**КУРСОВАЯ РАБОТА**

"Анализ деятельности государственных служащих в системе государственной службы"

**Введение**

В современном мире большое внимание уделяется развитию законодательства относительно государственной службы как на федеральном, так и на региональном уровнях. Это обусловлено, прежде всего, изменениями, которые произошли и происходят в нашем обществе и государстве. В декабре 1993 года была принята новая Конституция – основной закон страны. Кардинально изменилась структура, функции органов государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях. Проводимые реформы привели к изменению роли и самого государственного аппарата и государственных служащих. Встала необходимость повышения эффективности функций государственного аппарата, обеспечения профессионализма государственных служащих, изучения новых аспектов и проблем государственной службы в целом.

Актуальность темы определяется тем, что эффективное функционирование государственного аппарата России, укомплектованного кадрами надлежащей компетенции и высокой квалификации, выступает одним из решающих факторов ускорения перехода к качественной рыночной экономике и устранения многих кризисных явлений в жизни страны.

Отсутствие единой научной концепции государственного управления обществом в переходный период существенно затруднило развитие российской государственности на новых правовых принципах и формирование государственной службы, как важнейшего инструмента преобразований в соответствии с современным требованиями.

Итак, целью данной курсовой работы является рассмотрение сущностных черт института государственной службы и государственного служащего.

Объект исследования: феномен государственной службы и государственного служащего.

Предмет исследования: различные стороны деятельности государственных служащих в системе государственной службы.

Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие задачи:

– выявить сущность понятия государственной службы и государственного служащего;

– охарактеризовать психологический портрет личности государственного служащего;

– определить права и обязанности государственных служащих;

– разработать пути развития государственной службы в России.

В ходе курсовой работы были использованы работы следующих ученых: Е.В. Охотского, В.В. Крутова, С.В. Фомина, Н.В. Воронковой, С.И. Гриторьева и других.

Практическая значимость работы заключается в том, что результаты могут быть использованы в процессе изучения и развития института государственной службы в России.

В структуру работы входят: введение, три главы, заключение, список литературы.

**1. Теоретические основы исследуемой проблемы**

* 1. **Понятие и сущность государственной службы. Государственный служащий**

Государственная служба как специализированный институт призвана реализовывать, претворять в жизнь, властные полномочия государства. Именно механизм государственной службы играет ключевую роль в деятельности государственной власти. Специально подготовленные государственные служащие реализуют на практике функции государственного управления: от их профессионального мастерства, знаний, деловой этики, честности зависит эффективность государственного управления.

Именно поэтому огромное значение придается научному обоснованию принципов и правил организации института государственной службы.

Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» дает определение государственной службы как деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов [14]. Он предусматривает, что президент страны, председатель правительства, министра и другие ответственные политические руководители являются государственными служащими. Интерпретирую российское законодательство о государственной службе, В.Л. Романов отмечает: государственный служащий является не просто исполнителем указаний сверху, а выступает активным участником реализации функций государства.

Законом о системе государственной службы установлено, что система государственной службы включает в себя следующие виды службы:

1) государственная гражданская служба;

2) военная служба;

3) правоохранительная служба [14].

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ.

Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы.

*Военная служба* – вид федеральной государственной службы, представляет 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. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

*Правоохранительная служба* – вид федеральной государственной службы, представляет 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.

Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы закреплены в ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». Принципы государственной службы подразделяются на конституционные принципы, закрепленные непосредственно в Конституции РФ, и организационно-функциональные принципы, сформулированные в законодательстве о государственной службе.

К конституционным принципам государственной службы относятся принципы федерализма, законности, приоритета прав и свобод человека и гражданина, равного доступа к государственной службе.

– *принцип федерализма* обеспечивает единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Принцип федерализма означает, что государственная служба представляет собой систему должностей, учреждаемых в единой системе государственных органов;

– *принцип законности* означает необходимость соответствия Конституции РФ и федеральному закону подзаконных нормативных актов и индивидуальных правовых актов в сфере государственной службы;

– *принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина* означает их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты. Недопустима дискриминации граждан со стороны государственных служащих и самих государственных служащих по признакам пола, социальной, расовой, национальной, языковой, религиозной принадлежности;

– *принцип равного доступа граждан к государственной службе* означает, что каждый гражданин РФ должен без какой бы то ни было дискриминации и без неоправданных ограничений допускаться на общих условиях равенства к государственной службе. Равный доступ граждан к государственной службе осуществляется в соответствии с установленными применительно к должностям государственной службы квалификационными требованиями.

К организационно-функциональным принципам государственной службы относятся следующие принципы:

*– принцип единства правовых и организационных основ государственной службы* предполагает законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;

– *принцип взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы.* Взаимосвязь обеспечивается посредством единства основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы, единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы, единства требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих и муниципальных служащих и др.

– *принцип открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю* означает объективное информирование общества о деятельности государственных служащих. По своей сути принцип открытости государственной службы предполагает обеспечение участия граждан в государственном управлении через создание возможностей для получения открытой информации о деятельности государственных органов и государственных служащих, осуществления общественного контроля за организацией и функционированием государственной службы.

– *принцип профессионализма и компетентности государственных служащих* предполагает: профессионализм государственных служащих, то есть исполнение ими своей должности в качестве основного занятия; компетентность, то есть знание порученной службы, опыт работы; квалифицированность, то есть соответствие государственного служащего замещаемой им должности по уровню образования, стажу, знаниям и навыкам работы; эффективное и добросовестное исполнение должности; ответственность за подготавливаемые и принимаемые решения и надлежащее исполнение служебных обязанностей.

– *принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.* Защита государственных служащих гарантируется от неправомерного вмешательства как со стороны государственных органов и должностных лиц, так и со стороны физических и юридических лиц.

Говоря о государственной службе, необходимо дать определение такому понятию как государственный служащий.

Согласно Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации», государственным служащим является гражданин РФ, исполняющий в порядке, установленном этим Законом, обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Федерации [14].

До принятия закона об основах государственной службы термин «государственный служащий» трактовался в литературе в широком и узком смысле. В широком смысле государственным служащим признавалось лицо, которое занимало в порядке, установленном правовыми актами, должность в государственной организации: государственном органе, на предприятии, в учреждении, иной организации. А в узком смысле – гражданин Российской Федерации, занимающий в порядке, установленном правовыми актами, должность в государственном органе. При этом под должностью понималась штатная единица государственной организации, которой соответствует служебное положение лица, замещающего ее.

Таким образом, подводя итог, необходимо отметить, что большинство политологов, исследующих институт государственной службы, подчеркивают: государственная служба существует не только для исполнения полномочий государственных органов, но и для обслуживания потребностей и интересов граждан, чтобы полностью реализовалась социальная сущность государства.

**1.2 Генезис института государственной службы в России**

государственный служба информационный полномочие

Институт государственной службы Российской Федерации имеет достаточно глубокие исторические корни. Еще в древней Руси закладывались одновременно основы государственного управления, и, разумеется, института государственной службы. Эти два социальных феномена являются неразделимыми, т. к. государственное управление не может быть реализовано без соответствующего аппарата. В этой связи следует отметить, что указанные институты того периода строились на принципах вассалитета. В частности, вассальное отношение представляло собой отношение между двумя юридически значимыми сторонами. Особое место в системе государственной службы занимали дружинники. Так, в соответствии с нормами «Краткой Русской правды» дружинники пользовались привилегиями как особая когорта людей.

Интересным с позиции исторических фактов являются уклад и организация государственного управления в Новгородской земле. В частности, с 1136 года там был особый политический строй, по сути, представляющий собой республику. Должностные лица были выборными. Ими избирались бояре, вплоть до наиболее влиятельных. Высшие должности в республике находились в руках знати, а к концу ее существования усиливались олигархические тенденции.

По сути своей выделение государственного управления, а также появление многочисленного слоя государственных служащих произошло в XV–XVII вв., т.е. под влиянием централизованного русского государства и формирования самодержавия. При этом четко просматривалась тенденция сакрализации власти на основе православных устоев, т.е. великий князь, а в последующем и царь рассматривались как наместник Бога на земле. Несогласие или выступление против власти были сродни противодействию Богу.

Сакрализация власти полностью выводила властителя из-под контроля общества, возносило его над обществом на недосягаемую высоту. Любое несогласие, а тем более выступление против власти рассматривались как выступление против Бога. Соответственно и для государственных служащих полное подчинение государю было обязательным.

Существенное влияние на организацию государственной службы России оказала Смута XVII в., в которой дворянство принимало самое активное участие. В результате чего стали проявляться элементы, связанные с отходом от прежних традиций и формирования основ светскости. В этой связи уместно привести пример, когда царь Алексей Михайлович независимо от происхождения приобщал умных и сведущих людей к государственному управлению, в результате чего появилась целая плеяда талантливых государственных деятелей, таких как Ф.М. Ртищев, А.Л. Ордин-Нащокин, А.С. Матвеев и др. При этом отмечалась также тенденция роста государственной бюрократии. В целях обеспечения контроля и борьбы со злоупотреблениями чиновников был учрежден Приказ тайных дел со значительными функциями и широкими полномочиями. В его задачи входили обеспечение слаженной работы механизма самодержавной власти, борьба за точное выполнение указаний царя, пресечение казнокрадства, злоупотреблений властью. Анализ исторических данных о деятельности по организации, реорганизации и совершенствованию государственной службы в тот период свидетельствует о том, что принимаемые меры носили эпизодический, бессистемный, не всегда продуманный характер, без должного использования правового обеспечения. По сути, достаточно глубокое и продуманное реформирование государственной службы связано с именем и царствованием Петра I. Им в 1722 г. была введена в действие подготавливаемая несколько лет «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в каком классе чины». Указанная «Табель» установила три иерархические, как бы параллельные лестницы чинов для гражданской, военной и придворной служб, по 14 ступеней в каждой [8, c. 30].

Известно, что каждое явление и процесс связаны с принятием и реализацией управленческого решения и имеют не только положительные, но и отрицательные моменты. В этой связи нужно заметить, что Петр I ставил перед собой цель – создание «правильного государства, при котором вся жизнь должна быть регламентирована и подчинена правилам, выстроена с соблюдением геометрических пропорций, сведена к точным, однолинейным отношениям. Идеал «регулярного государства» вначале имел известные резоны, но очень скоро он породил одно из основных зол и вместе с тем основных характерных черт русской жизни – ее глубокую бюрократизацию».

Гражданин по мере поступления на службу становился элементом государства и его собственностью в течение всей своей жизни. Историко-правовой анализ различных материалов, характеризующих состояние и развитие государственной службы в начальный период XIX века, свидетельствует, что сформировался особый социальный класс низшего и среднего чиновничества, в рамках которого чин передавался от поколения к поколению. Юридическое регулирование их статуса было осуществлено в период царствования Николая I. В основу продвижения по лестнице чинов был положен принцип выслуги лет, обеспечивавший почти автоматический медленный переход с одной ступени на другую, причем скорость этого продвижения лишь в очень незначительной степени зависела от квалификации и иных профессиональных достоинств чиновника. При этом роль чиновников в государстве все более увеличивалась [7, c. 15].

Большую роль в системе мер по совершенствованию и рационализации российской государственной службы сыграл М.М. Сперанский. Занимая ключевые позиции в государственной власти, предложил полную реформу всей структуры государственной власти. В качестве ключевых аспектов реформы можно выделить перестройку центрального управления – образования министерств, Государственного совета и введение в систему чинопроизводства критерия образования. Реформы Сперанского не изменили существа российской госслужбы, они придали ей определенную функциональную эффективность, т.е. достигли того, чего веком ранее безуспешно добивался царь Петр I.

Наиболее существенные изменения в российском госаппарате начались во времена либеральных реформ Александра II. Как и в других областях жизни, поражение в Крымской войне послужило толчком к обновлению. Чиновничество, как и все вокруг, начало меняться. Новые времена и идеи подключили к механизму управления и новых людей. «На смену «административному романтизму» Сперанского пришел охранительный административный реализм Николаевского времени».

Очередная попытка реформирования системы государственной службы была предпринята в начале царствования Николая II, в 1895 г. Специально созданная комиссия в своем докладе не ставила вопрос ни об отмене чинов, ни об упразднении сословного ценза. По существу, предлагалось лишь заменить при чинопроизводстве принцип выслуги лет принципом поощрения за заслуги. Общий дух выводов комиссии отражал присущую тому времени высокую степень отчуждения власти от общества.

Таким образом, попытки реформирования гражданской службы и недостатки деятельности чиновничества были очевидны как для власти, так и для всего общества. К числу таких недостатков следует отнести: традиционно низкую эффективность государственного аппарата, неразвитое и ничем всерьез не стимулируемое чувство ответственности чиновников за выполняемую ими работу, крайнюю медлительность чиновничества при осуществлении своих профессиональных обязанностей, а также неспособность российской бюрократии к деятельному участию в общественном обновлении в силу своей кастовой отчужденности от общества [2, c. 20].

Еще одним ярким представителем конца XIX века – начала XX века, сыгравшим большую роль в совершенствовании системы государственной службы России, был С.Ю. Витте – министр путей сообщения, финансов, председатель кабинета, а затем и первый председатель Совета министров. Он сумел провести ряд важных финансово-экономических реформ, а также обновил государственный аппарат управления. Тем не менее «его начинания общеполитического плана не смогли остановить скатывание страны в пропасть, но заложенным им капиталом технической, административной и социальной модернизации общество пользовалось долго, невзирая даже на смену политического строя».

Формирование жесткой централизации власти происходило на базе аппарата партии большевиков. Основным элементом системы советской власти был партийный аппарат. Кадровый корпус госслужащих формировался, прежде всего, из членов партии. В основе принятия решений был принцип единоначалия.

После окончания Гражданской войны и образования СССР многие черты государственного управления, сложившиеся в первые годы советской власти, были упрочены. Коммунистическая партия оставалась ядром системы власти и инструментом государственного управления. Важнейшими задачами партийных органов были подбор, воспитание и расстановка кадров, связанных с организацией и руководством людьми. В итоге был создан четкий механизм отбора, воспитания и проверки управленческих кадров. Была введена категория номенклатуры. Она представляла собой перечень наиболее важных должностей в государственном аппарате и в общественных организациях, кандидатуры на которые рассматривались и утверждались партийными комитетами. Номенклатурный подход охватывал всю систему управления, хотя и не имел правового управления. Руководящие посты могли занимать только члены партии, которые рекомендовались соответствующими партийными комитетами. Интересным фактом является то, что из высшей номенклатуры были исключены профессиональные юристы и экономисты. Преобладали специалисты с техническим и военным образованием. Это, по всей видимости, объяснимо желанием не допустить противодействия механизму организации власти со стороны специалистов, имеющих более глубокие знания в области социальных процессов [7, c. 21].

В основе организации современной российской государственной службы находятся теоретические, организационно-правовые и исторические аспекты. При этом следует иметь в виду, что в России государство всегда доминировало над обществом. Государственная власть строилась с учетом ведомственных и классово-сословных интересов. Исторический опыт, а также современные проблемы организации государственной службы со всей очевидностью требовали создания подлинно гражданской службы, обязанной нести ответственность перед обществом, гражданами.

**2. Психологическое и правовое положение государственных служащих**

**2.1 Психологический портрет личности государственного служащего**

государственный служба информационный полномочие

В последнее время происходит существенная ценностная, статусная, деятельностная переориентация государственной службы в условиях демократических и рыночных реформ в стране. Изменения, произошедшие в России за последние пятнадцать лет, обусловили важность и необходимость повышения эффективности работы государственной службы. Результаты социально-экономических реформ наглядно демонстрируют зависимость от состояния механизма управления и качества кадров, исполняющих на разных уровнях государственные функции.

Адекватность и успешность преобразований стимулирует общественность, предъявляя высокие требования к личностным и профессиональным качествам государственного служащего: «профессионализм, порядочность, высокая нравственность, внимание и чуткость к людям, скромность в личной жизни, патриотизм, защита интересов Отечества, образованность, знание реальной жизни, близость к простым людям, высокий уровень личной культуры, законопослушность, дистанцирование от политики и идеологии, добросовестное отношение к своим обязанностям, преданность долгу, демократии, нетерпимость к нарушению законов и норм общественной жизни, неподкупность, высокий уровень социализации». Поэтому особую значимость приобретает проблема формирования нового корпуса госслужащих, их подготовки и повышения профессионализма [13, c. 70].

На сегодняшний момент в России слабо разработаны функциональные содержательные требования к лицам, занимающим управленческие должности, а тем более отсутствуют критерии социально-психологического соответствия должности. Практикуемый подбор кадров на основании стажа работы и уровня образования не обеспечивает максимально возможное соответствие работника своей должности.

Деятельность государственного служащего разворачивается в рамках конкретной социальной ситуации, обусловлена существующими социальными стереотипами (социальными установками, аттитюдами), потребностями, интересами, ценностями и отношениями субъектов деятельности.

Практическая деятельность госслужащего обусловлена субъективными характеристиками, но в то же время зависит от среды, от того, как общество оценивает способности индивида, его труд и систему общественных отношений по широте, уровню осознанности и активности, степени устойчивости и тд. Таким образом, на его деятельность влияют как объективные, так и субъективные факторы. Объективные факторы – это общественные отношения, морально-психологический климат, а также уровень развития общества в целом. Субъективные факторы – это, прежде всего, смысл, вкладываемый субъектом в профессиональную деятельность, в свои конкретные поступки и действия, а также знания субъектов о средствах, способах, условиях достижения поставленных целей.

Если рассмотреть категорию «отношение» с точки зрения адекватности-неадекватности, становится очевидно, что неадекватное, искаженное отношение является причиной затруднений в жизнедеятельности человека, других людей и общества в целом, может детерминировать субъектное неблагополучие.

Адекватное отношение предполагает не только точность восприятия и понимания мира, объектов, других людей, общества и самого себя, но и верный эмоциональный ответ, включенность потребностей во все эти связи. Именно в реальном действии проявляются не только отношения человека к другим людям, но и к обществу, миру и через эти «внешние» отношения – к самому себе [5, c. 180].

Деятельность в органах государственного и местного самоуправления специфична по своему предмету, так как предполагает постоянное взаимодействие с другими людьми в целях решения социальных проблем. Деятельность такого рода относится к субъект-субъектному классу отношений, но в действительности преобладающим является субъект-объектное отношение к населению, что приводит к снижению эффективности взаимодействия.

В профессиональной деятельности государственных служащих существуют две ситуации взаимодействия субъектов: а) равных по статусу и б) различных по статусу.

В данных ситуациях через поведение субъектов выстраивается определенная система отношений. Для того чтобы повысить эффективность социальных отношений в профессиональной деятельности государственных служащих, необходимо развитие субъект-субъектных отношений между всеми участвующими субъектами.

С точки зрения ориентации на партнера по взаимодействию субъект-субъектные отношения способствуют актуализации партнера, раскрытию в нем им самим каких-то новых возможностей, способностей и функций, стремления к взаимовыгодному сотрудничеству, желания учесть интересы обеих сторон, тогда как субъект-объектные отношения в целом имеют манипулятивный характер, появляется желание навязывать «объектной» стороне свои взгляды, позиции, цели [11, c. 74].

В процессе разработки данной проблемы были выделены уровни проявления у государственных и муниципальных служащих субъект-субъектных отношений.

*Высокий уровень* – характеризуется устойчивым интересом к другой личности, стремлением к углубленному познанию другого и себя, устойчивым пониманием другого. Для высокого уровня субъект-субъектных отношений характерны высокая гибкая самооценка, самопринятие, оптимальный уровень тревожности, адекватное выражение своих эмоций, толерантность. Высокий уровень субъект-субъекктных отношений предполагает устойчивое владение базовыми психологическими знаниями, открытость в общении с другим человеком, позицию сотрудничества, принятие себя и другого, успешное владение механизмами восприятия, такими, как эмпатия, рефлексия, идентификация, децентрация.

*Средний уровень* – предполагает устойчивый интерес к отдельным особенностям личности другого, а также его эпизодическое понимание мотивов, поведения, эмоционального состояния. Для госслужащего на данном уровне характерны негибкая самооценка, ситуативное самопринятие, неуверенность, повышенный уровень тревожности и ситуативное проявление нервозности. Наблюдается отказ от восприятия другого на основе схем и стереотипов. Госслужащие на данном уровне проявляют эпизодическую открытость в общении, часто общаются с позиции официального статуса, выполнения социальной роли. Для них характерны эпизодическое владение механизмами восприятия, ситуативные проявления навыков и способностей построения диалогических отношений.

*Низкий уровень* – характеризуется слабым выражением интереса (или отсутствием такового) к другому человеку, отказом от понимания другого, низким интересом к динамике поведения – как своего собственного, так и окружающих. Для госслужащих на данном уровне характерны низкий уровень самооценки, самопринятия, высокий уровень тревожности, эмоциональная возбудимость. Психологические знания таких госслужащих ограничены, в общении выражена тенденция держать дистанцию, занимать защитную позицию. Агрессивные тенденции в поведении. Высокое доминирование. Низкий уровень самопринятия. Высокая авторитарность [13, c. 68].

Субъект-субъектные отношения – это не только отношения с другим человеком, но и отношение человека к самому себе как к субъекту, то есть самоотношение; это отношение как с постоянной взаимностью, так и с изменчивостью, обусловленной активностью не только одной из сторон, как это происходит при субъект-объектных отношениях, где устойчивость больше зависит от субъекта, чем от объекта.

Анализ конкретных ситуаций из деятельности государственных служащих позволяет обнаружить выраженное стремление в их поведении к субъект-объектным отношениям, отрицанию ценности и полезности для них диалогичного общения, партнерских отношений.

Следует подчеркнуть, что прослеживается тенденция объектного отношения к себе и другим, которая, как правило, зарождаясь в трудовых отношениях, распространяется на все сферы и уровни жизнедеятельности человека. Как следствие, нарушается ощущение самоидентичности, полноты, цельности и смысла бытия.

Таким образом, особенности социальных отношений государственных служащих препятствуют получению эффективных результатов в деятельности (так как тип профессии государственного служащего «человек-человек», то есть отношения детерминируют успешность решения профессиональных задач), что закономерно снижает их удовлетворенность трудом.

Помимо создания функциональных описаний должностей государственной службы и частного менеджмента представляется актуальной разработка социально-психологических оснований соответствия работника занимаемой должности. Учет индивидуальных и социальных свойств каждой личности позволит наиболее рационально подбирать кадры, добиваться максимальной трудовой отдачи работника, обеспечит психологическое и соматическое здоровье сотрудника.

**2.2 Правовой статус государственного служащего РФ**

Правовой статус – комплексная характеристика правового положения государственного служащего как субъекта права. Он характеризуется наличием многочисленных параметров и показателей, проявляющихся в связи с замещением государственной должности, выполнением или профессиональным обеспечением полномочий государственного органа. Государственный служащий является лицом, органически интегрированным в систему государственно-служебных отношений, урегулированных публичным правом, нормами конституционного, административного, трудового и иных отраслей права. Эти отношения реализуются от имени и по поручению государства, в интересах общества и каждого гражданина, под контролем государства и народа.

В настоящее время вопрос о статус государственного служащего в соответствии с принципами открытого демократического, правового государства пока не решен. По сути дела проведено лишь «развертывание статуса наемного работника в государственных органах, регулируемого трудовым законодательством, в статус государственного служащего» [12, c. 20].

Исходным пунктом характеристики правового статуса государственного служащего РФ является *статус гражданина Российской Федерации*, который органически включает в себя:

а) конституционный статус российского гражданина;

б) статус работника в соответствии с нормами Трудового кодекса РФ;

в) административно-правовой статус в соответствии с нормами Федерального закона «Об основах государственной службы РФ».

Тем самым статус государственного служащего представляется как трехмерное пространство человека, гражданина и должностного лица, реализующего государственную власть как общественный интерес, оформленный правом.

Этот вывод логично вытекает из сущности государственной службы и института гражданства, которая в ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» определяется как устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанных на уважении достоинства человека, его прав и свобод. Именно с наличием гражданства и конституционно закрепленного права равного доступа граждан к государственной службе законодательство связывает право человека участвовать в политической жизни страны и управлении делами государства и общества в целом.

Второй по значимости характеристикой (признаком) правового статуса государственного служащего является *владение государственным языком*. Таким языком является русский. Однако далеко не во всех субъектах РФ однозначно трактуется эта правовая норма. Поскольку в ФЗ «Об основах государственной службы РФ» конкретно не указано, о каком языке идет речь, то некоторые политики и юристы пытаются русский язык подменить государственным языком национальной республики или, наоборот, дополнить требование знания русского языка знанием государственного языка своей республики.

Важнейшим по значимости признаком, отражающим правовой статус государственного служащего, является занимаемая им государственная должность, определяющая место и роль работника в государственно-служебной иерархии, содержание, возможности и объем его участия в работе того или иного государственного органа [12, c. 24].

Необходимо отметить, что правовой статус различных категорий государственных служащих в наибольшей мере определяется правами и обязанностями, характером служебных полномочий, спецификой юридической (административной, материальной, уголовной) ответственности перед государством и обществом.

Права государственного служащего раскрывают не только институциональный характер, но и демократизм государственной службы. *Под правами государственного служащего понимается* система общеобязательных норм, охраняемых силой государственного принуждения и гарантирующих стабильность социально-правовую регламентацию его служебной деятельности. Общие права государственных служащих установлены ФЗ «Об основах государственной службы РФ». Их можно разделить на три группы: статусные, функциональные, социально-личностные.

К статусным относятся права на:

– ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой должности, критерии оценки качества работы и условия продвижения по службе;

– участие по собственной инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности государственной службы;

– продвижение по службе с личными достижениями и заслугами;

– проведение специального служебного расследования для опровержения сведений, порочащих честь и достоинство госслужащего;

– обращение в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой и др.

К функциональным относятся права на:

– получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

– принятие решений и участие в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями;

– переподготовка (переквалификация) и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета;

– внесение предложений по совершенствованию государственной службы в любые инстанции и др.

К социально-личностным относятся права на:

– пенсионное обеспечение с учетом стажа государственной служебной деятельности;

– объединение в профессиональные союзы (ассоциации) для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;

– право на денежное содержание, его увеличение с учетом результатов и стажа его работы, уровня квалификации;

– право на ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью не менее 30 календарных дней;

– медицинское обслуживание государственного служащего и членов его семьи, в том числе и после выхода его на пенсию;

– обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в прохождении им государственной службы и др.

Перечисленные права государственного служащего принято считать основными по той причине, что далее они конкретизируются в типовых и индивидуальных должностных инструкциях. Полный объем должностных прав по каждой должности, естественно, индивидуальный, но обязательно строго в едином статусно-правовом поле государственного служащего РФ. Должностные инструкции определяют точные границы полномочий, выход за которые законодательство квалифицирует как превышение служебных обязанностей или злоупотребление ими.

Служебные права носят обеспечивающий характер. Их наличие создает необходимые условия для успешной реализации служебных обязанностей. *Должностные обязанности* – это функции, которые возлагаются на государственного служащего с целью непосредственного исполнения или профессионального обеспечения полномочий государственного органа или должностных лиц, представляющих этот орган. Определяются они статусными функциями государственной службы в целом, характеризуют сущность и содержание служебной деятельности каждого, кто в данный момент находится на государственной службе. Государство принимает на работу гражданина с целью возложения на него соответствующих должностных обязанностей в расчете на то, что эти обязанности будут качественно исполняться [10, c. 18].

Среди основных должностных обязанностей государственного служащего выделяют следующие:

* обеспечение поддержки конституционного строя и соблюдения Конституции РФ, реализации федеральных законов и законов субъектов РФ;
* добросовестное исполнение должностных обязанностей;
* обеспечение соблюдения и защиты прав и законных интересов граждан;
* исполнение приказов, распоряжений и указаний вышестоящих руководителей, отданных в пределах их должностных полномочий, за исключением заведомо незаконных;
* поддержание высокого уровня профессиональной квалификации, достаточной для исполнения должностных обязанностей;
* своевременное рассмотрение обращений граждан и общественных объединений, а также принятие по ним решений;
* сохранение государственной и иной охраняемой законом тайны.

Что касается специальных служебных обязанностей, то их круг регулируется правовыми нормами либо специального законодательства, либо соответствующими ведомственными подзаконными актами.

Существенной составляющей правового статуса являются законодательно установленные *ограничения по должности* в связи с прохождением государственной службы – совокупность политических, экономических и организационно-управленческих факторов-запретов, очерчивающих пределы дозволенного в служебной деятельности и повседневном поведении госслужащего. Ограничения устанавливают границы, выхода за которые либо государство однозначно запрещает, либо не одобряет и не поощряет. Именно ограничения по должности, а не только права и обязанности, подчеркивают своеобразие статуса государственных служащих [10, c. 23].

Располагая властными полномочиями, служащий имеет немалые возможности для использования их несоответствующим и даже противозаконным образом. Ограничения призваны не допустить конфликта частных интересов госслужащего и публичных интересов общества и государства.

Ограничения прав госслужащего изложены в ФЗ «Об основах государственной службы РФ». Закон гласит, что госслужащий не имеет права подчинять общественный интерес частным интересам индивидов или групп. Он обязан действовать в общенациональных интересах, во имя благосостояния всего народа и национальной безопасности страны [14].

Статус государственного служащего – вполне функциональное явление, направленное, с одной стороны, на конструктивную реализацию общегосударственного интереса, а с другой – на ограничение и даже нейтрализацию неприемлемых для статуса госслужащего поступков, устремлений и интересов. Наиболее эффективной формой такой «нейтрализации» является юридическая *ответственность* в виде конкретных санкций к нарушителю правовых норм, принципов и правил, установленных по государственной службе.

Органической составной частью социально-правового статуса госслужащего является его «вмонтированность» в систему морального *и материального поощрения*. Это осуществляемая в установленном порядке специальная деятельность государственных органов и должностных лиц, выражающаяся в применении к госслужащему мер морального и материального стимулирования. Его основаниями являются признание заслуг государственного служащего, успешное и добросовестное в течение более или менее продолжительного времени исполнение им своих должностных обязанностей, а также выполнение заданий особой важности и сложности.

Таким образом, подводя итог, нужно отметить, что прочный правовой статус государственного служащего – важнейший фактор высокой эффективности и авторитета государственной службы. Он является производным от самой государственной службы как правового института.

В настоящее время решение статусных проблем госслужащего в нашей стране получило достаточно прочную нормативно-правовую базу. Тем не менее существует немало нерешенных задач: не обеспечены полнота и системно-комплексный характер правового регулирования деятельности госслужащего, слабо разработаны статусно – должностные полномочия служащих различных уровней и структур государственного управления и др.

**3. Практические аспекты развития государственной службы в России**

**3.1 Кадровое обеспечение государственной службы: состояние и пути развития**

Развитие рыночных отношений в России предъявляет новые требования к качественному уровню управления, характеру решаемых при этом задач, а также методам их решения. Подходить со старыми мерками к новым явлениям социально-экономической деятельности недопустимо. Необходима новая концепция управления социально-экономическим, политическим развитием страны, адекватным образом отражающая перемены в обществе. Такой новой концепцией для российской экономики является стратегическое управление.

Суть стратегического управления состоит в том, что в управленческих системах, в том числе в системе кадрового обеспечения государственной службы, с одной стороны, существует четкое (так называемое формальное) стратегическое планирование, с другой – структура управления государственной службой, системы и механизмы взаимодействия ее отдельных звеньев построены так, чтобы обеспечить выработку долгосрочной стратегии для принятия эффективного управленческого решения и создания управленческого инструментария для превращения этих стратегий в текущие производственно-хозяйственные планы, подлежащие реализации.

Стратегическое управление служащими позволит решить следующие основные задачи:

– обеспечить организации необходимым кадровым потенциалом в соответствии с ее стратегией;

– формировать внутреннюю среду организации таким образом, чтобы внутриорганизационная культура, ценностные ориентации, приоритеты в потребностях создавали условия и стимулировали воспроизводство и реализацию кадрового потенциала и самого стратегического управления;

– решить проблемы, связанные с функциональными организационными структурами управления, в том числе управление персоналом; развивать и поддерживать гибкость организационных структур;

– разрешать противоречия в вопросах централизации – децентрализации управления персоналом.

Предлагаемый подход к управлению персоналом позволит скоординировать проблемы стратегического характера в службах управлении персоналом и делегировать часть оперативно-тактических полномочий в ведение структурных подразделений организации.

Реализация кадровой стратегии структурами по управлению персоналом состоит в понимании того, что необходимо сделать, чтобы стратегия работала, и соблюдались намеченные сроки ее исполнения. Другими словами, искусство управления здесь состоит в правильной оценке действий по определению места стратегии, ее профессиональном исполнении и получении хороших результатов.

Работа по реализации кадровой стратегии структурами по управлению персоналом относится к сфере административных задач, которая включает в себя следующие основные положения:

– создание организационных возможностей для успешной реализации кадровой стратегии;

– управление бюджетом с целью рационального размещения средств;

– определение кадровой политики органа государственного управления, обеспечивающей реализацию стратегии;

– мотивацию государственных служащих для более эффективной работы; при необходимости видоизменение их обязанностей и характера работы для достижения наилучших результатов по реализации стратегии;

– совершенствование мотивационных механизмов управления персоналом, увязыванием мотивационных механизмов с достижением намеченных результатов;

– формирование и развитие культуры профессиональной деятельности для успешного достижения намеченной цели;

– создание условий, обеспечивающих государственным служащим благоприятные условия для эффективного исполнения своих стратегических ролей;

– использование инновационного опыта для постоянного совершенствования работы;

– обеспечение внутреннего руководства, необходимого для продвижения по пути реализации кадровой стратегии и контроля.

Цель руководства состоит в создании системы оценки соответствия того, как выполнена работа сотрудниками, и того, что необходимо для эффективной реализации стратегии.

Соответствие организации работы внутри государственной структуры и того, что позволяет эффективно реализовать кадровую стратегию, делает орган государственного правления единым целым перед началом осуществления своих планов. Задача осуществления кадровой стратегии является наиболее сложной и трудоемкой частью стратегического управления. Она охватывает все уровни управления и должна быть учтена в большинстве подразделений органа государственного управления.

Конкретное осуществление кадровой стратегии начинается с проведения мониторинга имеющихся кадровых ресурсов, тщательного анализа того, что государственное учреждение должно сделать иначе и лучше для успешного выполнения стратегического плана.

Важно отметить, что среди организационных форм укомплектования органов государственной власти и управлении кадрами большую роль призвано играть государственное распределение молодых специалистов, обучавшихся по специальностям государственного управления.

К сожалению, практика показывает, что боле трети выпускников учебного заведения, прошедших подготовку по специальности «Государственное и муниципальное управление», не находят применения в органах власти и управления. Острой остается проблема невозвращения студентов, обучающихся по целевому набору, в свои регионы. Здесь можно говорить о нерациональном использовании средств на подготовку специалистов аппарата государственной, муниципальной службы в кадровонедостаточных территориях.

Необходимо выработать механизмы, которые бы позволили в масштабах страны в целом, в федеральных округах и субъектах РФ в частности, проводить согласованную целевую подготовку специалистов для гражданской службы в образовательных учреждениях, имеющих лицензию на право ведения образовательной деятельности по специальности «Государственное и муниципально5 управление», отбираемых на конкурсной основе. Только так можно обеспечить надлежащие стартовые условия для последующего развития высокопрофессиональной рабочей силы государственной и муниципальной службы.

Каждая из задач стратегического управления требует постоянно анализа и решения: продолжать ли работу в заданном направлении или вносить изменения. В процессе стратегического управления ничто не является окончательным, и все предварительные действия претерпевают изменения в зависимости от трансформации окружающей среды или появления новых возможностей, способных улучшить стратегию. Стратегический кадровый менеджмент – процесс, находящийся в постоянном движении. Изменение обстановки как внутри организации, так и вне ее требует соответствующих корректив кадровой стратегии, поэтому процесс стратегического управления представляет собой замкнутый цикл.

Несмотря на то, что деятельность самого органа государственного управления, определение целей, формирование кадровой стратегии, осуществление стратегического плана с оценкой деятельности государственных служащих составляют суть стратегического кадрового менеджмента, на самом деле эти задачи не являются чем-то изолированным, а тесно взаимосвязаны.

**3.2 Использование информационных технологий в системе управления государственной службой Российской Федерации**

Государственная служба, как и любая социально-экономическая система, нуждается в организованном управленческом звене. Вне зависимости от модели управления государственной службой, аспекты информационного обеспечения процесса управления государственной службой имеют системообразующее значение.

С развитием информационных технологий изменяются подходы к организации работы государственных органов. Так как за последние десятилетия существенно возросла информационная нагрузка на органы государственной власти, административная реформа, в ходе которой была создана система и структура органов исполнительной власти, привела к сокращению штатной численности федеральных министерств и увеличению выполняемых функций.

В связи с этим мы представляем некоторые предложения по совершенствованию системы управления государственной гражданской службы через внедрение информационных технологий как одного из ключевых инструментариев, позволяющих обеспечить системный подход к принятию управленческих решений и обработке необходимых сведений.

Одна из наиболее важных проблем, усложняющих и замедляющих процесс принятия решений, заключается в том, что органы государственной власти не в состоянии обработать необходимый объем информации в установленные сроки. Так возникают сложности с внедрением различных научно-исследовательских разработок.

Задержки при распространении и внедрении получаемых результатов приводят к быстрому старению научно-исследовательских разработок, через достаточно быстрый промежуток времени достигнутые результаты теряют свою актуальность. В этой связи возникает необходимость в повторном рассмотрении одних и тех же вопросов. Это объясняется:

– отсутствием в государственных органах необходимого оборудования, позволяющего эффективно взаимодействовать и в кратчайшие сроки представлять требующиеся материалы;

– отсутствием координирующего органа, способного все эти материалы собрать воедино, унифицировать и подготовить к применению;

– недостаточным уровнем квалификации государственных служащих, осуществляющих работу по подготовке и реализации управленческих решений.

Именно поэтому чрезвычайно важным представляется создание информационной системы – Сводного реестра государственных гражданских служащих, который согласно закону о системе государственной службы, является одним из компонентов Сводного реестра государственных служащих.

Исходя из законодательства, Сводный реестр государственных гражданских служащих РФ должен вести федеральный государственный орган по управлению государственной службы. Реестры государственных гражданских служащих субъектов РФ ведутся соответствующими государственными органами по управлению государственной службой субъектов РФ.

По нашему мнению, на первом этапе создания информационной системы необходимо разработать и внедрить информационную систему в отдельно взятом федеральном государственном органе, затем целесообразно отработать процесс передачи информации, накапливающейся в данном органе, в федеральный государственный орган по управлению государственной службой, а до его образования – в полномочный федеральный орган исполнительной власти. На основе полученных результатов возможно принятие решений о дальнейших направлениях внедрения информационной системы на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ. Информационная система, внедряемая в государственные органы, должна объединить в единое целое всю структуру государственных органов.

Основными целями создания информационной системы являются:

– сокращение трудозатрат работников за счет автоматизации процессов сбора, обработки и хранения информации;

– повышение эффективности работы подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров за счет оперативного обеспечения их достоверной информацией о государственных гражданских служащих;

– осуществление государственного надзора и вневедомственного контроля над соблюдением законодательства РФ о государственной службе РФ.

Введение информационной системы Сводного реестра государственных гражданских служащих позволит обеспечить единство системы государственной службы РФ. Унифицированная система хранения информации о сотрудниках различных ведомств позволит эффективно осуществлять работу по использованию кадрового резерва как в отдельно взятом органе, так и во всей системе органов государственной власти. Информация о государственных гражданских служащих позволит прогнозировать развитие кадрового потенциала, своевременно предотвращать конфликты интересов, строже контролировать своевременное прохождение аттестации и повышение квалификации государственными служащими.

С внедрением информационной системы Сводного реестра государственных гражданских служащих в органах государственной власти повысится качество обработки статистической информации, появятся возможности для осуществления постоянного мониторинга системы государственной гражданской службы и принятия решений, направленных на предотвращение таких негативных тенденций, как отток кадров, снижение уровня квалификации и др.

В соответствии с потребностями органов по управлению государственной службой информационная система должна специализироваться на восприятии, переработке, хранении и при необходимости распространении:

1) данных о государственных служащих, хранящихся в личных делах;

2) информации, необходимой для обеспечения текущей деятельности кадровых подразделений;

3) обобщенных статистических сведений о кадровой работе, обучении и повышении квалификации государственных служащих;

4) нормативно-справочной информации (справочники, классификаторы, реестры организаций и т.д.).

Данные первого типа и составляют собственно реестр государственных служащих государственного органа.

Данные второго типа необходимы для планирования, подготовки и проведения мероприятий по кадровой работе и представляют интерес лишь для конкретного государственного органа.

Данные третьего типа представляют собой отчетность кадровых подразделений государственных органов.

Данные четвертого типа необходимы для организации единого информационного пространства Сводного реестра государственных служащих.

Таким образом, информационная система включает в себя два основных иерархически взаимосвязанных уровня:

– уровень федерального государственного органа по управлению государственной службой;

– уровень государственного органа по управлению государственной службой субъекта Российской Федерации.

**Заключение**

Современная государственная служба РФ представляет собой правовую материю, которая находится в постоянном движении: она изменяется, дополняется, идёт поиск новых инструментов в разрешении существующих проблем, разрабатываются новые нормативные акты, регламентирующие государственно-служебные отношения.

Современное развитие законодательства позволяет утверждать, что Россия находится на пути возрождения института профессионального чиновничества. Этот институт, основываясь на профессионализме, способностях, политическом нейтралитете служащих и качественном исполнении служебных обязанностей, во многих странах обеспечивает стабильное государственное управление и является важнейшим фактором сохранения и развития государственности.

Правовое регулирование государственно-служебных процессов в настоящее время отстаёт от темпов развития тенденций и закономерностей в реформировании системы государственного управления, аппарата государства, муниципальных органов. Государственная служба как правовой институт должна обеспечить стабильное управление; она может играть определённую роль в стабилизации социально-политической жизни, разрешении политических конфликтов, уравновешивании действий различных политических сил.

Нужно особо подчеркнуть, что Российской Федерации нужно сильное государство, способное обеспечить в обществе, с одной стороны, свободу, многообразие взглядов и политических сил, широкое самоуправление, а с другой – общественный порядок, безопасность, надлежащую кооперацию труда, правовое урегулирование общественных связей, соблюдение законов.

**Список литературы**

1. Баснак Д.В. Использование информационных технологий в системе управления государственной службой Российской Федерации // Вестник Московского университета. Сер. 21, Управление (государство и общество). – 2006. – №4. – С. 58–67;
2. Буравлев Ю.М. Исторический опыт развития государственной службы России // История государства и права. – 2008. – №15. – С. 20–21;
3. Воронков, Н.В. Социальный потенциал государственной гражданской службы Российской Федерации // Социология власти. – 2007. – №2. – С. 69–76;.
4. Глущенко П.П. Механизм организации и осуществления деятельности органов государственной службы России // История государства и права. – 2007. – №7. – С. 7–8;
5. Григорьев С.И. Духовно-ценностное развитие государственных служащих как одно из условий формирования демократического государства и жизнеспособного общества // Социальная политика и социология. – 2007. – №1. – С. 179–186;
6. Ильина Л.Н. Подготовка государственных гражданских и муниципальных служащих // Информатика и образование. – 2007. – №8. – С. 115–116;
7. Ирхин Ю.В. Реформирование государственной службы и потребности российского общества // Социально-гуманитарные знания. – 2007. – №2. – С. 3–21;
8. Кайнов В.И. Историко-правовой анализ становления и развития института государственной службы в России // История государства и права. – 2007. – №1 – С. 29–30;
9. Карелина А.В. Проблемы подготовки кадров государственных служащих в условиях проведения административной реформы: региональный аспект // Социология власти. – 2009. – №2. – С. 178–184;
10. Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право. – 2003. – N1. – С. 13–24;
11. Крутова В.В. Толерантность как необходимое качество государственных и муниципальных служащих в работе с населением // Прикладная психология и психоанализ. – 2007. – №1. – С. 72–76;
12. Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации // Государство и право. – 2003. – №9. – С. 17–26;.
13. Романенко Е.В. Психологический портрет личности государственного служащего // Прикладная психология и психоанализ. – 2007. – №1. – С. 67–71;
14. Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации»;
15. Фомина С.В. Государственные гарантии как элемент правового статуса государственных служащих // Журнал российского права. – 2007. – №4. – С. 52–60;
16. Харченко Е.В. Профессиональное общение государственных служащих: этнокультурный аспект // Социум и власть. – 2007. – №1. – С. 52–57.