МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КАЗАНСКИЙ (ПРИВОЛЖСКИЙ) ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

КАФЕДРА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Курсовая Работа

Государственная служба в России и США: сравнительный анализ

Выполнил:

студент II курса

группы 1499-1

Синицкая А.В.

Проверил:

Габдуллина Э.И.

Казань 2011

ОГЛАВЛЕНИЕ

|  |  |
| --- | --- |
| Введение | 3 |
| Раздел 1. Понятие государственной службы | 6 |
| Раздел 2. Государственная служба в России  Раздел 3. Государственная служба в США  Раздел 4. Сравнительный анализ государственной службы  в России и США  Заключение  Список использованной литературы | 8  17  26  30  32 |
|  |  |

ВВедение

Развитию законодательства о государственной службе уделяется в настоящее время особое внимание как на федеральном, так и на региональном уровнях. Это обусловлено прежде всего теми 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 и на федеральном 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. Задача законодателей, ученых, специалистов усложнена тем, что в советский период специального законодательства о государственной службе не было, а правовое положение работников государственного аппарата не отличалось от правового положения служащих других государственных и общественных учреждений, предприятий и организаций. Статус всех служащих определялся единообразно в трудовом законодательстве. Толчком к изучению государственной службы стала начавшаяся в стране с 1985 года “перестройка”, когда постепенно встал вопрос о необходимости принятия Союзного Закона “О государственной службе”.

Актуальность темы в том, что именно государство посредством законов, правительственных программ и функционирования своего аппарата придает десяткам миллионов индивидуальных усилий возможную целенаправленность, согласованность и позитивную результативность. 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, правовую урегулированность общественных связей, соблюдение законов.

Как показала практика, в любой системе управления должны быть четко определены функции и задачи каждого звена управления, каждого структурного подразделения, а также порядок их взаимодействия. Этого же требуют научная организация и научное сопровождение кадровой работы в государственной службе, как в целом, так и на каждом рабочем месте.

Государственная служба, являясь важным социально-правовым явлением, может быть исследована с различных точек зрения: политической, социальной, организационной, психологической, этической, социологической.

Объектом работы является государственная служба в России и США

Предметом работы является изучение и сравнение государственной службы в России и США.

Цель данной работы – исследование всех аспектов государственной службы в РФ и США, а также выявление возможностей повышения эффективности деятельности государственной службы и проведение сравнительного анализа между госслужбой России и США. Для этого в исследовании ставятся и решаются следующие задачи:

-Рассмотреть государственную службу в США;

- Рассмотреть государственную службу субъектов Российской Федерации;

-Выявить факторы, препятствующие эффективному функционированию государственной службы;

-Рассмотреть методологию формирования организационных структур управления, сущность, функции и задачи государственной службы, правовой статус государственного служащего, его профессиональную деятельность;

-Выработать рекомендации по повышению эффективности работы госаппарата;

-Выявить различия между государственной службой России и США.

РАЗДЕЛ 1. Понятие государственной службы

В законодательстве и специальной литературе отсутствует однозначное, а следовательно, общепринятое понятие государственной службы.

Государственная служба понимается в широком и узком смысле.

Государственная служба в широком смысле сводится к выполнению служащими своих обязанностей в государственных организациях: в органах

государственной власти, на предприятиях, в учреждениях, иных организациях; в узком смысле - это выполнение служащими своих обязанностей в государственных органах.

Служба в различных государственных органах, государственных и общественных организациях является одним из видов социальной деятельности людей.

Государственная служба, это, прежде всего, служение государству, то есть выполнение по его поручению, за плату от него определенной деятельности по реализации задач и функций государства в государственных предприятиях.

Основные положения концепции развития государственной службы в РФ были разработаны Г.В.Атаманчуком еще в 1992 г[[1]](#footnote-1).

В предложенном им варианте концепции научно обоснованы сущностные понятия государственной службы. Выделены три базовых понятия:

государственная служба ***-*** практическое и профессиональное участие граждан и осуществление целей и функций государства посредством (путем) исполнения государственных должностей, учрежденных в государственных органах;

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

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

Исходя из обозначенных базовых понятий, можно выделить основные элементы.

Государство ***-*** это система государственных органов федерального, регионального и местного уровней.

Государственный орган - это система государственных должностей, замещаемых государственными служащими. Таким образом,государственная служба является связующим звеном, с одной стороны, между гражданином и обществом, а с другой- между политикой и законодательством.

Особо следует рассмотреть вопрос организации и управления государственной службой Российской Федерации. Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской федерации" (ст.26) определяетфедеральный орган по вопросам государственной службы[[2]](#footnote-2).

В настоящее время координация деятельности по реализации задач, вытекающих из положений рассматриваемого Федерального закона, осуществляется Советом по вопросам государственной службы при Президенте Российской федерации.

РАЗДЕЛ 2. Государственная служба в России

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

Исторический опыт развития государственной службы России до 1917г., практика создания единой системы органов государственной службы, принятые в тот период законодательные и нормативные документы по организации функционирования государственного аппарата заслуживают внимания и изучения. Оставляя за пределами настоящей работы детальное освещение вопросов государственного управления, следует отметить, что в России была создана единая система учреждений государственной службы, которую составляли общегосударственный, региональный, губернский и отраслевой уровни. Корпус чиновников рассматривался как публично-правовой институт, призванный проводить в жизнь государственную политику, служить государству и осуществлять государственную службу на высоком профессиональном уровне.

Глубокое изучение проблем государственной службы и ее правового регулирования практически начинается в настоящее время.

Рассматривая проблемы государственной службы в период становления рыночной экономики, необходимо прежде всего внести ясность в связанный с ней понятийный аппарат.

В демократическом обществе государство является основной формой консолидации общечеловеческих и национальных, социальных и профессиональных ценностей и интересов его граждан. Свои задачи государство решает через государственную службу, являющуюся комплексным правовым и социальным институтом, функционирующим посредством осуществления людьми профессиональной деятельности по реализации компетенции государственных органов и государственных должностей[[3]](#footnote-3).

В формировании социально-правового института государственной службы России большая роль отведена федеральному закону "Об основах государственной службы Российской Федерации" (утвержден 31 июля 1995 г., № 119-ФЗ). В соответствии с этим законом под государственной службой понимается профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

Государственная служба в соответствии с принципом разделения полномочий и характером государственного устройства включает государственную службу, осуществляемую в аппарате органов представительной и судебной власти, в органах исполнительной власти, а также в иных государственных органах, реализующих от имени государства его функции, которые отнесены актами законодательства Российской федерации к государственной службе.

Учитывая особенности и уникальность России, ее государственная служба должна быть единой; это обусловлено необходимостью сохранения целостности России, согласования всех уровней власти и подсистем государственного управления. Необходимо определить виды деятельности, присущие каждому уровню государственного управления, и нормативно их закрепить. Смыслом и содержанием государственной службы должно быть служение государству, укрепление государственности, развитие общества.

В 1996 г. в составе структурных подразделений Администрации Президента создано Главное управление Президента по вопросам государственной службы и кадров. В составе Аппарата Правительства Российской Федерации имеется Департамент государственной службы и кадров.

К сожалению, Совет, хотя и "при Президенте Российской Федерации", к федеральным органам отнести невозможно. Совет существует для того, чтобы оказывать консультационную помощь, или вносить те или иные рекомендации определенным должностным Лицам, что, недостаточно, необходимо поднять его статус,

Принятие Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" превращает государственную службу в правовое поле. Это позволяет проводить формирование государственного аппарата на качественно новой основе и повысить эффективность его функционирования.

Принятие Закона способствует развитию законодательной, нормативной базы государственной службы.

За последнее время принят и ряд других законодательных и нормативных актов, способствующих формированию государственной службы, однако процесс этот сложный и длительный. Одной из важных проблем "сегодняшнего дня" является налаживание взаимодействия, с одной стороны, между федеральной государственной службой и государственной службой субъектов Федерации, а с другой - между государственной и муниципальной службами. Следует помнить, что как бы ни совершенствовалась и ни реконструировалась пирамида государственной власти, в ее основании всегда будут находиться структуры самоуправления и самоорганизации.

Необходимо обеспечить встречное движение государственной и муниципальной служб в совместном решении ряда практических вопросов, в обмене опытом работы, в подготовке кадров.

"В любой системе социального управления, непосредственно или в конечном счете, люди управляют людьми. Это относится и к государственному механизму. Без персонала он представлял бы собой безжизненные структуры, правовые статусы и схемы взаимосвязей. В большинстве современных государств этот персонал включает в себя депутатский корпус и служащих представительных органов, органов исполнительной власти, судов, прокуратуры и других органов государства".[[4]](#footnote-4)

Основнойцелью государственной службы является практическое осуществление Конституции и законов государства. Для этого она выполняет следующие задачи:

формирование общественно-политических и государственно-правовых оснований, обеспечивающих реальную связь государства с населением, поддерживающих авторитет государственной службы; обеспечение эффективной работы и развитие государственного аппарата федеральных и региональных органов власти и управления, а также органов местного самоуправления;

• постоянное совершенствование деятельности работников

государственного аппарата на базе научной организации

управленческого труда, использования новейших достижений науки и мирового опыта, применения электронно-вычислительной и другой техники;

• демократизация государственного аппарата, создание условий

для гласности и открытости его деятельности, строгое

соблюдение законности, искоренение бюрократизма, протекционизма, коррупции и других негативных явлений в его работе;

• поддержание в коллективах государственных органов такого организационного и социально-психологического микроклимата, который способствовал бы развитию деловых качеств работников, формировал рациональные служебные отношения;

• создание и обеспечение надлежащего функционирования системы подготовки и повышения квалификации кадров государственного аппарата, формирование условий для творческого роста на рабочем месте;

• определение порядка подбора, перемещения, продвижения,

оценки, поощрения и ответственности государственных служащих в государственном аппарате.

Таким образом, содержанием государственной службы является обеспечение исполнения полномочий государственных органов, осуществление государственных функций. Важно отметить, что государственную службу закон связывает с исполнением полномочий, а, следовательно, с осуществлением исполнительной власти, которое основано на соблюдении ряда принципов.

Стабилизация социально-экономического положения регионов России, обеспечение их дальнейшего развития обусловливают необходимость совершенствования государственной службы субъектов РФ. Именно в деятельности государственных служащих субъектов РФ находят свое реальное воплощение задачи и функции государственного управления на региональном уровне, кроется секрет его эффективности и неудач.

Вопросы организации государственной службы в субъектах РФ регулируются Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Указами Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации», от 1 февраля 2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений(профессионального уровня)», от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации», от 16 февраля 2005 г. №159 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской должности Российской Федерации », законами субъектов РФ о государственной гражданской службе, о реестре должностей государственной гражданской службы, о денежном содержании государственных гражданских служащих, иными федеральными и региональными нормативными правовыми актами по проблемам государственной службы.

В соответствии с ч.3 ст.5 Федерального закона о системе государственной службы, государственная гражданская служба субъекта РФ - это профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта РФ по обеспечению исполнения полномочий субъекта РФ, а также полномочий государственных органов субъекта РФ и лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ. Соответственно, государственный гражданский служащий субъекта РФ- это гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта РФ и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта РФ.

На основании ст.9 Федерального закона о государственной гражданской службе должности гражданской службы субъектов РФ подразделяются на следующие категории:

1)руководители - должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов субъекта РФ и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов субъекта РФ и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;

2)помощники (советники) – должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности субъекта РФ, руководителям государственных органов субъекта РФ и руководителям представительств государственных органов субъекта РФ в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;

3) специалисты – должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами субъекта РФ установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий;

4) обеспечивающие специалисты – должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов субъекта РФ и замещаемые без ограничения срока полномочий.

В соответствии с ч.3 ст.9 Федерального закона о государственной гражданской службе должности гражданской службы субъектов РФ подразделяются на следующие группы:

1)высшие должности гражданской службы;

2)главные должности гражданской службы;

3)ведущие должности гражданской службы;

4)старшие должности гражданской службы;

5)младшие должности гражданской службы;

Должности категорий «руководители» и «помощники(советники)» подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы. Должности категории «специалисты» - на высшую, главную, ведущую и старшую группы должностей гражданской службы. Должности категории «обеспечивающие специалисты» подразделяются на главную, ведущую, старшую и младшую группы должностей гражданской службы.

Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» к лицам, замещающим должности гражданской службы субъектов РФ, предъявляются квалификационные требования к:

1)уровню профессионального образования;

2)стажу гражданской службы ( государственной службы иных видов) или стажу(опыту) работы по специальности;

3)профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Таким образом, государственная гражданская служба субъектов РФ выходит сегодня на новый качественный уровень. Ее реорганизация в соответствии с концепцией Федеральных законов «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» должна придать дополнительную устойчивость данному социально-правовому институту, обеспечить приток свежих сил в органы государственной власти субъектов РФ и , как следствие, внести дополнительный импульс в процесс социально-экономического и политического развития регионов.

Итак, можно констатировать, что в развитии нашей государственной службы существует сейчас две тенденции. С одной стороны, это определенное продвижение в направлении ее демократической модернизации с учетом мирового опыта, с другой – стремление к оформлению независимой от общественного контроля бюрократической корпорации с ее особым миром и системой ценностей. Тенденции эти в полной мере отразились и в Законе. Правда, прежде чем Закон в полной мере начнет действовать, должен быть принят ряд других нормативных актов.

Обретение Россией государственности привело к резкому возрастанию масштабов ответственности государственной службы, государственного аппарата управления во всех сферах политической, экономической и социальной жизни суверенного государства. Возникли качественные изменения. Государственная служба стала важной составляющей экономической и социальной инфраструктуры.

В связи с этим она призвана обеспечить решение классических задач государства, каковыми являются:

• внешняя и внутренняя безопасность государства, решение вопросов коммуникаций (связи, транспорта), развития науки, образования, здравоохранения;

• в социальной сфере - проблемы занятости, стабилизация экономики, финансов, бюджета и жизненного уровня населения в условиях перехода к рыночным отношениям;

• защитная роль - защита информации, охрана природы и

окружающей среды, безопасность ядерных реакторов, крупных

военно-химических производств и т.д.

Итак, государственная служба в ее новом виде должна стать тем социально-экономическим и государственно-правовом институтом (и одновременно инструментом в руках Президента, Федерального Собрания, Правительства и судебных структур РФ), посредством которого надежно воспроизводилась бы демократическая сущность государства, обеспечивались права граждан, поддерживалась свободная жизнедеятельность общества, притом аппарат государственной власти был бы интеллектуальным, организующим и нравственным лидером осуществления перемен в развитии общества, на пути к прогрессу.

РАЗДЕЛ 3. Государственная служба в США

Концепция государственной службы в США построена на ее подчиненности в структуре государства. Основная задача государственной службы состоит в проведении в жизнь государственной политики и осуществлении экспертизы, характерно ограничение полномочий, государственная служба не может выходить за пределы того, что установлено законом.

История американской государственной службы заметно отличается от истории этого института в странах Старого Света. Она – детище американской политической системы и американского общества в целом со всей его спецификой. А как известно, американская цивилизация сложилась в результате достаточно необычного сочетания историко-культурных, географических, политических., идеологических факторов. Стремление освободиться от пресса и контроля со стороны любой власти, будь она светская или духовная, лежала в основе «идеальной», внеэкономической части мотиваций действий как первых, так и последующих поколений колонистов. Принцип самоуправления «свободных людей на свободной земле» лег в основу того уклада ,который называют «великим американским экспериментом». Когда же полтора века спустя после начала «эксперимента» Британская корона попыталась настоять на своих прерогативах неограниченного верховенства власти метрополии, это привело к известным последствиям – провозглашению колониями независимости и отстаиванию ее с оружием в руках. При этом значение тех событий для американского политического менталитета вышло далеко за рамки простого обретения политической самостоятельности. Это было фундаментальным переосмыслением самой природы политической власти, формированием устойчивого стереотипа недоверия ко всякому правительству, особенно центральному, и соответственно к его агентам – аппарату исполнительной власти. Такова исходная точка эволюции американской государственной службы.[[5]](#footnote-5)

Бюрократия в Америке, в отличие от других стран, возникла позже демократии. Она постепенно и с большими трудностями приживалась в обществе с глубоко укоренившейся демократической культурой и практикой. Собственно, аппарата при первых американских президентах практически и не существовало. Известно ,например, что Дж.Вашингтон использовал глав немногочисленных департаментов (по-нашему - министров) для диктовки им своих распоряжений. Других служащих у него для этого не было. Сами «отцы - основатели», вклад которых в разработку других областей политической теории в особых рекомендациях не нуждается, сфере государственной администрации уделили не много внимания. Чиновники для них, как для других жителей американских колоний, ассоциировались прежде всего с насилием и притеснениями со стороны короля, который «учредил множество новых должностей и прислал сюда толпу своих чиновников, разоряющих народ и высасывающих из него все соки ».

С одной стороны, «отцы-основатели» исходили из возможности и необходимости поручать управление лицам, лично незаинтересованным, с другой – именно индивидуальный интерес они рассматривали как движущую силу политики. С одной стороны, они считали, что судьба общества не должна зависеть от личных достоинств управляющих, поскольку люди – отнюдь не ангелы, с другой – акцентировали внимание на моральных качествах призванной править «естественной аристократии». Способы примирения этих противоречий они видели как в разработанной ими системе институционных сдержек и противовесов, ограничивающих возможности злоупотреблений властью , так и в нравственной сфере – в выдвижении на руководящие посты людей, приверженных принципам служения общественному благу, и поощрении этих качеств. Этической стороне они вообще придавали больше значение. Так мне представляется суть их «несентиментального взгляда» на «кадровый» аспект управления государством.

Разумеется, со становлением и развитием американского государства число государственных служащих постоянно росло . Однако вплоть до Гражданской войны происходило это главным образом не за счет расширения государственных функций, а благодаря развитию…..почтовой службы. Так, хотя формально количество гражданских служащих с 1816 по 1861 г. Возросло почти в 8 раз – с менее чем 5 до почти 37 тыс., - но 86% роста пришлось на Федеральную почтовую службу, т.е. не было связано с расширением управленческого аппарата. Штат других ведомств по-прежнему был ничтожен и исчислялся десятками человек. Исключение составляло лишь Казначейство, осуществлявшее помимо сбора налогов и других собственно финансовых функций еще и государственные закупки, а также учет быстро расширявшихся земель. При этом назначения в аппарат производились в соответствии с концепцией «естественной аристократии», т.е. в основном из числа узкого круга образованных и, предположительно, проникнутых духом «общественного служения» людей, и носили практически пожизненный, а зачастую и наследственный характер.

Подвести итоги краткого обзора эволюции гражданской службы США вплоть до прихода в Белый дом Ф. Рузвельта нам поможет Майкл Нельсон, сформулировавший ряд парадоксов американской бюрократии: 1)революция против старого административного порядка посеяла семена хотя и нового, но тоже административного порядка; 2) система двойного контроля администрации превратилась в один, причем ограниченный, контроль; 3) «система добычи» административных постов через политику сопутствовала развитию бюрократии; 4) став в силу политических требований честной, бюрократия не стала более эффективной; 5) усилия реформаторов сделать бюрократию более отзывчивой к общественным нуждам сделали ее менее отзывчивой. Причиной таких непредвиденных последствий, по мнению автора, кроется в сущности американской политической системы, в которой демократия возникла много раньше бюрократии, и в частности, была вынуждена подчиняться политической конъюнктуре.

Категория государственных служащих в США включает в себя

как должностных лиц и вспомогательно-технический персонал, связанный с

реализацией государственно-властных полномочий, так и работников по найму (в том числе преподавателей государственных учебных заведений, рабочих государственных предприятий и т.п.).

В широком смысле государственным служащим в США считается любое лицо, труд которого оплачивается из бюджета федерации, штата или местного органа власти.

В то же время в специальной литературе в ряде случаев проводится

различие между «гражданской службой», охватывающей категорию

профессионального несменяемого чиновничества, и «правительственной

службой», под которой подразумевается высший слой государственных

чиновников, сменяемых на основе «системы добычи». Характерно, что на

русский язык все эти термины переводятся, как «государственная служба».

Можно говорить о скорейшем соотнесении терминов «государственная

служба» в русском языке и «правительственная служба» в США, т.к. именно эти понятия видятся мне как синонимы. Гражданская служба - это особое понятие государственного устройства США.

С юридической точки зрения, в США не существует единой государственной службы. Она как бы разделена по административно- территориальному признаку на множество автономных систем, что при наличии в США около 185 тысяч административно-территориальных единиц делает ее композицию весьма сложной. Кроме того, наиболее важная, с государственно-правовой точки зрения, федеральная гражданская служба в свою очередь состоит в свою очередь из конгломерата административно-управленческих структур, правовая основа которых совпадает лишь частично.

Государственная служба в США также имеет этический кодекс, на которую американцы придают очень большое значение. Впервые кодекс этики правительственной службы появился в 1958 г. В форме резолюции Конгресса, общую часть которой, думается, стоит воспроизвести целиком. «Каждое лицо, находящееся на правительственной службе, должно:

1)преданность государству и высшим моральным принципам;

2)поддерживать законы и постановления Соединенных Штатов и Конституцию ;

3)за дневную оплату работать весь трудовой день, прилагать мысли и усилия для выполнения своих обязанностей;

4)стараться находить и применять наиболее эффективные и экономические способы решения поставленных задач;

5)никогда не осуществлять дискриминации путем предоставления кому-либо специальных благ или привилегий как за вознаграждение, так и без него и никогда не принимать для себя, либо для своей семьи благ и подарков;

6) не давать обещаний, касающихся должностных обязанностей;

7)не вступать в коммерческие отношения с правительством, если это противоречит добросовестному исполнению должностных обязанностей;

8)не использовать конфиденциально полученную при исполнении должностных обязанностей информацию для извлечения личной выгоды;

9)вскрывать случаи коррупции при их обнаружении;

10) соблюдать все эти принципы, сознавая, что государственная должность является выражением общественного доверия».

Некоторые требования к служащим не заканчиваются и с уходом в отставку, а распространяются и на последующий период. К тому же все кандидаты на ответственные посты проходят тщательную проверку их финансового положения, анкетных данных и личной жизни по линии спецслужб, включая ФБР и Федеральную налоговую службу.

Подобный «пресс» требований должен быть как-то компенсирован как в материальном, так и в моральном отношении. Между тем, по моему мнению, ни средняя зарплата американских гражданских служащих, ни традиционное негативно – ироническое отношение к ним большинства членов общества не обеспечивают им подобной компенсации, и потому американская госслужба, несмотря на все усилия по ее совершенствованию, во многих своих звеньях весьма далека от совершенства по сравнению с передовыми в этом отношении странами. А наличие некомпенсируемых и зачастую не вполне оправданных ограничений может привести к совершенно неожиданным результатам: например к падению престижа госслужбы на рынке труда и, следовательно, к снижению качества работников госаппарата, к выработке более изощренной механики злоупотребления служебным положением либо использованию завышенных этических стандартов в качестве средства политического шантажа и сведения счетов (последнее мир мог наблюдать в «сексуально-политических» скандалах вокруг Президента Клинтона). При этом способы преследования Президента с этической точки зрения, право, не многим лучше инкриминируемых ему проступков.

Но в целом, разумеется, проблема этики государственных служащих – одна из важнейших, и свойственно нам пренебрежение к ней гораздо хуже и опаснее , нежели любые американские «перехлесты»[[6]](#footnote-6).

Известно, что одной из целей предыдущей администрации Билла Клинтона являлось обновление госаппарата[[7]](#footnote-7). Это, в частности, относилось к Службе высших руководителей (СВР), так как данный институт играл важную роль в проведении реформ.

В целом федеральная государственная служба США на сентябрь 1994 г. состояла из следующих групп:

1. Руководители министерств и ведомств, назначаемые президентом США, - 450 человек.

2. Высшие государственные служащие:

а) служба высших руководителей - 7650;

б) дипломатическая служба - 1100;

в) другие государственные органы - 5500 человек.

3. Государственные служащие:

а) категории 13-15; высшие должности - 285 300 человек, включая 104 700 руководителей;

б) категории 1-12; 1 232 200 служащих, включая 85 300 руководителей.

Таким образом, члены СВР выступают в качестве связующего звена между политическими руководителями и остальными государственными служащими.

В законе перечисляются пять критериев, позволяющих определить должности, входящие в Службу высших руководителей:

1. Управление деятельностью государственных организаций.

2. Ответственность за выполнение федеральных программ и проектов.

3. Контроль за реализацией целей, регулирование и оценка деятельности.

4. Руководство работой государственных служащих.

5. Принятие решений, определяющих политику, или выполнение других

функций руководителя.

Большинство из членов СВР работают в районе Вашингтона (72%). Их средний возраст - 52 года, стаж государственной службы - 24 года. 67,5% имеют диплом магистра или доктора гуманитарных или естественных наук. Доля женщин не столь высока - 13%.

Федеральные ведомства самостоятельно определяют количество должностей СВР на двухлетний период. Но право окончательного утверждения остается за Службой управления персоналом после консультаций с Административно-бюджетным управлением на основе миссии данного ведомства, потребностей федеральных программ и возможностей бюджета.

В законе о Службе высших руководителей определены два типа должностей: карьерные и общие. На карьерные должности могут назначаться лишь кадровые чиновники, что должно обеспечить стабильность работы госаппарата и «гарантировать его беспристрастность и доверие народа к правительству». Каждому министерству и ведомству дается квота на карьерные должности.[[8]](#footnote-8)

Одна из особенностей Службы высших руководителей - ее гибкий характер. Пройдя квалификационные процедуры отбора и победив в конкурентной борьбе, государственный служащий получает возможность занимать различные должности внутри СВР, независимо от его первоначальной позиции, вследствие того, что эта система не имеет должностных границ.

Если служащий решил перейти на другую работу внутри СВР, он должен предупредить об этом за 15-60 дней. Перевод разрешается только через 120 дней работы после поступления в СВР.

По аналогии с Великобританией в США также существенно ограничивается политическая деятельность чиновников.

Кодекс гражданской службы устанавливает правила поведения государственных служащих во взаимоотношениях с общественностью:

• конфиденциальная информация не подлежит разглашению;

• запрещается участвовать в политических дискуссиях;

• исключается обсуждение даваемых министром консультаций и взаимоотношений и гражданских служащих;

• служащий не должен порочить репутацию гражданской службой, министров, его деятельность не должна противоречить интересам министерства[[9]](#footnote-9).

Раздел 4. Сравнительный анализ государственной

службы в России и США

Как уже говорилось в США президент и правящая элита подчинены

конституции равно, как и все остальные служащие.

Для сравнения, хотелось бы представить несколько принципов этики

поведения должностных лиц и служащих госаппарата США, принятых в 1990г. Очень интересно сравнение нашего «не в праве», хотя бы с одним принципом, который было бы полезно воспроизвести целиком: государственная служба есть «служба общественного доверия», что требует от служащего ставить лояльность Конституции, закону и этическим принципам выше личных и частных интересов. Служащий госучреждения не должен вымогать или принимать любой подарок или другие виды вознаграждения, имеющего денежную стоимость , от любого лица

или организации, желающей получить содействие в том или ином вопросе и т.д. А вот это уже похоже на наши запреты, даже по формулировке.

Разумеется, Закон о госслужбе в РФ содержит также ряд позитивных норм, действительно способствующих формированию общественно необходимого статуса государственной службы: введение квалификационных экзаменов, аттестаций и конкурсов на замещение вакантных должностей, ограничения, связанные со статусом государственного служащего. Однако в целом все же существует распространенное мнение о том, что Закон, созданный элитой для себя, исходя из сиюминутных интересов и без учета долговременных задач построения правового государства на руинах командно-административной

системы, лишь оформляет на бумаге желание создать режим воспроизводства и защиты чиновничьей касты.

Системы государственной службы, существующие в мире, можно разделить на два типа - кадровую и контрактную. Кадровая госслужба предусматривает длительное (вплоть до пожизненного) нахождение на ней, правовой статус госслужащих значительно отличается от статуса прочих наемных работников. Госслужащие отличаются меньшей мобильностью, попасть в их число часто непросто. Соответственно рынок трудовых ресурсов обычных работников существует несколько изолированно. По крайней мере основной поток идет в одну сторону - люди попадают отсюда на госслужбу, но обратное происходит гораздо реже.

Контрактная система, в наиболее развитом виде существующая в США, по своему характеру приближена к обычному пониманию трудоустройства и работы. Государственные служащие являются, по сути, менеджерами, чьим "боссом" является государство, причем не как таковое (это характерно для кадровой системы), а в лице своего вполне определенного органа, который обладает широкими полномочиями в решении всех вопросов взаимоотношений со служащими. Правовое положение госслужащих по многим параметрам не отличается от работников частных компаний (совершенно другой статус имеют, естественно, военнослужащие и некоторые другие специфические категории, рассмотрение которых выходит за рамки этой статьи). Характерное для США смешение частной и публичной сферы приводит к парадоксальным явлениям. Например, в штате Калифорния существует понятие "нанятого судьи". Таким термином обозначается лицо, не являющееся обычным судьей и решающее дела частным образом, но с соблюдением всех процедур, установленных для государственных судов (не стоит путать это с системой третейских судов, существующих в России и США).

Деятельность нанятых судей оплачивается сторонами по спору.  
Складывающаяся в настоящее время в России система государственной службы несколько эклектична. Существует некоторая разница между практикой и теорией, закрепленной в законодательстве, которое также порой весьма спорно. В соответствии с законом "Об основах государственной службы" в России создается типичная кадровая система с присущими ей иерархией чиновничества, государственных должностей, институтом рангов. Правовой статус российских чиновников, как и везде, имеет свою специфику - они, например, не имеют права заниматься другой оплачиваемой деятельностью (за некоторыми исключениями).

Госслужащие разделяются в зависимости от уровня органа власти на федеральных государственных служащих и на служащих субъектов Федерации. Последние имеют большие возможности по организации государственной службы в органах, находящихся под их юрисдикцией. Порой это приводит к нарушениям закона.

Комплектация органов государственной власти служащими сталкивается со многими проблемами. Главная - слишком низкие оклады. В результате часто приходится ориентироваться на выпускников вузов, которые не имеют больших возможностей по выбору работы в коммерческих структурах, где одним из основных требований является опыт работы. Некоторые лица вполне осознанно поступают на госслужбу (например, в налоговые органы) с целью получения опыта и связей, которые могут быть использованы в дальнейшем в частных компаниях. При этом по новому месту работы такие сотрудники часто выполняют прямо противоположные задачи - например, вместо сбора налогов занимаются укрыванием обязательных платежей.  
По российскому законодательству, имеется два основных способа занятия государственных должностей - из резерва и по конкурсу.

В заключение отметим, что опыт стран Запада по работе с высшим административным персоналом может быть полезен для России, где сегодня в этой важной области делается крайне мало. Самое главное здесь — правильно выбрать стратегию развития и определить характер службы  
высших руководителей. Возможно использование нескольких концепций: стратегии на основе концепции элиты, предполагающей формирование  
обособленной группы высших администраторов, обладающих определенными качествами и университетским образованием; модели на базе  
политической ответственности, когда назначение и деятельность высших служащих проходит под строгим политическим контролем; концепции менеджмента, ориентированной на формирование группы государственных менеджеров, способных эффективно управлять программами и  
работой госслужб страны. После формирования общей концепции развития  
необходимо, на наш взгляд, провести работу по следующим направлениям:  
• выделить группу высших госслужащих и разработать особый механизм управления ими;

•найти рациональное соотношение между политическими и карьерными служащими;   
• повысить роль высших чиновников в политическом планировании и государственной кадровой политике;  
• создать специальные программы по их обучению, профессиональному развитию и мобильности;  
• организовать отдельную структуру, отвечающую за работу с высшими кадрами;  
• разработать отдельные программы профессионального развития в каждом  
министерстве и ведомстве.  
Все эти меры призваны повысить эффективность госуправления в России.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В США профессиональные гражданские служащие занимают должности, распределенные в иерархическом порядке по 18 категориям Генеральной схемы должностей соответственно сложности и ответственности работы. Характеристика и описание каждой из 18 должностных категорий утверждены в законодательном порядке и содержатся в разделе 5 Свода законов США.

Гражданская служба в США подразделяется на конкурсную и исключительную. Более 90% всех государственных служащих проходят через конкурсную систему путем отбора на конкурсных экзаменах. В США существует также патронажная система и система добычи, т.е. назначение на высшие административные должности за политические заслуги. В каждом учреждении государственной службы имеется свой план продвижения по службе. Во Франции существует 4 класса чиновников в понижающем иерархическом порядке они обозначены буквами A, B, C и D.

Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. было принято Положение о федеральной государственной службе. Оно закрепило основные принципы государственной службы, перечень государственных должностей, обязанности и права государственных служащих, порядок прохождения государственной службы. Тем самым официально было положено начало реформированию государственной службы в Российской Федерации, а также кодификации значительной по объему части российского административного права, нормы которой адресованы как служащим государственного аппарата, так и всем гражданам, вступающим в отношения с этим аппаратом.

В своем социально-политическом качестве государственная служба возникла с появлением самого государства. Процессы разделения труда и усложнения социальной и политической структуры общества, с неизбежностью приводят к соответствующему оформлению социально-правового механизма государственного управления, в деятельности которого и осуществляются функции государства.

Современный подход к государственному управлению на уровне субъекта Федерации на первое место ставит кадровую и информационную политику.

Необходимо выделить два ее основополагающих принципа:

-эффективность и системность критериев отбора и оценки специалистов

-ориентированность системы подготовки кадров на развитие и планирование карьеры.

Существование различий между организациями государственной службы в России и в США несомненно по многим причинам. Некоторые из них обусловлены факторами не поддающимися сравнению. Например, исторический период возникновения и развития службы у нас и в США. Россия - страна с вековыми традициями, в истории которой нашли отражение разные периоды и формы правления и связанная с этим история государственной службы. США – молодое демократическое государство, несомненно, идущее по своему ни на кого не похожему пути. У наших стран абсолютно разные бюджетные, административные, государственно-правовые условия, на фоне которых можно все-таки сделать попытку сравнения способов организации государственной службы. Что я и постаралась в какой-то мере отразить в своей работе.

Список использованной литературы

1. Владимир Согрин «Политическая история США», издательство «Весь мир», 2001 г.-400с.

2. М.В.Пономарев «История стран Европы и Америки в Новейшее время» : Москва, 2008 г.-408 с.

3. Б.Д. Козенко, Г.Н. Севостьянов «История США» - Самара, 1994 г.

4. А.В. Оболонский, А.Г. Барабашев : «Государственная служба» 2 изд.-М.:Дело,2000-440 с.

5. Под ред. В.Г.Игнатова «Государственная гражданская служба»-М.:ИКЦ «Март»; 2005 г.-512 с.

6. Под ред. Оболонского «Государственная служба», 2002 г.- 439 с.

7. А. Силин «Государственная служба в РФ и на Западе»; человек и труд №12 1998 г.

8. В.Д. Граждан «Государственная гражданская служба» - 2-е изд.,перераб. И доп. – М.. : КНОРУС, 2007. – 496 с.

9. А.Г. Барабашев, Е.Л. Гуселетова «Исследование публичного управления в США» 2000 г.

10.В.В. Бойцова, Л.В. Бойцова «Политическая нейтральность государственных служащих в Англии»// Государство и право. – 1992. – № 9. – С. 117.

11. Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. — Новосибирск: НГАУ, 2004.— 130 с.

12. Лазарев Б.М. Государственная служба..., 1993 г.

13.Манохин В М. Советская государственная служба.М., 1966, с.72.

14. Собрание законодательстваРФ**,** 1995, Х° 31, ст.2990.

15. Атаманчук Г. В. Основные положения концепции развития государственной службы в Российской Федерации(доклад). 28 апреля 1992 г.//Вестн. государстадрой службы М., 1992 г.

16. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М.Энтина, Конституционное право

зарубежных стран, М. 2000г.

17. В.В. Чубинский, Государственное управление и государственная служба за рубежом, Курс лекций, СПб 1998г.

18. Д.Н.Бахрах. Административное право. Учебник М. 1996г.

19. А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, Административное право, Учебник, М.1999г.

20. А.В. Пикулькин Система государственного управления М. 1997г.

21. <http://www.gosudrabota.ru>

22. <http://www.urbaneconomics.ru>

23. <http://www.humanities.edu.ru>

24. <http://www.garant.ru>

1. Атаманчук Г. В. Основные положения концепции развития государственной службы в Российской Федерации(доклад). 28 апреля 1992 г.//Вестн. государстадрой службы М., 1992. С.5. [↑](#footnote-ref-1)
2. Собрание законодательства **РФ,** 1995, Х° 31, ст.2990. [↑](#footnote-ref-2)
3. 3Манохин В М. Советская государственная служба. **М.,** 1966, с.72. [↑](#footnote-ref-3)
4. Лазарев Б.М. Государственная служба..., 1993, с.З. [↑](#footnote-ref-4)
5. А.В.Оболонский «Государственная служба» 2000г,439с. [↑](#footnote-ref-5)
6. Под ред. Оболонского «Государственная служба», 2002 г.- 439 с. [↑](#footnote-ref-6)
7. В рамках политики действующей администрации президента Джорджа Буша-младшего также проводится курс на реформирование государственной службы. В частности, в конце 2002 года объявлено об объединении спецслужб, кроме ФБР и ЦРУ (а, соответственно, выравнивании статуса служащих этих ведомств). [↑](#footnote-ref-7)
8. З Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. — Новосибирск: НГАУ, 2004.— 130 с. [↑](#footnote-ref-8)
9. См.: Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Политическая нейтральность государственных служащих в Англии // Государство и право. – 1992. – № 9. – С. 117. [↑](#footnote-ref-9)