

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ОРЕНБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

Кафедра «Государственного и муниципального управления»

**МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ДЛЯ ОБУЧАЮЩИХСЯ
ПО ОСВОЕНИЮ ДИСЦИПЛИНЫ**

Б1.Б.13 ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

Направление подготовки (специальность) 38.03.04 Государственное и муниципальное управление

Профиль образовательной программы Государственная и муниципальная служба

Форма обучения заочная

СОДЕРЖАНИЕ

1. Конспект лекций	4
1.1 Лекция № 1 Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовая основа и история развития.....	4
1.2 Лекция № 2 Основы организации государственной и муниципальной службы в зарубежных странах.....	7
1.3 Лекция №3 Общие положения о государственной гражданской службе Российской Федерации.....	11
1.4 Лекция №4 Правовой статус государственных гражданских служащих.....	15
1.5 Лекция №5 Кадровое обеспечение федеральных органов исполнительной власти.....	20
1.6 Лекция №6 Поступление на государственную гражданскую службу и её прохождение.....	23
1.7 Лекция №7 Организационно-правовые основы военной службы.....	31
1.8 Лекция №8 Организационно-правовые основы правоохранительной службы.....	39
1.9 Лекция №9 Муниципальная служба: основные категории и история развития... 	44
1.10 Лекция №10 Основы прохождения муниципальной службы в Российской Федерации.....	48
1.11 Лекция №11 Социально - правовой контроль на государственной и муниципальной службе.....	53
1.12 Лекция №12 Бюрократизм на государственной и муниципальной службе.....	62
1.13 Лекция №13 Система профилактики коррупции на государственной и муниципальной службе.....	68
1.14 Лекция №14 Роль государственной и муниципальной службы в формировании гражданского общества России.....	73
2. Методические указания по выполнению лабораторных работ	82
2.1 Лабораторная работа № ЛР-1 Кадровое планирование в системе государственной и муниципальной службы	82
3. Методические указания по проведению семинарских занятий	83
3.1 Семинарское занятие № С-1 Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовая основа и история развития.....	83
3.2 Семинарское занятие № С-2 Зарубежный опыт государственной службы и его адаптация в России.....	83
3.3 Семинарское занятие № С-3 Принципы государственной службы.....	84

3.4 Семинарское занятие № С-4 Правовой статус государственных гражданских служащих.....	84
3.5 Семинарское занятие № С-5 Кадровое обеспечение федеральных органов исполнительной власти.....	85
3.6 Семинарское занятие № С-6 Поступление на государственную гражданскую службы и её прохождение.....	85
3.7 Семинарское занятие № С-7 Организационно-правовые основы военной службы.....	86
3.8 Семинарское занятие № С-8 Организационные основы правоохранительной службы.....	86
3.9 Семинарское занятие № С-9 Муниципальная служба: основные категории и история развития.....	86
3.10 Семинарское занятие № С-10 Основы прохождения муниципальной службы в Российской Федерации.....	87
3.11 Семинарское занятие № С-11 Социально - правовой контроль на государственной и муниципальной службе.....	88
3.12 Семинарское занятие № С-12 Бюрократизм на государственной и муниципальной службе.....	88
3.13 Семинарское занятие № С-13 Система профилактики коррупции на государственной и муниципальной службе.....	89
3.14 Семинарское занятие № С-14 Роль государственной и муниципальной службы в формировании гражданского общества России.....	90

1. КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ

1. 1 Лекция № 1(4 часа).

Тема: «Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовая основа и история развития»

1.1.1 Вопросы лекции:

1. Понятия, виды и принципы государственной службы Российской Федерации.
2. История развития государственной службы в России.
3. Реформирование государственной службы в России.

1.1.2 Краткое содержание вопросов

1. Понятие, виды и принципы государственной службы в РФ

По мнению выдающегося правоведа, основоположника государственного права как науки в России А. Д. Градовского, «под именем государственной службы мы разумеем известное юридическое отношение, возникающее для данного лица, вследствие принятия им определенной государственной должности».

Н. М. Коркунов характеризовал государственную службу как «особое публично-правовое отношение служащего к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной задачи государственной деятельности».

Наиболее точно определил государственную службу О. Эйхельман. По его мнению, государственная служба есть «исполнение лицом, по собственному его согласию и по назначению правительственной властью, постоянной должности, по штату или сверх штата, с определенными обязанностями в учреждениях государственного управления и служебной ответственностью, соединенное с получением жалованья, выслугой чинов, знаков отличия и пенсии»³.

Согласно Федеральному закону от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (п. 1 ст. 1) государственная служба РФ – это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов РФ; государственных органов субъектов РФ; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов.

Под видом государственной службы понимается ее специализация, которая, в свою очередь, обуславливается уровнем, целями и функциями соответствующих государственных органов и производных от них.

Система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы (ст. 2 Закона «О системе государственной службы Российской Федерации»):

1) Государственная гражданская служба (ст. 5 указанного Закона) – вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ.

2) Военная служба (ст. 6 указанного Закона) — вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

3) Правоохранительная служба (ст. 7 Закона) — вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

Основными принципами построения и функционирования системы государственной службы являются:

- федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее - государственные органы);
- законность;
- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;
- равный доступ граждан к государственной службе;
- единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;
- взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;
- открытость государственной службы и ее 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.

2. История развития государственной службы в России

В годы Советской власти издаётся немало актов, посвящённых государственной службе. Одним из первых актов советской власти был декрет от 10 (23) ноября 1917г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» Декреты Советской власти. Постепенно они консолидируются в трудовом законодательстве, хотя длительное время действовали постановления и положения отребований к отдельным категориям служащих, о классных чинах, о порядке аттестации, об укреплении государственной дисциплины и др. Периодически издавались тарифно-квалификационные справочники для работников народного хозяйства. Министерства и ведомства готовили типовые или примерные должностные инструкции.

В СССР не было закона о государственной службе и о ее правовой регламентации говорилось очень мало. Порядок комплектования должностей государственных служащих был определен в конституциях, законах о советах министров и о местных советах народных депутатов, в правительственных постановлениях и ряде других правовых нормативных актах. В них были определены так же конкретные органы и должностные лица, правомочные решать вопросы комплектования должностей государственных служащих.

Таким образом, история развития государственной службы в России: во-первых, традиционно на протяжении семи столетий существовала иерархическая форма организации российской государственной службы. Во-вторых, данная форма возрождалась вновь, после периодов «смут» (эпох дезинтеграции и коллапса). В-третьих, иерархическая форма организации оказалась способной транслироваться из корпорации государственной службы в отдельные российские сообщества, что также доказывает ее роль как социального регулятора. В-четвертых, данная форма самоорганизации государственной службы и в целом государственной власти не является совершенной с точки зрения как ее технической эффективности, так и в отношении к человеческой

личности (что особенно трагично проявилось в эпохи Ивана Грозного и И. Сталина). Несовершенство этой формы подтверждает и тот факт, что российское государство неоднократно оказывалось на краю гибели.

3. Реформирование государственной службы в России

Проблема реформирования государственной службы Российской Федерации в современный период управления страной возникла не случайно. Необходимость ее решения программными методами обосновывается целым рядом факторов, прежде всего относящихся к проблемам количественного и качественного состояния кадрового состава государственной службы.

Цель реформирования государственной службы на первых порах (примерно до 2000 г.) состояла в том, чтобы создать государственный аппарат нового типа, способный работать в тех и будущих политических и экономических условиях, аппарат высокопрофессиональный, экономичный и дисциплинированный. Для этого и требовалось установить и соответствующий административно правовой статус государственных служащих.

Необходимо оптимизировать численность государственных служащих путем внедрения на государственной службе новых методов управления, поскольку в последние годы наблюдается рост численности государственных служащих государственных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих органов местного самоуправления.

На государственной службе сложилась половозрастная структура, не соответствующая половозрастной структуре занятого населения страны. Так, на начало 2007 г. в общей численности государственных служащих, замещающих государственные должности, женщины составляли более 70%, в органах исполнительной власти - 71,8%, в аппаратах органов судебной власти и прокуратуры - 67,6%, в аппаратах органов законодательной власти - 55,8%, в аппаратах иных государственных органов - 55,4%. Такой сравнительно высокий процент женщин в аппаратах государственных органов объясняется преобладанием женщин на государственных должностях, отнесенных к старшим и младшим группам должностей.

Средний возраст государственных служащих, замещающих государственные должности, составляет 40 лет. Несколько моложе кадровый состав в аппаратах федеральных судов и органов прокуратуры Российской Федерации (средний возраст - 37 лет). Лица пенсионного возраста среди государственных служащих составляли 3,5%. Более 30% государственных служащих в аппаратах законодательных и иных государственных органов имели возраст 50 лет и старше, из них лица пенсионного возраста в этих органах составляли соответственно 11,1 и 6,9%.

Государственные служащие еще не в полной мере отвечают требованиям образовательного уровня по замещаемым должностям.

К началу разработки Программы переподготовка и повышение квалификации федеральных государственных служащих осуществлялись за счет средств федерального бюджета. При этом средства на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в федеральном бюджете не предусматривались.

Сложившееся до недавнего времени состояние государственной службы выявляет и другие негативные тенденции ее развития. Так, поступление граждан на государственную службу и должностной (служебный) рост государственных служащих нередко зависят от личного отношения к ним руководителя государственного органа, а не от профессионального уровня и деловых качеств государственных служащих.

Кроме того, частая смена руководителей государственных органов приводит к очередному изменению структуры этих органов, зачастую неоправданному увольнению государственных служащих, приему на государственную службу граждан, профессионально слабо подготовленных к управленческой и организационно-распорядительной деятельности. Поэтому качество подготавливаемых соответствующих управленческих документов и решений во многих случаях является неудовлетворительным.

1. 2 Лекция № 2 (6 часа).

Тема: «Основы организации государственной и муниципальной службы в зарубежных странах»

1.2.1 Вопросы лекции:

Основы организации государственной службы в США и Западной Европе.

2. Основы организации муниципальной службы в зарубежных странах.

1.2.2 Краткое содержание вопросов

1 Основы организации государственной службы в США и Западной Европе.

Согласно теории и практике государственного управления США, в категорию государственных служащих включаются как должностные лица и вспомогательно-технический персонал, связанный с реализацией государственно-властных полномочий, так и работники по найму (в том числе преподаватели государственных заведений, рабочие государственных предприятий и сферы коммунального обслуживания). В США государственным служащим (governmentemployee) или служащим общественного сектора (publicemployee) в широком смысле считается любое лицо, труд которого оплачивается из бюджета федерации, штатов или местных органов власти. «Понятие «служащий общественного сектора», - писал председатель Комиссии гражданской службы в правительстве Л. Джонсона Д. Маси, может включать полицейского в патрульной машине, преподавателя в классе, почтальона, сборщика налогов в его конторе или механика на военно-морской базе». Смешивая в понятии «государственный служащий» должностных лиц, обслуживающий персонал и работников по найму, государственоведческая наука США преследует цель создать представление обо всех лицах, занятых в государственном секторе, как о едином социальном слое».

Государственный сектор США имеет структурные особенности, обусловленные федеративным устройством страны. Поэтому все государственные работники подразделяются на:

- а) федеральных, т. е. тех, кто занят в учреждениях федерального правительства,
- б) работников штатов - занятых в органах правительств штатов;
- в) местных - работающих на предприятиях и в учреждениях местной администрации (в графствах, муниципалитетах, округах).

В США под федеральным государственным служащим понимается любое лицо, труд которого оплачивается из бюджета федерации. Помимо федеральной существуют государственные службы отдельных штатов и аппарат управления органов местного самоуправления.

В основу организации федеральной государственной службы положено деление служащих на две категории - "конкурсную" и "патронажную".

К первой категории относятся государственные служащие, поступающие на службу и продвигающиеся по службе в соответствии с принципами "системы заслуг", установленными законодательством.

Ко второй категории относятся те государственные служащие, которые назначаются на должности президентом единолично (помощники и советники президента) либо по совету и с согласия сената (главы федеральных органов исполнительной власти и т.д.). Кроме того, к числу "патронажных" относятся те доверенные лица, которые обеспечивают организацию работы глав федеральных органов исполнительной власти (советники, секретари министров и т.д.).

Особый статус имеют государственные служащие так называемых "исключенных" (не подпадающих под общее регулирование) государственных органов. К числу последних относятся Федеральное бюро расследований, ЦРУ, иные органы "разведывательного сообщества", Генеральное отчетное управление и ряд других федеральных ведомств.

«Законодательство делит государственных служащих на несколько категорий:

- карьерные государственные служащие, продвигающиеся по службе в соответствии с "системой заслуг";
- государственные служащие, нанимаемые на определенный срок (до трех лет);
- государственные служащие, нанимаемые на срок действия чрезвычайных обстоятельств (но не более чем на 18 месяцев);
- государственные служащие на резервируемых должностях перечень этих должностей ежегодно определяется Управлением по делам государственной службы в тех случаях, когда необходимо обеспечить полную политическую беспристрастность в ведении дел);
- не карьерные государственные служащие (занимающие главным образом, "патронажные" должности).

Должности государственных служащих делятся на 18 категорий. Первые восемь отведены техническим исполнителям с 9 по 15 - среднему руководящему составу и вспомогательно-техническому персоналу высшей квалификации; с 16 по 18- высшему руководящему составу, (В ряде министерств и ведомств, например в Государственном департаменте, установлены собственные табели о рангах.)».

Поскольку деятельность государственной службы определяется в основном профессиональной квалификацией ее высшего звена, в дальнейшем изложении материала мы будем рассматривать, главным образом, законодательство о высшем руководящем составе государственной службы.

Согласно параграфу 3132 титула 5 Свода законов США, к высшему руководящему составу относятся служащие:

- " - руководящие ведомствами или структурными подразделениями органов исполнительной власти;
- ответственные за реализацию определенных программ или проектов;
- контролирующие, оценивающие или координирующие осуществление задач, стоящих перед органами исполнительной власти;
- руководящие работой государственных служащих, не отнесенных к числу персональных помощников;
- иным образом выполняющие важные задачи принятия политических решений и осуществления функций управления".

Законодательство США достаточно эффективно решает задачу ограничения неконтролируемого роста высшего звена государственной службы. Общая ее численность не должна превышать 10 777 человек (пар. 413 Свода законов США). Устанавливаются должности высшего руководящего состава следующим образом. Каждые два года соответствующие органы исполнительной власти обращаются в Управление государственной службы с заявками на утверждение общего числа высшего руководящего состава. В обосновании указываются не только предполагаемые характер и объем управленческих задач, но и предполагаемые бюджетные ассигнования на следующие два финансовых года. Управление государственной службы проводит консультации с

Административно-бюджетным управлением (входит в аппарат президента) и выносит решение по заявкам каждого из ведомств, корректируя их при необходимости. Решения Управления государственной службы публикуются в "Федерал реджистер".

Установлены ограничения и в отношении других категорий государственных служащих. В частности, общее число не карьерных государственных служащих (заявки на утверждение этих должностей подаются ведомствами в Управление государственной службы ежегодно) не должно превышать 10% от общей численности высшего руководящего состава. А общее число государственных служащих, нанимаемых на определенный срок, и государственных служащих, нанимаемых на срок действия чрезвычайных обстоятельств, не может превышать 5% от общей численности высшего руководящего состава.

В Западной Европе гражданская служба разделена на четыре класса, которые зависят от уровня образования. «Административный класс» в Великобритании, «Категория А» во Франции и «Высшая служба» в Германии открыты для выпускников высших учебных заведений. Чиновники этого класса выполняют наиболее ответственные задачи в центральных учреждениях, готовят бюджеты, дают советы министрам. Их соответствием в Польше являются чиновники высшей ступени (генеральный директор и директор департамента). Вторая категория относится к людям со средним образованием, они занимаются претворением программы в конкретные задачи. Следующий класс составляют чиновники для рутинной деятельности: инспектора, референты, машинистки. Четвертую категорию составляют физические работники: швейцары, курьеры. В США чиновники нанимаются для выполнения конкретных задач, они занимают определенное положение, от которого зависит статус, зарплата и дополнительные поощрения. Это положение определяется с учетом выполняемой работы, а также уровня ответственности и степени ее трудности. Оно зависит не от уровня образования, но от профессионального опыта.

2. Основы организации муниципальной службы в Зарубежных странах

В зарубежных странах накоплен значительный опыт действия различных моделей местного самоуправления. Эти модели отличаются по порядку формирования органов местного самоуправления, предметам ведения местного самоуправления, характеру и особенностям взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти и т.п.

Знание и обобщение зарубежного опыта организации местного самоуправления объективно помогает выработать рекомендации по повышению эффективности организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации.

Англосаксонская муниципальная система существует в Великобритании, США, Канаде, Австралии и ряде других стран. В научной литературе именно ее традиционно называют первой муниципальной системой. Основными признаками англосаксонской муниципальной системы являются следующие:

- органы местного самоуправления имеют право предпринимать только те действия, которые прямо предписаны им законом. В случае нарушения этого правила акты органов местной власти будут признаны судом не имеющими силы, поскольку изданы с превышением полномочий;
- органы местного самоуправления напрямую не подчинены органам государственной власти;
- основная единица местного самоуправления - приход;
- в компетенцию органов местного самоуправления входит: управление полицией, социальными службами, пожарная охрана, местные дороги, строительство и эксплуатация жилья, спортивные сооружения, общественный транспорт и др.

В США сложились три основные формы организации городского управления.

«Система мэра—совет», которая действует более чем в половине всех самоуправляющихся городов США. При этом может идти речь о «сильном» мэре и «слабом» мэре. На объем власти мэра, его позиции в системе муниципального управления влияют такие факторы, как процедура его избрания (мэр либо избирается непосредственно жителями, либо муниципальным советом; возможен и иной способ избрания мэра — мэром может стать муниципальный советник, набравший наибольшее число голосов на выборах в совет); срок полномочий мэра (это может быть и четыре года, и два года); право мэра налагать вето на решение совета и др.

«Система совет—менеджер» (или «городской управляющий»). Эта форма городского управления используется почти в 40 процентов случаев. Мэр и муниципальный совет нанимают профессионального чиновника-менеджера (городского управляющего), который руководит городской администрацией и управляет городом как частным предприятием. Муниципальный совет и мэр являются политическими органами, определяющими общую политическую линию.

Третья форма городского самоуправления в США — «комиссия» — встречается достаточно редко, в небольших городах. Городское управление осуществляется комиссией, состоящей обычно из пяти членов, избираемых всеобщим голосованием. Члены комиссии одновременно выполняют функции совета и глав основных подразделений аппарата муниципального управления.

Вторая основная муниципальная система получила название французской (континентальной). Главное отличие французской системы местного самоуправления от англосаксонской заключается в характере взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти. Такая система используется в государствах с традициями централизации власти, значительным контролем органов государственной власти за местными органами власти.

Окончательные контуры этой системы определились во Франции после принятия в 1982 г. Закона «О правах и свободах местных коллективов», согласно которому:

- основной единицей местного самоуправления является коммуна, население которой избирает муниципальный совет сроком на 6 лет;
- избирательное право имеют граждане Франции, достигшие 18 лет;
- в компетенцию муниципального совета входит решение всех вопросов местного значения, за исключением тех, которые представляют непосредственно полномочия мэра;
- решения совета, принятые в пределах его компетенции, приобретают обязательную силу при условии, что они переданы представителю государства в департаменте и опубликованы;
- муниципальный совет на своей первой сессии избирает мэра, который является председателем коммуны; готовит сессии муниципального совета и исполняет его решения; управляет имуществом коммуны и имеет право совершения гражданско-правовых сделок; представляет интересы коммуны в судебных органах; назначает служащих и принимает решения об административных поощрениях и взысканиях; председательствует в административных комиссиях и др. Мэр уполномочен обеспечивать правопорядок и безопасность, принимать в связи с этим необходимые решения, включая санкции на арест, а также может выполнять иные полномочия, в том числе и те, которые ему может делегировать муниципальный совет.

Сходные системы регионального самоуправления во Франции существуют также на уровне департаментов и регионов.

Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляют государственные должностные лица - префекты департаментов и супрефекты коммун. Эти государственные должностные лица являются представителями центрального правительства Франции. Государственному контролю подлежат все без исключения решения органов местного самоуправления. Если представитель государства считает решение незаконным, он вправе предложить принявшему его органу отозвать или

изменить его, а в случае непринятия мер - передать дело в административный суд. Обращение представителя государства в суд возможно и без предварительного обращения к издавшему решение органу.

Контролю подлежит исключительно законность решений. Предлагать органам местного самоуправления изменить свое решение по мотивам иного понимания целесообразности представители государства не вправе.

Принципиальным отличием данной системы отсутствовавшей до 1982 г. является перевод государственного контроля в режим исключительно *a posteriori*. До 1982 года решения органов местного самоуправления вступали в силу после одобрения их представителем государства.

Наряду с двумя указанными выше муниципальными системами в зарубежных странах встречаются и иные системы как разновидности двух основных систем, так называемые смешанные системы или отдельные модели местного самоуправления. В качестве примера можно назвать местное (коммунальное) управление Германии.

В Основном законе Германии (п. 2 ст. 28) гарантируется местное самоуправление и закреплено, что общинам должно быть предоставлено право самостоятельного решения всех проблем общины в рамках закона и под собственную ответственность. Объединения общин в рамках действия своих функций, которые вытекают из законов, также обладают правом самоуправления.

В праве субъектов Германии - земель деятельность органов местного управления регулируется конституциями, положениями о местном управлении и отдельными законами. В рамках этих нормативных актов прослеживается, как правило, идея сквозного управления, при котором федеральное государство, земли, органы самоуправления представляют собой единую вертикаль, в рамках которой осуществляется управленческая деятельность.

К предметам ведения местного самоуправления Германии относятся: местные дороги, планирование и обустройство территории, социальная помощь и поддержка молодежи, строительство и содержание школ, обеспечение безопасности и др.

Для многих развивающихся зарубежных стран характерна весомая роль в местном управлении назначенных сверху представителей центральной власти, т.е. так называемого «прямого государственного управления на местах». Так, в Голландии бургомистр, являющийся председателем исполнительного органа муниципалитета, назначается королевским указом по рекомендации королевского комиссара по делам данной провинции после консультации с муниципальным советом. Он наделен некоторыми государственными полномочиями. На нем, в частности, лежит ответственность за полицию и пожарные службы.

1. 3 Лекция № 3(2 часа).

Тема: «Общие положения о государственной гражданской службе Российской Федерации»

1.3.1 Вопросы лекции:

1. Понятие государственной гражданской службы её правовая основа.
2. Понятие и классификация должностей государственной гражданской службы.
3. Понятие и виды классных чинов государственной гражданской службы.

1.3.2 Краткое содержание вопросов

1. Понятие государственной гражданской службы и ее правовая основа

Служба — вид социальной деятельности людей. В зависимости от форм собственности, на которой базируются органы, объединения, учреждения и организации, где люди осуществляют служебную деятельность, а также характера выполняемых

работниками функций служба может быть государственной, муниципальной и в негосударственных объединениях.

Государственная служба трактуется в широком и узком смысле. Под государственной службой в широком смысле понимается трудовая деятельность работников, выполнение ими служебных функций в государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях.

В узком смысле под государственной службой Российской Федерации понимается профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов Федерации;
- органов государственной власти субъектов Федерации, иных государственных органов субъектов Федерации;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Федерации [15].

Посредством государственной службы реализуются задачи и функции государственных органов. Этот вид социальной деятельности носит государственно-властный характер и осуществляется гражданами, которые именуются государственными служащими, т. е. лицами, замещающими ту или иную должность в государственном органе и обладающими властными полномочиями по отношению к неподчиненным им по службе гражданам и должностным лицам организаций, предприятий, учреждений.

Государственный служащий — это лицо, занимающее должность за вознаграждение и осуществляющее различные должностные функции: управленческие (руководитель органа), правоохранные, социально-культурные, обслуживающие и т. п.

Государственная служба должна осуществляться профессионалами. Профессионализм обусловлен необходимостью компетентного и преемственного осуществления деятельности государственных органов и иных структур [13].

Отличие государственной службы от других видов трудовой деятельности — от производства материальных благ, предпринимательства и других — состоит в том, что предметом труда служащего является информация.

Институт государственной службы носит межотраслевой характер, в него входят нормы конституционного, административного, трудового, гражданского, муниципального и других отраслей права. К специальным актам, регламентирующим государственную службу, относятся Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы», Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», другие федеральные законы и иные нормативно-правовые акты, в том числе указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, конституции, уставы, законы и другие нормативные акты субъектов Федерации, регулирующие вопросы государственной службы.

Особенности государственной службы в отдельных государственных органах устанавливаются законами на базе рамочного Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации».

В юридической литературе отмечалось, что в основу деления государственной службы на виды могут быть положены принципы федерализма, разделения властей, а также специфика сфер и отраслей государственной деятельности.

В соответствии с принципом федерализма и с учетом административно-территориального устройства государственная служба подразделяется на федеральную, находящуюся в ведении РФ, и службу субъектов Федерации, находящуюся в их ведении.

Согласно Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы» государственная служба включает в себя три вида: государственную гражданскую; военную и правоохранительную.

В свою очередь государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Федерации.

Государственная гражданская служба РФ подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Федерации [1].

Федеральная служба осуществляется в соответствии с Конституцией РФ (ст. 71, п. «т»), законодательными и иными нормативными актами РФ на государственных должностях в Администрации Президента Российской Федерации, Аппарате Правительства РФ, в аппаратах палат Федерального собрания РФ, Конституционного суда РФ, Верховного суда РФ, Высшего арбитражного суда РФ, в федеральных государственных органах, подведомственных Президенту РФ и Правительству РФ, а также на иных должностях в соответствии с законодательством России.

Государственная служба в субъектах Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, законами и иными нормативными актами субъектов Федерации. Например, ст. 72, п. «л» Конституции РФ закрепляет положение о том, что в совместном ведении РФ и ее субъектов находятся кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура и нотариат.

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

Правоохранительная служба — вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина [4].

Таким образом, правовое регулирование государственной службы в субъектах Федерации относится к совместной компетенции РФ и ее субъектов, а ее организация службы — в ведении субъекта РФ [10].

2. Понятие и классификация должностей государственных гражданских служащих

В научной литературе относительно понятия «должность» и его содержания споров не существует. Учёные-юристы понимают должность как простейший элемент государственной администрации, как первичную и основную клеточку её организационной структуры.

«Государственно-служебная должность - это часть организационной структуры государственного органа (организации), обособленная и закреплённая в официальных документах (штатах, схемах должностных окладов и др.), с соответствующей частью компетенции государственного органа (организации предоставляемой лицу - государственному служащему в целях её практического осуществления».[7]

Таким образом, должность характеризуется следующими признаками: 1) является частью организационной структуры государственного органа; 2) включает в себя часть компетенции государственного органа, установленной в правовых актах.

С организационной точки зрения должность представляет собой определённую структурную единицу, находящуюся в системе государственной службы. В этом смысле должность является независимой от самого государственного служащего, то есть от конкретного лица, её занимающего. Должность также определяет круг задач, которые передаются одному государственному служащему или группе служащих, занимающих однотипные должности в государственных органах. Государственный служащий не является «собственником» занимаемой им должности. При осуществлении должностных функций он должен исполнять содержащиеся в законодательных и иных нормативных актах служебные функции и задачи.

Внутренняя структура государственного органа представляет собой систему различных по своему характеру, значению и уровню должностей, включённых в утверждённый штат должностей. Государственные должности - это учреждённая в установленном порядке государственная организация (путём принятия коллегиального решения или единоличного распоряжения должностного лица) первичная структурная единица, которая отражает содержание и объём полномочий занимающего её лица и содержится за счёт финансовых средств государственного бюджета (сюда включается заработная плата служащего, занимающего данную должность её техническое обеспечение, установленные льготы и привилегии и пр.).

Государственный служащий не владеет занимаемой им должностью. Она принадлежит государственной администрации. Назначение государственным, органом (должностным лицом) служащего на должность, соответствующую его квалификационному разряду (рангу, классному чину, степени и т.д.), происходит в рамках установленных законом правил разделения квалификационных разрядов, классных чинов, рангов и степеней, с одной стороны, и должностей - с другой.

«Государственной является должность в федеральных органах государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией РФ, с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственность за исполнение этих обязанностей»[8].

Законодательное определение государственной должности государственной службы содержится в п. 2 ст. 1 ФЗ «Об основах государственной службы РФ»: «Государственная должность государственной службы - государственная должность категории «Б» или «В», включённая в Реестр государственных должностей государственной службы РФ».

Государственными должностями государственной службы являются только государственные должности категорий «Б» и «В», включённые в Реестр государственных должностей государственной службы в РФ. Таким образом, среди государственных должностей ФЗ «Об основах государственной службы РФ» выделяет и государственные должности государственной службы, и государственные должности РФ.

Государственные должности категории «Б» учреждаются в установленном законодательством РФ порядке для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, занимающих должности категории «А». Государственная служба на государственных должностях категории «Б» ограничена сроком, на котором назначаются или избираются соответствующие лица, замещающие государственные должности категории «А».

Государственные должности категории «В» учреждаются государственными органами для исполнения и обеспечения их полномочий.

В реестре государственных должностей федеральных государственных служащих утверждённом Указом Президента от 11 января 1995г. №33 установлен перечень наименований государственных должностей. Часть 1 Реестра включает наименования государственных должностей федеральных государственных служащих, замещаемых в порядке назначения для обеспечения деятельности лиц, избранных для назначения на

должности, предусмотренные Конституцией РФ и федеральными законами: Президента РФ и Совета Безопасности РФ, Председателя Совета Федерации или Федерального Собрания и его заместителей, Председателя Совета Федерации Федерального Собрания и его заместителей, Председателя Государственной Думы Федерального Собрания, его заместителей и органов Государственной Думы Федерального Собрания и т.д.

3. Понятие и виды классных чинов государственной гражданской службы

Классный чин в РФ — установленные федеральным законом или иным правовым актом степень, класс, квалификация (одна из трёх в пределах группы должностей или одна из пятнадцати в пределах пяти групп) пригодности должностного лица для той или иной деятельности на основе наличия у него необходимых знаний, навыков и умений [2].

Впервые классные чины были систематически изложены в Табели о рангах. В настоящее время действует таблица соотношения классных чинов федеральной государственной гражданской службы, воинских и специальных званий, классных чинов юстиции, утверждённая Указом Президента Российской Федерации от 7 июня 2011 года № 720.

Согласно ст. 5, 7 и 13 Федерального закона № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» классные чины присваиваются гражданским служащим:

- федеральной гражданской службы;
- правоохранительной службы;
- государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации;

А также, в соответствии со ст. 9.1 Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» служащим - муниципальной службы [6].

В советское время термин "классный чин" официально использовался исключительно в прокуратуре.

Классные чины присваиваются федеральным гражданским служащим персонально, с соблюдением последовательности, в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы, а также с учетом профессионального уровня, продолжительности государственной гражданской службы Российской Федерации в предыдущем классном чине и в замещаемой должности гражданской службы.

1. 4 Лекция № 4(2часа).

Тема: «Правовой статус государственных гражданских служащих »

1.4.1 Вопросы лекции:

1. Понятие и содержание правового статуса государственного гражданского служащего.
2. Понятие и содержание должностных регламентов.
3. Ограничения, запреты и требования к служебному поведению, связанному с государственной службой.

1.4.2 Краткое содержание вопросов

1.Понятие и содержание правового статуса государственного гражданского служащего

Долгое время понятия «служащий» и «государственный служащий» не имели у нас правового статуса, не разводились по содержанию и должным образом не исследовались в науке. Вопрос еще больше запутывался тем, что в статистике и в анкетах по учету кадров была графа «социальное положение», ответ на которую допускал лишь три варианта: рабочий, крестьянин (колхозник), служащий. Стало быть, понятием «служащий» обозначали всех, кого нельзя было включить в престижные в ту пору социальные группы рабочих и крестьян. В служащие зачисляли не только работников государственных учреждений (советский аппарат, учителей, врачей, военных и т.п.), но и работников

негосударственных структур (аппарат партийных, комсомольских, профсоюзных и др. общественных организаций). При этом в повседневной деятельности никто и никогда не пытался выяснить различия между «служащим» и «государственным служащим». Одним словом, эти понятия не имели сколько-нибудь конкретного содержания и потому использовались в значительной мере некорректно.

Вместе с тем, начиная с конца 50-х годов в литературе предпринималось немало попыток охарактеризовать понятие «государственный служащий». В конечном итоге все авторы приходили к выводу, что следует различать понятия «государственный служащий» в широком и узком смыслах слова.

Если строго следовать положениям Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», то государственный служащий - это лицо, профессионально осуществляющее служебную деятельность на должностях государственной службы по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации и ее субъектов, государственных органов, а также лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации и субъектов РФ, а также получающее денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета или бюджета соответствующего субъекта РФ. Несколько иное определение государственного служащего дает Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: гражданский служащий - это гражданин РФ, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ.

Гражданский служащий - гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации [1].

Между государственным служащим и государством (государственным органом) на определенном этапе возникает конкретное государственно-служебное правоотношение, характеризующееся наличием взаимных прав, обязанностей, ограничений и запретов, ответственности и других атрибутов правового статуса государственного служащего.

Федеральный государственный служащий является гражданином, который осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получает денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета. Государственным гражданским служащим субъекта РФ считается гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта РФ и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта РФ. В предусмотренных федеральным законом случаях государственный гражданский служащий субъекта РФ может получать денежное содержание (вознаграждение) также за счет федерального бюджета.

Российская Федерация является нанимателем федерального государственного служащего, а соответствующий субъект РФ - нанимателем государственного гражданского служащего субъекта РФ.

В узком понимании государственный служащий - это лицо, занимающее должность государственной службы, т.е. должность в системе структурных подразделений государственной администрации, и выполняющее на возмездных началах (за вознаграждение, заработную плату, денежное содержание) функции этого государственного органа (управленческие, властные, правоохранительные, обеспечивающие осуществление судебной власти).

Итак, понятие «государственный служащий» можно определить следующими признаками.

Во-первых, государственный служащий - это физическое лицо, гражданин РФ не моложе 18 лет, владеющий государственным языком, имеющий профессиональное образование и соответствующий квалификационным требованиям, установленным соответствующим федеральным законом. Государственный служащий является одной из сторон государственно-служебного правоотношения. Между государственным органом и служащим заключается трудовой договор, согласно которому служащий выполняет полномочия государственного органа, государственные функции, решает специальные задачи для достижения определенной цели государственного строительства, а государство (государственный орган), в свою очередь, имеет обязанности перед служащим: устанавливает и обеспечивает его права и интересы, социально-правовые гарантии, ответственность, обязуется выплачивать денежное содержание и т.д.

Во-вторых, государственный служащий должен отвечать требованиям законодательства о государственной службе, т.е. положениям конкретного закона о соответствующем виде государственной службы.

В-третьих, государственный служащий занимает оплачиваемую должность государственной службы в установленном законом порядке. Специальные федеральные законы определяют содержание деятельности служащего, его правовое положение, цели, задачи и основные направления деятельности, права, обязанности, ограничения, запреты, ответственность, гарантии и т.д. Должности государственной службы могут занимать только государственные служащие.

В-четвертых, государственному служащему присваивается в установленном законом порядке классный чин, дипломатический ранг, воинское и специальное звание.

В-пятых, государственный служащий выполняет государственные функции, полномочия государственных органов, решает государственные задачи в экономической, социальной, административно-политической сфере (финансовая деятельность государства, развитие культуры, обеспечение общественного порядка и безопасности, таможенное и банковское дело, налогообложение, борьба с правонарушениями, внутренние дела, внешнеполитическая деятельность и т.д.).

В-шестых, государственный служащий совершает во многих случаях действия (например, принимает управленческие решения, налагает взыскания), которые вызывают определенные юридические последствия.

В-седьмых, деятельность государственных служащих носит, как правило, непроизводственный характер. Она воздействует на сознание людей, влияет на экономическую жизнь, на технологические процессы производства, организацию и деятельность трудовых коллективов.

2. Понятие и содержание должностных регламентов

Основное определение должностного регламента содержится в ст. 47 Федерального закона от 27 июля 2004г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации": «профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, утверждаемым представителем нанимателя и являющимся составной частью административного регламента государственного органа».

Из данного определения следует, что:

Во-первых, должностной регламент государственного служащего становится основным нормативным актом, регламентирующим его деятельность. Такой вывод можно сделать на основании того, что в должностном регламенте будут содержаться требования, предъявляемые к государственному служащему, замещающему соответствующую должность государственной службы, его должностные права, обязанности и ответственность в зависимости от функциональных особенностей данной должности государственной службы и сферы ведения государственного органа.

Во-вторых, должностной регламент является составной частью административного регламента государственного органа.

В настоящее время работа большинства федеральных чиновников регламентирована только двумя постоянными целеполагающими документами: положением об органе исполнительной власти и "проекцией" плана действий правительства на данное ведомство. Менее половины госслужащих из числа непосредственно обеспечивающих предоставление государственных услуг по финансированию и регулированию имеют сегодня должностные инструкции.

Большая и недешевая (если иметь в виду труд десятков высокопоставленных госслужащих) работа по уточнению функций федеральных органов исполнительной власти может оказаться почти бессмысленной, если за ней не последует модернизация деловых процессов органов исполнительной власти, в том числе формирование и внедрение современных административных регламентов. Перечень функций не более чем ориентир, в конечном счете, важны формы и механизмы их реализации. При отсутствии четких механизмов (регламентов) даже идеальное положение об органе способно выполнять лишь примерно такую роль, как конституция при отсутствии системы права.

В этой связи не случайно, что идея подготовки и утверждения административных регламентов была включена еще в Программу социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы), утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2003г. В рамках мероприятий по развитию информационно-коммуникативных технологий предполагается разработка и внедрение электронных административных регламентов, завершение создания системы правительственных порталов с доступом к открытой части таких регламентов.

Хотя в настоящее время понятие административного или должностного (служебного) регламента государственного служащего отсутствует в федеральном законодательстве, административные регламенты (далее - АР) можно охарактеризовать как системы предписаний и стандартов исполнения, описывающие порядок и сроки административных процессов и стандарты государственных услуг в органе исполнительной власти. Технология АР - выделение административных рутин, их оптимизация и оформление в качестве предписанного набора действий и сроков исполнения.

Введение регламентов обеспечивает восстановление персональной ответственности лиц, принимающих решения (устранение анонимности административных процессов и решений). Регламенты призваны ограничить поле административного усмотрения ЛПР и исполнителей путем приписывания разрешенных вариантов решения типовых вопросов, а также процедур согласования и апелляции.

Административные регламенты позволят четко закрепить выполнение отдельных функций и их элементов за конкретными подразделениями органов исполнительной власти и установить рациональные процедуры и форматы межведомственного взаимодействия. Административные регламенты должны задавать шкалу качества исполнения функций. Это крайне важно для государственных органов, у которых нет объективных рыночных измерителей результативности.

1. Ограничения, запреты и требования связанные с государственной службой

Законодательство впервые установило перечень ограничений и запретов связанных с государственной службой в РФ положением о федеральной государственной службе, утвержденное указом Президента РФ от 22 декабря 1993. Государственный служащий был не вправе: занимать другую должность в государственных органах, органах местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях, организациях и общественных объединениях; заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц; получать в связи с исполнением должностных полномочий подарки,

денежное и иное вознаграждение от юридических лиц и граждан и пр. (пп. 10 и 11) [2]. Ограничения, установленные упомянутым Положением, с определенными изменениями нашли свое отражение в ст. 11 Федерального закона от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации» [3].

Законодательство о государственной службе получило своё дальнейшее развитие с принятием 27 мая 2003 г. Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» [9]. В данном законе получила свое развитие концепция организации государственной службы по трем разновидностям: гражданской, полицейской (правоохранительной) и армейской.

Ограничения, связанные с гражданской службой

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 ограничено 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 медицинской организации. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинской организации устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) 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 при поступлении на гражданскую службу;

10) утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и другими федеральными законами;

11) признания его не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований, в соответствии с заключением призывной комиссии (за исключением граждан, прошедших военную службу по контракту).

1. 5 Лекция № 5(2 часа).

Тема: « Кадровое обеспечение федеральных органов исполнительной власти»

1.5.1 Вопросы лекции:

1. Понятие кадрового обеспечения и его содержание.
2. Структура кадрового обеспечения федеральных органов исполнительной власти.
3. Кадровая работа в муниципальном образовании.

1.5.2 Краткое содержание вопросов

1. Понятие кадрового обеспечения и его содержание

Непосредственно заняты в обеспечении государственного управления человеческие ресурсы, то есть, прежде всего, трудовые ресурсы и кадровый состав государственных органов. Особенно значимая роль принадлежит государственным служащим.

Трудовые ресурсы – это люди, работники предприятий всех форм собственности, объединенные для совместной деятельности. Кадровое обеспечение государственного управления и его эффективное использование ведется на уровне законодательной и исполнительной власти, которые оказывают влияние на формирование рынка труда страны и регионов, на миграционные процессы через политику занятости населения, организации системы общего и специального образования, профессиональной подготовки кадров и повышения квалификации и т.д.

Кадровое обеспечение административно-государственного управления требует функциональной специализации и рациональности, выделения руководящего ядра и постоянно действующего аппарата профессионалов, которые концентрируют в своих руках исполнительно-распорядительные полномочия. Кадры государственных органов – государственные служащие – это корпус профессионально подготовленных специалистов разносторонней квалификации, способные по своим личным, деловым качествам и образованию компетентно выполнять функции административно-государственного управления.

Кадровое обеспечение – это активная созидательно-организующая деятельность государства по реализации мер организационного, образовательного, экономического, управленческого характера, направленная на удовлетворение потребности государственных органов в кадрах определенной специализации и квалификации; система целенаправленных кадровых процессов по прогнозированию, планированию подготовки кадров, по обновлению и сохранению преемственности государственных служащих, их профессиональному развитию, стимулированию качества труда и служебного продвижения.

Механизм кадрового обеспечения государственной службы – это и система принципов, форм, методов, нормативно, документально признанных и меры, порядок осуществления кадровой деятельности.

Эти меры и порядок включают взаимодействия специальных подразделений и людей в сфере организационно-управленческой, образовательной, нормативно-правовой, финансовой, научно-методической, нравственно-психологической. Лишь в системности всех элементов кадровая компонента дает запланированный эффект.

Кадровое обеспечение административно-государственного управления реализуется через государственную кадровую политику. Цель государственной кадровой политики – формирование дееспособных трудовых коллективов, рациональное использование человеческих ресурсов страны, создание благоприятных условий для их всемерного развития. Она охватывает совокупность социально-экономических и политических задач, решение которых осуществляется на правовой основе.

На основе государственной кадровой политики в каждом государственном органе, на государственном или частном предприятии может вырабатываться своя конкретная

кадровая политика, вытекающая из целей, задач и функций соответствующего органа управления. Кадровая политика проводится через аппарат (администрацию), его структуры и персонал. Затрагивая все категории кадров общества, государственная кадровая политика для работников частной сферы, общественных организаций, не может быть столь же императивной, как для государственных служащих.

Кадровая работа направлена на формирование наиболее работоспособного состава сотрудников. Для этой цели могут использоваться различные технологии и процедуры, специфичные для различных этапов развития организации и конкретных задач управления персоналом.

Вопросы государственной кадровой политики Российской Федерации находят свое отражение в законодательных и других правовых актах, содержащих нормы и положения, регулирующие те или иные кадровые аспекты. К ним относится Конституция РФ, законы, указы и распоряжения Президента РФ, постановления, программные и методические документы Правительства РФ, а также другие нормативные правовые акты, относящиеся к данной сфере.

Особая роль принадлежит кадрам, занятым на государственной службе и обеспечивающим эффективность функционирования государственного аппарата.

Для характеристики кадрового состава органов государственного управления используются количественные и качественные показатели: численность государственных служащих, их половозрастной состав, образование и т.д.

2. Структура кадрового обеспечения федеральных органов исполнительной власти

Реализация кадровой функции – сложная специфическая деятельность, имеющая свои цели, задачи, субъекты и объекты управления, требующая соответствующей организации.

Кадровая политика – это деятельность всех органов государственной власти, в 1 очередь законодательных и исполнительных, направленная на формирование стратегии поступления и прохождения государственной службы.

Главная цель кадровой политики: формирование такого кадрового потенциала, который позволял бы обеспечивать выполнение поставленных задач государственных служащих.

Государственная кадровая политика состоит в привлечении, закреплении и адекватном использовании на государственной службе высококвалифицированных специалистов, в создании условий по реализации ими своего профессионального потенциала для успешного исполнения должностных обязанностей и обеспечения на этой основе эффективного функционирования органов государственной власти 6.

Исследуя кадровые технологии, мы соглашаемся с утверждениями ряда ученых, о том, что к наиболее распространенным современным кадровым технологиям сегодня относятся:

- отбор персонала;
- аттестация служащих;
- конкурсы на замещение вакантных должностей;
- квалификационные экзамены; испытания персонала;
- профессиональное развитие персонала и др.

Применительно к федеральным органам исполнительной власти, обеспечивающих безопасность государства, мы можем выделить следующие кадровые технологии:

оценка и отбор граждан, желающих проходить военную службу в федеральных органах исполнительной власти;

- испытание кандидатов и поведение мероприятий;
- подбор и расстановка военнослужащих и сотрудников;
- аттестация кандидатов и сотрудников;
- конкурсы на замещение вакантных должностей;

квалификационные экзамены;
 разработка критериев профессионального и служебного соответствия сотрудника занимаемой должности;
 профессиональное развитие сотрудников.

В настоящее время необходимо определить целесообразность введения таких кадровых технологий, как проведение квалификационных экзаменов и разработку критериев профессионального и служебного соответствия сотрудника занимаемой должности.

Под кадровой работой принято понимать деятельность органов управления, кадровых служб и должностных лиц, содержанием которой является практическая реализация целей, задач и принципов кадровой политики. В состав кадровой работы очень часто включают и кадровые технологии. Кадровая работа представляет собой совокупность форм, методов и технологий работы с кадрами (персоналом). Исходя из этого, мы подтверждаем, что в состав кадровой работы входят частично кадровые технологии, и кадровая работа является практической деятельностью по реализации полномочий органа управления. Данное утверждение исходит из норм раздела V и VI Федерального закона от 28 марта 1998 года № 55-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», разделов II-XVII Положения о порядке прохождения военной службы и ведомственных нормативных актов, регулирующих кадровую работу. Профессиональная подготовка (переподготовка) и повышение квалификации военнослужащих и сотрудников федеральных органов исполнительной власти осуществляется в соответствии с федеральными законами и подзаконными актами. При этом нормативными актами различаются виды подготовки сотрудников в зависимости от своего юридического значения. Под подготовкой сотрудников понимают выполнение обязательной программы обучения по военным и специальным дисциплинам, в соответствии с утвержденной учебной программой. Профессиональная переподготовка определяется как расширение квалификации сотрудников в целях их адаптации к новым экономическим и социальным условиям и ведения новой профессиональной деятельности, в том числе с учетом международных требований и стандартов

Кадровая работа муниципального образования

Согласно ФЗ №25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" от 02.03.2007г. (статья 28) кадровая работа в муниципальном образовании включает в себя:

- 1) формирование кадрового состава для замещения должностей муниципальной службы;
- 2) подготовку предложений о реализации положений законодательства о муниципальной службе и внесение указанных предложений представителю нанимателя (работодателю);
- 3) организацию подготовки проектов муниципальных правовых актов, связанных с поступлением на муниципальную службу, ее прохождением, заключением трудового договора (контракта), назначением на должность муниципальной службы, освобождением от замещаемой должности муниципальной службы, увольнением муниципального служащего с муниципальной службы и выходом его на пенсию, и оформление соответствующих документов;
- 4) ведение трудовых книжек муниципальных служащих;
- 5) ведение личных дел муниципальных служащих;
- 6) ведение реестра муниципальных служащих в муниципальном образовании;
- 7) оформление и выдачу служебных удостоверений муниципальных служащих;
- 8) проведение конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы и включение муниципальных служащих в кадровый резерв;
- 9) проведение аттестации муниципальных служащих;
- 10) организацию работы с кадровым резервом и его эффективное использование;

11) организацию проверки достоверности представляемых гражданином персональных данных и иных сведений при поступлении на муниципальную службу, а также оформление допуска установленной формы к сведениям, составляющим государственную тайну;

12) организацию проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальных служащих, а также соблюдения связанных с муниципальной службой ограничений, которые установлены статьей 13 Федерального закона от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и другими федеральными законами;

13) консультирование муниципальных служащих по правовым и иным вопросам муниципальной службы;

14) решение иных вопросов кадровой работы, определяемых трудовым законодательством и законом субъекта Российской Федерации.

Кадровая работа – это стратегия управления процессом воспроизводства и рационального использования профессионального потенциала общества, определение приоритета и основных направлений в работе с кадрами то есть в управлении персоналом. Управление персоналом – это есть сложная, комплексная социальная технология работы с персоналом, призванная рациональным образом распорядиться способностями и профессиональными возможностями человека в органе муниципальной власти.

Кадровая работа– формирование, обоснование, аргументация принципов, целей, направлений работы с кадрами, но все это само по себе мало что значит, если не становится практикой.

Кадровая работа в современных условиях должна исходить из приоритета человеческой личности и иметь под собой надежную научную базу.

Под кадровой работой на муниципальной службе понимается общий курс, последовательная деятельность государства и органов местного самоуправления по формированию требований к государственным и муниципальным служащим, по их подбору, подготовке и рациональному использованию.

Таким образом, суть кадровой работы в системе муниципального управления состоит в привлечении, закреплении и адекватном использовании на государственной и муниципальной службе высококвалифицированных специалистов, в создании условий для реализации ими своего профессионального потенциала для успешного исполнения должностных обязанностей и обеспечения на этой основе эффективного функционирования органов местного самоуправления. Кадровая работа призвана в полной мере использовать высокий творческий потенциал наших служащих, неисчерпаемую энергию и способность российских специалистов к решению назревших проблем, выполнению сложных задач; помочь муниципальным служащим наиболее полно раскрыть свои умения, таланты и способности. Лишь на основе этого возможно повысить качество их работы и обеспечить решение важнейших государственных программ в экономической, социальной, культурной и других сферах.

1. 6 Лекция № 6(2часа).

Тема: «Поступление на государственную гражданскую службу и её прохождение»

1.6.1 Вопросы лекции:

1. Порядок поступления на государственную гражданскую службу.
- 2.Порядок назначения на должность и присвоения классных чинов.
3. Порядок прохождения аттестации.
- 4.Основания и порядок прекращения служебных отношений.

1.6.2 Краткое содержание вопросов

1.Порядок поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации

На гражданскую службу вправе поступать граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным настоящим Федеральным законом. Предельный возраст пребывания на гражданской службе – 65 лет.

Поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса, если иное не установлено. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности гражданской службы.

Вместе с тем, существует ряд случаев, в которых конкурс не проводится, а именно:

- 1) при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий руководители помощники советники;
- 2) при назначении на должности гражданской службы категории руководители, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации;
- 3) при заключении срочного служебного контракта;
- 4) при назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы
- 5) при назначении на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе.

Так же конкурс может не проводиться при назначении на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, по перечню должностей, утверждаемому указом Президента Российской Федерации.

По решению представителя нанимателя конкурс может не проводиться при назначении на должности гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей гражданской службы.

Претенденту на замещение должности гражданской службы может быть отказано в допуске к участию в конкурсе в связи с несоответствием квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы, а также в связи с иными ограничениями для поступления на гражданскую службу и ее прохождения. Данный претендент, вправе обжаловать это решение в соответствии с законодательством России.

Для проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы правовым актом соответствующего государственного органа образуется конкурсная комиссия.

Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, определяющее порядок и условия его проведения, утверждается указом Президента Российской Федерации.

Также при поступлении на государственную гражданскую службу существуют квалификационные требования к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для замещения отдельных должностей.

При поступлении на государственную гражданскую службу необходимо заключить служебный контракт.

Служебный контракт - соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон.

Представитель нанимателя обязуется предоставить гражданину, поступающему на гражданскую службу, возможность прохождения гражданской службы, а также возможность замещения определенной должности гражданской службы, а также выплачивать денежное содержание и предоставить ему государственные социальные гарантии.

Гражданин, поступающий на гражданскую службу, при заключении служебного контракта о прохождении гражданской службы обязуется исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом и соблюдать служебный распорядок государственного органа.

Служебный контракт заключается в следующем порядке:

На основе акта государственного органа о назначении на должность гражданской службы. Гражданин, поступающий на гражданскую службу, при заключении служебного контракта 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 военнообязанных и лиц, подлежащих призыву на военную службу;
- 8) документ об образовании;
- 9) сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Служебный контракт 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 законодательством или служебным контрактом.

Необходимо отметить и тот факт, что поступающему на государственную гражданскую службу гражданину может быть назначено испытание.

После назначения на должность гражданской службы гражданскому служащему вручается служебное удостоверение установленной формы.

В акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте сторонами может быть предусмотрено испытание гражданского служащего в целях проверки его соответствия замещаемой должности гражданской службы. Срок испытания устанавливается продолжительностью от трех месяцев до одного года.

Для замещения должностей гражданской службы, за исключением случаев, при назначении на должность гражданской службы в порядке перевода из другого государственного органа, может устанавливаться срок испытания продолжительностью от трех до шести месяцев.

По окончании установленного срока испытания при отсутствии у гражданского служащего соответствующего замещаемой должности гражданской службы классного чина проводится квалификационный экзамен, по результатам которого гражданскому служащему присваивается классный чин. В срок испытания не засчитываются период временной нетрудоспособности гражданского служащего и другие периоды, когда он фактически не исполнял должностные обязанности.

При неудовлетворительном результате испытания представитель нанимателя имеет право:

1) предоставить гражданскому служащему ранее замещаемую должность гражданской службы;

2) до истечения срока испытания расторгнуть служебный контракт с гражданским служащим, предупредив его об этом в письменной форме не позднее, чем за три дня с указанием причин, послуживших основанием для признания этого гражданского служащего не выдержавшим испытание.

Решение представителя нанимателя гражданский служащий вправе обжаловать в суд.

Если срок испытания истек, а гражданский служащий продолжает замещать должность гражданской службы, то он считается выдержавшим испытание.

До истечения срока испытания гражданский служащий вправе расторгнуть служебный контракт по собственному желанию, предупредив об этом представителя нанимателя в письменной форме не позднее, чем за три дня.

Таким образом, порядок поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации, предполагает что гражданин России поступающий на данный вид государственной службы должны соответствовать квалификационным требованиям, пройти установленный конкурс, после чего с ним заключается служебный контракт и если это необходимо назначается испытательный срок.

2. Порядок назначения на должность и присвоения классных чинов.

Чтобы считаться государственным гражданским служащим, гражданин Российской Федерации должен занимать должность государственной гражданской службы Российской Федерации. Перечень должностей федеральной государственной гражданской службы устанавливаются указом Президента, а государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации – соответствующими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Должности государственной гражданской службы подразделяются на категории и группы. Категория должности связана со спецификой служебных обязанностей государственного гражданского служащего. Всего существует 4 категории должностей государственной гражданской службы: руководители, помощники (советники), специалисты и обеспечивающие специалисты. Существует 5 групп должностей государственной гражданской службы: высшие, главные, ведущие, старшие и младшие должности.

Соотношение групп и должностей:

а) руководители: высшая группа, главная группа, ведущая группа;
 б) помощники (советники): высшая группа, главная группа, ведущая группа;
 в) специалисты: высшая группа, главная группа, ведущая группа, старшая группа;
 г) обеспечивающие специалисты: главная группа, ведущая группа, старшая группа, младшая группа.

Существуют определенные квалификационные требования к должностям гражданской службы, определенные Федеральным законом от 27.07.2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

1. В число квалификационных требований к должностям гражданской службы входят требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

2. Квалификационные требования к должностям гражданской службы устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы.

3. В число квалификационных требований к должностям гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» всех групп должностей гражданской службы, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей гражданской службы входит наличие высшего профессионального образования.

4. В число квалификационных требований к должностям гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей гражданской службы входит наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности.

5. Квалификационные требования к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности для федеральных гражданских служащих устанавливаются указом Президента Российской Федерации, для гражданских служащих субъекта Российской Федерации – законом субъекта Российской Федерации.

6. Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются нормативным актом государственного органа с учетом его задач и функций и включаются в должностной регламент гражданского служащего (далее – должностной регламент).

В соответствии с должностью государственной гражданской службы государственным гражданским служащим присваивается классный чин. Классный чин (в отличие от категории или группы должностей) характеризует самого служащего, а не должность, которую тот занимает.

Классный чин гражданского служащего – это персонально присваиваемый по результатам государственного квалификационного экзамена чин (служебный разряд), соответствующий служебному положению (замещаемой должности), уровню профессиональной и дополнительной специальной подготовки, выслуге лет, принадлежности к определенному ведомству и заслугам.

Старшинство классных чинов определяется последовательностью их перечисления в группах. Всего Законом от 27.07.04 № 79–ФЗ установлено пять групп классных чинов:

а) для младшей группы должностей гражданской службы – секретарь государственной гражданской службы Российской Федерации 3 класса;

б) для старшей группы должностей гражданской службы – референт государственной гражданской службы Российской Федерации 3 класса;

в) для ведущей группы должностей гражданской службы – советник государственной гражданской службы Российской Федерации 3 класса;

г) для главной группы должностей гражданской службы – государственный советник Российской Федерации 3 класса;

д) для высшей группы должностей гражданской службы – действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса. Классный чин может быть первым или очередным. Первый классный чин гражданской службы присваивается федеральному гражданскому служащему, не имеющему классного чина гражданской службы.

Таким образом, решения о присвоении классных чинов принимаются Президентом РФ, Правительством РФ, руководителями федеральных государственных органов, представителем нанимателя в лице руководителя федерального государственного органа либо представителя этого руководителя.

Присвоенный классный чин сохраняется за федеральным гражданским служащим при освобождении от замещаемой должности гражданской службы и увольнении с гражданской службы (в т. ч. в связи с выходом на пенсию), а также при поступлении на гражданскую службу вновь.

Ранее присвоенные федеральным государственным служащим квалификационные

разряды по соответствующим классам считаются классными чинами гражданской службы по классам, предусмотренным Законом от 27.07.04 №79-ФЗ.

Гражданин РФ может быть лишен классного чина судом при осуждении за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления.

3. Порядок прохождения аттестации.

Аттестация гражданского служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности гражданской службы. При проведении аттестации непосредственный руководитель гражданского служащего представляет мотивированный отзыв об исполнении гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период. К мотивированному отзыву прилагаются сведения о выполненных гражданским служащим за аттестационный период поручениях и подготовленных им проектах документов, содержащиеся в годовых отчетах о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, а при необходимости пояснительная записка гражданского служащего на отзыв непосредственного руководителя. Аттестации не подлежат гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», в случае, если с указанными гражданскими служащими заключен срочный служебный контракт.

Аттестация гражданского служащего проводится один раз в три года.

Ранее предусмотренного срока внеочередная аттестация гражданского служащего может проводиться после принятия в установленном порядке решения:

1. О сокращении должностей гражданской службы в государственном органе;
2. Об изменении условий оплаты труда гражданских служащих.

По соглашению сторон служебного контракта с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего также может проводиться внеочередная аттестация гражданского служащего. При проведении аттестации учитываются соблюдение гражданским служащим ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к служебному поведению и обязательств, установленных настоящим Федеральным законом.

Гражданский служащий, находящийся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, проходит аттестацию не ранее чем через один год после выхода из отпуска.

Для проведения аттестации гражданских служащих правовым актом государственного органа формируется аттестационная комиссия. В состав аттестационной комиссии включаются представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором гражданский служащий, подлежащий аттестации, замещает должность гражданской службы), представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов – специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов аттестационной комиссии.

Состав аттестационной комиссии для проведения аттестации гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, формируется с учетом положений законодательства Российской Федерации о государственной тайне. Состав аттестационной комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые

могли бы повлиять на принимаемые аттестационной комиссией решения. На время аттестации гражданского служащего, являющегося членом аттестационной комиссии, его членство в этой комиссии приостанавливается. В случае неявки гражданского служащего на аттестацию без уважительных причин или отказа гражданского служащего от аттестации гражданский служащий привлекается к дисциплинарной ответственности в соответствии со статьей 56 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а аттестация переносится. По результатам аттестации гражданского служащего аттестационной комиссией принимается одно из следующих решений:

1. соответствует замещаемой должности гражданской службы;
2. соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
3. соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации;
4. не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

В течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам издается правовой акт государственного органа о том, что гражданский служащий:

1. подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
2. направляется на профессиональную переподготовку или повышение квалификации;
3. понижается в должности гражданской службы.

При отказе гражданского служащего от профессиональной переподготовки, повышения квалификации или перевода на другую должность гражданской службы представитель нанимателя вправе освободить гражданского служащего от замещаемой должности и уволить его с гражданской службы в соответствии с Федеральным законом.

Гражданский служащий вправе обжаловать результаты аттестации в соответствии с Федеральным законом.

Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации утверждается указом Президента Российской Федерации.

Аттестация гражданских служащих имеет свой механизм функционирования. Она имеет свои этапы, которым соответствуют различные методы и процедуры:

1. подготовка аттестации;
2. проведение оценки и осуществление контроля над работой служащих;
3. принятие решений соответствующим руководящим органом или руководителем по результатам аттестации;
4. разрешение возникших споров, связанных с проведением аттестации и ее результатами;
5. подведение итогов аттестации;
6. распространение передового аттестационного опыта.

Таким образом, аттестация – определение, проверка, оценка профессиональных, деловых и личностных качеств служащего, установление его служебно–должностного соответствия предъявляемым требованиям к службе, занимаемой должности.

Целью аттестации является: определение уровня профессиональной подготовки, соответствие государственного служащего занимаемой должности, совершенствование деятельности государственного органа. Законодатели выделяют две основные задачи аттестации:

1. Установление соответствия служащего занимаемой должности (определение уровня профессиональной подготовки);
2. Присвоение квалификационного разряда.
4. Основания и порядок прекращения служебных отношений. Как и поступление на государственную службу, прекращение государственной службы имеет свои основания и процедуру. Прекращение государственной службы – это нормативно установленный

порядок прекращения государственно-служебных правовых отношений между государственным служащим и государственным органом, которые были образованы при поступлении гражданина на государственную службу и в процессе выполнения им должностных обязанностей. Прекращение государственной службы предусматривает исключение государственного служащего из перечня лиц, занимающих в государственном органе штатную государственную должность государственной службы. Прекращение государственной службы является в некоторых случаях одновременно и окончанием служебной карьеры государственного служащего. В других случаях прекращение государственной службы связывается лишь с изменением служебного статуса государственного служащего (например, при поступлении государственного служащего на государственную службу в другом государственном органе).

При прекращении государственной службы государственный служащий на законных основаниях утрачивает свой административно-служебный статус. Само законодательство о государственной службе (как и законодательство о труде) перестает действовать для государственного служащего. Следовательно, отсутствие законного режима действия правовых норм служебного права в отношении конкретного лица порождает автоматическое прекращение государственно-служебных отношений.

Прекращение государственной службы возможно только по тем основаниям, которые устанавливаются законодательством о государственной службе и законодательством о труде.

Можно выделить следующие три вида оснований прекращения государственной службы:

1) смерть (гибель) государственного служащего. Например, ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (ст. 48) предусматривает прекращение службы в случае гибели (смерти) сотрудника таможенного органа;

2) увольнение государственного служащего по основаниям, предусмотренным действующим законодательством. В этом случае необходимо издание административного акта (приказа) об увольнении государственного служащего;

3) выход на пенсию.

При прекращении государственной службы в связи с выходом на пенсию государственный служащий считается находящимся в отставке и сохраняет присвоенный ему квалификационный разряд. В трудовой книжке производится запись о последней государственной должности государственной службы с указанием «в отставке».

Государственный служащий имеет право на получение пенсии за выслугу лет, которая назначается в соответствии с федеральным законом. В случае смерти, связанной с исполнением государственным служащим должностных обязанностей, в том числе наступившей после увольнения его с государственной службы, члены семьи умершего имеют право на получение пенсии по случаю потери кормильца, порядок назначения которой определяется федеральным законом.

Основания прекращения государственной службы можно также разделить на две категории:

1) основания, которые установлены в законе (иных нормативных правовых актах), наступление которых не требует издания специального административного акта (индивидуального правового акта управления) об окончании государственно-служебных отношений, например: смерть (гибель) государственного служащего; выход на пенсию в соответствии с установленными законом условиями; достижение предельного возраста нахождения на государственной службе; вступление в силу обвинительного приговора суда; прекращение гражданства Российской Федерации;

2) прекращение государственной службы с необходимостью издания специального административного акта (индивидуального правового акта управления) об окончании государственно-служебных отношений, например: увольнение со службы по собственному желанию (по собственной инициативе) до истечения срока контракта; в связи с признанием служащего аттестационной комиссией не соответствующим

занимаемой должности; за нарушения (однократное или грубое) служебной дисциплины; в связи с переводом в другой государственный орган. Административный акт (приказ) об увольнении государственного служащего (прекращении государственно-служебных отношений) издается руководителем (начальником) государственного органа.

Государственная служба прекращается при увольнении государственного служащего, в том числе в связи с выходом на пенсию. Помимо оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о труде, увольнение государственного служащего может быть осуществлено по инициативе руководителя государственного органа в случаях:

- 1) достижения им предельного возраста, установленного для замещения государственной должности государственной службы;
- 2) прекращения гражданства Российской Федерации;
- 3) несоблюдения обязанностей и ограничений, установленных для государственного служащего настоящим Федеральным законом;
- 4) разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;

1. 7 Лекция № 7(1 час).

Тема: «Организационно-правовые основы военной службы»

1.7.1 Вопросы лекции:

1. Военная служба как вид государственной службы.
2. Система комплектования Вооружённых Сил РФ.
3. Порядок прохождения военной службы.
4. Основы правового статуса военнослужащего.

1.7.2 Краткое содержание вопросов

1. Военная служба как вид государственной службы.

Военная служба - вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства.

Она имеет высокую значимость для всего общества. К ней применимы следующие общие принципы государственной службы в Российской Федерации:

- федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- законность;
- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;
- равный доступ граждан к государственной службе;
- единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;
- взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;
- открытость государственной службы и ее 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.

Важной особенностью военной службы является обязательное принятие военной присяги каждым гражданином, впервые зачисленным на службу. После ее принятия военнослужащий приобретает полный объем своих служебных прав и обязанностей. Нарушение военной присяги влечет за собой дисциплинарную или уголовную ответственность.

Например, за самовольное оставление части военнослужащий может быть привлечен к уголовной ответственности, тогда как за сходное нарушение другие государственные служащие несут более мягкое наказание. Это свидетельствует об особой значимости военной службы.

Военная служба связана с риском для жизни военнослужащего и ответственностью за жизнь других людей. Она требует от военнослужащих не просто исполнительности, как в других видах государственной службы, а беспрекословности подчинения требованиям командиров (начальников) в любых условиях. Для военнослужащих устанавливаются особая форма одежды и знаки различия. В соответствии с законом они имеют право на хранение, ношение, применение и использование оружия.

Эти и другие особенности военной службы определяют статус военнослужащих, предъявляют к ним повышенные требования, ограничивают ряд их прав и свобод. В связи с особым характером обязанностей, возложенных на военных, им предоставляются льготы, гарантии и компенсации.

Прохождение военной службы заключается в повседневном выполнении конкретных воинских обязанностей: участие в боевых действиях и выполнение задач в условиях вооруженных конфликтов, боевая подготовка и учеба, несение боевого дежурства (боевой службы), несение гарнизонной и внутренней службы, нахождение в служебной командировке, выполнение приказов и распоряжений командиров (начальников), оказание помощи органам внутренних дел по охране правопорядка, участие в предотвращении и ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф и т.п. Правовой основой военной службы являются Конституция Российской Федерации, Федеральные законы «О воинской обязанности и военной службе», «О статусе военнослужащих», Указы Президента РФ, Постановления Правительства России, приказы министра обороны, другие нормативные акты и документы. В соответствии с установленной организационной структурой Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также системой их штатных должностей существуют следующие формы военной службы: военная служба солдат, матросов, сержантов и старшин; военная служба прапорщиков и мичманов; военная служба офицеров.

Порядок прохождения военной службы прапорщиками и мичманами в Вооруженных Силах и других воинских формированиях регламентирован Положением о порядке прохождения военной службы, утвержденным Указом Президента РФ № 1237 от 16 сентября 1999 г.

Военную службу прапорщики и мичманы проходят только по контракту. Данная категория военнослужащих может состоять на военной службе до 45-летнего возраста, после чего подлежит увольнению в запас. Если же прапорщики (мичманы) владеют одной из военно-учетных специальностей по специальному перечню, то с ними по необходимости и с их согласия может быть продлен контракт на основании существующего законодательства.

На военную службу по контракту в качестве прапорщиков и мичманов принимаются лица

в возрасте от 18 до 40 лет, в добровольном порядке на срок не менее 5 лет при первом заключении контракта. Последующие контракты могут заключаться на срок 3, 5 или 10 лет, а также на меньший срок до наступления предельного возраста пребывания лица на военной службе.

Военнослужащий, достигший предельного возраста пребывания на военной службе, для заключения нового контракта подает по команде рапорт должностному лицу, имеющему право принимать решение о заключении контракта с указанным военнослужащим не менее чем за шесть месяцев до истечения срока действующего контракта. При этом прапорщик или мичман может быть направлен для прохождения военно-врачебной комиссии.

Ее заключение должно поступить должностному лицу, имеющему право принимать решение о заключении контракта, не менее чем за четыре месяца до окончания срока военной службы указанного военнослужащего.

В случае принятия соответствующим должностным лицом решения о заключении контракта с военнослужащим, достигшим предельного возраста пребывания на военной службе, и о сроке его действия указанный контракт подписывает командир (начальник), которому предоставлено это право.

К гражданам, поступающим на военную службу в качестве прапорщиков и мичманов, предъявляются определенные требования. Прежде всего они должны обязательно пройти медицинское освидетельствование.

Кроме годности по медицинским показаниям поступающий на военную службу должен соответствовать требованиям по общеобразовательному цензу, уровню профессиональной подготовки, морально-психологическим качествам, требованиям по выполнению нормативов физической подготовки.

Лицам, принимаемым на военную службу в качестве прапорщиков или мичманов, присваиваются соответствующие первичные воинские звания прапорщика или мичмана.

Очередное воинское звание старший прапорщик (старший мичман) присваивается прапорщикам и мичманам, находящимся на должностях, подлежащих комплектованию старшими прапорщиками (старшими мичманами) или офицерами и прослужившими в предыдущем воинском звании три года. Присвоение прапорщикам и мичманам очередных воинских званий досрочно, а также на одну ступень выше воинского звания, предусмотренного для занимаемой штатной должности, но не выше воинского звания старший прапорщик (старший мичман), производится в соответствии со статьей 28 Дисциплинарного устава ВС РФ. При этом очередное воинское звание старший прапорщик или старший мичман может быть присвоено досрочно за особые личные заслуги, если оно предусмотрено штатным расписанием.

Во время отбывания военнослужащим наказания в виде ограничения по военной службе или его ареста ему не может быть присвоено очередное воинское звание. Время отбывания наказания в виде ограничения по военной службе или ареста не засчитывается в срок военной службы.

Гражданам, пребывающим в запасе, очередное воинское звание может быть присвоено после прохождения ими военных сборов и сдачи зачетов.

Прапорщики и мичманы могут быть лишены воинского звания только по приговору суда за умышленное совершение ими преступления. А восстановление в звании допускается лишь после снятия с них судимости или ее погашения.

Назначение прапорщиков и мичманов на должность производится приказом командира воинской части. Прапорщики и мичманы, имеющие высшее или среднее специальное образование, могут назначаться на вакантные офицерские должности. В таких случаях их назначение производится приказами командиров и начальников, имеющих на это право.

Однако по прибытии офицеров на эти должности прапорщики и мичманы вновь переводятся на свои прежние должности.

Прапорщики и мичманы освобождаются от занимаемой воинской должности в случае

назначения их на новую воинскую должность, перевода, прикомандирования, увольнения с военной службы, а также в связи с другими обстоятельствами, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

Военным законодательством установлен порядок перемещения прапорщиков и мичманов из одной воинской части в другую, а также на высшие, равные и низшие должности внутри части.

Перемещение их из одной воинской части в другую производится по следующим основаниям: по их ходатайствам по истечении срока, на который они приняты на службу, при наличии уважительных причин; по состоянию здоровья, если по заключению военно-врачебной комиссии выполнение ими обязанностей по занимаемой должности в данной местности противопоказано; по семейным обстоятельствам, когда членам семьи прапорщика или мичмана по заключению военно-врачебной комиссии проживание по месту его службы противопоказано; в связи с проведением организационных мероприятий, когда по месту службы нет вакантных должностей, соответствующих специальности, уровню подготовки или имеющемуся опыту работы прапорщика, мичмана.

Перемещение прапорщиков и мичманов на равные должности производится при служебной необходимости, на высшие - в порядке продвижения по службе. Перемещение их на низшие должности производится: при сокращении штатов; по состоянию здоровья в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии; по служебному несоответствию; в порядке дисциплинарного взыскания; по возрасту или по семейным обстоятельствам.

В последующем лица, перемещенные на низшие должности, с учетом их морально-деловых качеств и состояния здоровья могут быть назначены на ранее занимаемые ими должности.

Прапорщики и мичманы в случае несоответствия занимаемой ими должности по состоянию здоровья или морально-деловым качествам могут быть уволены с военной службы по решению командования. Они могут быть переведены к новому месту военной службы из одной воинской части в другую в следующих случаях: по служебной необходимости; в порядке продвижения по службе; по состоянию здоровья в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии; по семейным обстоятельствам по личной просьбе; по личной просьбе; в связи с организационно-штатными мероприятиями; в связи с плановой заменой; в связи с зачислением в военно-учебное заведение; в связи с отчислением из военно-учебного заведения; если военнослужащий, которому назначено наказание в виде ограничения по военной службе с учетом характера совершенного преступления, не может быть оставлен в должности, связанной с руководством подчиненными.

Военнослужащий, проходящий военную службу по контракту, может быть переведен к новому месту военной службы по служебной необходимости с назначением на равную воинскую должность.

Его перевод к новому месту военной службы с назначением на равную воинскую должность производится без его согласия, за исключением следующих случаев: при невозможности прохождения военной службы в местности, куда он переводится, в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии; при невозможности проживания членов его семьи в местности, куда он переводится, в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии; при необходимости постоянного ухода за проживающими отдельно отцом, матерью, родным братом, родной сестрой, бабушкой, бабушкой или усыновителем, не находящимися на полном государственном обеспечении и нуждающимися в соответствии с заключением органа государственной службы медико-социальной экспертизы по их месту жительства в постоянном постороннем уходе (помощи, надзоре).

Если при переводе военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, к

новому месту военной службы меняется место жительства его семьи, а жена (муж) этого военнослужащего также проходит военную службу по контракту, то одновременно с принятием решения о переводе военнослужащего к новому месту военной службы решается вопрос о переводе в данную местность его жены (мужа). При невозможности одновременного назначения супругов-военнослужащих на воинские должности в пределах одного населенного пункта (гарнизона) и в случае отказа от увольнения с военной службы одного из них перевод к новому месту военной службы не производится.

Военнослужащий в случае перевода к новому месту военной службы направляется туда после сдачи дел и освобождения от воинской должности, но не позднее чем через месяц со дня получения воинской частью приказа или письменного извещения о его переводе, кроме случаев, когда он находится в отпуске, командировке или на лечении. Во время отбывания ареста осужденный военнослужащий не может быть переведен к новому месту военной службы. Плановой замене подлежат военнослужащие, проходящие военную службу по контракту в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, а также в воинских частях, находящихся за пределами Российской Федерации. Замена военнослужащих, проходящих военную службу в местностях, где установлен срок военной службы, производится не позднее истечения срока, установленного для службы в перечисленных местностях.

Им право выбора места дальнейшего прохождения военной службы не предоставляется. По решению соответствующего должностного лица военнослужащий может быть назначен на равную или высшую воинскую должность. Военнослужащий, проходящий военную службу в местности, где установлен срок военной службы, может отказаться от плановой замены и продолжить службу в указанной местности. В этом случае дополнительный срок прохождения военной службы должен устанавливаться по согласованию с ним и составлять не менее одного года. Военнослужащий с его согласия может быть переведен из местности, где установлен меньший срок военной службы, в местность, где установлен больший срок военной службы.

Перевод военнослужащих в порядке плановой замены в местности, где установлен иной срок военной службы, производится: на высшие воинские должности - с их согласия, на равные воинские должности - без их согласия. Указанный перевод военнослужащих производится не менее чем за один год до истечения срока их военной службы (срока контракта), а также (без их согласия) не менее чем за три года до достижения ими предельного возраста пребывания на военной службе. Без согласия военнослужащих их повторное направление в местности, где установлен срок военной службы, ранее чем через три года не допускается. Важным элементом прохождения военной службы прапорщиками и мичманами является увольнение их с военной службы. В соответствии с Федеральным законом оно производится по одному из следующих оснований: увольнение в запас; в отставку; увольнение с военной службы, если военнослужащему назначено наказание уголовного порядка. При этом военнослужащие увольняются по истечении срока военной службы или досрочно.

Военнослужащий подлежит увольнению с военной службы: по достижении предельного возраста пребывания на военной службе; по истечении срока контракта о прохождении военной службы; по состоянию здоровья; в связи с лишением воинского звания; в связи с назначением наказания в виде лишения свободы; в связи с отчислением из военно-учебного заведения.

Военнослужащий, проходящий военную службу по контракту, может быть досрочно

уволен с военной службы: в связи с организационно-штатными мероприятиями; в связи с переходом на службу в органы внутренних дел Российской Федерации; в связи с невыполнением им условий контракта; в связи с отказом в допуске к государственной тайне; в связи с назначением наказания в виде лишения свободы условно; по собственному желанию.

Военнослужащий, проходящий военную службу по контракту, имеет право на досрочное увольнение с военной службы: в связи с нарушением условий контракта в отношении военнослужащего; по состоянию здоровья; по семейным обстоятельствам; в связи с осуществлением полномочий члена Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации; в связи с избранием депутатом. Досрочное увольнение прапорщиков (мичманов) в соответствии со статьей 67 Дисциплинарного устава ВС РФ производится командующим армией, должностными лицами, ему равными и выше. Должностные лица, имеющие право увольнения военнослужащих с военной службы, могут пользоваться этим правом лишь в отношении военнослужащих, находящихся в их прямом подчинении.

При наличии у военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, нескольких оснований для увольнения с военной службы он увольняется по избранному им основанию.

Вопрос №2 Система Комплектования Вооруженных Сил РФ.

Как известно, комплектование армии и флота личным составом является необходимым условием для того, чтобы обеспечить военную безопасность России от внешних угроз и ведущим направлением строительства Вооруженных Сил Российской Федерации. Исследования нормативных правовых актов по вопросам военного строительства дают возможность сделать выводы о том, что в военном законодательстве отсутствует четкое определение понятию «комплектование Вооружённых Сил личным составом». Существует определение, обоснование юридически, в котором под комплектованием понимается система увеличения численности Вооружённых Сил и других формирований, которая установлена государством и регулируется нормами военного права, а также подготовка военно-обученных контингентов запаса. В широком смысле комплектование Вооруженных Сил - это система обеспечения войск личным составом, военной техникой и вооружением, а также другими материальными средствами, и в мирное, и в военное время.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сформулировать более полное определение. Комплектование Вооруженных Сил Российской Федерации – это совокупность принципов, способов, условий и порядка обеспечения армии и флота военнослужащими, установленная действующим военным законодательством, мероприятий, проводимых государством по удовлетворению потребностей и нужд вооружённых сил в личном составе и материальных средствах в мирное и военное время, подготовки граждан к военной службе, их военного обучения, а также нахождения в запасе военно-обученных ресурсов в интересах развёртывания мобилизации.

Система комплектования Вооруженных сил включает в себя следующие элементы:

правовые основы комплектования;

условия комплектования;

принципы комплектования;

способы комплектования;

порядок подготовки граждан к военной службе;

сроки военной службы и нахождения в запасе;

порядок подготовки военных кадров в процессе военной службы;

порядок создания запаса военно-обученных людских ресурсов и другие аспекты.

К нормативным правовым актам, которые устанавливают основы комплектования Вооруженных Сил РФ, относятся: Конституция Российской Федерации, федеральные

законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации в сфере военного права. Основным законом считается Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», который осуществляет правовое регулирование в области воинской обязанности и военной службы.

Комплектование Вооружённых Сил Российской Федерации военными служащими происходит на основе принципов и способов комплектования, принятых в России. Под принципами комплектования понимается порядок комплектования, установленный нормами права, который осуществляется исходя из места жительства призываемых военными служащими на военную службу и проходящих военную службу на контрактной основе, то есть добровольно, а также места постоянной дислокации войск.

На основе современных военно-научных работ можно выделить три основных принципа комплектования военной организации России:

- 1) экстерриториальный;
- 2) территориальный;
- 3) смешанный.

Экстерриториальный принцип комплектования военной организации подразумевает под собой комплектование войск из населения различных регионов страны. Данный принцип на практике чаще всего используют государства, являющиеся федерациями по форме своего государственного устройства, а также многонациональными с дифференцируемой плотностью населения в различных регионах, имеющие внушительную численность военными служащими за пределами располагаемой территории государства.

Территориальный принцип комплектования представляет собой процедуру организации войск из населения той местности, где размещены комплектуемые воинские части. Данного принципа придерживаются многие государства, прежде всего те, в которых население скорее мононациональное, чем многонациональное, а население равномерно распределено по территории государства. В данном случае формирование войск происходит на добровольной основе, и государство не ставит перед собой целью поиск значительной численности военными служащими за пределами располагаемой территории. Территориальный принцип предпочтительнее и с моральной точки зрения вопроса благодаря тому, что военными служащими, которые проходят военную службу по месту их жительства, гораздо сильнее ощущают психологическую поддержку близких и родных, и лучше обеспечены в материально бытовом плане.

Смешанный принцип комплектования сочетает в себе черты как экстерриториального, так и территориального принципов.

В современном мире многие страны придерживаются территориального принципа комплектования Вооружённых Сил. В первую очередь это обусловлено тем, что данный принцип позволяет в меньшей степени расходовать денежные средства из бюджета на формирование воинских частей, так как большую часть расходов берут на себя руководства районов, в которых происходит комплектование. В первую очередь к таким странам можно отнести страны Восточной Европы: Литву, Словакию, Беларусь и другие государства. Казахстан в целях экономии материальных средств также перешел на территориальный принцип. Для формирования полков сухопутных войск Великобритании придерживается территориально-полкового метода комплектования, это означает, что полки комплектуются в соответствии с территориально-региональным делением страны. Перевод США в 1981 году на комплектование войск по данному принципу имел своей целью поддержку так называемого «локального патриотизма» для поддержки высокого морально-психологического настроения военными служащими. До этого периода в Соединенных Штатах использовался экстерриториальный метод.

Касаясь вопроса России, то в соответствии с подпунктом 1 пункта 2 статьи 12 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», а также пунктом 4 Руководства по комплектованию Вооружённых Сил Российской Федерации солдатами, матросами, сержантами и старшинами (Приложение к приказу Министра обороны

Российской Федерации от 16 января 2001 г. № 30) комплектование войск осуществляется по экстерриториальному принципу. Но несмотря на это в военном законодательстве есть исключения. Так на граждан, которые поступают на военную службу на добровольной основе (контрактная система), данный приказ не распространяется, и военнослужащие проходят военную службу по месту своего постоянного проживания. Из-за тенденции роста дефицита жилья для семей военнослужащих, прибывающих из других регионов для прохождения воинской обязанности, наблюдается устремление к комплектованию воинских частей прапорщиками и офицерами по территориальному принципу.

В прошлом Россия также имела опыт принципа локальной организации войск. В ходе военной реформы 1924 – 1925 годов были созданы территориальные части, которые комплектовались по территориальному принципу и состояли из постоянного и переменного состава, которые проходили ежегодные краткосрочные сборы. Это позволило заметно сократить материальные расходы в межвоенный период. Однако данный принцип имел свои недостатки: география размещения войск не соответствовала потребностям страны, а уровень развития данных территориальных частей был достаточно отсталым – ощущалась нехватка необходимой техники, уровень дисциплины и порядка заметно уступал. Поэтому к 1939 году, когда потребовалось наличие высоко дисциплинированной мобильной армии, от данного принципа комплектования отказались. Исходя из вышесказанных положений, в Российской Федерации сложился смешанный способ комплектования Вооруженных Сил, который базируется на чертах как экстерриториального, так и территориального. Однако в законодательстве не предусмотрен данный принцип, поэтому было бы целесообразно внести изменения в закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» с указанием на то, что комплектование в Российской Федерации производится по смешанному принципу: гражданами, добровольно поступающими на военную службу – путём заключения контракта о прохождении военной службы, а гражданами, призываемыми на военную службу – по экстерриториальному принципу.

3. Порядок прохождения военной службы

ПОЛОЖЕНИЕ

о порядке прохождения военной службы

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Общие положения о прохождении военной службы

1. Положение о порядке прохождения военной службы определяет порядок прохождения гражданами Российской Федерации военной службы по призыву и в добровольном порядке (по контракту) в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, предусмотренных Федеральным законом "О воинской обязанности и военной службе" (далее именуется - Федеральный закон), в мирное время, порядок заключения контракта о прохождении военной службы (далее именуется - контракт) и прекращения его действия, а также другие вопросы, которые в соответствии с федеральными законами относятся к сфере его регулирования.

Особенности прохождения военной службы в период проведения мобилизации, при введении чрезвычайного положения, военного положения и в военное время определяются федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

2. Прохождение военной службы включает в себя назначение на воинскую должность, присвоение воинского звания, аттестацию, увольнение с военной службы, а также другие обстоятельства (события), которыми в соответствии с Федеральным законом, другими федеральными законами и настоящим Положением определяется служебно-правовое положение военнослужащих.

3. Прохождение в Российской Федерации военной службы осуществляется в

соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом, другими федеральными законами, настоящим Положением, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области военной службы и статуса военнослужащих а также с международными договорами Российской Федерации в указанной области.

4. Военнослужащие, являющиеся судьями военных судов, сотрудниками аппаратов военных судов, а также сотрудниками военной прокуратуры, проходят военную службу в соответствии с Федеральным законом и настоящим Положением с учетом особенностей, установленных

законодательными актами, регламентирующими деятельность военных судов и военной прокуратуры.

1. 8 Лекция № 8 (1 час).

Тема: «Организационно-правовые основы правоохранительной службы»

1.8.1 Вопросы лекции:

1. Организация основ правоохранительной службы.
2. Реализация статуса служащего правоохранительной службы
3. Механизм прохождения правоохранительной службы.

1.8.2 Краткое содержание вопросов

1. Понятие, основные признаки и классификация правоохранительной деятельности в Российской Федерации.

Проблемами прав и свобод человека, обеспечением правопорядка и законности, охраной интересов организаций и предприятий, борьбой с различными правонарушениями и преступностью занимаются все государственные, муниципальные органы, многие общественные организации. Однако существуют такие органы, которые призваны заниматься исключительно деятельностью в сфере охраны права. Эти, в основном только государственные органы, и называются правоохранительными. Они создаются и существуют для того, чтобы реализовывать основную задачу государства - охрану и защиту прав человека, законных интересов организаций и общества в целом.¹

Для того чтобы можно было выделить из большого числа государственных органов правоохранительные, чтобы четче сформулировать их предназначение и определить их круг, в юридической науке и практике выработали понятие "правоохранительная деятельность". Это понятие четко не сформулировано ни в одном из законов РФ. Поэтому для формулировки понятия «правоохранительная деятельность», необходимо обозначить ряд ее основных признаков:

1) правоохранительная деятельность осуществляется с помощью мер юридического воздействия. Главным образом, правоохранительную деятельность от любой другой отличает возможность, и необходимость применения различных мер юридического принуждения. Все меры принуждения, применяемые при осуществлении правоохранительной деятельности, должны быть регламентированы в законе. Условно все меры юридического принуждения, которые применяют в своей деятельности правоохранительные органы можно разделить на виды. Это меры юридической ответственности (уголовной, административной, дисциплинарной, имущественной); меры пресечения (как правило, они применяются к лицам, обвиняемым в совершении преступления: подписка о невыезде, заключение под стражу и другие). Также к мерам

юридического принуждения относятся меры предупредительно - обеспечительного характера (например, наложение ареста на банковский счет, обыск и другие);

2) правоохранительная деятельность (ее содержание, органы и лица, которые ее осуществляют) должна основываться на законе или ином нормативном документе. Данный признак имеет два аспекта:

а) конкретный государственный орган, занимающийся правоохранительной деятельностью, должен быть предусмотрен в каком-либо законе или нормативном акте (в Конституции РФ, в федеральном законе, в специальном положении, указе и т.д.);

б) меры юридического воздействия (которые всегда применяются в ходе правоохранительной деятельности) должны соответствовать нормам закона или другого нормативного акта;

3) правоохранительную деятельность могут осуществлять, как правило, только специальные государственные органы, которые для этого созданы и уполномочены государством, заниматься данной деятельностью. Существуют даже жесткие критерии отбора лиц для работы в этих органах. Образование, структура и деятельность правоохранительных органов четко определена нормативным актом;

4) правоохранительная деятельность реализуется на практике с соблюдением строгих процедур (различных, но всегда определяемых законом). Четкая, установленная нормативными актами процедура характерна для любого органа, занимающегося правоохранительной деятельностью. Особенно строгая процедура характерна для деятельности органов и должностных лиц, осуществляющих производство по уголовным делам;

5) правоохранительная деятельность делится на виды в зависимости от конкретных целей, способов, методов и приемов, применяемых при ее осуществлении. Перечень этих видов может быть различным, в зависимости от того, какой критерий положен в основу классификации, также многое зависит от мнения ученого, который данную классификацию составляет.

6) Целью правоохранительной деятельности является охрана и защита прав и интересов граждан, законных интересов организаций и предприятий, общества и государства, обеспечение безопасности, правопорядка и законности. Охрана направлена на права трех основных объектов: личности, общества, государства.

Таким образом, рассмотрев основные признаки правоохранительной деятельности в совокупности, можно вынести определение правоохранительной деятельности. Правоохранительная деятельность - это деятельность специальных государственных органов, которая осуществляется путем применения мер юридического воздействия в соответствии с законом, с целью охраны и защиты прав и интересов граждан, организаций и предприятий, общества и государства, обеспечения безопасности, правопорядка и законности.²

2. Правовые основы правоохранительной деятельности в Российской Федерации

Нормативные акты, регулирующие деятельность государственных органов, в том числе и органов правоохранительных, дифференцированы по своей юридической природе, времени и сферам действия, уровню, адресатам и субъектам, их применяющим, характеру, содержанию, направленности и степени регулятивного воздействия. Однако до сих пор в России отсутствует нормативный акт, определяющий, что такое правоохранительная деятельность, правоохранительные органы и какие государственные и негосударственные органы можно отнести к числу правоохранительных.

Так как рассмотреть все нормативные акты в пределах данной статьи физически невозможно, автор ограничится теми из них, которые регламентируют как деятельность правоохранительной системы в целом, так и деятельность судебной системы, прокуратуры, Министерства внутренних дел и Федеральной службы исполнения

наказаний.

Их можно классифицировать по различным основаниям. Выберем в качестве классификатора юридическую силу нормативных актов. Тогда систему законов и подзаконных актов, составляющих правовую основу организации и функционирования правоохранительных органов, можно представить следующим образом:

1. Международные правовые акты, подписанные и ратифицированные Россией.
2. Конституция и федеральные законы Российской Федерации.
3. Подзаконные акты федерального уровня (указы Президента РФ, постановления правительства РФ, нормативные акты Государственной думы).
4. Межведомственные и ведомственные нормативные акты (приказы, наставления, инструкции, уставы и т. п.).
5. Локальные нормативные акты (решения и распоряжения руководителей местных подразделений правоохранительных органов).

Принимая во внимание, что в последнее время участились случаи нарушения сотрудниками милиции законности и служебной дисциплины, которые вызывают обоснованную негативную реакцию в обществе и умаляют авторитет власти, Президент РФ издал указ от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации». В нем говорится, что существующая структура органов внутренних дел Российской Федерации, организация их деятельности, кадровое, финансовое, материально-техническое обеспечение милиции не отвечают современным требованиям и нуждаются в модернизации.

Федеральная служба исполнения наказаний Министерства юстиции РФ (ФСИН России) в своей деятельности руководствуется в основном двумя указами Президента РФ – от 13.10.2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» и № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний».

В соответствии с последним из них Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания. ФСИН России подведомственна Минюсту России.

Следующую строчку в перечне рассматриваемых нормативных актов займут постановления Правительства Российской Федерации. Так же как законодательный орган и Президент, Правительство РФ правомочно утверждать нормативные акты в виде положений о министерствах, ведомствах и о других структурах.

Подзаконными нормативными актами деятельность судебной системы практически не регулируется. В отношении же прокуратуры постановлениями правительства устанавливаются второстепенные вопросы в работе этого органа, например, финансирование ее работников.

Гораздо более широкий спектр вопросов регулируется постановлениями Правительства в деятельности МВД России: проведение технического осмотра транспортных средств, организации частной охранной и сыскной деятельности и ряд других проблем, не имеющих прямого отношения к исследуемой теме.

Уголовно-исполнительный кодекс делегирует Правительству РФ полномочия по принятию многих правовых актов в сфере исполнения уголовных наказаний: об уголовно-исполнительных инспекциях, о форме одежды осужденных к лишению свободы; перечень технических средств надзора и контроля и порядок их использования; минимальные нормы питания и материально-бытового обеспечения осужденных.

Среди многочисленных приказов министра юстиции, регулирующих деятельность

уголовно-исполнительной системы в ракурсе изучаемой темы, обращают на себя внимание приказы, утверждающие Правила внутреннего распорядка. Они на основании Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации регламентируют и конкретизируют соответствующие вопросы деятельности воспитательных колоний, исправительных колоний, лечебных исправительных учреждений, лечебно-профилактических учреждений, тюрем и следственных изоляторов в целях создания наиболее благоприятных возможностей для реализации предусмотренных законом порядка и условий содержания под стражей, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, исполнения и отбывания наказания в виде лишения свободы, обеспечения изоляции, охраны прав, законных интересов подозреваемых, обвиняемых и осужденных.

Обобщая вышесказанное, можно дать определение: правовые основы правоохранительной деятельности – это система общеобязательных социальных норм (правил поведения), установленных мировым сообществом, а также государством и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе исполнения правоохранительными органами своих функций.

В качестве итогов напрашиваются следующие выводы:

1. Проблемы правоохранительной деятельности в законодательстве Российской Федерации напрямую не регулируются.
2. В свете современного реформирования ряда правоохранительных органов в России и необходимости усиления контроля за их деятельностью со стороны гражданского общества видится необходимым и своевременным решение правовых и организационных вопросов функционирования правоохранительной системы путем принятия соответствующего Федерального закона, который условно можно назвать «О правоохранительной деятельности в Российской Федерации».³

3. Правоохранительная служба как вид государственной службы

Правоохранительная служба – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

Правоохранительная служба характеризуется тем, что она осуществляется не любыми способами, а лишь с помощью юридических мер воздействия. К ним принято относить меры государственного принуждения, регламентируемые законом. Среди мер юридического воздействия важное место отводится мерам предупреждения противоправных действий, их профилактике, допускаемой лишь в установленных законом пределах.

Следующим признаком правоохранительной службы является то, что применяемые в ходе ее осуществления юридические меры воздействия должны строго соответствовать предписаниям закона. Только закон может служить основанием применения конкретной меры воздействия и четко определять ее содержания.

Характерным для правоохранительной службы является и то, что государственные служащие правоохранительных органов реализуют свои полномочия в установленном законом порядке, с соблюдением определенных процедур.

Не менее важным признаком правоохранительной службы является и то, что она может осуществляться лишь в специально уполномоченных государственных органах, комплектуемых соответствующим образом подготовленными служащими – по большей части юристами. Организация и деятельность таких государственных органов детально и

всесторонне регламентируются в законодательном порядке, в том числе путем установления особых процедурных (процессуальных) правил для решения наиболее ответственных вопросов. Все это в совокупности направлено на обеспечение оперативности, обоснованности, законности и справедливости, принимаемых служащими правоохранительных органов решений о применении юридических мер воздействия, направленных на охрану права от уже допущенных или предполагаемых нарушений.⁴

Правоохранительная деятельность осуществляется как государственными служащими правоохранительной службы, так и военнослужащими. В частности, правоохранительная служба может осуществляться в органах федеральной службы безопасности, федеральной службе по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органах внутренних дел, прокуратуре, органах юстиции, органах уголовно-исполнительной системы.

Служба в органах внутренних дел строится в соответствии с принципами законности, уважения и соблюдения прав и свобод личности и гражданина, гуманизма, гласности, подконтрольности и подотчетности сотрудников органов внутренних дел соответствующим органам государственной власти и управления, соблюдения служебной дисциплины, справедливого вознаграждения за труд, продвижения по службе по результатам труда, с учетом способностей и квалификации.

Правовую основу службы в органах внутренних дел составляют Конституция Российской Федерации, законы и иные правовые акты Российской Федерации, конституции, законы и иные правовые акты республик в составе Российской Федерации, правовые акты автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт - Петербурга, нормативные акты Министерства внутренних дел Российской Федерации, акты органов местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, настоящее Положение и индивидуальный контракт о службе в органах внутренних дел (контракт).

Сотрудник органов внутренних дел выполняет обязанности и пользуется правами в пределах своей компетенции по занимаемой должности в соответствии с действующим законодательством, Присягой, настоящим Положением и контрактом.

При исполнении служебных обязанностей сотрудник органов внутренних дел находится под защитой государства. Никто, кроме органов и должностных лиц, прямо уполномоченных на то законом, не вправе вмешиваться в его деятельность. При получении приказа или указания, явно противоречащего закону, сотрудник органов внутренних дел обязан принять меры к исполнению закона.

Отмена или изменение решения, принятого сотрудником органов внутренних дел при осуществлении служебных обязанностей, сами по себе не влекут его ответственности, если они не явились результатом преднамеренного нарушения закона.

Сотрудник органов внутренних дел в своей служебной деятельности руководствуется требованиями законов и не может быть ограничен решениями политических партий, общественных объединений и массовых общественных движений, преследующих политические цели.

1. 9 Лекция № 9(1час).

Тема: «Муниципальная служба: основные категории и история развития»

1.9.1 Вопросы лекции:

1. Понятие, задачи, функции и принципы муниципальной службы в Российской Федерации.

2. Должности муниципальной службы: понятие и классификация.

1.9.2 Краткое содержание вопросов

1. Понятие, задачи, функции и принципы муниципальной службы в Российской Федерации.

Понятие «муниципальной службы» сравнительно новое для нашего законодательства. Понятие, виды, содержание муниципальной службы напрямую связаны с пониманием и законодательным установлением местного самоуправления и системы его органов.

В годы существования СССР о муниципальной службе не говорили. Но на уровне местного управления в то время работали государственные служащие, выполнявшие специфические функции, но не имевшие специального наименования, то есть это были «государственные служащие местных органов государственной власти».

После принятия в 90-х годах новых законов, устанавливающих систему местного самоуправления, встает вопрос и о служащих, работающих в органах местного самоуправления, об их правовом статусе и особенностях функционирования и прохождения службы. Принимаемые органами местного самоуправления нормативно-правовые акты фиксируют и правовой статус муниципальных служащих.

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, ибо в нем не было необходимости: служащие местных органов государственной власти местных Советов и исполнительных комитетов – являлись государственными служащими.

Государственный служащий и муниципальный служащий рассматривались как равнозначные понятия. Согласно такому взгляду муниципальный служащий – это государственный служащий, работающий в органе местного самоуправления.

Статьей 2 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальная служба определяется как профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы.

С содержательной точки зрения, профессиональная деятельность муниципальных служащих связана с выполнением исполнительно–распорядительных, административных, информационно–аналитических и других функций.

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.

Муниципальная служба является сложным социально–правовым институтом. Этот институт представляет собой систему правовых норм, регламентирующих права и обязанности, ограничения, запреты, стимулирование, ответственность служащих, порядок возникновения и прекращения служебных отношений. В нравственном аспекте – рассматривает этические основы муниципальной службы. Если говорить об отличии задач муниципальных служащих от задач государственных служащих, то оно заключается лишь в уровне (федеральный, региональный, местное самоуправление), то есть качественного отличия не существует, все направлено на улучшение благосостояния общества, удовлетворение общественных интересов.

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.

- 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 и другими муниципальными предприятиями, организациями, учреждениями. И наконец, важнейшая функция - осуществление полномочий органов государственной власти, переданные федеральными законами или законами субъекта Российской Федерации с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств.

Следовательно, 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.

Каждый под институт муниципальной службы, выполняет наряду с общими также специфические функции. Например, для подинститута аттестации муниципальных служащих характерны функции оценки, контроля, информирования и т.д. Главная функция права муниципальной службы состоит прежде всего в том, что бы обеспечить детальное, точное и определенное нормативное регулирование муниципально-служебных отношений.

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

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.

Принципы муниципальной службы установлены в ст.4 Федерального закона Российской Федерации от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Основными принципами муниципальной службы являются:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;
- 3) профессионализм и компетентность муниципальных служащих;
- 4) стабильность муниципальной службы;
- 5) доступность информации о деятельности муниципальных служащих;
- 6) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 7) единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;
- 8) правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;

9) ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

10) внепартийность муниципальной службы.

В качестве специальных принципов муниципальной службы можно выделить самостоятельность и независимость органов местного самоуправления от органов государственной власти в решении вопросов местного значения; принципа не вхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти.

Таким образом, муниципальная служба – это профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной. Депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления муниципальными служащими не являются.

2. Должность муниципальной службы: понятие и классификация

Должность муниципальной службы – должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

При составлении и утверждении штатного расписания органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования используются наименования должностей муниципальной службы, предусмотренные реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации.

Должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы:

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

Соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации с учетом квалификационных требований к соответствующим должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Высшие должности – заместитель главы муниципального образования, управляющий делами администрации, глава администрации района в городе;

Главные должности – начальник управления, отдела, службы, председатель комитета, глава администрации поселка, сельсовета, поселения;

Ведущие должности – заместитель начальника управления, отдела, службы, заместитель председателя комитета, начальник (заведующий) отдела (сектора) в составе управления, комитета, отдела, советник (консультант), пресс-секретарь;

Старшие должности – помощник, главный специалист, ведущий специалист;

Младшие должности – специалисты 1, 2 категории, просто специалисты.

Муниципальные должности подразделяются на два вида:

1) выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), а также замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов;

2) иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора.

Дискриминация граждан Российской Федерации в доступе к муниципальной службе запрещена. Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

На муниципальных служащих распространяется действие законодательства Российской Федерации о труде с особенностями, установленными Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

Муниципальные должности муниципальной службы устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с реестром муниципальных должностей муниципальной службы, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

В реестре муниципальных должностей муниципальной службы могут быть установлены муниципальные должности муниципальной службы для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего выборную муниципальную должность, которые замещаются муниципальными служащими путем заключения трудового договора на срок полномочий указанного лица.

Законами субъекта Федерации устанавливается соотношение муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы Российской Федерации с учетом квалификационных требований, предъявляемых к соответствующим должностям муниципальной и государственной службы.

В ч.1 статьи 10 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» дано определение понятия муниципального служащего, из которого следуют такие признаки, в совокупности характеризующие физическое лицо в качестве муниципального служащего, как:

Муниципальным служащим является гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными и региональными законами, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета. Лица, не замещающие муниципальные должности муниципальной службы и исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, не являются муниципальными служащими.

В силу прямого указания в ч.2 ст.1 Закона не являются муниципальными служащими депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, члены избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, с правом решающего голоса (лица, замещающие муниципальные должности).

Квалификационные разряды присваиваются муниципальным служащим по результатам квалификационного экзамена или аттестации и указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным требованиям, предъявляемым к муниципальным должностям муниципальной службы в соответствии с классификацией муниципальных должностей муниципальной службы.

Таким образом, муниципальная должность – это должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых согласно уставу муниципального образования, с

установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

1.10 Лекция № 10(1 час).

Тема: «Основы прохождения муниципальной службы в Российской Федерации»

1.10.1 Вопросы лекции:

1. Порядок поступления на муниципальную службу.
2. Порядок прохождения муниципальной службы.
3. Порядок прекращения муниципальной службы

1.10.2 Краткое содержание вопросов

1.Муниципальная служба: понятие, основные принципы построения и функционирования. Законодательство о муниципальной службе РФ

Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ установил, что «муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта)....».

Следуя логики законодателя, можно выделить основные признаки муниципальной службы:

- * профессиональный характер службы, означающий осуществление служебной деятельности непрерывно на основе специальных знаний и навыков;
- * профессиональная деятельность граждан (без указания гражданства)
- * осуществление профессиональной деятельности на постоянной бессрочной основе с заключением трудового договора (контракта);
- * осуществление профессиональной деятельности только на должностях муниципальной службы в органах местного самоуправления.

Таким образом, в понятие «муниципальная служба» в отличие от государственной службы законодатель не определяет «исполнение чьих полномочий» осуществляет муниципальный служащий, который к тому же может быть и гражданином другого государства, если у России с этим государством заключен двухсторонний договор.

Принципы муниципальной службы

Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ устанавливает следующие общие принципы организации и функционирования муниципальной службы:

1. Приоритет прав и свобод человека и гражданина. Этот принцип основывается на ст. 2 Конституции Российской Федерации, которая гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства».

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод, обжалование в суд решений и действий (бездействия) государственных и муниципальных органов, а также должностных лиц.

2. Равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего

3. Профессионализм и компетентность муниципальных служащих

Содержание рассматриваемого принципа заключается, в том, что

- * муниципальный служащий исполняет должностные обязанности на профессиональной основе за денежное вознаграждение;
- * служащий должен быть компетентным сотрудником органа местного самоуправления, качественно осуществляющим свои полномочия.

4. Стабильность муниципальной службы

Профессиональная стабильность и устойчивость служебного положения являются необходимыми условиями как в интересах органов местного самоуправления, так и в интересах муниципальных служащих.

5. Доступность информации о деятельности муниципальных служащих. Данный принцип имеет решающее значение для обеспечения конституционных установлений об участии граждан Российской Федерации в управлении делами государства и об обязанности органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц знакомить каждого с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Одной из важнейших гарантий прав граждан на доступ к информации о деятельности муниципальных служащих является возможность обжаловать решения и действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации, в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо в суд.

6. Взаимодействие с общественными объединениями и гражданами должно реализовываться в рамках функционирования различных звеньев политической системы российского общества и использования различных форм прямой демократии:

- * организационное и содержательное взаимодействие с политическими партиями и другими общественными объединениями;
- * информационное взаимодействие с гражданами в целях формирования высокого авторитета и престижа муниципальной службы, уважения к профессиональной деятельности служащих.

7. Единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы осуществляется посредством согласования статусов муниципальных должностей. Все муниципальные служащие подчинены минимуму общих правил, независимо от того, в каком муниципальном образовании они проходят службу.

8. Правовая и социальная защищенность муниципальных служащих обеспечивается тем, что установлены определенные правовые гарантии для муниципальных служащих (при понижении в должности или увольнении в связи с несоответствием замещаемой должности вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации, гарантии защиты персональных данных муниципального служащего).

9. Ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей

В ч. 1 ст. 27 Федерального закона № 25-ФЗ дано определение понятия дисциплинарного проступка муниципального служащего: «неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, влекущее применение следующих видов дисциплинарных взысканий:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям

Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий в отношении муниципальных служащих в отличие от государственных гражданских служащих определяется трудовым законодательством.

10. Внепартийность муниципальной службы политическая нейтральность служащих обеспечивается тем, что органы государственной власти и органы местного

самоуправления не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений. Структурные подразделения политических партий создаются и действуют только по территориальному признаку, не допускается их создание и деятельность в органах государственной власти и органах местного самоуправления (за исключением законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований).

Федеральный закон " Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ устанавливает систему правового регулирования муниципальной службы, включающую:

- федеральный закон, регулирующий требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы;
- законы субъектов Российской Федерации, принимаемые в соответствии с этим федеральным законом;
- уставы муниципальных образований.

Таким образом, правовую основу муниципальной службы в Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, а также Федеральный закон «О муниципальной службе» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ, другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Понятие "муниципальная служба"

Понятие "муниципальной службы" сравнительно новое для нашего законодательства. Понятие, виды, содержание муниципальной службы напрямую связаны с пониманием и законодательным установлением местного самоуправления и системы его органов.

В годы существования СССР о муниципальной службе не говорили. Но на уровне местного управления в то время работали государственные служащие, выполнявшие специфические функции, но не имевшие специального наименования, то есть это были "государственные служащие местных органов государственной власти".

С принятием в 1990-х годах новых законов, устанавливающих систему местного самоуправления, встает вопрос и о служащих, работающих в органах местного самоуправления, об их правовом статусе и особенностях функционирования и прохождения службы. Принимаемые органами местного самоуправления, нормативно-правовые акты фиксируют и правовой статус муниципальных служащих.

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, ибо в нем не было необходимости: служащие местных органов государственной власти - местных Советов и исполнительных комитетов - являлись государственными служащими.

Закон РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР" 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 году, установила, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Муниципальная служба является сложным социально-правовым институтом. Этот институт представляет собой систему правовых норм, регламентирующих права и обязанности, ограничения, запреты, стимулирование, ответственность служащих, порядок

возникновения и прекращения служебных отношений. В нравственном аспекте - рассматривает этические основы муниципальной службы. Если говорить об отличии задач муниципальных служащих от задач государственных гражданских служащих, то оно заключается лишь в уровне (федеральный, региональный, местное самоуправление), то есть качественного отличия не существует: все направлено на улучшение благосостояния общества, удовлетворение общественных интересов.

Муниципальная служба является механизмом реализации функций и задач органов местного самоуправления. Для их осуществления в муниципальной службе используются достижения различных наук - социологии управления, административного права, политологии, психологии управления, экономических и других наук. На этой основе складывается общая теория муниципальной службы, разрабатывающая пути осуществления этой службы как управленческой деятельности.

Существуют общие черты, характерные для муниципальной службы любой развитой страны:

- муниципальная служба в значительной степени интегрирована в государственный механизм, выполняет многие функции, имеющие общегосударственное значение;
- муниципальная служба функционирует, в конечном счете, под контролем центральной власти;
- исполнительские функции осуществляются профессионалами.

По ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации", под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе.

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

Одним из важнейших событий в развитии местного самоуправления стало принятие Федерального закона "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" © 8-ФЗ от 8 января 1998г., который установил общие принципы организации муниципальной службы и основы правового положения муниципальных служащих. В нем указано, что муниципальная служба Российской Федерации основана на следующих принципах:

- верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих;
- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия;
- самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий;
- профессионализм и 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, предъявляемых к муниципальной службе в Российской Федерации, а также учета исторических и иных местных традиций;
- правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;
- внепартийность муниципальной службы.

Указанные принципы взаимосвязаны. Однако каждый из них отражает определенную закономерность в организации муниципальной службы и деятельности муниципальных служащих.

Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

1. Предметом регулирования настоящего Федерального закона являются отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу граждан Российской Федерации, граждан иностранных государств - участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе (далее - граждане), прохождением и прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих.

2. Настоящим Федеральным законом не определяется статус депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, членов избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами (далее - избирательные комиссии муниципальных образований), с правом решающего голоса, поскольку указанные лица (далее - лица, замещающие муниципальные должности) не являются муниципальными служащими.

Статья 2. Муниципальная служба

1. Муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

2. Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель).

3. Представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

Статья 3. Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации

1. Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, а также настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (далее - законодательство о муниципальной службе), уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

2. На муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными настоящим Федеральным законом.

Статья 4. Основные принципы муниципальной службы

Основными принципами муниципальной службы являются:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;
- 3) профессионализм и компетентность муниципальных служащих;
- 4) стабильность муниципальной службы;
- 5) доступность информации о деятельности муниципальных служащих;
- 6) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 7) единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;
- 8) правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;

9) ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

10) внепартийность муниципальной службы.

Статья 5. Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации

Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации (далее - государственная гражданская служба) обеспечивается посредством:

- 1) единства основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы;
- 2) единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы;
- 3) единства требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;
- 4) учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и учета стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;
- 5) соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;
- 6) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.

1. 11 Лекция № 11(3 часа).

Тема: «Социально - правовой контроль на государственной и муниципальной службе»

1.11.1 Вопросы лекции:

1. Типы, виды и принципы социально-правового контроля.
2. Система социально-правового контроля.
3. Прокуратура как общегосударственный административный контроль.
4. Счетная палата как государственный финансовый контроль.

1.11.2 Краткое содержание вопросов

1. Типы, виды и принципы социально-правового контроля

Управленческий контроль (от фр. controle - проверка) есть проверка качества управленческой деятельности посредством сопоставления фактически достигнутых результатов этой деятельности с теми целями, которые были поставлены в нормативных актах при решении актуальных социальных проблем, а также с уровнем решения этих проблем. Управленческий контроль, как завершающая стадия при работе с государственными решениями, позволяет гражданским служащим не только выявлять, но и предупреждать отклонения, ошибки и недостатки, искать новые резервы и возможности.

С помощью управленческого контроля осуществляется служебное наблюдение за процессом выполнения государственного решения, выявляются результаты воздействия субъекта управления на объект управления. Выступая средством обратной связи, управленческий контроль даст управляющей подсистеме необходимую информацию о фактах запланированного или отклоняющегося поведения управляемой подсистемы.

Выявляя отклонения и их причины, контроль определяет необходимые пути корректировки дальнейшей управленческой деятельности, способствует выработке различных форм ее оптимизации.

Управленческий контроль технологически включает четыре основные фазы: учет достигнутых результатов; сравнение этих результатов с поставленными в управленческих актах целями; оценку уровня решения актуальной социальной проблемы; корректировку и оптимизацию дальнейшей управленческой деятельности.

На третью и четвертую фазы нередко не обращают внимания при проведении контроля, что является очевидным упущением. При этом эффективность (или качество) государственного управления определяется не простым соответствием фактических результатов запланированным целям, а именно тем, насколько эти результаты удовлетворяют социальные потребности при решении (снятии) актуальных социальных проблем. Чем быстрее и полнее решаются назревающие социальные проблемы, тем выше качество государственного управления.

Следует отметить, что в процессе ликвидации советской власти в стране были ликвидированы прежние системы государственного, партийного и народного контроля. Однако взамен новых систем контроля не было создано. Действенных структур с аналогичными полномочиями до последнего времени в России пока не было, и это чрезвычайно негативно сказывалось на состоянии государственного и социального управления. Отсутствие эффективного государственного и социального контроля способствовало нарастанию в государстве и других органах бюрократизма, фактов коррупции и вовлечению работников в мафиозные и другие криминальные структуры. Для преодоления данных явлений по Указу Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" и Федеральному закону от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации" необходимо в возможно сжатые сроки создать заново систему государственного и общественного контроля. Конечно, она должна учитывать новые политико-экономические реалии, всемерно содействовать повышению качества государственного и социального управления, быть надежной защитой против криминализации российского государства.

Контроль является неотъемлемой частью системы регулирования жизни общества. Его назначением является вскрытие отклонений от принятых государственных и социальных установлений. Социально-правовой контроль направлен на обнаружение нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии. Делается это с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, а в отдельных случаях привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем.

Разновидностью контроля является ревизия (лат. - пересмотр), которая представляет собой обследование хозяйственно-финансовой деятельности учреждения, предприятия или должностного лица с целью проверки правильности и законности их действий.

Социально-правовой контроль играет важную роль в современном обществе. На его организацию расходуются значительные ресурсы. Можно выделить два типа контроля: государственный и общественный (негосударственный, организуемый гражданским обществом). Государственный контроль осуществляется государством и его органами. Они в основном комплектуются гражданскими служащими. Общественный или негосударственный контроль осуществляется гражданским обществом и его органами. Причем общественный контроль за деятельностью политических руководителей и гражданских служащих также должен быть легитимным, узаконенным.

Оба типа контроля могут иметь различные формы или виды. Обычно выделяют шесть видов социально-правового контроля: предварительный и фактический, внутренний и внешний, формальный и исполнительский.

Предварительный контроль представляет собой проверку административных и финансовых документов, проводимую до получения информации об имевших место нарушениях. Контроль по факту (фактический) - это проверка, проводимая после получения информации о факте допущенного нарушения. Эффективный предварительный контроль является неотъемлемой частью надежной системы управления доверенными материальными и денежными средствами. Он может быть проведен высшим контрольным органом или другими контролирующими организациями.

Предварительная проверка, проводимая контрольным органом, имеет то преимущество, что позволяет предотвратить возможные нарушения до того, как они произошли. Однако ее недостатками являются перегрузка в работе контрольного органа и неопределенность в отношении ответственности перед законом. Проводит ли контрольный орган предварительную проверку или нет, зависит от законодательства, условий и требований к органам контроля в стране. Проведение ревизий по факту является прямой обязанностью контрольного финансового органа независимо от того, занимается он предварительной ревизией или нет.

Внутренние контрольные службы создаются внутри отдельных министерств. Они обязательно подчиняются руководителю организации, внутри которой создаются. Однако эти службы должны быть по возможности функционально и организационно независимыми внутри соответствующей организационной структуры. В отличие от них внешние ревизионные службы не являются частью организационной структуры проверяемых организаций. В качестве таковых обычно выступают Генеральная прокуратура РФ и Счетная палата РФ.

2. Система социально-правового контроля

В России пока идут дискуссии о возможной системе социально-правового контроля. Организовано множество в основном государственных контрольных органов как внешнего, так и внутреннего характера, которые, по мнению некоторых авторов, пока не объединяются в единую систему.

Некоторые авторы считают, что контроль является такой же ветвью государства, как законодательная, исполнительная и судебная власть. Но с таким подходом трудно согласиться. Создание единого органа, контролирующего все и вся, - вряд ли выполнимая задача в условиях современной экономической ситуации. Этот орган страдал бы гигантизмом, был бы весьма дорогостоящим и очень быстро утратил бы контакт с реальностью. И, кроме того, создание подобного органа, всесторонне занимающегося контролем и его координацией, не снимал бы отраслевой координации в системе исполнительной власти.

Другие авторы полагают, что инициативу по созданию системы государственного контроля должен взять на себя Президент страны. Такой подход к решению проблемы обеспечит функциональную независимость государственного контроля и позволит Президенту РФ получать непосредственно вето достоверную информацию о подконтрольных объектах с целью ее сопоставления, выявления причин противоречий между реальной действительностью и ее заданной моделью. Подобная информация, предоставленная государственным контролем, устранил перекосы в прогнозировании макроэкономических процессов.

Очевидно, государственный контроль в современных условиях нельзя организовать под главенством одного органа (пускай даже во главе с Президентом РФ). Слишком специфическими являются задачи контроля. К тому же контроль по своему характеру, как правило, исключает иерархию и соподчиненность всех контролирующих органов. В противном случае вместо противодействия усилению исполнительной власти, ее

неправомерным акциям мы бы получили один всеконтролирующий авторитарный орган этой власти.

Создание надежной системы государственного контроля, вероятно, должно ориентироваться на федеральную специфику нашей страны и то, что она состоит из 83 субъектов Федерации, равноценных в правовом отношении. Этот контроль не может претендовать на самостоятельную ветвь государственной власти или осуществляться каким-либо одним супергигантским государственным органом, так как контроль распространен везде и повсюду как в государстве, так и в гражданском обществе.

Несомненно, он должен характеризоваться многоступенчатостью, охватом как минимум трех ступеней: на организационном (в районных государственных органах, в различных учреждениях, на промышленных предприятиях), региональном (субъектов РФ) и федеральном уровнях. У нас уже сформировались два общих контрольных органа: Генеральная прокуратура РФ для контроля за исполнением законов и Счетная палата РФ для контроля в бюджетно-финансовой деятельности. Кроме того, отраслевой контроль осуществляют все федеральные службы.

Составляют ли они систему государственных контрольных органов в стране? Очевидно, что в России такой системы пока нет. По Конституции РФ, Федеральным законам от 17 января 1992 г. № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" и от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ "О счетной палате Российской Федерации", а также Указу Президента РФ "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" подобная система только спроектирована, но проблема в том, что мы пока еще в должной мере не отработали эти легитимные механизмы и как следует не овладели ими в своей государственной деятельности. Несомненно, эти механизмы должны быть как-то дополнены, в чем-то изменены, по как и в чем?

Определенную проблему здесь создает социальный настрой многих прокурорских работников. Среди них распространено мнение, что прокуратура не является элементом (частью) судебной власти. Вместе с тем по Конституции РФ и Федеральному закону "О прокуратуре Российской Федерации" прокуратура вполне определенно относится к судебной власти. Участие прокурора в судебном заседании является особым направлением прокурорской деятельности. Но прокуроры, задействованные в судах общей компетенции и арбитражных судах, очень нерегулярно принимают в них участие.

Кроме того, прокуратура является главным контролером не только низовых судов, но и всех судов, в том числе субъектов Федерации и федеральных. Однако реально Генеральная прокуратура РФ пока не контролирует в должной мере судебную власть, и это наносит колоссальный вред государственному управлению, а также бюджетному обеспечению различных сфер государственной и социальной деятельности.

В данный процесс пытается внести свою лепту и комиссия по административной реформе. Одно из принципиальных предложений этой комиссии - реорганизация контрольно-надзорной функции государства. Контроль, особенно на низовом уровне, предлагается передать бизнесу, а надзор сосредоточить в нескольких надзорных органах, которые выводятся из состава министерств и ведомств (служб и агентств). Предполагается, что будут сформированы (вероятно, межведомственные) надзорные органы в области транспорта, охраны природы, атомной энергетики и других. Прорабатывается сейчас и такой вариант, при котором федеральная система будет делегировать надзорные полномочия на региональный уровень. Комиссия по административной реформе уже подготовила около 400 нормативных правовых актов различного уровня, в которых затрагиваются и эти вопросы.

Очевидно, что если многие обязанности, которые сейчас лежат на плечах государства, будут делегированы бизнесу, при этом без потерь для управления, экономики и граждан, контрольные функции гражданского общества, несомненно, возрастут. Предполагается, например, что проведением технического осмотра автомобилей,

организацией вневедомственной охраны вполне могут и должны заниматься частные предприятия.

В стране имеются общие контрольные органы и отраслевые, которые надо осовременить или создать вновь (если их не было раньше). Отраслевые контрольные органы, естественно, должны подчиняться соответствующим министерствам. Но влияние министерств на отраслевые контрольные органы должно быть как-то ограничено, и сделать это целесообразно именно за счет нормативных правовых установлений. Например, Президент РФ или Председатель Правительства РФ предлагают кандидатуры на должность руководителей контрольных органов, а утверждаются они на заседании Совета Федерации; точно так же утверждение их заместителей происходит на сессии Государственной Думы. Возможны и другие варианты.

3. Прокуратура, как общегосударственный административный контроль

Наиболее важной внешней контрольной организацией в стране является Генеральная прокуратура РФ. Это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени государства надзор (контроль) за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на всей территории России. Цель прокурорской деятельности - обеспечение верховенства закона, защита прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства. Она направляется Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации". Особенности прокурорского надзора являются: во-первых, этот вид надзора распространяется на исполнение Конституции РФ и всех нормативных актов, обладающих юридической силой закона. В этом принципиальное отличие прокурорского надзора от иных видов осуществляемого государственными органами надзора и контроля (административного, экологического, санитарного и т.д.); во-вторых, прокуратура не уполномочена надзирать за высшими органами законодательной и исполнительной власти, и соответственно, высшими должностными лицами государства. Но в сферу ее надзора включены все суды, в том числе Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции и арбитражные суды, а также все судьи¹. Кроме того, ей поднадзорны все работники Центральной избирательной комиссии РФ, Счетной палаты РФ, государственных финансовых органов.

Естественно, данный факт порождает сомнения. Почему из четырех ветвей власти высшие должностные лица законодательной и исполнительной ветвей неподнадзорны прокуратуре, а двух других - поднадзорны? Судя по всему, эту проблему следует изучить, соответствующим образом обсудить и принять необходимые решения. Высшие должностные лица всех ветвей власти должны иметь определенные правовые преимущества, но оговоренные законом. История современного российского государства, будучи весьма непродолжительной, тем не менее уже показала достаточно много фактов противоречивых действий наших высших должностных лиц.

Деятельность прокуратуры строится на определенных принципах (ст. 4), среди которых следует выделить принципы единства и централизации; а также независимости от федеральных, субъектов Федерации и местных органов власти.

Принцип единства и централизации состоит в том, что органы прокуратуры представляют собой единую систему, возглавляемую генеральным прокурором РФ. Она означает единство целей и задач, стоящих перед прокуратурами всех звеньев, и определяется общностью форм и методов, способов осуществления надзора за исполнением законов, единством средств прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона, а также принятия мер по предупреждению нарушений закона. Этот принцип определяет положение, по которому вышестоящий прокурор вправе передать

свои полномочия нижестоящему прокурору, а также принять на себя полномочия нижестоящих прокуроров.

Принцип независимости означает осуществление прокуратурой надзора за правильным и единообразным применением законов, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным влияниям. В деятельности по надзору за исполнением законов приоритет отдается законам Российской Федерации, а также единообразному их пониманию и толкованию.

Прокуратура, как и другие контрольные органы, осуществляет свои функции не изолированно от общественности, а действует социально прозрачно, но в той мере, в какой это не противоречит требованиям закона об охране прав и свобод граждан, а также государственной и иной охраняемой законом тайны. Органы прокуратуры обязаны информировать о состоянии законности федеральные и региональные органы власти, а также местное самоуправление и население.

Прокурорский надзор осуществляется обычно по четырем отраслям: 1) общий надзор; 2) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; 3) надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; 4) надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание.

Отраслью общего надзора принято называть самую объемную часть прокурорской деятельности, которая связана с исполнением законов федеральными министерствами, государственными службами, агентствами и комитетами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов (ч. 2 ст. 1 и ст. 21-25).

При осуществлении своей деятельности прокуратура не может подменять иные государственные и негосударственные органы, вмешиваться в их оперативно-хозяйственную работу. Прокурорские проверки в данной сфере проводятся на основании поступивших сообщений и имеющихся сведений о нарушениях законности, требующих непосредственного прокурорского реагирования.

Осуществляя общий надзор, прокурор вправе беспрепятственно входить на территории и в помещения проверяемых объектов надзора, иметь доступ к документам и материалам, требовать от руководителей представления различных документов, проведения проверок и ревизий, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов.

В тех случаях, если устанавливается факт нарушения закона, то прокурор вправе освободить своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию, принести протест на противоречащие закону акты, внести представление об устранении нарушений закона. Он должен также возбудить производство об административном правонарушении, обратиться в суд за защитой прав и охраняемых законом интересов граждан, общества и государства (ст. 24 и 25). Невыполнение требований прокурора, осуществляющего свои надзорные полномочия, в том числе в сфере общего надзора, может повлечь за собой установленную законом ответственность.

Отрасль надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина введена в закон о прокуратуре сравнительно недавно. В какой-то мере эта отрасль выделилась из общего надзора, но имеет свои специфические задачи. Осуществляя возложенные на него функции (ст. 26-28), прокурор рассматривает и проверяет жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина; разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод; принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений этих прав и свобод, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и

возмещению причиненного ущерба. В этой деятельности прокурор использует полномочия общего надзора (ст. 22).

Органы прокуратуры систематически проводят проверки, как соблюдаются жилищные права несовершеннолетних, особенно детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Только в 2011 г. было выявлено свыше 31 тыс. фактов, когда ущемлялись жилищные права таких детей. Опротестовано более 1500 незаконных правовых актов. Так, в Республике Башкортостан более 800 сирот не получили жилья; в Краснодарском крае - свыше 3 тыс.; в Саратовской, Оренбургской областях и ряде других регионов - более 2 тыс. чел. Свыше 5 тыс. ребят нуждаются в предоставлении внеочередного жилья в Иркутской и Кемеровской областях. Прокуроры направили в суды свыше 12 тыс. исков в интересах этой категории граждан.

При нарушении прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы, когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо когда в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших.

4. Счетная палата как государственный финансовый контроль

В нашей стране, где бесполезная растрата бюджетных средств считается неотъемлемой частью национального колорита, до сих пор нет законодательно установленной системы государственного финансового контроля. Контрольные функции сосредоточены в основном внутри исполнительной власти. Например, у министерств имеются собственные органы проверки, отслеживающие внутреннюю текущую финансовую деятельность. Таким образом, исполнительная власть как бы "проверяет" сама себя. В Федеральном Собрании давно зреет идея о "переброске" части полномочий главному органу парламентского контроля Счетной палате.

Естественно, органы исполнительной власти в этом совершенно не заинтересованы. А у традиционно слабого российского парламента не хватает сил для того, чтобы инициировать эту реформу. Доверие общества к власти всегда было и будет основой стабильности общества и самой власти. Граждане только тогда будут уважать и поддерживать государство, когда будут уверены, что те средства, которые они передают государственным органам в виде налогов, расходуются в интересах всего общества и используются разумно, экономно, эффективно. Чтобы все это происходило, нужна внешняя контрольная финансовая организация, в качестве которой и должна выступать Счетная палата РФ.

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

По Федеральному закону "О Счетной палате Российской Федерации" Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью (ст. 1), уполномочена не только наблюдать за деятельностью государственных органов и фиксировать финансовые недостатки, но и принуждать их к исполнению закона. Ее предписания обязательны к исполнению для всех должностных лиц, в том числе и для руководителей органов исполнительной власти (ст. 24).

Счетная палата осуществляет следующие функции:

- 1) контроль за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- 2) определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

3) проведение финансовой экспертизы проекта федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджетных фондов, иных федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета;

4) анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовку предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

5) контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке РФ и иных финансово-кредитных учреждениях России;

6) регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий (ст. 2)1.

К задачам Счетной палаты относится также оперативный контроль за исполнением федерального бюджета (ст. 14), за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга России и за использованием кредитных ресурсов (ст. 16), за поступлением в федеральный бюджет средств от распоряжения и управления государственной собственностью (ст. 18). Ее полномочия распространяются на все государственные органы и учреждения в Российской Федерации, а также на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании, негосударственные учреждения и организации, если они получают, перечисляют, используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные или иные льготы и преимущества (ст. 12).

При проведении ревизий и проверок Счетная палата РФ вправе получать от проверяемых органов государственной власти, местного самоуправления, учреждений, предприятий, Центрального банка РФ, банков и иных кредитно-финансовых учреждений всю необходимую документацию и информацию по вопросам, входящим в ее компетенцию (ст. 13). Неправомерный отказ в предоставлении или уклонение от предоставления информации (документов, материалов), а также предоставление заведомо неполной либо ложной информации Счетной палате влечет за собой уголовную ответственность, предусмотренную ст. 287 Уголовного кодекса РФ.

Контрольные органы президента, правительства, министерств и иных органов обязаны оказывать содействие Счетной палате РФ, предоставлять по ее запросам информацию о результатах проводимых ревизий и проверок. К участию в своих контрольно-ревизионных мероприятиях Счетная палата в пределах своей компетенции вправе привлекать государственные контрольные органы и их представителей, а также на договорной основе - негосударственные аудиторские службы и отдельных специалистов (ст. 22).

Для рассмотрения вопросов планирования и организации работы Счетной палаты РФ, методологии контрольно-ревизионной деятельности, отчетов и информационных сообщений, направляемых Совету Федерации и Государственной Думе, образована Коллегия Счетной палаты. В ее состав входят Председатель, его заместитель и аудиторы Счетной палаты (ст. 7). Согласно регламенту на заседаниях Коллегии, которые проводятся, как правило, еженедельно, рассматриваются отчеты о результатах всех проведенных контрольных мероприятий, а также экспертно-аналитические заключения Счетной палаты на законопроекты, оперативные отчеты о ходе исполнения федерального бюджета и другие вопросы.

Осуществление контроля в деятельности Счетной палаты проводится по 12 направлениям, которые возглавляют аудиторы. Кроме того, в состав подразделений Счетной палаты входит 45 инспекций, которые специализируются на определенных

задачах и непосредственно реализуют контрольные и экспертно-аналитические мероприятия.

В Счетной палате РФ сложилась единая система контроля федерального бюджета. Она предполагает непрерывный трехлетний контрольный цикл за исполнением бюджета каждого финансового года, состоящий из следующих стадий: 1) предварительного контроля проекта бюджета будущего года; 2) оперативного контроля в ходе исполнения бюджета текущего года; 3) комплексной документальной ревизии уже исполненного бюджета. Таким образом, в течение каждого календарного года Счетная палата одновременно работает с бюджетами трех лет, а бюджет каждого финансового года находится в одной из фаз трехлетнего цикла.

Практика последних лет показала, что Государственная Дума по инициативе федеральной исполнительной власти почти регулярно принимает законы, которые ограничивают Счетную палату в оперативном контроле за расходованием бюджетных средств. Судя по всему, здесь также нужен внешний контроль, который, вероятно, может осуществлять лишь гражданское общество и, прежде всего, Общественная палата.

Кандидатуры Председателя Счетной палаты и его заместителя с декабря 2004 г. предлагаются Федеральному Собранию Президентом РФ. Половина состава ее аудиторов назначаются и освобождаются от должности Государственной Думой, а другая половина - Советом Федерации. Срок полномочий Председателя Счетной палаты, его заместителя и аудиторов составляет 6 лет. Деятельность Счетной палаты не может быть приостановлена в связи с роспуском Государственной Думы.

Федеральным законом "О Счетной палате Российской Федерации" определены серьезные гарантии правового статуса сотрудников (ст. 29), что затрудняет давление на них, в том числе и со стороны Федерального Собрания. Председатель Счетной палаты, его заместитель и аудиторы не могут быть задержаны, арестованы, привлечены к уголовной ответственности без согласия той палаты Федерального Собрания, которая назначила их на должность. Уголовное дело в отношении председателя, его заместителя и аудиторов может быть возбуждено только Председателем Следственного комитета РФ. Инспектор Счетной палаты при выполнении им служебных обязанностей не может быть привлечен к уголовной ответственности без согласия Коллегии этой палаты.

Вступивший в действие с 1 января 2000 г. Бюджетный кодекс РФ установил вертикальное распределение компетенции между уровнями власти, закрепил трехуровневую структуру бюджетной системы РФ: 1) федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов; 2) бюджеты субъектов Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов; 3) местные бюджеты. Однако вне сферы компетенции Счетной палаты РФ остаются средства бюджетов субъектов Федерации, бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов, местные бюджеты. Эти средства также должны находиться под надежным, независимым от исполнительной власти, государственным финансовым контролем.

Обеспечить такой контроль в силу существующего законодательства могут только контрольно-счетные органы. При организации контроля одни субъекты Федерации пошли по пути создания контрольно-счетных органов в составе аппаратов органов законодательной (представительной) власти, а другие (и эта тенденция получает большее развитие) независимых органов государственного финансового контроля, имеющих статус юридического лица.

Начиная с 1995 г. и по настоящее время в субъектах Федерации образованы и действуют 69 контрольно-счетных органов (в том числе в 11 республиках), из которых 32 функционируют в составе законодательных (представительных) органов, а 37 являются самостоятельными. Они имеют различные названия: государственный контрольный комитет, контрольно-счетная комиссия и др., но большинство - "контрольно-счетная палата".

1. 12 Лекция № 12(3 часа).

Тема: «Бюрократизм на государственной и муниципальной службе»

1.12.1 Вопросы лекции:

1. Бюрократизм как форма абсолютизации роли административного аппарата в управлении.
2. Технология бюрократической власти.
3. Административная реформа и бюрократизм.

1.12.2 Краткое содержание вопросов

1. Бюрократизм как форма абсолютизации роли административного аппарата в управлении. Что такое бюрократия и бюрократизм? Оба эти явления — это формы управленческой деятельности. Существует два подхода к толкованию данных понятий — традиционный и веберовский (по имени М. Вебера). При традиционном подходе между этими понятиями, во-первых, не делается различия и они используются как синонимы, а во-вторых, смысл бюрократии ассоциируется с рутинной деятельностью государственных чиновников, их медлительностью, усложнением организационных процедур, игнорированием реальных интересов, нужд и потребностей людей. По мнению В.И. Даля, бюрократия — это «управление, где господствует чиновничество; степенная подчиненность; зависимость каждого лица от высшего и бумажное многописание при этом; многоначалие и многописание». У любой бюрократии, в какой бы сфере она не проявлялась, есть, искушение воспользоваться своим положением, своим, если хотите превосходством над рядовым гражданином. Но В.И. Даль не заметил главного в деятельности бюрократа — наплевательское, а подчас и издевательское отношение к людям — «просителям» и изрядно распространенное «мздоимство» (плату за оказанные «услуги»).

Бюрократизм (фр. bureau — бюро, канцелярия и гр. kratos — власть) возникает при отрыве органов власти (особенно работников канцелярий, аппарата) от населения, «электората». Он связан с иерархической структурой власти. Это специфическая форма социального управления в обществе, в котором центры исполнительного руководства практически независимы от интересов решений большинства членов общества, а задачи функционирования подчинены целям сохранения и укрепления этих центров (государственных органов).

В широком смысле слова бюрократизм связан с превратным пониманием и осуществлением государственной власти — политической, экономической, организационной и др. Государственное управление вырождается в бюрократизм тогда, когда начинает замыкаться на самом себе. Оно перестает ориентироваться на задачи конкретных социальных организаций, общества в целом, а сосредоточивается на удовлетворении собственных потребностей.

Бюрократизм — это искаженная форма государственного управления, система политического и социального руководства, основанная на отрыве органов власти от воли членов общества и направленная на удовлетворение своих корпоративных, узкокорыстных интересов. Другой подход к истолкованию данного понятия связан с именем одного из крупнейших социологов XIX — начала XX в. Максом Вебером. В своей работе «Политика как призвание и профессия» он анализирует легитимные типы государства, которых насчитывает три — патриархальный, харизматический и легальный.

Патриархальное (традиционное) государство, обусловленное правами, привычкой к определенному поведению, основано на вере не только в законность, но даже в священность издревле существовавших порядков и властей. Этот тип по своей структуре во многом сходен со структурой патриархальной семьи, что делает особенно прочным и устойчивым этот тип легитимности. Здесь не столько служебная дисциплина или деловая компетентность, сколько личная преданность служит основанием для назначения на

должность и для продвижения по иерархической лестнице. Поскольку ничто не ставит предела произволу господина, то иерархическое членение государственных должностей часто нарушается дарованными привилегиями. Харизматический тип легитимного господства основан на харизме (гр. *charisma* — божественном даре), некоторой экстраординарной способности, выделяющей индивида среди остальных людей. Она не столько приобретается им, сколько даруется ему — природой, богом, судьбой. К харизматическим качествам Вебер относит магические способности, пророческий дар, выдающуюся силу духа и слова. Ими обладают герои, великие полководцы, маги, пророки и провидцы, гениальные художники, выдающиеся политики, основатели мировых религий (Будда, Иисус, Магомет), основатели государств (Солон, Ликург), великие завоеватели (Александр Македонский, Цезарь, Наполеон). Основной базой харизматического господства является аффективный (необычный, неестественный) тип социального действия. Легальный тип государства характерен для европейских стран конца XVIII и начала XIX столетий, где люди подчиняются не личностям (королям, императорам), а законам. В этих государствах аппарат управления состоит из специально обученных чиновников, к которым предъявляются требования действовать по строго формальным и рациональным правилам. Именно данную форму управления Вебер и назвал «рациональной бюрократией». Легальное господство, в основе которого лежит формально-правовое начало, оказалось одной из необходимых предпосылок развития современного капитализма как системы формальной рациональности.

Действительно, в любой системе государства происходит деление (дихотомия) на политических руководителей и обслуживающий аппарат, чиновников, работу которых Вебер называет «бюрократией». По словам В.Г. Смолькова, бюрократия в своем естестве «является прогрессивной технологией, позволяющей значительно рационализировать процесс управления и повысить эффективность организации. Бюрократическая модель означает, что работники должны действовать не как частные, а как формальные лица, наделенные определенными правами и ответственностью».

Другими словами, бюрократия в этом смысле — это целесообразная деятельность аппарата государственных органов или административное управление, без которого не может обойтись любая значительная система управления. Бюрократия как рациональная деятельность аппарата государственных органов естественно отличается от бюрократизма как искаженной деятельности этого же аппарата по удовлетворению своих корпоративных, узкокорыстных интересов. Первое нацелено на добросовестное обслуживание общества, второе ориентировано на себя. Но между этими состояниями управления нет пропасти. Бюрократия при определенных условиях может перерасти в бюрократизм. И напротив, бюрократизм под воздействием социального и государственного контроля может стать рациональной бюрократией или административным (аппаратным) управлением. Именно эта задача по трансформации современного бюрократизма в рациональную административную бюрократию в полный рост встала перед нашим обществом. Богатое содержание для анализа бюрократии дает историческое прошлое. Понятие «бюрократия» возникло в либеральной буржуазной общественно-политической мысли XVIII-XIX вв. В России впервые целостное представление о государственной бюрократии было изложено в «Табели о рангах», принятой Петром I в 1722 г.

Возникновение бюрократии и бюрократизма органично связано с возникновением и развитием государства, т.е. политической власти, при которой появляется экономическая и административная соподчиненность, зависимость одной части государственных работников (аппарата) от другой (политических руководителей). По мнению К. Маркса, бюрократия есть «государственный формализм». В определенных условиях она «составляет, следовательно, особое, замкнутое общество в государстве», «считает самое себя конечной целью государства». И потому вынуждена «выдавать формальное за содержание, а содержание — за нечто формальное. Государственные задачи превращаются в канцелярские задачи, или канцелярские — в государственные».

2. Технология бюрократической власти

После революции 1917 г. Россия осталась преимущественно крестьянской страной, сохранившей во многом патриархальную культуру, приверженность старым механизмам регулирования общественных отношений. Истоки бюрократии и консерватизма кроются в истории развития нашей страны, в отсутствии широких демократических традиций, в крестьянской отсталости. Бюрократия обладает удивительной живучестью, она насаждает стиль и методы предшествующих эпох и поколений. В самом факте его существования подтверждается мысль К. Маркса о том, что «традиции всех мертвых поколений тяготеют, как кошмар, над умами живых». Централизация власти, осуществленной И.В. Сталиным, привела к тому, что государство и его управленческий аппарат превратились в монополистов не только средств производства предприятий, а стали жестко диктовать и распределительные отношения, узурпируя результаты труда коллективов, подрывая их заинтересованность в эффективности производства. Догматическая абсолютизация государственной собственности обернулась на деле приматом администрирования, расширением пространства для консерватизма и бюрократизма, породила уравниловку, безынициативность, низкое качество продукции. Все это приводило к нарушению одного из основных принципов социализма: «От каждого — по способности, каждому — по труду». Оторванность партийно-государственного аппарата от интересов масс, закостенелость форм и методов управления привели к тому, что основные признаки государственно-бюрократической системы стали трактоваться как неотъемлемые характеристики нового способа производства. В качестве этих признаков стали называться иерархическая система управления, ее административные методы, игнорирование экономических стимулов хозяйствования, стирание граней между исполнительной властью и законодательной, политико-административное обобществление средств производства и др. Причем эти признаки рассматривались как чуть ли не построенный социализм. После смерти В.И. Ленина, в конце 1920 — начале 1930-х гг. обстановка в стране круто изменилась. Нарушение демократических основ социалистического строя коснулось не только юридической науки, но и судебной практики. С переходом от нэпа к жестким, централистско-нажимным способам проведения индустриализации и коллективизации возникла административно-приказная система управления и юридического регулирования. Функции органов управления (исполнительная власть) гипертрофировались, а представительных (законодательная власть) — принижались. Роль отсутствующих законов выполняли указы, постановления правительства и ведомственные инструкции, престиж официальных государственных институтов падал. В советское время за годы культа личности и застоя в нашей стране сформировалась довольно многочисленная бюрократическая прослойка, которую некоторые исследователи склонны были рассматривать даже в качестве особого общественного класса. К началу перестройки численность работников только государственного аппарата управления достигла 15 млн человек, т.е. приблизилась к численности класса крестьян. В стране имелось около 3000 союзных и республиканских министерств и ведомств. Кроме того, значительный аппарат управления имелся в колхозах и различных формах кооперации, в партии, профсоюзах, комсомоле и многих других общественных организациях. Вся эта огромная и громоздкая машина осуществления социальной власти была поражена бюрократической болезнью. Работники партийных и советских органов вознеслись над обществом, стали управлять им как некая внешняя сила, которой не было, по сути, никакого дела до действительных нужд и чаяний руководимого ими народа.

Каковы особенности советской бюрократической командно-административной системы? Важнейшей чертой этой командно-административной системы являлся ее партократический характер. Помимо государственной власти в стране сформировалась еще одна власть — партийных органов, которая и подчинила себе все другие формы власти. Партийные руководители оказались на самом верху управленческой пирамиды. Другой чертой этой системы был тоталитаризм, огосударствление всех сфер и отраслей социальной деятельности. И как следствие — наряду с нейтралистским абсолютизмом на всех этажах управленческой иерархии процветали

произвол и злоупотребление властью, почти полная социальная незащищенность личностей, трудовых и территориальных коллективов. В противовес официально санкционированным теориям и концепциям широкое распространение получили различного рода конформистские истолкования происходивших событий на уровне обыденного сознания.

Конечно, сейчас редко кто ратует за сохранение командно-административных методов управления. Но скрытое упование на них, за маскированное заботой о поддержании дисциплины, централизма, еще весьма значительно. Не взирая на все сокращения и реорганизации, численность управленческого персонала государственных органов по-прежнему увеличивается. Возникает вопрос, если группа людей (общность) или отдельный человек входят в бюрократическую систему, могут ли они быть свободными от этой системы? Могут ли не быть бюрократическими элементами? Вполне очевидно, что нет.

Добросовестный человек и даже группа добросовестных людей, функционируя в составе бюрократизированного государственного организма, вольно или невольно являются носителями его бюрократической сущности. Это проявляется в том, что они, например, понимают ненужность тех или иных бумаг, подписей, согласований и т.д., но требуют их, «потому что такой порядок». Подобные руководители не могут самостоятельно решить подчас элементарные вопросы без согласования с вышестоящими инстанциями. Любой отдельный бюрократ выступает как проявление всех основных черт такого родового явления, как бюрократия. Каковы социальные предпосылки современной бюрократии?

Во-первых, отставание деятельности управляющей подсистемы (или субъекта управления) от уровня деятельности управляемой подсистемы (или объекта управления). Созданная в ходе постсоветского развития относительно простая управляющая система, столкнувшись с процессом усложнения общественного организма, пытается решать задачу двумя путями. Прежде всего, за счет самоусложнения, что приводит к безудержному росту аппарата управления, увеличению уровней иерархии (количеству «звеньев» в управленческой цепочке), бурному росту разнообразных потоков бумаг и т.д. Затем за счет упрощения управляемой системы, что породило стремление к унификации ее элементов и структур, к единообразию и стандартизации их функций. Использование именно этих двух путей обусловило формирование той бюрократической управленческой системы, с которой мы теперь имеем дело.

Во-вторых, отсутствие или несовершенство механизмов контроля со стороны управляемой подсистемы (или народа) за деятельностью управляющей подсистемы (или политических руководителей и гражданских служащих). В состав обратных связей на социальном уровне должны входить не только информация о состоянии управляемой подсистемы, но и механизм контроля управляемой подсистемы за характером деятельности управляющей подсистемы. Именно отсутствие этого механизма в виде правовых регламентации, гласности, демократии и т.д. привело к тем многочисленным беззакониям и искажениям, которые характерны для нашей системы государственного управления.

В современных условиях бюрократия является ярким противником широкого участия трудящихся масс в управлении делами общества. Она всегда абсолютизирует роль централизации, не терпит самоорганизации, самоуправления, всячески мешает разворачиванию различных форм демократии. Бюрократия создала и продолжает плодить огромное число разных помех, запретов, ограничений, которые связывают инициативу людей. Без постоянной, настойчивой и последовательной борьбы с бюрократией решение многообразных задач по реформированию нашего общества практически невозможно.

Бюрократия может не только задержать реформы, сделать их мучительно долгими, но и задавить их, свести на нет все их привлекательные идеи и намерения. Абсолютное большинство наших политических руководителей и государственных служащих от низшего до самого высокого уровня даже теоретически не понимают и тем более психологически не воспринимают скоротечность или, по крайней мере, конечность своего пребывания во власти. Они не умеют, да и не хотят строить свою работу и жить так, чтобы через

четыре, восемь, максимум двенадцать лет покинуть свой пост, оставив после себя завершённые реформы, добрую память и неразворованную казну. Отчасти это политико-психологическое наследие сословных традиций самодержавия, в ещё большей степени — традиций советской номенклатурной системы. Как известно, в номенклатуру в советские времена было трудно проникнуть, но почти невозможно, при соблюдении определенных правил, было из нее выпасть. Такую практику Презумпция номенклатурности, т.е. несменяемости, закреплённая множеством старых советских и новых рыночных привилегий, до сих пор царящая практически на всем постсоветском пространстве, доминирует в психологии как назначаемых чиновников, так и (что поразительно) избранных депутатов, мэров, губернаторов, республиканских президентов. Подобная психология и приводит к тому, что начатые в России дела редко когда заканчиваются в назначенный срок. Этими лицами почти никогда вовремя не выполняются обещания, особенно данные подчинённым или обществу.

Для тех, кто в силу неизбежных условностей современной России все-таки должен покинуть свой пост, создаются (за государственный счет, т.е. за счет налогоплательщиков) синекеры — политические, финансовые, научные, общественные и т.п. фонды, институты, корпорации, банки, ассоциации и др. Модернизация российской номенклатуры (бюрократуры) пока заметна только в одном — наиболее дальновидные и располагающие соответствующими постами чиновники и народные избранники, не доверяя свою судьбу только государству бюрократов, сами (но за наш счет) готовят себе запасные аэродромы, а главное — копят деньги, получаемые, естественно, не в служебных кассах.

Из многих фундаментальных составляющих демократии самым актуальным и до сих пор невостребованным в России является не выборность и не разделение власти (что, несомненно, чрезвычайно важно), а ограничение сроков пребывания у власти, которое создает психологический и политический фундамент нравственной ответственности. Безусловно, есть реформы, которые требуют для своего совершения десятилетий. Но все это не отменяет необходимости ликвидации презумпции номенклатурности. Без этого нельзя даже теоретически добиться того, чтобы человек довершил то, что начал, в срок своего пребывания во власти.

3.Административная реформа и бюрократизм

После развала Советского Союза (1991 г.), с началом «ельцинского десятилетия», которое не просто противоречило демократии, но и воспроизводило на новом этапе антидемократическую, антинародную логику номенклатурного управления, начался новый этап в развитии отечественной бюрократии. Перспективы социально-экономического развития страны всегда зависели от эффективности работы государственного административного аппарата. Но за годы ельцинских реформ никаких серьезных целенаправленных усилий по повышению эффективности работы государственного аппарата не предпринималось.

В результате система государственного управления, содержащая в себе очень серьезные недостатки, к началу XXI в. превратилась в мощный тормоз модернизации российской экономики, а следовательно, всего общества в целом. Проблемы начинались уже с верхних этажей властной иерархии. Как свидетельствуют данные Главного контрольного управления Администрации Президента РФ, в среднем выполнялись в срок немногим более половины от общего количества поручений президента Правительству РФ. Эти выводы были обнародованы в сентябре 2002 г. после проверки исполнительской дисциплины в Минимущество, Минфине, Минэкономразвития, Минтрансе и Госстрое. В 2001 г. Президент РФ дал 891 поручение в адрес указанных органов, из которых было выполнено в изначально установленный срок только 48% от их общего числа. Что касается поручений правительства федеральным органам исполнительной власти, то здесь пропорция примерно такая же. Естественно, трудно рассчитывать на эффективность работы государственного аппарата, если его работники не желают брать ответственность на себя и это становится стилем их работы.

Естественно, возникает вопрос: как такое могло произойти на самом верху властной пирамиды? Ответ оказывался достаточно тривиален: квалификация работников федеральных органов исполнительной власти оставляла желать лучшего. И это самая мягкая формулировка, которую можно здесь употребить. Причем самое тревожное в том, что этот уровень неуклонно снижался с начала 1990-х гг. Наиболее способные работники шли в коммерческие структуры, посредственности — оставались на гражданской службе. Условно федеральных чиновников можно разделить на две категории: тех, которые честно трудятся за зарплату (их большинство), и тех, для которых уровень зарплаты не имеет значения. В числе первых: молодые специалисты, которым пообещали что-нибудь значимое; люди зрелого возраста, которые никак не рискуют уйти с государственной службы; «предпенсионеры», главная задача которых заработать пенсию государственного (гражданского) служащего.

Среди второй категории можно выделить следующие группы: нашедшие свою «кормушку», которая обеспечивает им в итоге приличное вознаграждение. В подавляющем большинстве — это начальствующий состав. Но есть среди них и главные специалисты, которые потихоньку «стригут купоны», к примеру, на кураторстве какой-нибудь федеральной целевой программы; патриоты, которых ничтожное меньшинство; рассматривают работу как «клуб по интересам», которых также очень немного; «прикомандированные», направленные бизнесом в федеральные структуры, главная задача которых лоббирование интересов своих хозяев. Среди всех категорий и групп гражданских служащих подавляющее большинство составляют женщины. Уже говорилось, что всего в российских органах власти их насчитывается 71,9%, а на федеральном уровне — 59,2%.

Таким образом, «за зарплату» трудятся большинство федеральных чиновников. И именно уровень их квалификации является определяющим среди федеральных гражданских служащих, поскольку в подавляющем большинстве исполнителями являются как раз эти люди. Но среди них найти высококвалифицированных специалистов достаточно трудно. Если говорить о молодежи, то среди них лишь немногие удовлетворяют необходимым требованиям, действующим на гражданской службе. Люди зрелого возраста, кто не решился уйти с гражданской службы, потому, видимо, и не решились, что оказались не востребованы рыночными структурами. Наконец, «предпенсионеры» озадачены лишь одним — удержаться на гражданской службе до выхода на пенсию. Очевидно, что всех этих людей надо или увольнять, или как-то «доучивать». Но при таком слабом контингенте работающих система повышения квалификации своих функций, как правило, не выполняет. В России есть специальные учебные заведения (Российская академия государственной службы при Президенте РФ, Академия народного хозяйства и Финансовая академия при Правительстве РФ), укомплектованные высокопрофессиональными преподавателями, но они работают в основном вхолостую. Во-первых, к спускаемым разрядам по количеству чиновников, которых надо направить на повышение квалификации в названные учебные заведения, руководители федеральных и региональных органов исполнительной власти относятся как к досадной необходимости и потому выбирают наименее способных. И, во-вторых, подучившиеся гражданские служащие (в основном из молодежи), набравшись некоторого опыта, стремятся «нырнуть» в какую-либо коммерческую, предпринимательскую и другую структуру. Почему это происходит? Дело, оказывается, в оплате. Нетерпимое положение с уровнем и системой оплаты труда федеральных чиновников имеет следствием негативные явления. Так, одним из самых простых решений по повышению уровня оплаты труда чиновников — это увеличение числа руководящих должностей. Реализовывалось это в следующих формах: 1) увеличивалось количество федеральных органов исполнительной власти; 2) происходил рост числа заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти; 3) увеличивалось количество структурных подразделений в министерствах и ведомствах.

1. 13 Лекция № 13(3 часа).

Тема: «Система профилактики коррупции на государственной и муниципальной службе»

1.13.1 Вопросы лекции:

1. Понятие и особенности коррупции.
2. Проблемы, сопровождающие коррупцию.
3. Коррупционное формирование класса собственников.

1.13.2 Краткое содержание вопросов

Вопрос о современной коррупции возник вскоре после прихода к власти Б. Н. Ельцина. Уже в 1992 г. был издан его Указ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы». Но из-за отсутствия механизмов реализации этот Указ оказался одним из самых игнорируемых за всю историю российского президентства. Его нормы о необходимости должностным лицам представлять декларации о доходах и имуществе начали реализовываться только через пять лет после выхода дополнительного Указа в 1997 г. А норма, запрещающая политическим руководителям и государственным служащим заниматься предпринимательской деятельностью, не выполнялась вплоть до ухода Ельцина с президентского поста.

Некоторые авторы считают, что коррупция, во-первых, не существует единственного канонического определения, а во-вторых, она относится преимущественно к государственному управлению. В ней всегда одной из сторон служит лицо, находящееся на службе у государства, – политический руководитель, гражданский или иной служащий. В связи с этим коррупции дается следующее определение: «Государственная коррупция существует постольку, поскольку существует возможность чиновника распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами путем принятия или непринятия тех или иных решений».

В Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273–ФЗ «О противодействии коррупции», в ст. 1 которого определено, что коррупция есть «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами». Но в любом случае коррупция начинается тогда, когда государственные и иные ресурсы начинают перетекать в собственность каких-либо официальных лиц – политиков, чиновников, учителей, врачей и т.д.

Следовательно, **коррупция** (лат.–подкуп, продажность должностных лиц) – **это преступная деятельность в органах государственной и гражданской власти, выражающаяся в использовании должностными лицами своих властных полномочий и служебного положения в целях личного обогащения.** Она существует постольку, поскольку есть возможность политика, чиновника, другого официального лица распоряжаться не принадлежащими им ресурсами с целью их присвоения. В число таких ресурсов могут входить бюджетные средства, государственная или муниципальная собственность, сбор налогов, назначение на ответственные посты, «административные барьеры», учебные оценки, здоровье и др.

Коррупция начинается тогда, когда социальные цели государственного управления подменяются стяжательскими, алчными интересами должностного лица, воплощенными в конкретных действиях. В юридической практике эти действия обычно квалифицируют как

злоупотребление служебным положением. И редко добавляется, что оно происходит **в корыстных целях.** Причем должностное лицо, как правило, вовлекает в свою противоправную деятельность и других работников. Коррупция носит по большей части коллективный характер.

Наиболее ощутимые удары коррупция наносит по экономической безопасности страны. В результате продажности политиков и чиновников, недобросовестного исполнения ими служебных обязанностей теневая экономика (криминальная и полуполюгальная) вызвала мощный рост организованной преступности. С этого времени практически ни один сектор экономики не был защищен от ее воздействия. Именно коррупция, пронизавшая все этажи российской власти, стала одним из главных препятствий в борьбе с организованной преступностью.

Авторы, пишущие о коррупции, считают полезным различать **три вида коррупции: верхушечную, низовую и вертикальную.** Первая охватывает политиков, высшее и среднее чиновничество и сопряжена с принятием решений, имеющих высокую стоимостную цену. Она связана с лоббированием законов, участием в распределении госзаказов, изменением форм собственности и т.п. Вторая распространена на среднем и низшем уровнях и связана с постоянным, рутинным взаимодействием чиновников и граждан. Здесь, прежде всего, выделяются работники правоохранительных органов, военнослужащие, работники здравоохранения и образования, налоговых инспекций, пожарного надзора.

Часто обе заинтересованные в коррупционной сделке стороны принадлежат к одной государственной или гражданской организации. В этом случае работник дает взятку своему начальнику за то, что последний покрывает его коррупционные действия. Это уже третья, вертикальная коррупция, которая выступает в качестве моста между верхушечной и низовой коррупцией. Это особо опасно, поскольку свидетельствует о переходе коррупции из стадии разрозненных актов в стадию укоряющихся организованных форм.

2. Общие проблемы, способствующие формированию и развитию коррупции.

Коррупция, ее масштабы, специфика и динамика являются следствием общих политических, социальных и экономических проблем страны. Коррупция всегда увеличивается, когда страна находится в стадии модернизации. Россия переживает на данном этапе развития не просто модернизацию, а коренную ломку общественных, государственных и экономических устоев. Поэтому не удивительно, что она следует общим закономерностям общественного развития, в том числе и негативным.

К общим проблемам, порождающим коррупцию в странах, находящихся на этапе модернизации и особенно переживающих период перехода от централизованной экономики к рыночной, относятся следующие:

1. Трудности преодоления наследия тоталитарного периода. К ним относится прежде всего медленный отход от закрытости и неподконтрольности власти, которые, безусловно, способствовали процветанию коррупции.

Другое обстоятельство - преодоление слияния власти и экономики, свойственно тоталитарным режимам с централизованной системой управления экономикой. Естественное разделение труда между властными институтами, призванными создавать условия для нормального функционирования экономики, и свободными агентами рынка до сих пор не сформировалось. Административные органы в России продолжают, особенно на региональном уровне, играть на экономическом поле по тем правилам, которые устанавливают сами для себя. Такая ситуация неизбежно порождает коррупцию.

2. Экономический упадок и политическая нестабильность. Обнищание населения, неспособность государства обеспечить государственным служащим достойное содержание подталкивают и тех, и других к нарушениям, приводящим к массовой низовой

коррупции. Это подкрепляется старыми советскими традициями блата как одной из форм низовой коррупции.

Одновременно постоянно осознаваемый политический риск долгосрочных вложений, тяжелые экономические обстоятельства (инфляция, неуклюжее присутствие государства в экономике, отсутствие четких регулятивных механизмов) формируют определенный тип экономического поведения, рассчитанного на кратчайшую перспективу, большую, хотя и рискованную выгоду. Такому типу поведения очень близок поиск выгоды с помощью коррупции.

Политическая нестабильность формирует чувство неуверенности и среди чиновников самого разного уровня. Не имея в этих условиях никаких гарантий самосохранения, они также легче поддаются соблазну коррупции.

В условиях экономического кризиса государство часто пытается усилить налоговый пресс. Это расширяет зону теневой экономики, а стало быть сферу коррупции. Например, коммерсант, уклонившийся от уплаты налога, уже посадил себя на крючок налогового инспектора и стал прекрасной мишенью для вымогательства взятки под обещание избавить от наказания.

3. Незрелость и несовершенство законодательства. В процессе преобразований обновление фундаментальных основ экономики и экономической практики существенно обгоняет их законодательное обеспечение. Достаточно напомнить, что в России начало приватизации (ее партийно-номенклатурный этап) проходило вне четкого законодательного регулирования и жесткого контроля.

Если раньше, при советском режиме, коррупцию часто порождал контроль над распределением основного ресурса - фондов, то на начальных этапах реформы чиновники резко разнообразили сферы контроля: льготы, кредиты, лицензии, приватизационные конкурсы, право быть уполномоченным банком, право реализовать крупные социальные проекты и т.п. Экономическая либерализация сочеталась, во-первых, со старыми принципами чиновничьего контроля за ресурсами, а во-вторых, с отсутствием законодательного регулирования новых сфер деятельности. Именно это является одним из признаков переходного периода и служит одновременно благодарнейшей почвой для коррупции.

До сих пор сохраняется значительная законодательная неопределенность в вопросах собственности. В первую очередь это касается собственности на землю, нелегальная распродажа которой порождает обильный поток коррупции. К этому следует добавить множество плохо определенных переходных форм смешанной собственности, распыляющих ответственность и позволяющих коммерсантам чувствовать себя чиновниками, а чиновникам - коммерсантами.

Незрелость законодательства проявляется и просто в плохом качестве законов, в несовершенстве всей правовой системы, в нечеткости законотворческих процедур. Здесь различные виды коррупции порождаются:

- противоречивостью законодательства и даже отдельных законов, что позволяет чиновникам создавать себе идеальные условия для вымогательства и шантажа граждан (клиентов);
- незавершенностью законов, изобилующих двусмысленностями, пробелами, многочисленными отсылочными нормами. В результате довершение законодательного регулирования перекладывается на подзаконные акты органов исполнительной власти, подготовка которых практически неподконтрольна. Тем самым создаются условия для появления нечетких, «закрытых», плохо доступных инструкций, создающих дополнительные условия для коррупции;
- отсутствием законодательного регулирования, процедур подготовки нормативных и иных регулирующих и распорядительных актов (законов, президентских указов, постановлений правительства и т.п.), что существенно облегчает возможности для коррупции. Все это усугубляется общим пренебрежением к процедурной строгости.

4. Неэффективность институтов власти. Тоталитарные режимы строят громоздкий государственный аппарат. Речь идет прежде всего об исполнительной власти. Бюрократические структуры стойки и хорошо приспосабливаются к выживанию при самых тяжелых потрясениях. Причем чем энергичнее преобразования, тем больше энергии и изобретательности тратится аппаратом на собственное сохранение. В итоге окружающая жизнь стремительно меняется, а бюрократические институты, и следовательно система управления, отстают от этих изменений. В позднем Союзе и ранней России было особо отчетливо видно, как реагировала система управления на усложняющиеся и множась проблемы: плодила свои системные пороки, увеличивая аппарат, вводя дополнительные иерархические уровни управления, создавая огромное число безответственных координационных структур. Итог прост: чем сложнее и неповоротливее система управления, чем больше несоответствие между ней и проблемами, тем легче в ней угнездиться коррупции.

На первых стадиях преобразований государству особенно трудно научиться всей мощью государственной машины, всей силой закона защищать права собственности, обеспечивать неукоснительное соблюдение прав рыночной игры. Не чувствуя такой защиты от государства, предприниматель ищет ее у конкретных чиновников. Так устанавливаются связи, легко превращающиеся в коррупционные.

Неэффективность государства проявляется в том, что после разрушения номенклатурной системы не появилась новая, современная система отбора и продвижения государственных служащих. В результате новая волна чиновников содержит немало проходимцев, идущих на государственную службу с заранее обдуманными намерениями использовать свое служебное положение в целях, весьма далеких от благородных. Нередко прямое делегирование «агентов влияния» из коммерческих структур в административные.

5. Слабость гражданского общества, отрыв общества от власти. Демократическое государство в состоянии решать свои проблемы только в кооперации с институтами гражданского общества. Спад социально-экономического положения граждан, всегда сопровождающий начальные стадии модернизации, вызываемое этим разочарование, приходящее на смену прежним надеждам, - все это способствует отчуждению общества от власти, изоляции последней. Между тем ни низовая, ни верхушечная коррупция не могут быть подавлены без усилий общественных организаций.

6. Неукорененность демократических политических традиций. Проникновению коррупции в политику способствуют:

- несформированность политической культуры, что отражается, в частности, на процессе выборов, когда избиратели отдают свои голоса за дешевые подачки или поддавшись заведомой демагогии;
- неразвитость партийной системы, когда партии не в состоянии брать на себя ответственность за подготовку и продвижение своих кадров;
- несовершенство выборного законодательства, чрезмерно защищающего депутатский статус, не обеспечивающего реальной зависимости выборных лиц от избирателей, провоцирующего нарушения при финансировании избирательных компаний.

Тем самым последующая коррумпированность представительных органов власти закладывается еще на этапе выборов.

Таким образом, фиктивная политическая жизнь, невозможность политической оппозиции ответственно влиять на ситуацию подталкивают оппозиционных политиков разменивать политический капитал на экономический. При этом, с учетом прочих условий, осуществляется плавный переход от полу легитимного лоббизма к откровенной коррупции.

3. Коррупционное формирование класса собственников

В начале 1990-х гг. был выдвинут лозунг: «Даешь класс собственников». Его-то и взяли на вооружение многие люди из ельцинских властных структур. Именно они, используя должностные полномочия, стали сколачивать свои капиталы. Формы и методы для этого использовались самые разные: от откровенного воровства и взяточничества до махинаций с акциями предприятий и создания теневых структур. В течение только 1996–1997 гг. по фактам коррупции были сняты с работы десятки высших должностных лиц государства, занимавших руководящие посты в Генеральной прокуратуре РФ, ФАПСИ, МВД, ГТК, Госналогслужбе, Центробанке РФ, МВЭС, Роскомдрагмете, Минздравмедпроме России и некоторых других министерствах и ведомствах.

Президент Б. Н. Ельцин, как первый в послесоветское время российский президент, сосредоточив в своих руках огромную власть, оказался неспособным эффективно ее реализовать, выполнить все возложенные на него полномочия и обязанности. Распространенный в это время криминальный лоббизм в органах власти, инвестирование коммерческих структур за счет бюджета в ущерб государству и гражданам, необоснованная и убыточная для общества передача государственного имущества в управление некомпетентным лицам, создание лжепредприятий, совмещение гражданской службы с участием в коммерческих предприятиях и организациях стали обычным явлением российской действительности. Все это неизбежно сопровождалось корыстными злоупотреблениями должностных лиц, получением ими огромных взяток.

По некоторым экспертным оценкам, объем рынка коррупции в нашей стране сопоставим по доходам с федеральным бюджетом и оценивалось в 300–350 млрд. долл. Если раньше политик, чиновник, другие официальные лица ничего от взяткодателя обычно не брали. Этим занимались посредники. То теперь и они берут взятки и различные «откаты» напрямую. В СМИ публикуются такие данные, что доход государственных мужей, которые по роду своей деятельности способны лоббировать интересы коммерческих или криминальных структур и активно занимаются этим, достигает от 300 тыс. до 1,5–2 млн. долл.

Институт общественного проектирования (ИНОП) опубликовал доклад о коррупции, составленный на основе анонимного опроса бизнесменов, чиновников и экспертов. Взятки и откаты по версии ИНОП в крупном бизнесе: за получение лицензий, отзыв лицензий у конкурентов – 1 – 1,5 млн долл.; за получение государственного заказа – 1/3 от суммы проекта; на таможне – до 50% суммы, на которую снизили пошлину; у налоговиков – до 50% списанной недоимки; в политике за место в партийном списке – до 5 млн долл.; вынесение законопроекта на рассмотрение – 250 тыс. долл.; в государственных монополиях – до 20% суммы государственного заказа и до 40% стоимости проектов.

В отечественной коррупции можно выделить три уровня. Первый позволяет при помощи взяток вовлечь политического руководителя или государственного служащего в противозаконные действия. Второй дает преступным группировкам возможность через коррумпированных политиков и чиновников полностью или частично подчинить себе государственную организацию или учреждение посредством создания при них разных коммерческих структур. Третий открывает криминалитету доступ к государственным средствам через незаконные кредиты и субсидии, занижение реальной стоимости государственной собственности в период приватизации, присвоение валютной выручки от реализации за рубежом сырьевых ресурсов страны и т.д.

За рубежом уже оценили размах коррупции в России. Отдельные иностранные спецслужбы завели целые тома информации на наших коррумпированных политиков и чиновников. Своим бизнесменам представители спецслужб настоятельно рекомендуют сообщать о всех фактах подкупа ими российских должностных лиц. В дальнейшем сумма взятки исключается из налогооблагаемых сумм как законные производственные издержки. Ведется также учет лиц, приезжающих из России на дорогие зарубежные курорты.

Во второй половине XX в. коррупция превратилась в явление мирового масштаба и перестала быть проблемой отдельных стран, приобретя особую актуальность в условиях глобализации. В настоящее время наибольшим авторитетом пользуется индекс восприятия коррупции, который рассчитывается Transparency International (TI), что в буквальном переводе с английского означает «Международная прозрачность».

Индекс восприятия коррупции (ИВК) ранжирует страны по оценкам степени распространенности коррупции среди гражданских служащих и политиков. В 2012 г. ИВК включал 197 стран и основан на данных 16 различных опросов и исследований, проведенных 10 независимыми организациями. В процессе обобщения данных отдельных исследований каждая страна получает оценку по 10-балльной шкале, где 10 баллов означают отсутствие коррупции (самую высокую «прозрачность» экономических и политических процессов), а 0 баллов - самую высокую степень коррупции (минимальную «прозрачность»).

Таким образом, находящиеся у власти политики и чиновники, как правило, создают свои «запасные аэродромы». Для этого широко используются различные посреднические фирмы и фонды, в которые перекачивают бюджетные и другие деньги. Свои фонды, коммерческие банки, финансовые структуры имеют многие бывшие руководители федеральных государственных органов.

1. 14 Лекция № 14(3 часа).

Тема: «Роль государственной и муниципальной службы в формировании гражданского общества России »

1.14.1 Вопросы лекции:

1. Состояние и проблемы формирования гражданского общества
2. Место и роль организованных групп интересов
3. Группы давления как форма социального лоббизма
4. Оптимизация взаимодействия гражданского общества и государства

1.14.2 Краткое содержание вопросов

1.Состояние и проблемы формирования гражданского общества

В советское время гражданское общество как определенный социальный феномен практически не исследовалось. Первые работы на эту тему появились в конце 60-х гг. XX в. в период "хрущевской оттепели". Более обстоятельно гражданское общество стало изучаться в 1980-1990-е гг. в процессе подготовки и проведения "перестройки", а затем "радикальных экономических и политических реформ", что, видимо, не случайно. Преодоление господствовавшего в прошлом в стране тоталитаризма (1920-1990-е гг.) возможно как теоретически, так и практически главным образом через создание развитого и надежно функционирующего гражданского общества. Только тогда, когда государство займется исполнением действительно общих для всех людей функций, а самодеятельное население самоорганизуется для отстаивания и защиты своих групповых (корпоративных) интересов в гражданское общество, будут созданы реальные предпосылки для действительной демократии.

Что такое гражданское общество? При ответе на данный вопрос авторы дают различные определения, которые отличаются не только формулировками. Например, А. П. Кочетков считает, что "... гражданское общество - это система внесударственных общественных отношений и институтов, гарантирующая человеку реализацию его естественных и

социальных прав и выражающая разнообразные потребности, интересы и ценности свободных относительно независимых членов общества".

В данном определении выделяются четыре свойства гражданского общества: это система общественных отношений и институтов; данная система имеет внегосударственный характер; она гарантирует человеку реализацию его прав; выражает разнообразные интересы свободных членов общества.

По мнению Ю. П. Аверина, "... гражданское общество - это такая социальная организация, которая представляет собой совокупность социальных форм самодеятельного существования людей, преследующих особые интересы". Здесь, как видим, при характеристике гражданского общества акцент делается на трех несколько иных свойствах: это социальная организация; она представляет собой совокупность социальных форм самодеятельного существования людей; данные люди преследуют свои особые интересы.

Приведенные определения, несомненно, имеют свои основания, но они достаточно неполны, поскольку не вскрывают некоторые существенные черты гражданского общества. При анализе гражданского общества, судя по всему, следует обратить внимание на четыре его особенности. Во-первых, ***это общество отличается негосударственным характером.*** Нужно отметить, что прилагательное "гражданский" происходит от существительного "гражданин", т.е. "горожанин". Исторически, действительно, многие элементы современного гражданского общества возникли и развивались в процессе формирования независимых городов. Но сейчас гражданское общество - это особое состояние значительной части населения определенной страны. Кроме того, понятие "гражданское общество" довольно многозначно. Чаще всего оно используется в трех смыслах, а именно - для обозначения социальных явлений, которые имеют нерелигиозный, невоенный или негосударственный характер. В настоящее время словосочетание "гражданское общество" означает "негосударственное общество".

Во-вторых, ***данное общество является самоуправляющимся***, что закономерно следует из его первой особенности. Раз оно в некоторых вопросах в определенных исторических условиях выходит из-под непосредственной опеки государства, то вынуждено брать на вооружение принципы самоуправления. Гражданское общество структурируется по своим, прежде всего, этнографическим, экономическим и политическим интересам и создает необходимые органы самоуправления данными структурными образованиями. Их возникновение и развитие возможно лишь при наличии юридически свободного и самодеятельного населения, которое формируется в условиях товарного производства и рыночных отношений.

В-третьих, ***гражданское общество*** имеет направленно групповой характер, т.е. ***осуществляет управление и организованную реализацию не индивидуальных, а именно групповых интересов людей.*** Если государство реализует общие социальные функции, то гражданское общество сосредоточивается на выполнении групповых функций (функций организованных групп населения).

Отдельные авторы нередко высказывают мнение, что основное назначение гражданского общества - защита "частных" интересов людей. Например, А. Л. Андреев утверждает: "Гражданское общество образует сферу самодеятельности и самоорганизации людей, сферу их частных интересов и инициатив, осуществляемых на основе личного разума и предприимчивости под свою собственную ответственность".

Но человек в обществе, как известно, не может существовать сам по себе, неким Робинзоном. Его социализация и все социальное развитие осуществляются всегда в составе какой-либо социальной общности - в семье, учебном или производственном коллективе, политических, профессиональных, спортивных, религиозных и других общественных организациях. Поэтому реализация и защита индивидуальных интересов обычно осуществляются как реализация и защита интересов той организованной группы

людей, в составе которой находится данный индивид. Гражданское общество как раз и призвано выражать и последовательно отстаивать эти групповые интересы населения. Хотелось бы особенно подчеркнуть, что только через защиту данных организационно-групповых интересов оно защищает интересы конкретных личностей. В гражданском обществе не индивиды-робинзоны составляют квинтэссенцию социальных отношений. Эти отношения складываются лишь в процессе взаимодействия индивидов в организованных группах. Именно организованная группа может реально создать и действительно создает все необходимые параметры для всестороннего развития личности. И, в-четвертых, *гражданское общество* только тогда *достигает своей зрелости*, а следовательно, и социальной действенности, *когда приобретает системный характер*. Данная системность носит не субординационный, а координационный характер. Здесь все социальные общности (организованные по интересам группы) не соподчинены друг другу, а взаимодействуют в соответствии с принятыми межгрупповыми социальными нормами. Некоторые из этих норм освящаются государством и приобретают силу государственных законов, иных государственных нормативных актов; другие - имеют форму межгрупповых соглашений и договоров, а третьи закрепляются в нравственных установлениях. Именно государственные, межгрупповые и нравственные нормативы приводят различные части, стороны и элементы негосударственной социальной управленческой структуры в систему, которая и выступает как гражданское общество.

Если обобщить рассмотренные особенности гражданского общества, то можно предложить следующее его определение. *Гражданское общество есть система негосударственного социального самоуправления организованных групп населения*. По самой своей природе и социальной сущности гражданское общество выступает как конструктивная оппозиция любой государственной власти. Оно является добровольным объединением оппозиционных сил, которые противостоят и вместе с тем продуктивно сотрудничают с государственной властью. Отстаивая интересы организованных групп населения, гражданское общество использует в основном легитимные средства и формы. Поэтому оно нуждается в правовом государстве, в котором все основные вопросы жизнедеятельности людей решаются на основе государственного права, узаконенных юридических норм.

2 Место и роль организованных групп интересов.

Как известно, осуществление государственной власти - процесс достаточно сложный. Он включает деятельность не только государственных органов, но и различных по преимуществу околосударственных структур, в настоящее время - элементов гражданского общества. Как уже было сказано, наибольшее значение среди них имеют "организованные группы интересов".

Взаимодействие "организованных групп интересов" в формировании государственной политики оказалось в поле зрения политологов и социологов, начиная с середины XIX в. За прошедшие годы интерес к данной проблеме не только не ослабел, но, наоборот, возрос. Дело в том, что за счет этих групп общество получает возможность более полно представлять свои интересы в деятельности современного государства.

Что такое "организованные группы интересов"? Как показывает международный опыт, одно государство само по себе не в состоянии в достаточной мере учитывать многообразные интересы различных классов, социальных слоев, прослоек, групп, образующих конкретное общество. На "помощь" ему обычно приходят "организованные группы интересов", которых может быть в стране от нескольких сотен до нескольких тысяч.

Плюрализм интересов, как известно, является неотъемлемой составной частью демократии. Но некоторые группы интересов невозможно или трудно организовать (например, интересы детей, больных). Другие группы интересов еще только складываются или начинают распадаться. Действительное влияние на формирование политики

государства оказывают только организованные группы интересов. Поэтому выявление и учет особенностей деятельности организованных групп интересов составляют важнейший элемент системы гражданского управления, а также государственного управления, в том числе и гражданской службы.

Организованные группы интересов - это социальные общности (общественные объединения), активно добивающиеся удовлетворения собственных интересов с помощью целенаправленного воздействия на государственные органы или их должностных лиц. По своему составу организованные группы интересов обычно относительно многочисленны, но иногда бывают и сравнительно узкими образованиями. Основная цель таких групп состоит в организованной защите корпоративных интересов во взаимоотношениях с государством или другими социальными группами. Например, во многих странах в настоящее время наиболее влиятельными организованными группами интересов являются объединения политиков, бизнесменов, банкиров, управленцев, школьных учителей, сельскохозяйственных работников, а также профсоюзы.

Обычно группы интересов выделяются тремя признаками. Во-первых, они в своем большинстве являются элементами гражданского общества и потому имеют в основном общественную (самодетельную) природу. Во-вторых, данные объединения носят явно выраженный управленческий характер, создаются для объединения и консолидации усилий на базе конкретных социальных интересов. И, в-третьих, они, как правило, нацелены на защиту этих конкретных социальных интересов не посредством социальных катаклизмов (революций), а посредством использования механизмов государственного управления.

Среди организованных групп интересов своей активностью выделяются политические партии. Основная цель политических партий - борьба за власть на всех уровнях государственной иерархии, тогда как другие организованные группы интересов такой задачи по большей части не ставят. Они борются обычно за свои корпоративные (групповые) интересы, главным образом экономические. Хотя иногда организованные группы интересов и поддерживают в различной форме на выборах тех или иных кандидатов, но делают это негласно, в завуалированной форме. Данные группы ведут свою деятельность наряду и параллельно с политическими партиями, сосредоточиваясь в тех социальных сферах, куда последние не доходят. В литературе нередко организованные группы интересов именуют "заинтересованными группами".

Каковы основные функции организованных групп интересов? Некоторые авторы считают, что организованные группы интересов оказывают негативное влияние на государственную политику. Другие, напротив, полагают, что такие группы - полезная и необходимая часть демократической системы. В действительности организованные группы интересов выполняют, как минимум, четыре положительные функции:

- 1) служат связующим звеном между населением и государством, между личностью и государственными органами; их деятельность помогает государственным должностным лицам выявлять те общественные настроения и взгляды, которые следует принимать во внимание;
- 2) способствуют активизации населения в политической жизни; информируют своих членов о вновь принятых или готовящихся государственных решениях, разъясняют, каким образом можно оказать влияние на принятие этих решений, и подталкивают к оказанию такого влияния;
- 3) дополняют официальное представительство (например, интересы шахтеров Воркуты, Кузбасса, Ростова выражают в Москве их делегации или профсоюзные руководители);
- 4) служат важным средством разрешения конфликтов в обществе, так как способствуют выработке необходимых консенсусов и различных компромиссов.

В советской науке длительное время совершенно игнорировалось существование организованных групп интересов, а само понятие о них отбрасывалось как ненаучное, противоречащее классовой теории. Однако эти два подхода (классы - организованные

группы интересов) имеют не взаимоисключающий, а дополняющий характер, поскольку рассматривают различные уровни (срезы) социальной организации. В результате из сферы теоретического анализа почти начисто исключалось исследование влияния и соперничества узких, но мощных советских группировок кланового типа, дававших о себе знать в структурах государственной власти.

Как социальный феномен организованные группы интересов известны давно. По наибольшее распространение они получают в условиях развитого рынка и зрелого гражданского общества. Вполне очевидно, что данные группы являются порождением либеральной хозяйственной и плюралистической общественно-политической системы. Появление множества организованных групп интересов неотделимо от образования и развития основных классов капиталистического общества и дальнейшей их дифференциации на более мелкие группы со своими экономическими, профессиональными и иными интересами. Именно для политического обеспечения последних создаются организованные группы интересов.

Почему люди присоединяются к таким группам? Очевидно, что некоторые лица идут в них вследствие интереса к тем или иным политическим проблемам; другие - под влиянием своих экономических интересов; третьи становятся членами данных объединений по социальным мотивам, из чувства солидарности; наконец, последние вынуждены делать это, чтобы не потерять работу.

Организованные группы интересов обычно подразделяются на две категории: группы общественных интересов и группы специфических (частных) интересов. Организованные группы общественных интересов - это объединения, открытые для всех. Они представляют широкие, разноплановые, некоммерческие интересы людей из самых разных классов и слоев общества. Например, экологические объединения типа "Гринпис", ассоциации потребителей (покупателей), общества обманутых вкладчиков и др. Эти группы, как правило, находятся в невыгодном положении. Их финансирование весьма ограничено, так как на данной социальной основе трудно заинтересовать людей настолько, чтобы они делали значительные денежные взносы. Поэтому здесь выплачиваются низкие оклады персоналу, что порождает проблему текучести кадров. Данные группы обычно имеют незначительное влияние на государственные органы, хотя в ряде случаев и добиваются значительных успехов.

Организованные группы специфических интересов - это объединения людей лишь определенных социальных категорий (предприниматели, государственные служащие, врачи, аграрии, ветераны и т.д.). Они включают деловые, рабочие, профессиональные, этнические и другие целевые организации. Наиболее многочисленны и влиятельны объединения политиков и бизнесменов. Группы специфических интересов находятся в более выгодном положении в сравнении с группами общественных интересов, так как их финансирование достаточно надежно, а нередко и обильно. Они располагают устойчивым и высокопрофессиональным аппаратом, способным быстро и компетентно решать все возникающие проблемы. И, кроме того, почти все группы данной категории в современных условиях имеют квалифицированные исследовательские центры, осуществляющие научное обеспечение готовящихся и реализующихся государственных программ.

Организованные группы интересов, как правило, бывают относительно многочисленными по своему составу и потому сами по себе прямого влияния на государственные органы обычно не оказывают. Некоторые исключения здесь составляют лишь такие формы их борьбы за свои интересы, как митинги, демонстрации, забастовки, к которым они прибегают лишь в крайних случаях и достаточно осмотрительно. В качестве наиболее распространенного механизма для осуществления своего влияния на все ветви и уровни государственной власти организованные группы интересов обычно создают (или используют по найму) группы давления.

3. Группы давления как форма социального лоббизма

Для того, чтобы провести ("пробить", "продать") через государственные органы намерения организованных групп интересов, обычно используются достаточно мобильные объединения, которые получили название "групп давления".

Группы давления - это создаваемые организованными группами интересов небольшие управленческие структуры для представления и защиты их интересов в органах государственной власти. В последнее время эти группы все чаще называют "лоббистскими группами", в связи с чем сам процесс давления именуют "лоббированием". Слово "лобби" (от англ. *lobby* - крытая, прогулочная площадка, коридор) в Средние века употреблялось для обозначения прогулочной площадки в монастыре. В конце XVI в. так стали называть помещение для прогулок в английском парламенте. А в конце XVIII в. термином "лоббирование" начали обозначать покупку голосов за деньги в коридорах американского конгресса. Сейчас "лобби" - это группы давления, создаваемые организованными группами интересов для представления их в государственных органах, для влияния на государственную политику в их пользу. Данные группы давления (или лоббой) выступают посредниками между гражданским обществом (организованным по интересам населением) и государством, отстаивают интересы организованных групп населения в государственных органах.

Каковы основные функции групп давления? В разных источниках на данный вопрос даются различные ответы. Но если выделить главное, то можно назвать пять таких функций:

- 1) группы давления передают настроения и требования населения должностным лицам государственных органов;
- 2) влияют на законодательный процесс, причем не только критикой или поддержкой предлагаемых законопроектов, но часто и прямым участием в разработке и "проталкивании" тех или иных законов;
- 3) содействуют подбору экспертов и специалистов для государственных органов, стремятся укомплектовывать их профессионалами высокого уровня, но нужной для себя социальной ориентации;
- 4) осуществляют необходимые контакты с государственными органами при подготовке и принятии государственных программ;
- 5) оказывают поддержку государственным органам в мобилизации населения при реализации законов и государственных программ.

В ряде стран приняты законы, легализующие и регулирующие практику лоббирования. В США, например, подобные законы приняты во всех штатах. Они требуют регистрации лоббистов и их служащих, а во многих случаях отчета о расходах на лоббирование. В этих законах делается упор не столько на разного рода запретительные меры, сколько на то, чтобы снять завесу секретности (скрытости) с самого процесса лоббирования. Делается это в надежде на то, что информация о деятельности лоббистских групп будет проанализирована общественностью, прежде чем законодатели, другие должностные лица примут ответственные политические решения.

В последнее время в литературе особое внимание уделяется "профессионализации" лоббистов. Прежний облик лоббистов как "отличных малых" уходит в прошлое в связи с появлением профессиональных лоббистов-юристов. Обычно лоббисты различаются по образу действий и выполняемым обязанностям, по-разному воспринимаются государственными должностными лицами и представляют различные типы организованных групп интересов. Соответственно каждый лоббист планирует свою стратегию и тактику на основе тех качеств и черт, которыми он обладает.

Лоббистские группы совершенно определенно делятся на две части: легитимных и нелегитимных. Легитимные - это те группы давления, деятельность которых как-либо

закреплена и нормативных актах. Нелегитимные группы, напротив, функционируют стихийно, без всякого нормативного обеспечения (среди них, естественно, больше всего криминальных). Среди легитимных групп давления многие исследователи обычно выделяют три типа лоббистов.

"Внутренние" лоббисты - это служащие тех отраслей государственной и главным образом негосударственной деятельности, интересы которых они представляют в различных государственных структурах. "Внутренние" лоббисты всегда были и остаются самой крупной и самой влиятельной категорией лоббистов с тех пор, как в середине XIX в. бизнесмены и политики осознали потребность в установлении регулярных контактов с должностными лицами, принимающими государственные решения. Стремясь нейтрализовать негативное отношение к своей лоббистской деятельности, "внутренние" лоббисты часто называют себя "ответственными за связи" с исполнительными или законодательными органами.

Лоббисты-добровольцы из числа рядовых граждан. Часто это малоизвестный и непредсказуемый элемент лоббистской деятельности. Как правило, они представляют небольшие и маломощные группы интересов (нередко местного значения) или небольшие некоммерческие организации. Лоббисты-добровольцы работают на общественных началах, а если оплачиваются, то весьма скромно; ими движет чаще всего не стремление к денежному вознаграждению, а верность делу.

Лоббисты-контрактники, т.е. те, которые работают по контракту. Их иногда называют "наемниками". Именно они отличаются достаточно высоким уровнем профессионализма, имеют значительные связи в государственных органах и оказывают существенное влияние на принятие нужных решений. Данный тип лоббистов пользуется вниманием со стороны прессы, что частично объясняется их самыми крупными доходами. Это неудивительно, поскольку "наемники" работают для специфических групп интересов, обладающих немалыми средствами и далеко идущими политическими целями. Лоббисты-контрактники в России пока не имеют легитимных оснований и потому встречаются достаточно редко (чаще всего, в виде посреднических групп).

Среди нелегитимных групп давления наиболее многочисленны и влиятельны в России **криминальные** группы, использующие подкуп и шантаж¹. Формы подкупа государственных работников могут быть различными: одноразовые взятки, ежемесячные выплаты, подарки, ссуды, услуги, оплата развлечений, отдыха, транспортных расходов и т.д. Шантаж также может осуществляться по-разному: угроза карьере, личному и семейному благополучию, физической расправы с работником или членами его семьи и др. Деятельность криминальных групп давления служит основой для возникновения в государственном управлении коррупции и мафиозных структур.

Коррупция первоначально являлась следствием главным образом теневой экономики и социального расслоения российского общества. Но теперь она поддерживается частью государственных работников и легальным бизнесом. В этом случае сказываются падение нравов и деградация общественно-политической жизни в стране.

Следовательно, в современных условиях лоббизм стал в целом более плюралистичным и профессиональным. О росте профессионализма говорят такие тенденции: 1) рост количества лиц, для которых лоббирование является основной работой; 2) появление лоббистских фирм, предоставляющих целый набор услуг и представляющих самых разнообразных клиентов; 3) рост специализации лоббистов-контрактников соответственно усложнению процесса управления. Лоббист нового типа - это широко образованный, профессионально подготовленный работник. Замечено, что среди лоббистов все чаще встречаются женщины.

Относительно тактики современного лоббизма почти все исследователи указывают на то, что организованные группы интересов и их группы давления, помимо традиционной работы с законодательными органами и их аппаратами, все большее внимание уделяют

органам исполнительной и судебной власти и их аппаратам, причем на всех уровнях государственного управления.

Каковы основные направления влияния групп давления на государственные органы, в том числе и гражданскую службу? Влияние групп давления на государственную политику чаще всего осуществляется по пяти направлениям. Во-первых, они влияют на общественное мнение, используя СМИ для популяризации своих идей или программ среди населения. Во-вторых, лоббисты стремятся повлиять на результаты выборов путем финансирования политических партий, блоков, независимых кандидатов или активизации других форм предвыборной борьбы. В-третьих, данные группы влияют на содержание платформ политических партий, выступая на различных форумах этих партий или общаясь с их кандидатами. В-четвертых, они постоянно и последовательно концентрируют свои усилия на законодательных органах, присутствуя на слушаниях законопроектов в комиссиях, входя в контакт с депутатами и государственными служащими. И, в-пятых, лоббисты пытаются контролировать уже принятые законы, сотрудничая с работниками различных государственных органов.

В России вся система государственной власти к 2000 г. контролировалась несколькими финансово-промышленными кланами. Это привело к тому, что за последнее время сформировалась антиправовая по сути, со значительными элементами коррумпированности система отношений бизнеса и власти. Данная система была самодостаточной и не нуждалась в группах давления (союзах и ассоциациях). Поэтому основой лоббирования являлись не договоры или официальные соглашения между государственными органами и представительскими структурами предпринимателей (коммерсантов), а зачастую закулисные сделки, совершаемые с отдельными политиками и чиновниками.

4. Оптимизация взаимодействия гражданского общества и государства

Федеральная государственная власть по-прежнему пытается избавиться от коррупции в сфере принятия экономических решений. В свое время был провозглашен принцип "равноудаленность" олигархов и призыв к построению гражданского общества. Руководство страны перестала устраивать система, при которой лишь отдельные бизнесмены имели возможность влиять на принятие решений в экономической сфере. Несмотря на мощный лоббистский ресурс ряда финансово-промышленных групп, манипулировать Государственной Думой им уже не удастся. Сегодня федеральные законодатели ориентированы на поддержку президентской власти. В регионах также укрепляется властная вертикаль. Созданы подконтрольные Президенту федеральные округа, которые пытаются обеспечить независимость региональной экономической политики от отдельных представителей бизнеса.

Каким образом может быть достигнуто плодотворное сотрудничество между государственным управлением (особенно гражданской службой) и гражданским обществом?

В настоящее время ситуация не выглядит слишком обнадеживающей. Хотя многие государственные чиновники считают, что тесные отношения с гражданами равно необходимы и желательны, большинство из них не ведет активной работы по вовлечению в управление членов гражданского общества. Более того, некоторые считают, что подобные действия лишь затрудняют процесс государственного управления, создадут помехи на его пути. Отсюда вытекает необходимость законодательно поставить российскую бюрократию перед необходимостью перемен с тем, чтобы она не только не препятствовала деятельности гражданского общества, но всячески ему способствовала.

Чтобы обеспечить активное участие граждан в социальных делах, необходимы серьезные структурные и экономические изменения в политике государства. Это участие не должно никоим образом быть регламентировано, а тем более манипулируемо государством. Органы государственного управления должны лишь стимулировать создание

соответствующей среды, необходимой для того, чтобы у граждан возникло стремление добровольно действовать как персонально, так и в качестве составных частей организованных групп и институтов. Программы вовлечения представителей гражданского общества и сотрудничества с ними должны реализовываться самими гражданами и направляться гражданскими служащими, которые понимают интересы и потребности граждан.

В российском обществе идет активный поиск наиболее эффективных форм социального и государственного управления. С этой целью создаются различные организованные группы интересов, которые на первых порах сами и непосредственно выступают в качестве групп давления во взаимоотношениях с государством. Все классы и слои участвуют в той или иной мере в данной деятельности. Но наибольших успехов здесь достигли российские предприниматели. За последние 10 лет ими создано несколько сотен организованных групп интересов. В политической борьбе участвуют порядка 150 политических партий и движений, а в экономической - несколько сотен объединений бизнесменов (Российский союз промышленников и предпринимателей, Конгресс деловых кругов России, Федерация товаропроизводителей, Ассоциация российских коммерческих банков, Союз фондовых бирж, Российский союз частных собственников и др.).

Необходимость решения лоббистских задач потребовала от политиков и бизнесменов формирования собственных научно-аналитических, информационных и экспертных организаций, независимых от государства. Информационные сети, созданные ими для сбора и обобщения полезной информации, включают компьютерные базы и банки данных, постоянное взаимодействие со средствами массовой информации, а также достаточно широкий круг информаторов из различных министерств и ведомств, которые дают крайне ценную опережающую информацию.

Складывающийся механизм лоббистской деятельности позволяет организованным группам политиков и предпринимателей достаточно эффективно влиять на принятие решений органами государственной власти. Среди используемых ими форм лоббирования можно указать следующие:

- персональные контакты с государственными должностными лицами (политическими руководителями и государственными служащими);
 - участие в заседаниях комитетов и комиссий Федерального Собрания;
 - работа в экспертных группах государственных органов;
 - приглашение представителей органов власти на различные форумы политиков и предпринимателей;
 - общественные слушания законопроектов;
 - воздействие через общественное мнение и средства массовой информации;
 - послания (доклады) политических и предпринимательских структур государственным органам;
 - встречи с высшими руководителями государства.
- Помимо сферы политики и бизнеса лоббизм все шире и энергичнее начинает использоваться государственными органами. В частности, почти во всех федеральных органах исполнительной власти ими созданы лоббистские подразделения, которые представляют их интересы в законодательных органах. Например, в составе администрации президента есть два подразделения, представляющих интересы президента в Государственной Думе и в Совете Федерации. Аналогичные подразделения имеются в аппарате правительства, а также во многих федеральных министерствах и ведомствах. Называются они обычно представительствами, отделами, управлениями, департаментами "по связям" с Федеральным Собранием, другими государственными органами и т.д. Для руководителей представительств министерств и ведомств в Федеральном Собрании правительством учреждены особые должности - "статс-секретарей", на которые назначаются обычно первые заместители руководителей министерств и ведомств. В настоящее время обсуждается вопрос о

возможности и формах создания лоббистских групп при Федеральном Собрании и субъектами Федерации.

2. МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ ЛАБОРАТОРНЫХ РАБОТ

2.1 Лабораторная работа № 1 Кадровое планирование в системе государственной и муниципальной службы

2.1.1 Цель работы: проанализировать кадровое планирование в системе государственной и муниципальной службы.

2.1.2 Задачи работы:

1. Работа с источниками.
2. Работа с учебной и научной литературой.
3. Анализ программных документов.

2.1.3 Описание (ход) работы: В ходе занятия обучающиеся работают с программными документами.

3. МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ПРОВЕДЕНИЮ СЕМИНАРСКИХ ЗАНЯТИЙ

3.1 Семинарское занятие № 1 (4 часа).

Тема: «Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовая основа и история развития»

3.1.1 Вопросы к занятию:

1. Объект и предмет науки государственная муниципальная служба.
2. Политическая и правовая концепции государственной муниципальной службы.
3. Реформирование государственной службы.
4. Государственная (приказная) служба XVI—XVII вв.
5. Государственная (статская) служба первой половины XVIII в.
6. Государственная (гражданская) служба конца XVIII и начала XX в.
7. Советская государственная служба 20—80 гг. XX в.

3.1.2 Краткое описание проводимого занятия:

Семинарские занятия проводятся с целью:

- Закрепления основных положений, освещенных в лекции;
- Проверки уровня понимания студентами вопросов, рассмотренных на лекции, при изучении самостоятельно рекомендованной литературы;
- Привитие навыков дискуссии, диалогов, споров;
- Восполнения пробелов в пройденной теоретической части курса и расширения знаний по рассмотренным темам;
- В начале семинара формирует цель занятия, ставит задачи перед студентами, указывает проблемные вопросы, объявляет порядок работы;
- Опрашивает студентов, проверяя уровень и качество усвоения учебного материала;
- Поддерживает дискуссии, помогает выявить правильное решение вопроса.

В конце семинара подводит итоги работы: достигнута ли поставленная цель, объявляет оценки студентам и дает задание на следующий семинар.

3.2 Семинарское занятие № 2 (2 часа).

Тема: «Зарубежный опыт государственной службы и его адаптация в России»

3.2.1 Вопросы к занятию:

1. Публичная служба Франции.
2. Публичная служба ФРГ.
3. Гражданская служба Великобритании.
4. Государственная служба США.

3.2.2 Краткое описание проводимого занятия:

Семинарские занятия проводятся с целью:

- Закрепления основных положений, освещенных в лекции;
- Проверки уровня понимания студентами вопросов, рассмотренных на лекции, при изучении самостоятельно рекомендованной литературы;
- Привитие навыков дискуссии, диалогов, споров;
- Восполнения пробелов в пройденной теоретической части курса и расширения знаний по рассмотренным темам;
- В начале семинара формирует цель занятия, ставит задачи перед студентами, указывает проблемные вопросы, объявляет порядок работы;

- Опрашивает студентов, проверяя уровень и качество усвоения учебного материала;
 - Поддерживает дискуссии, помогает выявить правильное решение вопроса.
- В конце семинара подводит итоги работы: достигнута ли поставленная цель, объявляет оценки студентам и дает задание на следующий семинар.

3.3 Семинарское занятие № 3 (2 часа).

Тема: «Принципы государственной службы»

3.3.1 Вопросы к занятию:

1. Понятие государственной службы в России.
2. Конституционные принципы государственной службы.
3. Организационные принципы государственной службы.

3.3.2 Краткое описание проводимого занятия:

Семинарские занятия проводятся с целью:

- Закрепления основных положений, освещенных в лекции;
- Проверки уровня понимания студентами вопросов, рассмотренных на лекции, при изучении самостоятельно рекомендованной литературы;
- Привитие навыков дискуссии, диалогов, споров;
- Восполнения пробелов в пройденной теоретической части курса и расширения знаний по рассмотренным темам;
- В начале семинара формирует цель занятия, ставит задачи перед студентами, указывает проблемные вопросы, объявляет порядок работы;
- Опрашивает студентов, проверяя уровень и качество усвоения учебного материала;
- Поддерживает дискуссии, помогает выявить правильное решение вопроса.

В конце семинара подводит итоги работы: достигнута ли поставленная цель, объявляет оценки студентам и дает задание на следующий семинар.

3.4 Семинарское занятие № 4 (4 часа).

Тема: «Правовой статус государственных гражданских служащих»

3.4.1 Вопросы к занятию:

1. Определение «Социального института»
2. Оказание услуг как главное свойство гражданской службы.
3. Взаимодействие политической и административной власти в государстве.
4. Роль административного аппарата в государственном управлении.
5. Объективные законы гражданской службы.
6. Объективные законы информационного управления гражданской службы.
7. Объективные законы организационного управления гражданской службы.

3.4.2 Краткое описание проводимого занятия:

Семинарские занятия проводятся с целью:

- Закрепления основных положений, освещенных в лекции;
- Проверки уровня понимания студентами вопросов, рассмотренных на лекции, при изучении самостоятельно рекомендованной литературы;

- Привитие навыков дискуссии, диалогов, споров;
 - Восполнения пробелов в пройденной теоретической части курса и расширения знаний по рассмотренным темам;
 - В начале семинара формирует цель занятия, ставит задачи перед студентами, указывает проблемные вопросы, объявляет порядок работы;
 - Опрашивает студентов, проверяя уровень и качество усвоения учебного материала;
 - Поддерживает дискуссии, помогает выявить правильное решение вопроса.
- В конце семинара подводит итоги работы: достигнута ли поставленная цель, объявляет оценки студентам и дает задание на следующий семинар.

3.5 Семинарское занятие № 5 (2 часа).

Тема: «Кадровое обеспечение федеральных органов исполнительной власти»

3.5.1 Вопросы к занятию:

1. Характеристика должности гражданской службы.
2. Должностная структура федеральной гражданской службы.
3. Классные чины гражданской службы.

3.5.2 Краткое описание проводимого занятия:

Семинарские занятия проводятся с целью:

- Закрепления основных положений, освещенных в лекции;
 - Проверки уровня понимания студентами вопросов, рассмотренных на лекции, при изучении самостоятельно рекомендованной литературы;
 - Привитие навыков дискуссии, диалогов, споров;
 - Восполнения пробелов в пройденной теоретической части курса и расширения знаний по рассмотренным темам;
 - В начале семинара формирует цель занятия, ставит задачи перед студентами, указывает проблемные вопросы, объявляет порядок работы;
 - Опрашивает студентов, проверяя уровень и качество усвоения учебного материала;
 - Поддерживает дискуссии, помогает выявить правильное решение вопроса.
- В конце семинара подводит итоги работы: достигнута ли поставленная цель, объявляет оценки студентам и дает задание на следующий семинар.

3.6 Семинарское занятие № 6 (2 часа).

Тема: «Поступление на государственную гражданскую службу и её прохождение»

3.6.1 Вопросы к занятию:

1. Порядок поступления на государственную гражданскую службу.
2. Порядок назначения на должность и присвоения классных чинов.
3. Порядок прохождения аттестации.
4. Основания и порядок прекращения служебных отношений.

3.6.2 Краткое описание проводимого занятия:

Семинарские занятия проводятся с целью:

- Закрепления основных положений, освещенных в лекции;

- Проверки уровня понимания студентами вопросов, рассмотренных на лекции, при изучении самостоятельно рекомендованной литературы;
 - Привитие навыков дискуссии, диалогов, споров;
 - Восполнения пробелов в пройденной теоретической части курса и расширения знаний по рассмотренным темам;
 - В начале семинара формирует цель занятия, ставит задачи перед студентами, указывает проблемные вопросы, объявляет порядок работы;
 - Опрашивает студентов, проверяя уровень и качество усвоения учебного материала;
 - Поддерживает дискуссии, помогает выявить правильное решение вопроса.
- В конце семинара подводит итоги работы: достигнута ли поставленная цель, объявляет оценки студентам и дает задание на следующий семинар.

3.7 Семинарское занятие № 7 (2 часа).

Тема: «Организационно-правовые основы военной службы»

3.7.1 Вопросы к занятию:

1. Порядок прохождения военной службы.
2. Основы правового статуса военнослужащего.

3.7.2 Краткое описание проводимого занятия:

Семинарские занятия проводятся с целью:

- Закрепления основных положений, освещенных в лекции;
- Проверки уровня понимания студентами вопросов, рассмотренных на лекции, при изучении самостоятельно рекомендованной литературы;
- Привитие навыков дискуссии, диалогов, споров;
- Восполнения пробелов в пройденной теоретической части курса и расширения знаний по рассмотренным темам;
- В начале семинара формирует цель занятия, ставит задачи перед студентами, указывает проблемные вопросы, объявляет порядок работы;
- Опрашивает студентов, проверяя уровень и качество усвоения учебного материала;
- Поддерживает дискуссии, помогает выявить правильное решение вопроса.

В конце семинара подводит итоги работы: достигнута ли поставленная цель, объявляет оценки студентам и дает задание на следующий семинар.

3.8 Семинарское занятие № 8 (2 часа).

Тема: «Организационные основы правоохранительной службы»

3.8.1 Вопросы к занятию:

1. Реализация статуса служащего правоохранительной службы
2. Механизм прохождения правоохранительной службы.

3.8.2 Краткое описание проводимого занятия:

Семинарские занятия проводятся с целью:

- Закрепления основных положений, освещенных в лекции;

- Проверки уровня понимания студентами вопросов, рассмотренных на лекции, при изучении самостоятельно рекомендованной литературы;
 - Привитие навыков дискуссии, диалогов, споров;
 - Восполнения пробелов в пройденной теоретической части курса и расширения знаний по рассмотренным темам;
 - В начале семинара формирует цель занятия, ставит задачи перед студентами, указывает проблемные вопросы, объявляет порядок работы;
 - Опрашивает студентов, проверяя уровень и качество усвоения учебного материала;
 - Поддерживает дискуссии, помогает выявить правильное решение вопроса.
- В конце семинара подводит итоги работы: достигнута ли поставленная цель, объявляет оценки студентам и дает задание на следующий семинар.

3.9 Семинарское занятие № 9(1 час).

Тема: «Муниципальная служба: основные категории и история развития»

3.9.1 Вопросы к занятию:

1. Функции муниципальной службы.
2. Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы.
3. Правовое регулирование муниципальной службы.

3.9.2 Краткое описание проводимого занятия:

Семинарские занятия проводятся с целью:

- Закрепления основных положений, освещенных в лекции;
 - Проверки уровня понимания студентами вопросов, рассмотренных на лекции, при изучении самостоятельно рекомендованной литературы;
 - Привитие навыков дискуссии, диалогов, споров;
 - Восполнения пробелов в пройденной теоретической части курса и расширения знаний по рассмотренным темам;
 - В начале семинара формирует цель занятия, ставит задачи перед студентами, указывает проблемные вопросы, объявляет порядок работы;
 - Опрашивает студентов, проверяя уровень и качество усвоения учебного материала;
 - Поддерживает дискуссии, помогает выявить правильное решение вопроса.
- В конце семинара подводит итоги работы: достигнута ли поставленная цель, объявляет оценки студентам и дает задание на следующий семинар.

3.10 Семинарское занятие № 10(1 час).

Тема: «Основы прохождения муниципальной службы в Российской Федерации»

3.10.1 Вопросы к занятию:

1. Повышение квалификации муниципальных служащих.
2. Продвижение по муниципальной службе.
3. Перевод муниципального служащего.

3.10.2 Краткое описание проводимого занятия:

Семинарские занятия проводятся с целью:

- Закрепления основных положений, освещенных в лекции;

- Проверки уровня понимания студентами вопросов, рассмотренных на лекции, при изучении самостоятельно рекомендованной литературы;
 - Привитие навыков дискуссии, диалогов, споров;
 - Восполнения пробелов в пройденной теоретической части курса и расширения знаний по рассмотренным темам;
 - В начале семинара формирует цель занятия, ставит задачи перед студентами, указывает проблемные вопросы, объявляет порядок работы;
 - Опрашивает студентов, проверяя уровень и качество усвоения учебного материала;
 - Поддерживает дискуссии, помогает выявить правильное решение вопроса.
- В конце семинара подводит итоги работы: достигнута ли поставленная цель, объявляет оценки студентам и дает задание на следующий семинар.

3.11 Семинарское занятие № 11 (2 часа).

Тема: «Социально - правовой контроль на государственной и муниципальной службе»

3.11.1 Вопросы к занятию:

1. О системе социально-правового контроля.
2. Подготовка государственных решений.
3. Выполнение государственного решения.

3.11.2 Краткое описание проводимого занятия:

Семинарские занятия проводятся с целью:

- Закрепления основных положений, освещенных в лекции;
 - Проверки уровня понимания студентами вопросов, рассмотренных на лекции, при изучении самостоятельно рекомендованной литературы;
 - Привитие навыков дискуссии, диалогов, споров;
 - Восполнения пробелов в пройденной теоретической части курса и расширения знаний по рассмотренным темам;
 - В начале семинара формирует цель занятия, ставит задачи перед студентами, указывает проблемные вопросы, объявляет порядок работы;
 - Опрашивает студентов, проверяя уровень и качество усвоения учебного материала;
 - Поддерживает дискуссии, помогает выявить правильное решение вопроса.
- В конце семинара подводит итоги работы: достигнута ли поставленная цель, объявляет оценки студентам и дает задание на следующий семинар.

3.12 Семинарское занятие № 12(4 часа).

Тема: «Бюрократизм на государственной и муниципальной службе»

3.12.1 Вопросы к занятию:

1. Условия преодоления основных форм бюрократизма.
2. Проблемы, сопровождающие бюрократизма.
3. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе.

3.12.2 Краткое описание проводимого занятия:

Семинарские занятия проводятся с целью:

- Закрепления основных положений, освещенных в лекции;
- Проверки уровня понимания студентами вопросов, рассмотренных на лекции, при изучении самостоятельно рекомендованной литературы;
- Привитие навыков дискуссии, диалогов, споров;
- Восполнения пробелов в пройденной теоретической части курса и расширения знаний по рассмотренным темам;
- В начале семинара формирует цель занятия, ставит задачи перед студентами, указывает проблемные вопросы, объявляет порядок работы;
- Опрашивает студентов, проверяя уровень и качество усвоения учебного материала;
- Поддерживает дискуссии, помогает выявить правильное решение вопроса.

В конце семинара подводит итоги работы: достигнута ли поставленная цель, объявляет оценки студентам и дает задание на следующий семинар.

3.13 Семинарское занятие № 13(4 часа).

Тема: «Система профилактики коррупции на государственной и муниципальной службе»

3.13.1 Вопросы к занятию:

1. Актуальные вопросы борьбы с коррупцией.
2. Общая характеристика системы профилактики коррупции на государственной и муниципальной службе.
3. Механизм привлечения государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности.

3.13.2 Краткое описание проводимого занятия:

Семинарские занятия проводятся с целью:

- Закрепления основных положений, освещенных в лекции;
- Проверки уровня понимания студентами вопросов, рассмотренных на лекции, при изучении самостоятельно рекомендованной литературы;
- Привитие навыков дискуссии, диалогов, споров;
- Восполнения пробелов в пройденной теоретической части курса и расширения знаний по рассмотренным темам;
- В начале семинара формирует цель занятия, ставит задачи перед студентами, указывает проблемные вопросы, объявляет порядок работы;
- Опрашивает студентов, проверяя уровень и качество усвоения учебного материала;
- Поддерживает дискуссии, помогает выявить правильное решение вопроса.

В конце семинара подводит итоги работы: достигнута ли поставленная цель, объявляет оценки студентам и дает задание на следующий семинар.

3.14 Семинарское занятие № 14 (4 часа).

Тема: «Роль государственной и муниципальной службы в формировании гражданского общества России»

3.14.1 Вопросы к занятию:

1. Взаимодействие административно-политической элиты с бизнес элитой.
2. Взаимодействие гражданского общества и государства.
3. Особенности этнократических региональных элит.

3.14.2 Краткое описание проводимого занятия:

Семинарские занятия проводятся с целью:

- Закрепления основных положений, освещенных в лекции;
- Проверки уровня понимания студентами вопросов, рассмотренных на лекции, при изучении самостоятельно рекомендованной литературы;
- Привитие навыков дискуссии, диалогов, споров;
- Восполнения пробелов в пройденной теоретической части курса и расширения знаний по рассмотренным темам;
- В начале семинара формирует цель занятия, ставит задачи перед студентами, указывает проблемные вопросы, объявляет порядок работы;
- Опрашивает студентов, проверяя уровень и качество усвоения учебного материала;
- Поддерживает дискуссии, помогает выявить правильное решение вопроса.

В конце семинара подводит итоги работы: достигнута ли поставленная цель, объявляет оценки студентам и дает задание на следующий семинар.