель, построение которой предполагает три этапа.

Первый этап - это организационное моделирование, когда строятся функциональная и структурная модели органа государственного управления.

Функциональная модель отвечает на вопрос «что?» (или какие функции реализует орган государственной власти?), а структурная модель на вопрос «кто?» (или кто именно реализует указанные в функциональной модели функции?). Организационная модель имеет иерархическую структуру и может быть представлена на основе документов трех видов: «Положение об организационной структуре», «Положение о подразделениях», «Положение о должностных инструкциях».

Второй этап - это трансформация функциональной модели в процессную модель. На этом этапе отдельные функции представляются в виде последовательно взаимосвязанных процессов, отражающих их причинно-следственный характер, что осуществляется установлением для каждой функции входных и выходных параметров. На этом же этапе структурная модель трансформируется в ролевую модель. Процессная модель отвечает на вопросы «что?» «кому?» «когда?», тем самым обозначив, какую роль в процессе играет определенная должность (государственный служащий на конкретной должности). Система, состоящая из процессной и ролевой модели, представляет собой процессно-ролевую модель органа государственного управления, которая отвечает на вопросы «что?» «кто?» «кому?» «когда?»

На **третьем этапе** дается количественное описание процессов, т.е. строится количественная модель процесса, которая отвечает на вопрос «сколько?».

Такой подход к оценке эффективности государственных управленческих решений дает возможность ее автоматизации. При этом обязательным условием является наличие количественной оценки результатов управления.

Традиционные формы оценки эффективности государственного управленческого решения представлены политическим или административным контролем и являются результатами парламентских слушаний, отчетов руководителей и контрольных комиссий, государственной аудиторской проверки и т.п.

Следует отметить, что **оценку эффективности государственного управления делают разные общественные институты:** гражданин, семья, трудовые коллективы, общественные объединения, государственные структуры. Из всех способов оценки следует выделить следующие:

- **отчеты** органов государственной власти, управленческих структур, а также должностных лиц о результатах их деятельности.

- **общественное мнение** также является разновидностью оценки эффективности государственного управления, которое представляет собой совокупность суждений, взглядов, позиций, точек зрения множества людей. Оно как бы соотносит результаты управления с потребностями, интересами и ожиданиями людей. И хотя общественное мнение по своей природе **субъективно**, из-за своей массовости оно обладает свойством объективно «видеть» эффективность государственного управления;

- оценку эффективности государственного управления дают **средства массовой информации**, которые по своей сути призваны зеркально отражать происходящие в жизнедеятельности общества события и, следовательно, результаты управления;

- **обращения граждан**, содержание которых формирует представления о жизни людей, их потребностях, конкретных интересах, нарушениях их прав и т.п., что, в определенной мере, позволяет судить об эффективности государственного управления, обнаруживать недостатки, упущения, слабые места в системе государственного управления.

5.1.2. Проблемы оценки эффективности государственного и муниципального управления.

В сфере государственного управления ключевым фактором, отрицающим или оправдывающим конкретные методы и формы деятельности, традиционно считается эффективность. Поэтому большинство частных проблем реализации государственного управления можно объединить в одну, наиболее общую и актуальную как на региональном, центральном (федеральном), так и на межгосударственном уровнях - проблему эффективной организации работы системы административно-государственного управления. Вследствие своей практической и теоретической значимости, проблемы, связанные с концептуализацией

понятия эффективности государственного управления, разработкой методов повышения эффективности и ее измерения, подробно рассматриваются практически во всех общественных науках. Более того, эти проблемы стали ключевым предметом исследования отдельных научных дисциплин (например, экономики общественного сектора или муниципального менеджмента). Однако любая наука (точнее, любой исследователь, работающий в рамках той или иной научной парадигмы) рассматривает эти проблемы под специфическим углом зрения. Само понятие эффективности, благодаря присущей ему многоаспектности, имеет множество трактовок и толкований. Безусловно, выбор одного из них или создание нового будет зависеть от целей конкретного анализа, уровня этого анализа и, наконец, избранной методологии.

Так, **в микроэкономике под эффективностью часто понимают** производственную функцию, описывающую зависимость затрат и выпуска, или же достижение наибольшего объема производства товаров и услуг с применением ресурсов определенной стоимости. **В административной теории наряду с экономической составляющей понятия эффективности** («отношение объема предоставленных услуг к стоимости (объему) ресурсов, необходимых для предоставления данного объема услуг» часто также и техническую (или организационную) составляющую, определяемую с позиций целедостижения. **Техническая эффективность** означает степень соответствия государственных служб потребностям, знаниям и ресурсам их клиентов, т.е. отражает соответствие управленческой организации внешним условиям. Исторически, в процессе смены одной доминирующей научной парадигмы другой, понятие эффективности изменялось и постепенно приобретало все более широкий круг толкований. Процесс расширения и, усложнения значений этого понятия был особенно заметен в ходе методологических изменений внутри организационной теории и теории государственного управления. **Приверженцы «классической школы» нередко трактовали «эффективность» как достижение формальных целей, заранее установленными методами в конкретные сроки.** Однако такой механистический подход к концептуализации понятия эффективности предполагал, что цели организации четко установлены и измеряемы и для достижения этих целей используются стандартные методы. Этот подход оказался уместен лишь для анализа эффективности простых организаций, персонал которых подчинен четким правилам и выполняет простые рутинные операции. Простая организация с жесткой иерархической структурой и, обычно, сильными патерналистскими традициями предъявляла работнику элементарные требования: быть лояльным и выполнять работу в установленные сроки указанным свыше способом. Это прекрасно понимали приверженцы механистического, ценностно-нейтрального отношения к анализу эффективности организаций, начиная с Фредерика Тэйлора и Макса Вебера, когда стремились избежать в своих исследованиях рассмотрения этических, политических или психологических факторов. В традиционной,

или «классической», парадигме административной политики, базирующейся на принципах, изложенных в работах Ф. Тэйлора, В. Вильсона и М. Вебера, акцент на эффективность работы аппарата государственного управления является решающим. Эффективность в данном случае носит объективный, неличный характер и основывается на трех методологических установках: отделении администрирования от политики, признании того, что «в каждом элементе любой работы всегда существует один метод и один способ исполнения, который быстрее и лучше, нежели все остальные», и, наконец, признание бюрократической организации как наиболее эффективной для внедрения научных принципов управления. Классик американской административной науки Дуайт Уалдо прямо указывал на детерминацию роста всеобщего интереса к феномену эффективности процессом перехода от условий деятельности организаций XIX в. к условиям деятельности организаций XX в. «На стыке веков, однако, стало очевидно, что мораль, несмотря на всю желательность, недостаточна. Демократия должна быть состоятельной, способной. Граждане должны быть активны и бдительны. Государственная машина не должна терять время, деньги и энергию. Расточительное использование наших ресурсов следует исправлять. Если наши благие намерения терпят крах из-за неэффективности, тогда, следовательно, неэффективность и есть главный порок». При этом эффективность постепенно стала своеобразным фетишем, своего рода божеством для администраторов и политиков. Г. Саймон писал, что эффективность по сути является «modus operandi организации» и часто используется как виртуальный синоним, задача административной теории состоит в том, чтобы определить, «каким образом организация должна быть сконструирована, чтобы выполнять работу эффективно». Такой подход определял главными инструментами изменений в организациях (и соответственно инструментами повышения эффективности их работы) административное распоряжение, приказ, способный рационализировать действия персонала (например, установить «эффективную» структуру или упразднить «неэффективную»). Сузив базу для непредсказуемых, случайных действий индивидов, директивный способ управления, по мнению приверженцев технократического, или механистического, подхода, позволял наилучшим образом производить «количественную рационализацию», облегчая тем самым процесс измерения эффективности, который осуществлялся с помощью простых показателей в системе затрат / выпуска. Таким образом, при механистическом подходе к теории и практике организации эффективной работы персонала фактически не затрагивались психологический, социальный и политический аспекты эффективности (последний намеренно опускался, поскольку в основе традиционных административных моделей лежал принцип четкого разделения компетенции политиков и администраторов). Все внимание исследователей и управленцев-практиков было обращено на техническую сторону управленческого процесса внутри организации, роль факторов внешней среды при этом

опускалась. Постепенно противоречия идеальных бюрократических моделей и реальной управленческой практики, а значит противоречия между предписываемыми и реальными результатами деятельности государственного управления стали столь очевидными, что потребовалась корректировка управленческой парадигмы, включение в нее более широкого круга аспектов управленческой деятельности. «Школа человеческих отношений» отвергла механистическое понимание эффективности, определяемой через формальное достижение целей, как слишком упрощенное и не соответствующее практике.

Эффективность стала трактоваться как сложное, комплексное явление, определяемое по ряду критериев: степени удовлетворения персонала организации своей работой и ее результатами, уровню текучести кадров в организации, мотивации персонала и др. В этом случае к условиям эффективности кроме лояльности, подчинения и четкого знания процедуры выполнения операций относится также и осознанное удовлетворение работой и условиями труда, межличностными отношениями, сложившимися в коллективе. Иными словами, в исследование феномена эффективности были включены социально-психологические факторы и неформальные связи внутри организации. Однако здесь скрывалась опасность другого рода. Чрезмерная актуализация психологических факторов, построение концепции эффективности на основании иерархии потребностей ограничивали ее применимость сферой межиндивидуальных отношений внутри организации и вследствие этого чрезмерно упрощали оценку реальных управленческих процессов. Пренебрежение формальными аспектами деятельности организаций, проблемами иерархии власти (своеобразная реакция отторжения на предшествующий технократический, или механистический, подход к управлению) привело к неадекватности данного подхода относительно анализа деятельности сложноорганизованных систем. И здесь приходится полностью согласиться с М. Крозье, который выступил за конструктивный синтез этих двух научных подходов, неправомерность актуализации лишь одной из сторон деятельности организаций: либо формальной, либо неформальной. Представители кибернетического, а затем и синергетического подходов к анализу эффективности сделали это понятие более сложным, постаравшись при том избежать как индивидуалистического, так и структурного детерминизма. Исходным пунктом их методологий стала открытость и сложность организаций, их активное взаимодействие со средой, система обратной связи. Иными словами, отвергалась простота, закрытость, линейность организаций, присущая механистическим моделям, а также индивидуализм, атомистичность и чрезмерный психологизм, характерные для теоретических разработок представителей школы человеческих отношений.

Определение эффективности и выявление результатов управления социально-экономическими системами остается одной из наименее исследованных областей науки управления. Еще больше сложностей этот

вопрос вызывает в практической деятельности органов власти и управления. Вместе с тем совершенно очевидно, что оценка эффективности представляет чрезвычайную практическую ценность, поскольку позволяет подсчитать, насколько правильно выбраны направления деятельности и какой результат она приносит. Ориентация на конечные результаты (предвидение в деятельности ее результатов, расчет каждого действия и формирование центров ответственности за конечные результаты, которые наделяются соответствующими полномочиями и самостоятельностью, но при условии достижения заранее оговоренных результатов) становится подлинным веянием времени и встречается не только в финансовом менеджменте, но и входит в качестве основополагающего компонента во многие современные концепции управления.

Рациональное и эффективное государственное управление требует связанности целей, средств и результатов их реализации, так как только оно создает кругооборот в системе государственного управления, рождает к нему доверие общества, людей и стимулирует управленческие процессы. **Место и роль государственного управления в механизме «разделения труда» определялись следующими характеристиками:**

государственное управление - конкретный вид деятельности по осуществлению единой государственной власти, имеющий функциональную и компетенционную специфику, отличающую его от иных видов (форм) реализации государственной власти;

государственное управление - деятельность исполнительно-распорядительного характера. Основным направлением ее является исполнение, т.е. проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов. Достигается эта цель использованием необходимых юридически-властных полномочий (распорядительство);

государственное управление - прерогатива специальных субъектов, обобщенно обозначаемых как исполнительно-распорядительные органы государственной власти или же органы государственного управления;

государственное управление - исполнительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного и непосредственного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством. Непосредственность такого руководства обусловлена тем, что именно в ведении (организационном подчинении) органов государственного управления находилась основная масса объектов собственности, выражая тем самым качество государства как собственника основных средств производства;

государственное управление - подзаконная деятельность, осуществляемая «на основе и во исполнение закона»; она вторична по отношению к законодательной деятельности.

Такова обобщенная характеристика государственного управления, к которой можно добавить и некоторые иные специфические его признаки, в числе которых: вертикальность (субординарность, иерархичность) системы

исполнительно-распорядительных органов; реализация принадлежащих этим субъектам юридически-властных полномочий в административном, т.е. во внесудебном порядке; предусмотренная действующим законодательством возможность административного правотворчества (сочетание правоприменения с правоустановлением); включение в механизм (систему) государственного управления не только исполнительно-распорядительных органов, но и всех иных звеньев управленческого аппарата (например, администрации государственных предприятий) и т.п. В таком понимании органы государственного управления рассматривались в качестве исполнительного аппарата государственной власти или государственной администрации, являющейся основным звеном практической реализации законодательства, а также иных правовых актов органов государственной власти.

Оценка эффективности государственного управления необходима как для государственных органов власти, так и для общества. Обществу она позволяет контролировать качество деятельности государственных институтов. А руководителям и государственным служащим нужна для самоконтроля, для усовершенствования управленческого процесса. Проблема оценки эффективности - то проблема анализа управленческой деятельности и принимаемых решений.

Критерии эффективности государственного управления формируются на базе системы субъективных ценностей, выраженных в идеологии общественно-государственного строя, в стратегических целях правящего субъекта -- политическом курсе, в концепциях, политических установках и нормах системы управления, за которыми стоят общие национально-государственные интересы. Зачастую за таковые выдаются интересы господствующих классов или доминирующих национально-этнических групп. Сказанное объясняет относительность оценочных критериев эффективности, зависимость их прежде всего от типа политической системы, а также конкретно-исторических условий, в которых она функционирует. Ценности, цели, концепции, принципы государственного управления, нормативная база системы управления, наконец, общественные потребности и интересы - все эти элементы критериев эффективности государственного управления представляют собою переменные, обусловленные общественно-государственным строем, политическим режимом и конкретной средой (исторической и природной), в которой живет данное политическое сообщество. В совокупности они составляют механизм реагирования поведения государства как сообщества людей на изменения внешней среды и внутреннего его состояния, систему контроля над внешними и внутренними процессами изменений. Чем шире сфера контроля, т.е. рационального влияния, тем выше эффективность управления. Но контроль, рациональное управление обществом и средой не может расширяться до бесконечности. Предел ему - естественная самоорганизация общества. Способность государственного субъекта сочетать целенаправленное воздействие на

социум с реализацией его свойства к самоорганизации - один из универсальных показателей эффективности управления.

5.2. Инновационный инструментарий оценки эффективности в системе государственного и муниципального управления

5.2.1. Ведущие способы оценки эффективности государственного и муниципального управления

Для оценки качества государственного управления на уровне стран и конкретных регионов зачастую используется индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП). Согласно методологии ИРЧП качество жизни в стране и регионе зависит от роста продолжительности жизни, образования и дохода.

При оценке эффективности деятельности органов муниципального самоуправления важно учитывать внешние «косвенные» результаты, такие как, повышение качества жизни граждан, показатели смертности, рождаемости, реальных доходов населения, нормального развития объектов управления (коммерческих и некоммерческих организаций), морально-идеологическое влияние управленческой деятельности на «внешнюю» среду, на объект управления. Оценку «косвенных» результатов целесообразно производить по критериям технической эффективности. Широкое понимание технической эффективности практически совпадает с третьим видом эффективности, нередко выделяемой в научной литературе — социальной эффективностью.

Оценка степени достижения основных целей муниципального управления.

Эффективность системы муниципального управления по данному методу рассчитывается по формуле (1):

$$Э_{ц} = K_{ув} \times K_{уж} \times K_{унпч} \quad (1)$$

$Э_{ц}$ — обобщенный коэффициент достижения целей системы муниципального управления.

$K_{ув}$ — коэффициент уровня выживания населения соответствующего муниципального образования. Характеризует условия выживания, сложившиеся в результате деятельности органов муниципальной власти, действующих на территории муниципального образования.

$K_{уж}$ — коэффициент уровня жизни населения на соответствующей территории.

$K_{унпч}$ — коэффициент уровня нарушений прав человека в соответствующем муниципальном образовании за определенный период.

Метод соотношения потребностной, результативной и затратной эффективности.

Нередко считают, что отношение достигнутых результатов к поставленной цели (целевая эффективность) и отношение ресурсов к этим результатам (затратная и ресурсная эффективность) исчерпывают эффективность управления. Необходим анализ обоснованности самих целей

деятельности, т. е. эффективности муниципальной деятельности с точки зрения соответствия ее целей нормативным идеалам и ценностным нормам, принимаемым местным сообществом на определенном этапе его развития, эта эффективность названа потребностной.

Метод оценки эффективности системы муниципального управления на основе оценки эффективности управления в каждой входящей в нее подсистеме.

Задача сводится к решению частных задач оценки эффективности системы управления в отдельных сферах муниципальной деятельности и выведению совокупной оценки на основе рейтинговых значений важности отдельных сфер. Рейтинговые значения в каждом случае могут быть определены экспертно, исходя из степени остроты отдельных проблем в конкретном муниципальном образовании и в определенный период времени.

Также исследователи **выделяют индикативный и критериальный подходы к оценке эффективности системы регионального управления, основанные в основном на оценке управляемой подсистемы системы управления.** Наиболее используемым является в настоящее время индикативный подход к оценке эффективности системы регионального управления, который основан на сопоставлении реальных показателей уровня развития региона с целевыми индикаторами, задаваемыми изначально на момент планирования в соответствии с главной целью развития территории.

Вопросы для повторения и закрепления материала:

1. Определите сущность понятия эффективность государственного и муниципального управления?
2. В чем особенности оценки эффективности государственного и муниципального управления?
3. Какие способы оценки эффективности государственного и муниципального управления вы знаете?

Задания для самостоятельной работы:

1. Подготовьте презентацию на тему: «Инновационные способы оценки эффективности государственного и муниципального управления».
2. Сформулируйте особенности оценки эффективности государственного и муниципального управления на региональном уровне.

Тема 6. Контроль в системе государственной службы. Ответственность государственных и муниципальных служащих.

Цели и задачи изучения темы:

Цель – изучить систему контроля в системе государственной службы. Определить ответственность государственных и муниципальных служащих.

Задачи:

1. Изучить роль и место контроля в системе государственной службы РФ.
2. Проанализировать социальный контроль как форму проявления демократизма государства.
3. Изучить ответственность государственных и муниципальных служащих.
4. Определить виды юридической ответственности государственных и муниципальных служащих.
5. Изучить проблемы эффективности контроля.

6.1. Контроль в системе государственной службы. Ответственность государственных и муниципальных служащих.

6.1.1. Роль и место контроля в системе государственной службы РФ.

Функции государственной службы обусловлены её внутренними свойствами и принципиальными чертами. Функциями государственной службы являются функции самого государства, ибо государственная служба есть осуществление целей и функций государства, практическое исполнение служащими своих должностных обязанностей и компетенции государственных органов.

Контроль – ведущая функция в управлении. Она начинает и замыкает управленческий цикл. Государственный контроль - это контроль за соблюдением государственными органами законов и других правовых актов. Осуществляют его все органы государства в пределах своей компетенции (прав и обязанностей).

Сущность и назначение контроля в следующем:

- наблюдение за объектом;
- получение объективной и достоверной информации о его состоянии;
- принятие мер по предотвращению нарушений деятельности;
- выявление причин и условий способствующих нарушению деятельности;
- принятие мер по привлечению к ответственности за нарушение.

1. Контроль может быть: политический, административный, судебный, социальный.

2. По объекту контроль: функциональный и специальный.

3. По времени контроль: предварительный, текущий, заключительный.

а) **Предварительный контроль** – определение ресурсной базы. Объект этого контроля – количество, состав, квалификация, материальные ресурсы. В результате такого контроля рождается план действий.

б) На этапе управления организуется текущий контроль. Его предмет – общие социально-экономические результаты и частные характеристики.

Текущий контроль – средство осуществления обратной связи. Он осуществляется на различных этапах управленческого цикла и уровнях – исполнитель, руководитель среднего звена, в целом по организации.

в) **Заключительный контроль** – на конечной стадии или когда работа выполнена. Этот вид контроля дает информацию для планирования аналогичных работ в будущем, позволяет оценить полученный результат и вклад каждого подразделения и сотрудника в общее дело для целей мотивации. Он позволяет выявить системные проблемы и осуществить стратегические действия.

Контроль - важный фактор укрепления исполнительской дисциплины в системе государственной службы.

Ранее существовала система глобального контроля, сегодня системы государственного контроля за работой органов управления не существует. Остался лишь финансовый контроль. Для повышения эффективности контроля необходима система внешнего и внутреннего контроля. В гражданском обществе развита система внешнего контроля. внутренний - административный контроль, позволяющий оптимизировать управленческую деятельность. **Внешний контроль** - отношения между законодательными и исполнительными органами власти + социальный, политический контроль.

Парламентский контроль

Федеральное Собрание РФ вправе контролировать федеральные исполнительные органы, а законодательные органы субъектов РФ — исполнительные органы соответствующих республик, краев, областей, округов, городов. Контрольные полномочия законодательных органов субъектов РФ закреплены соответствующими конституциями и уставами.

Конституция РФ предоставила Федеральному Собранию довольно ограниченные возможности для контроля за федеральными органами исполнительной власти. Главным образом они принадлежат Государственной Думе, которая дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ. Отрицательную оценку деятельности Правительства РФ Государственная Дума вправе выразить в постановлении о недоверии ему.

В основном Государственная Дума может влиять на исполнительную власть с помощью бюджета. Она дает оценку проекту федерального бюджета, выносимому на ее рассмотрение Правительством РФ, и утверждает его. Правительство РФ обязано ежегодно представлять Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета за прошедший год.

На паритетных началах Государственная Дума и Совет Федерации формируют Счетную палату. Она должна выполнять такие задачи, как:

- организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению; определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

- оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;
- контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке РФ, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;
- регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

Государственная Дума оказывает влияние на финансовую деятельность, назначая и освобождая от должности Председателя Центрального банка РФ.

Конституции и уставы субъектов РФ тоже содержат положения о парламентском контроле за исполнительной властью. Они закрепили такие формы воздействия, как необходимость получения согласия законодательного органа на назначение главы правительства, отчеты об исполнении бюджета.

Многие субъекты РФ предоставили своим представительным органам более широкие контрольные полномочия, чем их имеет Федеральное Собрание РФ. В ряде республик конституции закрепляют подотчетность правительств представительным органам, в частности, такую форму контроля, как депутатский запрос к правительству, его главе, отдельным министрам и руководителям других органов.

Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации призван обеспечивать гарантии государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Его правовой статус определяется Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Уполномоченный по правам человека назначается на должность (освобождается) Государственной Думой Федерального Собрания РФ и способствует восстановлению нарушенных прав граждан, совершенствованию законодательства РФ о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами

международного права. Его деятельность дополняют существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра соответствующей компетенции других субъектов, в том числе и по рассмотрению административных и судебных жалоб граждан. Он вправе рассматривать не только жалобы граждан РФ, но и находящиеся на территории страны иностранных граждан и лиц без гражданства.

Прокурорский надзор

Прокуратура – орган надзора за исполнением законов и соблюдением законности. Надзор за точным и единообразным исполнением законов является единственным предназначением органов прокуратуры. Прокуратура и является тем единственным государственным органом в стране, который выполняет эти функции. Прокурорский надзор представляет собой одну из самостоятельных форм государственной деятельности наряду с другими ветвями власти: законодательной, исполнительной и судебной. На это обстоятельство прямо указывает Закон «О прокуратуре РФ». Органы прокуратуры осуществляют полномочия в пределах своей компетенции независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории РФ законами (п. 2 ст. 4 Закона). Прокуратура в механизме государства выполняет особую, свойственную только ей функцию и не по своему генезису, ни по характеру полномочий не входит в структуру власти, управления или правосудия. Правосудие и прокурорский надзор – самостоятельные виды государственной деятельности, осуществляемые в специфической форме разными, не подчиненными друг другу органами.

Для уяснения сущности и специфики прокурорского надзора следует ограничить его от других видов надзора и контроля, осуществляемого иными органами государственной власти. Дело в том, что контроль за законностью возложен на различные органы власти и управления. Применяя термин «контроль», мы имеем в виду, что он объемнее, полнее надзора, поскольку включает в себя и возможность соответствующего вышестоящего и контролирующего органа не только наблюдать за законностью и ставить вопрос об устранении нарушений, но и устранять их своей властью.

Прокурорский надзор отличают от контроля вышеуказанных органов следующие черты. Прокуратура не обладает никакими административными функциями, поэтому не вмешивается непосредственно в оперативно-хозяйственную и организаторскую деятельность органов, за законностью действий которых она осуществляет надзор, и, наконец, не подвергает деятельность и акты соответствующих органов государственного управления оценке с точки зрения сиюминутной целесообразности, а лишь осуществляет надзор за тем, чтобы государственные органы, общественные организации, должностные лица и граждане не нарушали закон.

Существенным отличием прокурорского надзора является и то, что он осуществляется от имени федерального государства, поэтому имеет самые

широкие границы, распространяется на все федеральные министерства и ведомства, представительные и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, военного управления. При этом предметом и объектом надзора может быть и деятельность контролирующих органов.

Таким образом, прокуратура ввиду специфики своей деятельности и структуры объединяет усилия контролирующих органов. Это особенно важно, когда в стране резко увеличилось количество субъектов законоотворчества. Взаимодействие ведомственного контроля и прокурорского надзора остается надежным средством обеспечения законности в стране.

Судебный

Согласно ст. 118 Конституции, судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского административного и уголовного судопроизводства. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации»¹ определяет виды, порядок создания судов и управления ими, а также основные принципы их деятельности. Кроме ныне действующих судов, в субъектах Федерации могут учреждаться специализированные федеральные суды по рассмотрению гражданских и административных дел. Конституционный (уставный) Суд субъекта Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Федерации, органов местного самоуправления субъекта Федерации конституции (уставу) субъекта Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Федерации. Мировые судьи рассматривают, кроме гражданских и административных дел также уголовные дела.

Вместе с тем судебную власть как одну из ветвей государственной власти нельзя сводить только к рассмотрению конкретных судебных дел. Судебная власть — неотъемлемый элемент правового государства. Будучи сильной и независимой, она является гарантом прав каждого и должна быть в состоянии защитить эти права, кто бы на них ни покушался. Но что не менее значимо, судебная власть — это еще и гарантия нормальной деятельности исполнительной власти. Судебную власть характеризует не только правосудие, но и возможность оказать активное влияние на решения и действия исполнительной власти. Наличие властных полномочий судебной власти дает возможность говорить о судебном контроле за исполнительной властью.

Закон от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 14 декабря 1995 г.) предоставляет гражданам возможность беспрепятственно обращаться в суд за защитой своих прав. Суду подконтрольны любые действия (решения) любых структур

и должностных лиц, если возникает опасность ущемления ими законных интересов личности.

Контрольные полномочия Конституционного Суда Российской Федерации в сфере исполнительной власти и порядок их осуществления определены Конституцией и Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации». Деятельность этого органа призвана служить укреплению основ конституционного строя Российской Федерации, защите основных прав и свобод человека и гражданина, утверждению начал законности в правотворчестве и правоприменении, обеспечению верховенства и прямого действия Конституции на всей территории страны.

Основными принципами деятельности Конституционного Суда провозглашены независимость, коллегиальность, гласность, состязательность и равноправие сторон. Независимость Конституционного Суда обеспечивается тем, что судьи несменяемы, неприкосновенны подчиняются только Конституции и федеральному закону, лишь в соответствии с которым могут быть прекращены их полномочия. Судьи не являются представителями каких бы то ни было государственных или общественных органов, политических партий, движений и организаций, должностных лиц, государственных образований, территорий, наций, народностей, социальных групп. Важно, что судьи разрешают дела и дают заключения в условиях, исключающих постороннее воз действие на свободу их волеизъявления. Контрольные полномочия Конституционного Суда РФ в сфере исполнительной власти предусмотрены ст. 125 Конституции. Реализует эти полномочия, суд разрешает дела о соответствии Конституции нормативных актов Президента, Правительства и органов исполнительной власти субъектов Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, разрешает споры о компетенции, включая споры между органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектами. Воз можно разрешение и других дел, связанных с конституционным судебным контролем за актами органов исполнительной власти и ее должностных лиц. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу Конституционный Суд, выявив конкретные нарушения Конституции или/и законодательства, действующего на территории России, своим представлением может обратить на это внимание органа исполнительной власти и должностных лиц. Представление должно быть рассмотрено субъектом, которому оно адресовано, не позднее чем в месячный срок со дня его получения; Конституционный Суд незамедлительно уведомляется о результате рассмотрения представления и мерах по его реализации. Решение Конституционного Суда по спору о компетенции между органами исполнительной власти является основанием для отмены или изменения нормативных актов, определяющих компетенцию этих органов. Толкование

Конституции, данное Конституционным Судом, является официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, учреждений, организаций, должностных лиц граждан и их объединений. Согласно действующей Конституции РФ, Конституционный Суд действует лишь по запросам и жалобам, он лишен права начинать дела по собственной инициативе. Поводом к рассмотрению и разрешению дел в Конституционном Суде является обращение (запрос, ходатайство) к нему Президента, каждой из палат Федерального Собрания, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации. Жалобы граждан рассматриваются в случаях нарушения их конституционных прав и свобод вследствие применения или подлежащего применению закона в конкретном деле. Формы контроля судов общей юрисдикции за деятельностью органов исполнительной власти имеют свои особенности. Основной задачей судов общей юрисдикции является рассмотрение уголовных, гражданских, административных и иных дел. Контрольная же функция осуществляется ими не отдельно, а в процессе рассмотрения этих дел.

При рассмотрении уголовных дел, особенно о должностных преступлениях, суд исследует не только действия подсудимого как должностного лица органа исполнительной власти, но и условия, способствовавшие возникновению дела. За совершенное преступление виновный привлекается к ответственности, о чем выносится приговор. Формой же реагирования суда на выявленные недостатки в работе органа исполнительной власти, которые способствовали тем или иным нарушениям и преступлению должностного лица, может быть частное определение. В нем обращается внимание соответствующего органа исполнительной власти, должностного лица на факты нарушения закона, причины и условия, способствовавшие совершению преступления и требующие предупредительных мер. Субъект, которому адресовано частное определение, обязан в месячный срок рассмотреть его и сообщить суду о принятых мерах. При рассмотрении судами общей юрисдикции гражданских дел также осуществляется контроль за деятельностью органов исполнительной власти. Круг дел, рассматриваемых в порядке гражданского судопроизводства, весьма обширный. Сюда относятся дела искового производства, производство по делам, возникающим из административных правоотношений, и особое производство. Это, например, дела о восстановлении на работе, о нарушении авторских прав, об отказе в разрешении на обмен жилой площади, о неправильности записи в книге актов гражданского состояния и др. При рассмотрении этих и других дел суд, кроме решения вопроса по существу, изучает с позиций закона правомерность действий соответствующих органов исполнительной власти и издаваемых ими правовых актов, тем самым осуществляя контроль за их

деятельностью. При необходимости в выносимых судами решениях, определениях или постановлениях указывается, что суд признает акты управления незаконными. Обнаружив нарушение законности либо существенные недостатки в работе органа исполнительной власти, суд выносит частное определение.

По административным делам (мелкое хулиганство, мелкое хищение и др.) суд проверяет законность действий органа исполнительной власти по привлечению лица к административной ответственности и при меняет одну из возможных мер воздействия. При необходимости суд дает оценку неправомерным действиям органа исполнительной власти и устраняет допущенные нарушения (например, прекращает производство по делу о мелком хулиганстве, поступившему из органа внутренних дел). В условиях рыночной экономики особая роль отводится системой арбитражных судов. Этот вид правосудия позволяет установить жестокую дисциплину договорных отношений, пресечь экономический произвол чиновников, цивилизованно осуществлять процесс банкротства защитить интересы предпринимателей. Контроль за деятельностью органов исполнительной власти арбитражные суды осуществляют в специфической форме на основе Федерального конституционного закона от 26 апреля 1995 г. «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и Арбитражного процессуального кодекса РФ (АПК), принятого 5 мая 1995 г.

Арбитражный суд осуществляет судебную власть при разрешении возникающих в процессе предпринимательской деятельности споров, вытекающих из административных правоотношений: о признании не действительными (полностью или частично) ненормативных актов, принятых государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, которые не соответствуют законам и иным нормативным правовым актам и нарушают права и законные интересы организаций и граждан; об обжаловании отказа в государственной регистрации либо уклонения от государственной регистрации в установленный срок организации или гражданина и в других случаях, когда такая регистрация предусмотрена законом; о взыскании с организаций и граждан штрафов государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, осуществляющими контрольные функции, если федеральным законом не предусмотрен бесспорный порядок их взыскания; о возврате из бюджета денежных средств, списанных органами, осуществляющими контрольные функции, в бесспорном (безакцептном) порядке с нарушением требований закона или иного нормативного акта, и др.

Порядок рассмотрения этих дел определен АПК. Содержанием контроля, осуществляемого арбитражными судами, является проверка при разрешении перечисленных дел соответствия актов и действий органов исполнительной власти, их должностных лиц требованиям законности и принятие мер по устранению выявленных правонарушений. Суд принимает решение на основании действующего законодательства после всестороннего

изучения всех доказательств по делу. Если в результате разрешения спора будут выявлены нарушения закона или иных нормативных правовых актов со стороны органа исполнительной власти и их должностных лиц, арбитражный суд вправе вынести частное определение в адрес соответствующих органов, должностных лиц. Судебные акты, вступившие в законную силу, исполняются всеми государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, организациями, должностными лицами и гражданами на всей территории страны. Принудительное исполнение решения, вступившего в законную силу, осуществляется на основании исполнительного листа, выдаваемого соответствующим арбитражным судом. Немедленному исполнению подлежат решения о незаконности актов государственных органов.

Таким образом, Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции и арбитражные суды в пределах своей компетенции решают задачи по обеспечению законности в сфере исполнительной власти.

6.1.2. Социальный контроль как форма проявления демократизма государства.

Социальный контроль — целенаправленная деятельность по поддержанию общественного порядка, основанная на проверке (слежении, сравнении, сопоставлении) соответствия функционирования (деятельности, поведения) какого-либо объекта с ожидаемым — **нормативно закрепленными или запланированными**. В современной социологической литературе социальный контроль включает такие понятия, как социальные нормы, санкции, власть (управление, регулирование). **Задачами социального контроля являются:**

соизмерение (сопоставления) фактически достигнутых результатов с запланированными (нормативными);

использование средств и процедур, направленных на оценку проделанной работы,

выявление отклонений и их причин, их предупреждение, применение санкций для устранения выявленных отклонений.

Задача социального контроля также состоит в критическом анализе причин отклонения, разработке мероприятий по их устранению. Социальный контроль, по сути, — это процесс, при помощи которого общество, отдельные его сферы, системы управления, подсистемы, социальные единицы определяют, правильны ли их действия или решения, нуждаются ли они в корректировке.

Социальный контроль может осуществляться в институциональной и неинституциональной формах.

Институциональная форма социального контроля реализуется посредством особого, специализирующегося на контрольной деятельности

аппарата, представляющего собой совокупность государственных и общественных организаций (органов, учреждений и объединений).

Неинституциональная форма социального контроля – особый вид саморегулирования, присущего различным общественным системам, контроль за поведением людей со стороны массового сознания. Его функционирование основано преимущественно на действии нравственно-психологических механизмов, состоящих из непрерывного мониторинга поведения других людей и оценок соответствия его социальным предписаниям и ожиданиям. Человек осознает себя, наблюдая за другими членами общества (организации, группы, общности), постоянно сопоставляя себя с ними, усваивая в процессе социализации определенные нормы поведения. Общество не может существовать без психических реакций, взаимных оценок. Именно благодаря взаимным контактам люди осознают социальные ценности, приобретают социальный опыт и навыки общественного поведения.

Разновидностью институционального социального контроля выступает государственный контроль. **Среди видов государственного контроля выделяют: политический, административный и судебный.**

Политический контроль осуществляется теми органами и лицами, которые реализуют полномочия верховной власти. В зависимости от политико-государственного устройства это — парламент, региональные и местные выборные органы. Политический контроль могут в определенной мере осуществлять получившие поддержку большинства народа политические партии, особенно представленные в органах власти.

Административный контроль осуществляется исполнительными органами всех ветвей власти. Здесь, как правило, реализуется контроль вышестоящих должностных лиц за действиями подчиненных, создаются инспекционные и надзорные органы, которые анализируют выполнение законов, нормативных актов, управленческих решений, изучают эффективность и качество административной деятельности.

Судебный контроль осуществляют все имеющиеся в распоряжении общества суды: общие (гражданские), военные, арбитражные и конституционный суд.

Однако одному государству сложно реагировать на множество социальных запросов и требований, что приводит к обострению социальных конфликтов, которые деструктивно влияют на характер общественной жизни. Для этого необходимо наличие эффективной обратной связи, обеспечивающей участие граждан в государственном управлении, важным элементом которой является общественный контроль. Поэтому, наряду с государственным контролем, особую форму контроля представляет общественный контроль – публичный контроль со стороны общества в лице общественности, отдельных граждан, социальных организаций и движений, общественного мнения. В современном демократическом обществе общественный контроль – это деятельность прежде всего сформировавшихся

институтов гражданского общества, формального и неформального участия в них отдельных граждан и их объединений.

Типы социального контроля

В зависимости от формализации используемых средств выделяют два типа социального контроля:

неформальный — используются неформальные (преимущественно моральные) способы регулирования, побуждающие индивидов к интернализации существующих социальных норм посредством процесса, известного как неформальная социализация, действует преимущественно на уровне первичных групп, семейного воспитания и ближайшего социального окружения, в ходе которых происходит усвоение требований общества — социальных предписаний; общественное (коллективное, групповое) мнение, открытость, публичность и гласность — основные инструменты такого контроля общества над поведением социальных слоев и групп;

формальный применяются формальные (преимущественно правовые, официальные) способы регулирования, для его осуществления вырабатываются особые своды правил, которые носят обязательный характер и их выполнение контролируется официальными органами, учреждениями и должностными лицами.

Ведомственный контроль осуществляется руководителями отраслевых органов государственного управления, а также учреждений и предприятий внутри данной системы (ведомства, учреждения, предприятия) собственными силами.

Основанием ведомственного контроля является то, что проверка исполнения и контроль являются, прежде всего, функциями руководителей органов управления, учреждений и предприятий, элементами осуществляемого ими руководства.

Ведомственный контроль, как правило, принимает формы проверок или ревизий.

Проверки осуществляются в ходе исполнения заданий и указаний руководящих органов.

Ревизии устанавливают законность и целесообразность расходования денежных средств и материальных ценностей.

По итогам проверок и ревизий составляются акты или докладные записки. Результаты проверок и ревизий обсуждаются на активах работников учреждений и предприятий, а затем органы, проводящие ревизию, принимают конкретные меры по ликвидации обнаруженных недостатков.

Особое значение приобретает ведомственный контроль в системе министерств и ведомств. В основе организационной работы министерства лежит проверка исполнения, контроль за точным выполнением заданий, правильным решением возложенных на данный орган задач.

Важная организационная форма исполнительной и распорядительной деятельности министерства — инструктирование, выезд работников

министерства непосредственно на места и решение там вопросов с участием коллективов, широкий обмен опытом.

Формы и методы контроля зависят от масштабов деятельности каждого министерства. В зависимости от этого складывается система внутриведомственного контроля в системе министерства, ведомства и распределяются контрольные полномочия между звеньями их аппарата.

Ведомственный контроль неразрывно связан с теми задачами, которые поставлены перед каждым министерством или ведомством, а также их звеньями. Ведомственный контроль с точки зрения его содержания подразделяется на *контроль общий* (проверка всей работы того или иного органа, учреждения) и *специальный* (проверка отдельной области работы того или иного органа, учреждения).

Таким образом, ведомственный контроль, во-первых, является неотъемлемой частью руководства. Контрольные полномочия соответствующих органов и должностных лиц регламентируются, как правило, в актах, определяющих компетенцию органа. Во-вторых, ведомственный контроль связан с государственными полномочиями лиц, организовавших проверку или непосредственно проводящих ее, поэтому вопрос об отмене, изменении или приостановлении акта управления либо иного юридического действия решается в ходе контроля. В-третьих, организация ведомственного контроля позволяет органу, проводящему проверку, вмешиваться в деятельность подконтрольного объекта и оперативно устранять причины недостатков.

6.2. Ответственность государственных и муниципальных служащих. Виды юридической ответственности государственных и муниципальных служащих.

6.2.1. Ответственность государственных и муниципальных служащих. Виды ответственности государственных и муниципальных служащих.

Как и все граждане, государственные служащие, совершившие уголовное преступление, гражданское правонарушение или административный проступок вне службы, подвергаются соответствующим мерам наказания в общеправовом порядке. В тоже время государственные служащие совершают правонарушения и проступки, которые непосредственно связаны с государственной службой, с невыполнением или ненадлежащим выполнением своих служебных обязанностей. Такие правонарушения характеризуются повышенной опасностью, поскольку затрагивают непосредственно интересы государства, правопорядок, права и свободы граждан, а потому должны сопровождаться повышенной юридической ответственностью.

Под *юридической ответственностью* государственных служащих понимаются меры принудительного характера, которые предусматриваются законом и другими нормативными правовыми актами

в качестве реакции государства на совершение государственным служащим правонарушения. Основанием для применения таких мер является нарушение государственным служащим своих обязанностей.

К особенностям регламентации ответственности государственных служащих относятся:

- повышенная ответственность;
- специфические санкции, применяемые только в отношении государственных служащих.

В зависимости от вида и серьезности правонарушения, степени вины и обстоятельств, при которых служебные обязанности были нарушены, к государственным служащим могут применяться следующие виды юридической ответственности:

уголовная – за совершение должностных преступлений;

административная – за совершение административных проступков;

дисциплинарная – за нарушение служебной дисциплины;

материальная – за причинение материального ущерба (ограниченная или полная).

Уголовная ответственность государственных служащих. Как граждане РФ государственные служащие, виновные в совершении конкретного преступления, могут быть подвергнуты уголовному наказанию по приговору суда. В тоже время государственные служащие могут быть подвергнуты уголовному наказанию за деяния, совершенными ими как должностными лицами, если нарушение ими служебных обязанностей является уголовно наказуемым. При этом речь идет и о деяниях, которые могут совершать и недолжностные лица. Однако должностные лица за те же самые деяния подлежат более строгому уголовному наказанию. Это могут быть, например, преступления против свободы, чести и достоинства личности на службе.

В УК РФ имеется ряд составов преступлений, субъектами которых являются только государственные служащие. К ним, в частности, относятся:

- злоупотребление должностными полномочиями;
- превышение должностных полномочий;
- отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию РФ или Счетной палате РФ;
- присвоение полномочий должностного лица;
- незаконное участие в предпринимательской деятельности;
- получение взятки;
- дача взятки;
- служебный подлог;
- халатность;
- отказ в предоставлении гражданину информации;

- воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них;
- воспрепятствование законной предпринимательской деятельности;
- регистрация незаконных сделок с землей;
- контрабанда;
- провокация взятки либо коммерческого подкупа.

Административная ответственность государственных служащих. За административные правонарушения, не связанные с выполнением служебных обязанностей, государственные служащие несут административную ответственность на общих основаниях и по общим правилам, установленным Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. За некоторые административные правонарушения к административной ответственности привлекаются только определенные категории государственных служащих, если нарушение им должностных обязанностей определяется как административное правонарушение.

Речь идет о должностных лицах, в служебные обязанности которых входит выполнение определенных правил (требований). Административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих должностных обязанностей.

Административная ответственность государственных служащих - это меры воздействия в порядке служебного подчинения за виновные нарушения правил государственной службы, не преследуемая в уголовном порядке. Из установленных видов административных наказаний к должностным лицам могут применяться лишь два - предупреждение и штраф.

Конкретные проступки, за совершение которых предусмотрена административная ответственность государственных служащих, указаны в статьях Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и других нормативных актах.

Дисциплинарная ответственность государственных служащих. Дисциплинарные взыскания могут налагаться на государственного служащего за неисполнение или ненадлежащее исполнение им возложенных на него обязанностей (должностной проступок). Обязанности государственного служащего определены в Трудовом кодексе Российской Федерации, Правилах внутреннего трудового распорядка государственного органа, трудовом договоре (контракте), должностной инструкции.

Наиболее серьезными должностными проступками являются те из них, которые приводят к нарушению или неисполнению федеральных законов, указов Президента и решений суда.

Согласно Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации", видами дисциплинарных взысканий являются: замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; увольнение.

Если государственный служащий совершил должностной проступок, то руководитель государственного органа проводит служебное расследование. Целью расследования является выяснение всех обстоятельств проступка: какие обязанности не выполнены, степень вины служащего, условия (обстоятельства), при которых совершен проступок, его тяжесть, последствия проступка и т.д.

На время расследования служащий, допустивший проступок, может быть временно, на срок не более месяца, отстранен от исполнения должностных обязанностей распоряжением руководителя государственного органа. На время отстранения служащий выполняет указания лица, проводящего расследование. В это время за ним сохраняется денежное содержание.

До применения дисциплинарного взыскания от государственного служащего должно быть затребовано письменное объяснение. Если государственный служащий отказывается дать объяснение, то об этом составляется акт.

Дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников. Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки - не позднее двух лет со дня его совершения. За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Приказ (распоряжение) о применении дисциплинарного взыскания объявляется государственному служащему под расписку в течение трех дней со дня его издания. В случае отказа работника подписать указанный приказ (распоряжение) составляется соответствующий акт.

Гражданско-правовая ответственность государственных служащих. Гражданско-правовая ответственность государственного служащего наступает за вред, причиненный имуществу государственного органа или третьего лица вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения должностных обязанностей (должностного проступка). Она выражается в том, что государственный служащий, причинивший имущественный вред, обязан возместить его. Он не освобождается от обязанности возместить имущественный вред и после прекращения государственной службы.

Государственный служащий вправе обжаловать применение к нему мер материальной ответственности в соответствующий государственный

орган или суд. Жалоба подается в письменной форме в трехмесячный срок со дня объявления взыскания.

Вопросы для повторения и закрепления материала:

1. Обоснуйте роль и место контроля в системе государственной службы РФ?
2. Проанализируйте социальный контроль как форму проявления демократизма государства?
3. Какова ответственность государственных и муниципальных служащих?
4. Определите виды юридической ответственности государственных и муниципальных служащих?
5. Каковы основные проблемы эффективности контроля?

Задания для самостоятельной работы:

1. Подготовьте презентацию на тему: «Основные проблемы эффективности контроля в государственном и муниципальном управлении».
2. Определите понятие «гражданский контроль». Разделите понятия «гражданский» и «общественный» контроль.

РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

1. Учебная и научная литература

1. Бабун, Р.В. Государственное и муниципальное управление. введение в специальность (для бакалавров) [Текст] / Р.В. Бабун. – Москва : КноРус, 2017. – 128 с.
2. Василевич, С.Г. Государственное управление. Проблемы и пути повышения эффективности. Монография [Текст] / С.Г. Василевич. – Москва : Юнити, 2019. – 544 с.
3. Василенко, И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник для бакалавров [Текст] / И.А. Василенко. – Люберцы : Юрайт, 2015. – 494 с.
4. Василенко, И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник для академического бакалавриата [Текст] / И.А. Василенко. – Люберцы : Юрайт, 2016. – 494 с.
5. Гегедюш, Н.С. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие для прикладного бакалавриата [Текст] / Н.С. Гегедюш, Е.В. Масленникова, М.М. Мокеев и др. – Люберцы : Юрайт, 2016. – 238 с.
6. Захаров, Н.И. Государственное и муниципальное управление: Учебник [Текст] / Н.И. Захаров, В.Д. Попов, В.А. Есин, Ю.Ю. Шитова. – Москва : Инфра-М, 2016. – 158 с.
7. Звонников, В.И. Государственное и муниципальное управление (академический бакалавриат). Программы учебных дисциплин: Учебное пособие [Текст] / В.И. Звонников, В.И. Звонников. – Москва : Инфра-М, 2017. – 368 с.
8. Иванов, В.В. Государственное и муниципальное управление с использованием информационных технологий [Текст] / В.В. Иванов, А.Н. Коробова. – Москва : Инфра-М, 2018. – 222 с.
9. Кормишкина, Л.А. Государственное и муниципальное управление: итоговая государственная аттестация студентов: Учебное пособие [Текст] / Л.А. Кормишкина, А.Р. Еремин, Е.Г. Коваленко. – Москва : Инфра-М, 2018. – 416 с.
10. Липски, С.А. Государственное (муниципальное) управление и государственная служба [Текст] / С.А. Липски. – Москва : Русайнс, 2018. – 112 с.
11. Мельков, С.А. Государственное и муниципальное управление. Введение в специальность. Конспект лекций: Учебное пособие [Текст] / С.А. Мельков, А.Н. Перенджиев, О.Н. Забузов. – Москва : КноРус, 2018. – 294 с.
12. Миронов, А.Л. Государственное управление в России. Конституционный и институциональный аспекты: Монография. [Текст] / А.Л. Миронов. – Москва : Юнити, 2015. – 135 с.
13. Наумов, С.Ю. Государственное и муниципальное управление:

Учебное пособие [Текст] / С.Ю. Наумов, Н.С. Гегедюш и др. – Москва : Дашков и К, 2016. – 556 с.

14. Наумов, С.Ю. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие / С.Ю. Наумов, Н.С. Гегедюш, М.М. Мокеев и др. - М.: Дашков и К, 2016. - 556 с.

15. Попов, Л.Л. Государственное управление в России и зарубежных странах: административно-правовые аспекты: Монография [Текст] / Л.Л. Попов. – Москва : Норма, 2016. – 432 с.

16. Попов, Л.Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение [Текст] / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев. – Москва: Норма, 2018. – 96 с.

17. Райзберг, Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: Учебное пособие / Б.А. Райзберг. – Москва : Инфра-М, 2015. – 70 с.

2. Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года №1-ФКЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк. «Российское законодательство (Версия Проф)».

2. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер.закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ: ред. от 01.05.2019 № 99-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс».Разд. «Законодательство». Информ.банк. «Российское законодательство (Версия Проф)».

3. О муниципальной службе в Российской Федерации : федер. закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ : ред. от 27.10.2020 № 347-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс».Разд. «Законодательство». Информ.банк. «Российское законодательство (Версия Проф)».

4. Об основах государственной службы Российской Федерации [Текст] : Федеральный закон от 31.07.1995 г. № 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003 № 58-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 31. – Ст. 2990 (утратил силу).

5. Трудовой кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 30.12.2001 № 197-ФЗ : ред. от 02.08.2019 № 292-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк. «Российское законодательство (Версия Проф)».

6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131 федер. закон от 06.10.2003 № 131 : ред. от 23.05.2020 //

Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Российское законодательство (Версия Проф)».

7. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Российское законодательство (Версия Проф)».

8. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р : ред. от 10.02.2017 № 172 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Российское законодательство (Версия Проф)».

9. Об утверждении Положения о федеральной государственной службе: Указ Президента Российской Федерации от 22.12.1993г. № 2267 (ред. от 09.08.1995 с изм., от 26.02.1997 // Собрание актов Президента Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 52. – Ст. 5073 (утратил силу).

10. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 : ред. от 16.07.2009 № 814 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Российское законодательство (Версия Проф)».

11. Об особенностях организации муниципальной службы в Белгородской области (с изменениями на 14.05.2020 года) : закон Белгородской области № 150 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство. Региональное законодательство». Информ. банк «Белгородская область».

Учебное издание

Хрипкова Дианна Вазгеновна

**Регламентация деятельности государственных и муниципальных
служащих**

Учебно-методическое пособие для магистров по направлению подготовки
38.03.04 «Государственное и муниципальное управление»
магистерская программа «Государственная и муниципальная служба»

В авторской редакции