Оглавление

Введение 2

1. Государственная служба как социально-правовой институт и сфера деятельности 6

1.1 Понятия, связанные с государственной службой, ее основное назначение 16

1.2 Виды государственной службы 22

1.3 Основы правового статуса и классификации государственных служащих 26

2. Министерство юстиции РФ в системе органов исполнительной власти РФ 38

2.1 Общие положения Министерства юстиции РФ 38

2.2 Полномочия Министерства юстиции РФ 40

2.3 Организация деятельности Министерства юстиции РФ 45

3. Управление государственной службой 50

Заключение 60

Список использованных источников 62

Введение

Государство, являясь особой организацией публичной политической власти господствующего класса (социальной группы, блока классовых сил всего народа), имеет свои задачи и функции.

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

Государственная служба продолжает и завершает организацию механизма государства, делая её готовой и пригодной к практической реализации задач и функций государства. В каждое звено государственного механизма служба вносит жизнь, комплекс мер, средств, форм и методов для реальной, практической деятельности. В становлении государственности любого вида государственная служба выступает в качестве первейшего организационного средства выполнения государством своих целей.[[1]](#footnote-1)

В структуре государственной службы различаются чётко две стороны, две группы отношений: организация государственной службы, её подготовка и служебная деятельность, осуществление каждым служащим и всеми ими вместе своих служебных практических полномочий (см. Приложение А).

Организация государственной службы означает её формирование для деятельности и включает большой круг вопросов: установление должностных наименований и определение полномочий по каждой должности, выработка правил поступления на государственную службу, подготовка кадров и повышение их квалификации, правила продвижения по службе, применения мер поощрения и мер дисциплинарной и иной ответственности, правил прохождения службы и прекращения служебных отношений, а также некоторые другие правила. Это большая область отношений, связанная с кадрами и имеющая подготовительные цели для практической деятельности.

Другая сторона государственной службы - это практическая деятельность государственных служащих по реализации порученных им полномочий.

Каждый служащий занимает должность, определяющую объём его полномочий, которые и подлежат реализации. Со стороны материального содержания эти полномочия весьма разнообразны (в сфере властной деятельности, исполнительной, в правосудии и т.д.), разнообразны они и по правовым формам своей реализации (составление документов, работа с ними, приём лиц, рассмотрение жалоб и т.д.).

Государственная служба представляет собой один из правовых институтов, нормы которого регулируют обе стороны государственной службы (организацию государственной службы и осуществление государственными служащими практических полномочий). Как правовой институт, государственная служба объединяет нормы различных отраслей права - административного, трудового, финансового и некоторых других отраслей и потому относится к сложным правовым институтам.

В настоящее время данная тема весьма актуальна - широко обсуждается в научных кругах, на страницах монографий, учебных пособий, выходит масса законов и подзаконных нормативных правовых актов на эту тему. Это связанно с новыми подходами к пониманию и месту государственной службы в современном российском государстве, а также с реформами, проводящимися в данном направлении.

Законодательство о государственной службе Российской Федерации образуют нормативные правовые акты, регулирующие образование ее системы, организацию и правовое положение государственных служащих - условия и порядок их работы, права и виды поощрения, обязанности и ответственность, прекращение ими государственной службы и т. п.

Любое законодательство представляет собой систему, а система законодательства о государственной службе является двухуровневой. Первый из уровней - федеральный. Здесь речь идет о Конституции РФ, указанных выше Федеральных законах, других федеральных законах и иных нормативных правовых актах РФ. Второй уровень - законодательство субъектов Федерации: их конституции, законы, уставы и т. п. Все это законодательство имеет конституционное происхождение.

Основной задачей данной работы является рассмотрение особенностей государственной службы в системе одного из важнейших государственных органов исполнительной власти - Министерства юстиции РФ.

Современный этап развития Российской Федерации как правового государства требует нового видения места и роли органов и учреждений юстиции. Построение в России подлинно гражданского общества невозможно без формирования у населения развитого правового сознания. Именно поэтому значение органов юстиции в правовом государстве должно быть первостепенным, поскольку они являются правовым каркасом российского общества. Сегодня, имея двухсотлетнюю историю, на пороге третьего тысячелетия органы юстиции решают задачу восстановления их изначального статуса, реформирования их структуры и функций с целью участия в правовой политике государства. При этом речь идет не столько о нововведениях, сколько о возвращении к истокам становления Министерства юстиции, которое в Российской империи было главным институтом, занимающимся законопроектной и правоохранительной деятельностью.

Конечная цель преобразований в том, что органы юстиции должны стать ведущим звеном в области формирования правовой культуры и правового сознания в самом широком смысле этих слов, отвечать потребностям и нуждам населения в юридической сфере, используя имеющиеся правовые рычаги, новые функции и возможности.

В ходе работы будет дано общее понятие государственной службы, государственных служащих, положение и роль Министерства юстиции в системе органов исполнительной власти РФ.

1. Государственная служба как социально-правовой институт и сфера деятельности

Профессия государственного служащего - институт государственной службы: сущность, социально-правовые основы, принципы - законодательство о государственной службе Российской Федерации.

В любом государственно организованном обществе невозможно обойтись без государственного управления, а значит и без государственных служащих. Их услуги необходимы любой стране независимо от государственного устройства, формы правления, политической системы или правящего режима. Именно государственные служащие выполняют практические задачи, которые все цивилизованные общества мира возлагают на свои государства.

Государство как политически организованная сила, способная проводить в жизнь властные предписания, оказывает управляющие воздействия на весь ход и направленность общественных преобразований. Проводником государственного управления является государственная служба. Она выступает основным средством практической реализации задач и функций государства, обеспечивая функционирование его структур, создающих условия для нормальной жизнедеятельности общества и человека.

Опыт многих стран свидетельствует о том, что общество, которое надлежащим образом не организовало труд государственных служащих, испытывает серьезные трудности, связанные с качеством государственного управления. В зарубежном государствоведении высказывается даже мнение, правда, не бесспорное, что хорошая администрация для общества важнее, чем самая совершенная конституция. Канцлер Германии Бисмарк утверждал: «С плохими законами еще можно управлять государством, но с плохими чиновниками не помогут никакие законы». Русский император Николай I как-то посетовал: «Не я правлю Россией, а двадцать пять тысяч столоначальников». С тех времен население России выросло втрое, а число чиновников - в сорок раз. Очевидно, любой современный руководитель государства мог бы подтвердить значимость подобных высказываний. В наше время, когда страна и общество переходят рубеж XXI столетия, - время надежд на то, что «невидимая рука рынка» расставит все по своим местам, нельзя забывать, что в стране есть и вполне осязаемая «рука чиновника». От его профессионализма, нравственных качеств и деловой активности во многом зависит уровень качества нашей жизни. Следовательно, формирование современной, хорошо отлаженной и эффективно действующей системы государственной службы России относится к приоритетным направлениям преобразований, происходящих в административно-политической сфере.

Новое государственное строительство осуществляется в условиях, когда идет интенсивный пересмотр многих из существовавших ранее представлений об организующем и регулирующем воздействии государства, о его функциях, системе государственной власти, отношениях собственности. Осмысливать их приходится с учетом кардинальных общественно-политических преобразований, реформирования социально-экономической структуры общества, жизненного уклада. Изменяясь, российское общество строит новое государство, которому нужны квалифицированные специалисты, способные •эффективно реализовывать функции государства, а точнее - государственного управления, согласно новым потребностям общественного развития. Государственным служащим принадлежит важнейшая роль в укреплении российской государственности, модернизации и стабилизации общества на основах демократии и права. Государственная служба Российской Федерации, формируемая как социальный институт, призвана опираться на принципы взаимодействия государства и общества, соблюдения гражданских свобод и прав человека, определяющие суть государственного управления в его современном понимании.

Вопрос о государственной службе как профессиональной деятельности по обеспечению полномочий органов государственной власти приобрел свою значимость в связи с конституционным провозглашением целей строительства демократического, правового, социально ориентированного государства. Демократический социально-правовой характер государственной службы проявляется в том, что она вступает в контакт с гражданским обществом и представляет государство в его действиях по защите общественных интересов в целом и человека — как отдельной личности.[[2]](#footnote-2)

Профессия государственного служащего есть род трудовой общественно необходимой деятельности людей, владеющих специальными теоретическими знаниями, навыками и умениями, приобретенными в результате образовательной подготовки, опыта работы в системе государственного управления. Владея специальной образовательной подготовкой, государственный служащий профессионально занят государственным управлением. Он нанят обществом на государственную службу для выполнения управленческих задач, а потому в профессиональном плане он представляет собой социального менеджера (от англ. manager < manage управлять) - управленца, т.е. специалиста в области управления, в том числе и в государственной сфере, в отличие от инженера (от фр. ingenieur) - специалиста с высшим образованием в какой-либо области техники. По букве и духу действующего законодательства государственные служащие Российской Федерации представляют собой профессиональный слой людей, занятых управленческим трудом в различных областях государственно-властной деятельности.

Корпус государственных служащих тесно примыкает к лидирующей политической элите («ведущему слою» по И. Ильину). Госслужащие нацелены прежде всего на обеспечение реализации функций власти, политики, управления.

Социально-правовой характер профессиональной деятельности госслужащего раскрывается в его участии в практической реализации политической линии, определяемой избранными народом руководителями, сочетающей индивидуальный, общенародный и государственный интересы. Такой социальный статус делает чиновника обладателем делегированной официальной власти. Объем этой власти может быть большим или меньшим в зависимости от занимаемого им положения, но власть у чиновника есть всегда. Наличие в ее основе, волевого компонента предполагает при этом зависимость от подчиненности во властных отношениях Русский философ И. Ильин так определил характер властных отношений: «Властвовать - значит как бы налагать свою волю на волю других; однако с тем, чтобы это наложение добровольно принималось теми, кто подчиняется».

Власть госслужащих, принадлежащая им по праву государственного управления, имеет триединое значение: во-первых, - способность, возможность и право оказывать воздействие на поведение и деятельность людей с помощью различных средств (закона, авторитета, воли, принуждения); во-вторых, - система соответствующих институтов и органов, принимающих властные решения; в-третьих, - лица, облеченные соответствующими властными полномочиями.

Особый характер профессиональной деятельности государственных служащих обусловливается спецификой выполняемых задач по реализации функций государства, их общественно-полезной масштабностью. Выделение государственно-служебной деятельности как профессии среди других видов социального управления (структурами бизнеса, политическими организациями, профсоюзами и т.д.) позволяет определить присущие ей характеристики:

сфера профессиональной деятельности - органы государственной власти;

род занятий - государственная служба;

предмет труда — информация, которая также и средство воздействия на управляемых (обслуживаемых) наряду с принуждением, побуждением, поощрением и т.д.;

продукты труда - управленческие решения и их последствия. Работа госслужащих имеет свои профессиональные особенности: - участие во властных и управленческих структурах, а значит возможность влияния на принятие и реализацию решений, исходящих от государства;

знание законодательства и следование нормам права; - требования государственной дисциплины, регламентированность аппаратной работы;

умение находить оригинальные решения для конкретной ситуации; - высокий уровень ответственности за принимаемые решения и совершаемые действия;

подверженность морально-психологическим нагрузкам, связанным с условиями службы;

публично-правовой характер отношений с гражданами и организациями, с которыми они вступают во взаимодействие в процессе выполнения функций государственного управления.

Государственная служба обеспечивает реализацию полномочий государственных органов и должностных лиц, наделенных государственной властью. Как постоянно действующий институт, не зависящий от срока полномочий избираемых органов власти, она объективно сориентирована на сохранение преемственности осуществления управленческих функций, которые производны от политической власти. В этом смысле соотношение таких понятий, как власть, политика, право, государственное управление, которые являются основными категориями профессиональной деятельности государственных служащих, в решающей мере определяет характер их взаимодействия с участниками социального процесса.[[3]](#footnote-3)

Государственные служащие выступают субъектами государственного управления, находясь во взаимосвязи с его объектами — общественными, государственными, муниципальными, частными институтами, организациями, гражданами, иностранцами и лицами без гражданства. Что же касается сферы государственного управления как профессии государственных служащих, то представления о ней и критерии профессионального отбора выстраиваются в зависимости от идеалов и норм научной рациональности, а также под влиянием общественно-государственных ценностей, доминирующих политических ориентиров и личностных предпочтений. В этом смысле значительная часть требований к профессиональной деятельности государственных служащих формируется исходя из установок политической культуры, управленческих способностей и нравственно-волевых предпочтений. Современный корпус госслужащих должен соответствовать высоким требованиям, которые предъявляются сегодня к их профессионализму и компетентности, знаниям и опыту, личностным моральным, деловым, психологическим и физическим качествам, способности прогрессивно мыслить и умело выполнять стоящие перед ними задачи, достигая служебно-целевой результативности.

В одном из популярных отечественных кинофильмов прозвучали слова, ставшие крылатыми: «Есть такая профессия - Родину защищать». Это -профессия офицера, который находится на государственной службе. Если перефразировать, то о государственном служащем можно сказать: «Есть такая профессия - Родине служить». Для госслужащего это значит прежде всего служить людям своей страны так, чтобы не было «за державу обидно». Служить не абстрактному понятию, не ради принципа, возведенного в куб, не слепо следуя инструкции, начальственному указанию, не ради корысти. Служить Родине - это совсем даже и не чиновничий крикливо-бумажный «ура-патриотизм», от которого много шуму и пышных фраз, да проку нет. Для этого мало быть высоким профессионалом. Здесь нужно иметь призвание.

Человек, избравший своим профессиональным делом государственную службу, должен обладать не только профессиональными (приобретенными) качествами, но и моральными и деловыми достоинствами, воспитанными в нем. Можно сказать, что госслужащий - это особый тип личности, как, например, тип личности ученого, политика, художника, предпринимателя, врача, преподавателя, военного. Среди качеств человека, которые могут определять его склонность к госслужбе, можно назвать черты лидерства, коммуникабельность, умение работать в команде, способность брать ответственность на себя, дисциплинированность, самоорганизованность, умение руководить и подчиняться, быстро и пунктуально выполнять необходимые действия, внимательность и тактичность в общении с окружающими, настроенность на доброжелательное отношение к людям, чувство оптимизма, уверенности в своих силах и желание сочетать личные интересы с общественными, чувство долга.

При формировании кадрового корпуса госслужбы, т.е. профессионалов госуправления, изначально значимо то, каковы побудительные мотивы человека, приходящего на работу в орган государственной власти. Большинство тех, кто избирает своей профессиональной деятельностью госслужбу, ориентировано на добросовестное исполнение должностных обязанностей, они хотят использовать свой интеллектуально-творческий потенциал в интересах общества. Их предпочтения вполне очевидны: перспективы служебного и профессионального роста, стремление занять достойное место в обществе, реализовать себя в качестве управленца в определенной сфере госдеятельности, иметь постоянную работу с гарантированным уровнем оплаты социальных льгот. Такая установка содержит немалый заряд оптимизма, способствует благоприятному социально-психологическому климату в государственном аппарате. Другое дело, что не всякий, кто стремится стать госчиновником, готов признать при необходимости свою неспособность компетентно исполнять служебные функции, соответствовать занимаемой должности. Ведь роль госслужащего не сводится только к механическому выполнению бюрократических задач. Выступая в статусе должностного лица, управленца от имени государства, ему нельзя забывать о том, что в каком бы чине он ни состоял, он всегда служит не конкретному начальнику (президенту, министру, губернатору, мэру), а призван выражать и защищать своими действиями интересы граждан. Однако же проза жизни свидетельствует о том, что синдром власти, корысть и амбиции нередко берут верх над представлениями об идеалах долга перед отечеством. В этой связи не следует игнорировать и обратную (или «теневую») мотивацию поступления на госслужбу. Недекларируемое, а потому скрытое побуждение руководствуется не общественно значимыми, целями, а весьма обыденными вещами: кто-то не смог найти себя в бизнесе; у кого-то есть влиятельные покровители; кому-то нужны возможности для налаживания личных контактов, обретения связей; некоторые не прочь потешить свое самолюбие в строительстве карьеры, пользуясь рычагами власти; а иные видят в определенной должности доходное место. Нельзя отрицать, что такое, к сожалению, возможно.

Для современных российских политических условий характерно выдвижение системы новых требований к профессионализму госслужащих, вытекающих из новых политических и экономических реалий, что впрямую связано с изменением функций государства и государственного управления. Эти изменения предопределены прежде всего коренной перестройкой отношений собственности и власти, состоявшимся переходом к новой общественной системе, основы конституционного строя и государственного устройства которой установлены Конституцией Российской Федерации 1993 г.

Государственный служащий призван, с одной стороны, на охрану и обеспечение государственных интересов и общества в целом, а с другой, - он должен с уважением относиться к разнообразным формам собственности и видам деятельности, защищать интересы, права и свободы граждан. И тот и другой интересы взаимосвязаны, здесь нет политических приоритетов для государственных служащих. Подтверждение тому дает история развития отечественной и зарубежной государственной службы. Например, в истории госслужбы США выделяют целый ряд периодов, переходы в пределах которых существенно меняли принципы и содержание административного управления и требования к профессионализму госслужащих: правление «наследников и джентльменов», правление «людей, пробившихся собственными силами», возобладание принципа «общего блага», господство «научного управления». А в истории нашей госслужбы можно выделить, например, такие периоды, как дворянский - «служения царю и отечеству», партийно-советской номенклатуры - «преданности идеалам коммунизма», либеральный - «правления демократов», на смену которым приходят центристы-прагматики. Проблемы нравственной сформированности, воспитания чувств гражданского долга, моральной ответственности, надежности государственных служащих представляются сверхактуальными, особенно в настоящее время длящихся социальных реформ, обостренных экономическим кризисом. Если проблемы подготовки в области профессиональных знаний и умений сообразно новейшим требованиям решаются, то личностно-нравственный уровень госчиновников никак нельзя признать соответствующим идеальным представлениям. По этому поводу уместно вспомнить фразу Теодора Рузвельта: «Вор, не получивший начального образования, может украсть что-нибудь из товарного вагона; но если он окончил университет, он способен украсть целую железную дорогу». К сожалению, это одна из давних бед российского чиновничества, пагубно сказывающаяся на его морально-нравственном облике. Нередко к ней добавляются еще и безволие, равнодушие, безответственность и некомпетентность в решении государственных проблем, что также подрывает авторитет госслужащего. Избавиться от этих явлений, которые создают ощущение даже не дилетантизма в профессиональной деятельности, но асоциальное, возможно лишь с помощью целого комплекса социальных, организационно-правовых, финансово-экономических мер. Они должны приниматься на общегосударственном уровне, в нормативной форме, т.е. в централизованном порядке.

В настоящее время, когда идет становление новой российской государственности, процесс реформирования государственной службы еще не завершен. Продолжается поиск оптимального соотношения политико-правовых, деловых, нравственных, этических начал в профессии госслужащего. Но очевидно, что в результате должна сложиться такая модель системы государственной службы, которая будет отвечать нормативно-ценностным установкам и в то же время будет соотноситься с реалиями жизни, опираться на методы научного анализа. При этом крайне важно, чтобы весь процесс моделирования государственной службы был подчинен установке на создание условий, когда престижно и выгодно служить государству честно, добросовестно, на благо общества и в интересах человека. От того, кем принимаются управленческие решения, а значит, каким образом они проводятся на практике и воплощаются в жизнь, зависит состояние государства и его граждан, общества в целом и каждого человека. Как институциональное понятие государственная служба отличается многогранным и сложным содержанием, выражает важное и противоречивое общественное явление. Характеристики государственной службы как одного из социальных институтов, обладающих специфическим содержанием, определяются глубинными свойствами конкретного общества, его политическим развитием, традициями, государственным устройством. Институционализация государственной службы в концентрированной форме отражает существующие в данном обществе экономические, политические, духовные отношения и способ организации социального управления.

1.1 Понятия, связанные с государственной службой, ее основное назначение

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

Конституция РФ 1993 г. определяет государство как демократическое, федеративное, правовое, социальное и светское. Все эти пять важнейших свойств современной российской государственности должны найти концептуальное отражение в законодательстве и практике государственной службы. Понятийное содержание государственной службы как социальной публично-правовой категории заключается в том, что она представляет собой нормативно установленный механизм профессионального обеспечения реализации властных полномочий по исполнению законодательства в интересах граждан, защиты их прав и свобод.

Государственная служба призвана обеспечивать реализацию функций власти государства. Однако современное государство само по себе не является первоисточником властных полномочий. Они ему делегированы народом. В демократическом процессе, в поступательном развитии положительного взаимодействия органов власти с укрепляющимся гражданским обществом меняется само государство. По мере своей демократизации оно становится правовым и социальным. Этим же изменениям подвергается и государственная служба. Оставаясь государственно-правовым институтом, она приобретает в своем воздействии на человека и общество социальную ориентацию, изменяющую приоритеты государственного служения. Выступая от имени государства, она становится менее директивной, но более обслуживающей общество и человека в той мере, в какой она способствует реализации его интересов, прав и свобод как гражданина и суверенной личности.[[4]](#footnote-4)

В социальном плане государственная служба представляет собой институт взаимодействия общества и государства, госаппарата и общественных структур, госслужащего и гражданина. В этом смысле система госслужбы обеспечивает выполнение функций регулятора поведения людей в различных социальных отношениях, порождаемых потребностями, интересами, склонностями, привычками, инстинктами и другими побуждениями.

Именно на госслужбу возлагается решение задач по обеспечению социальных гарантий и прав граждан, определяемых Конституцией РФ и законодательством. Государственное служение обществу должно помогать человеку решать его проблемы, способствовать удовлетворению его социальных потребностей.

По мере становления и укрепления в общественно-государственной жизни провозглашаемых Конституцией РФ приоритетов развития, госслужба будет все в большей мере выражать и защищать интересы не только государства как института организованной власти, но и всех граждан, каждого человека. В ст. 2 Конституции РФ определен правовой статус личности, провозглашено: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Поэтому, далее, в ст. 18, устанавливается, что именно права и свободы человека и гражданина «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием». Для государственной службы важно обратить внимание на подчеркнутые нами слова, поскольку они раскрывают сущность государственно-служебной деятельности, указывая на подчиненность ее правам и свободам гражданина и человека как высшей ценности. Не государство наделяет человека жизненными правами и свободами - они принадлежат ему от рождения и неотчуждаемы. Реализация этих основополагающих конституционных положений (а они признаны непосредственно действующими) значительно обогащает деятельностное содержание госслужбы как социально-правового института, ставит ее в прямую зависимость не столько от государства, сколько от граждан, народа. Чиновник государства призван конституцией служить, прежде всего, человеку. Общество выше государства, которое есть лишь форма организации общественных отношений, их регулирования посредством государственного управления. Госслужба, выступая проводником госуправления, руководствуется приоритетами развития общества, приумножения его духовного и материального благосостояния.

Процесс создания государственной службы как социальной, повернутой к обществу, к человеку структуры государства, требует новых акцентов в работе чиновников. Усиление функции служения людям позволит придать корпоративной культуре новый импульс, связанный с качеством социального обслуживания людей. Выражением этого может стать азбучный для сферы быта и услуг принцип: «клиент всегда должен быть доволен». Для общества было бы весьма желательно и полезно, чтобы этот принцип мышления был воспринят не только предпринимателями, но и чиновниками государства.

Разумеется воплощение конституционных идеалов в обыденной жизни, учитывая опыт не только отечественной, но и всемирной истории и современные проблемы российской государственности, процесс становления госслужбы, отвечающей таким целям и задачам, будет весьма длительным и тернистым. Действительность такова, что поиск путей и новых технологий

правового и кадрового обеспечения госслужбы Российской Федерации ведется не всегда, отвечая насущным задачам передовых устремлений общественной мысли.

Государственная служба представляет собой необходимый и важный элемент структуры государства. Она выполняет связующую роль между государством и обществом. Главный критерий выделения ее сущности заключен в ее основном предназначении - профессионально выполнять и компетентно реализовывать функции государственного управления по организации и регулированию общества. В претворении задач и функций государства по руководству обществом состоит функциональное назначение государственной службы.

Сущность госслужбы имеет социальную обусловленность, так как преследует общественно-полезные цели и задачи, состоящие в служении общенародным интересам. Решая многие общественные и государственные задачи госслужба выполняет функции обеспечения, исполнения и реализации государственной власти, которая должна служить обществу.

Имея тесную связь с реализацией власти, технологией и механизмом управления, госслужба нацелена на выполнение функций социальной организации, планирования и прогнозирования, разработки и исполнения решений, социальной коммуникации, координации, контроля, информирования. На современном этапе функционирования госслужбы все более доминирующей становится тенденция производства государственных социальных услуг - образовательных, воспитательных, правовой защиты, безопасности и т.д. Если исходить из сущности госслужбы как административной деятельности, то можно выделить такие функции: информационно-аналитические, организационно-технические, экспертные, соблюдения управленческих процедур и выполнения управленческих решений, финансово-хозяйственные, правовые, кадровые.

Как важная сфера государственно-управленческой деятельности государственная служба организуется на определенных началах, основах, чем придается четкий ориентир ее правовому регулированию и деятельности государственных служащих. Социально-правовые основы госслужбы образуют официально провозглашаемые приоритеты и направления общественного развития, соответствующие им установки и цели государственного строительства, а также нормативно установленные принципы и основы организации и функционирования госслужбы.

Социальным началом здесь выступают, прежде всего, приоритеты и ценности гражданского общества, правового демократического государства, интересы, права и свободы человека и гражданина (обеспечение и защита прав и свобод личности, верховенство закона, гласность, демократизм службы и т.п.). Социальная роль госслужбы, ее социальный статус предопределены характером общественно-экономического строя, политической системы, типом государства, внутренним устройством госаппарата, характером механизма его функционирования, персональным составом корпуса госслужащих. Диалектика взаимодействия субъекта и объекта госуправления подчиняет цели и задачи государственно-служебных взаимоотношений потребностям и воле социума, его первосубъекта - народа. В конечном счете эффективность госслужбы, ее социальная полезность определяются тем, как, каким образом и насколько качественно она обслуживает потребности человека, помогает ему в жизни.

Правовое начало госслужбы составляют юридические нормы, принципы, установления, регламентирующие порядок формирования и практики ее осуществления. В юридическом смысле госслужба принадлежит к публично-правовой сфере, регулирующей общественную, государственную жизнь человека. Госслужба всегда связана с властью, что предопределяет специфику ее правового опосредствования и организации. В ней много императивного -должного, необходимого, обязательного, того, что непременно следует осуществлять независимо от желания или воли лица, находящегося на госслужбе или с ней соприкасающегося. Здесь проявляется отличие госслужбы от труда, относящегося к частной жизни человека (по крайней мере, в свободном обществе), где частноправовые отношения регулируются гражданским законодательством.

К принципам, определяющим демократическую сущность государственной службы, относятся те, которые постулируют воплощение идеалов социальной справедливости в государственно-служебной практике. В Российской Федерации государственная служба строится на принципах, установленных Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации»: 1) верховенства Конституции РФ и федеральных законов над иными актами; 2) приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия; 3) единства системы госвласти, разграничения предметов ведения между РФ и ее субъектами; 4) разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную; 5) равного доступа граждан к госслужбе; 6) обязательности для госслужащих решений вышестоящих госорганов и руководителей; 7) единства основных требований, предъявляемых к госслужбе; 8) профессионализма и компетентности госслужащих; 9) гласности; 10) ответственности госслужащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей; 11) внепартийности и внерелигиозности; 12) стабильности кадров.

Таким образом, государственная служба Российской Федерации должна олицетворять собой единство элементов двух групп. С одной стороны - системы правовых институтов, определяющих порядок формирования и реализации целей и функций государства и применения государственной власти. А с другой, — совокупности людей, специально подготовленных и профессионально занятых в госаппарате для воплощения социальной роли государства.

Такое единство придает государственной службе параметры социального публично-правового института, занимающего самостоятельное место среди государственных, правовых и общественных институтов. Конституционно-правовые основы государственной службы Российской Федерации образует система законодательных и иных нормативных правовых актов конституционного, административного, административно-процессуального, трудового и социального законодательства. Федеративный характер современной российской государственности положил в конституционное основание правового регулирования государственной службы принцип двухуровневого законодательства: 1) общегосударственного (федеральное законодательство), 2) регионального (законодательство субъектов РФ). Законодательство о государственной службе Российской Федерации состоит из Конституции РФ и федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ. Весьма обширно госслужба регулируется подзаконными актами: указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, актами министерств и других федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с конституционным принципом федерализма законодательство о госслужбе делится на два уровня: федеральный и региональный (субъектов РФ). Вместе с тем государством регулируются основы организации муниципальной службы в органах местного самоуправления.

1.2 Виды государственной службы

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

«Система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы:

государственная гражданская служба;

военная служба;

правоохранительная служба.

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

Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы.

Другие виды федеральной государственной службы устанавливаются путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон».

Как видим, первый вид государственной службы делится еще на два вида – федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ.

Кроме того, ст. 4 Закона дает общее определение федеральной государственной службы:

«Федеральная государственная служба - профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации».

Статьей 5 Закона определены государственная гражданская служба и составляющие ее федеральная государственная гражданская служба и государственная гражданская служба субъекта РФ:

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

Федеральная государственная гражданская служба - профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации - профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий субъекта Российской Федерации, а также полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации и лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации».

И, наконец, статьями 6 и 7 Закона определены военная и правоохранительная службы как виды федеральной государственной службы:

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

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

Государственная гражданская служба может быть: общефункциональной - это осуществление общих традиционных для всякой сферы деятельности государственно-служебных функций, не отличающихся отраслевой спецификой (например: деятельность персонала в администрации края, её отделах и департаментах, в министерствах, государственных комитетах и т.д.); специальной - это реализация особо установленных в нормативных правовых актах полномочий служащих, занимающих должности в государственных органах, имеющих ярко выраженную отраслевую компетенцию, которая налагает отпечаток на практическую деятельность персонала (например: судейская, дипломатическая, служба в органах юстиции и т.д.).[[5]](#footnote-5)

Гражданская служба регулируется также ФЗ РФ «Об основах государственной службы РФ» и рядом подзаконных актов.

Военная и правоохранительная государственная служба - это государственная служба на должностях в органах государственного управления, в Вооружённых Силах, в органах внутренних дел, прокуратуры, государственной безопасности налоговой полиции, федерального агентства правительственной связи и информации, федеральной пограничной службы, т.е. во всех силовых милитаризованных ведомствах.

Военная и правоохранительная службы имеют множество отличительных от гражданской службы признаков, устанавливающих правовое положение этих видов государственной службы и соответствующих государственных служащих. Такими признаками являются: 1) наличие специальных особых дисциплинарных уставов, положений о дисциплине; 2) эти служащие имеют особые условия поступления на службу, её прохождения, присвоения специальных званий, классных чинов, проведения аттестации и прекращения службы, особый порядок привлечения к правовой ответственности, и др.

В качестве примера правоохранительной государственной службы можно привести службу в милиции. Служба в милиции, кроме Конституции РФ и ФЗ «Об основах государственной службы РФ» регулируется специальным законом РФ «О милиции» от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 (с изменениями на 2009г.):

«Задачами милиции являются:

обеспечение личной безопасности граждан;

предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;

раскрытие преступлений;

охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

оказание помощи в пределах, установленных настоящим Законом, гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям в осуществлении их законных прав и интересов».

«Милиция имеет право применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие…».

«Сотрудники милиции обязаны проходить специальную подготовку, а также периодическую проверку на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия…».

1.3 Основы правового статуса и классификации государственных служащих

Государственный служащий - правовой статус государственного служащего: обязанности, права, ограничения, гарантии, обеспечение, ответственность - правовой статус государственного служащего субъекта Российской Федерации - классификация государственных служащих

Понятие государственного служащего и основы его правового статуса определены ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». В соответствии с этим законом государственным служащим является гражданин Российской Федерации, исполняющий в порядке, установленном законом, обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. Статья 21 данного Закона добавляет обязательные условия, при которых гражданин России может претендовать на занятие должности государственной службы: предельный возраст не моложе 18 и не старше 65 лет, необходимость владеть государственным языком, иметь профессиональное образование.

Правовой статус государственного служащего возникает на основе законодательства в связи с замещением государственной должности. Именно должность в государственном аппарате является базовой характеристикой правового положения государственного служащего. Общие особенности в правовом положении госслужащих - производные от статуса госслужбы как организационного и правового института. По своей сути правовой статус государственного служащего - это установленные и гарантированные государством меры должного и возможного поведения лиц, исполняющих должностные обязанности, в области государственно-служебных отношений. С изменением характера этих отношений, меняется и правовой статус госслужащего (например, повышение, понижение, временное исполнение и т.д.).[[6]](#footnote-6)

Основы правового статуса государственных служащих даны в гл. 3 ФЗ «Об основах ГС РФ» (ст. 9-20). Их составляют шесть групп государственно-служебных норм, которые определяют: 1) обязанности, 2) права, 3) ограничения, 4) гарантии, 5) обеспечение, 6) ответственность госслужащих. И действительно, установление обязанностей служащего делает необходимым установление его прав, а наличие обязанностей и прав порождает различные ограничения, а также потребность в гарантиях, обеспечении и ответственности. Вместе с тем обязанности, права, ограничения, гарантии, обеспечение и ответственность устанавливаются обычно не персонально для каждого госслужащего, а для должности, которую он занимает. Поэтому эти группы государственно-служебных норм имеют подчиненное значение от задач и функций государственных органов. Нормы, составляющие основу правового статуса государственных служащих, дифференцируются на общие и особенные. Общими считаются те, которые свойственны всем госслужащим, независимо от категорий и групп занимаемых ими должностей. Полный объем прав и обязанностей госслужащих индивидуален по каждой должности в зависимости от функций и задач госорганов, их компетенции и полномочий. Для осуществления специальных полномочий госслужащим законодательством могут предоставляться особые права и обязанности, которые затем конкретизируются в типовых и индивидуальных должностных инструкциях.

Основные обязанности госслужащих, согласно ст. 10 ФЗ «Об основах ГС РФ», связаны с необходимостью:

1) обеспечивать поддержку конституционного строя и соблюдение Конституции РФ, реализацию законов РФ и ее субъектов, в том числе регулирующих сферу их полномочий;

2) добросовестно исполнять должностные обязанности;

3) обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан;

4) исполнять приказы, распоряжения и указания вышестоящих руководителей в порядке подчиненности, отданные в пределах их должностных полномочий, за исключением незаконных;

5) в пределах своих должностных обязанностей своевременно рассматривать обращения граждан и общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и принимать по ним решения;

6) соблюдать установленные в государственном органе правила внутреннего трудового распорядка, должностные инструкции;

7) поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих служебных обязанностей;

8) хранить государственную и иную охраняемую законом тайну, а также не разглашать ставшие им известными в связи с исполнением должностных обязанностей сведения, затрагивающие частную жизнь, честь, достоинство граждан.

Кроме того, госслужащие обязаны не совершать действий, приводящих к подрыву авторитета госслужбы, исполнять предоставленные полномочия надлежащим образом.

Для исполнения общеслужебных обязанностей госслужащим предоставляются общеслужебные права, которые перечислены в ст. 9 ФЗ «Об основах ГС РФ»:

1) посещать в установленном порядке для исполнения должностных обязанностей предприятия, учреждения и организации независимо от форм собственности;

2) участвовать по своей инициативе в конкурсах на замещение вакантных должностей госслужбы;

3) продвигаться по службе и получать дополнительное вознаграждение за добросовестный труд с учетом его результатов, стажа и уровня квалификации;

4) проходить переподготовку (переквалификацию) и осуществлять повышение квалификации за счет средств госбюджета;

5) получать пенсионное обеспечение с учетом стажа госслужбы;

6) вносить предложения по совершенствованию госслужбы в любые инстанции, минуя непосредственное начальство;

7) обращаться в суд для разрешения споров, связанных с госслужбой, в тот числе по вопросам проведения конкурса, аттестации, квалификационного экзамена, прохождения госслужбы, дисциплинарной ответственности и т.д.;

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

9) требовать проведения расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;

10) знакомиться со всеми материалами своего личного дела, отзывами о своей деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, приобщать к личному делу свои объяснения.

Для отдельных категорий государственных служащих предусмотрены и некоторые другие служебные права, которые устанавливаются специальными законами. Прежде всего, это касается сотрудников правоохранительных органов, которые наделяются правами применения физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия, задержания преступников.

С целью предотвращения злоупотреблений в деятельности государственных служащих и создания условий их независимости от различного рода государственных и негосударственных структур, исходя из того, что корпус госслужащих должен быть постоянно занят только делами государственно-служебными без каких-либо отвлечений на дела посторонние и не допускать использования служебного положения в личных целях отдельных служащих, законодательство устанавливает для них ряд ограничений. Их правовая природа в том, что они являются юридическими категориями — правами, входящими в статус гражданина, которых он лишается пока состоит на государственной службе.

Ограничения, установленные ФЗ «Об основах ГС РФ», двоякого рода. Одни ограничения установлены в форме запретов на период реализации госслужащими своих служебных полномочий (ст. 11). Другие ограничения вводятся уже при поступлении лица на госслужбу (ст. 21), т.е. относятся к гражданину, еще не ставшему госслужащим, но сохраняют свое действие и после того, как гражданин стал госслужащим. Настоящий закон установил следующие ограничения. По ст. 11: а) относящиеся к политической деятельности - не быть депутатом органов законодательной (представительной) власти и местного самоуправления; не бастовать; не использовать служебное положение в интересах общественно-политических объединений; б) преследующие цели рационального труда госслужащих в интересах службы и недопущения использования служебного положения в личных интересах, например, не заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и преподавательской, творческой; не заниматься предпринимательской деятельностью лично или через подставных лиц; не получать гонорары за публикации и выступления в качестве госслужащего; не быть поверенными в делах третьих лиц в госоргане и др. Что касается ограничений, перечисленных в ст. 21, то здесь надо иметь в виду, что любое из ограничений, отсутствующее при поступлении на госслужбу, может появиться уже после того, как лицо стало госслужащим. Возникновение таких ограничений влечет, например, приобретение гражданства иностранного государства, появление близкого родства или заболевания, препятствующих исполнению должностных обязанностей, и т.п.

Для выполнения госслужащим своих служебных полномочий ему предоставляются вышеупомянутым законом (ст. 15-20) определенные гарантии и материальное обеспечение. Так, каждому госслужащему гарантируются: 1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей; 2) денежное содержание и иные выплаты; 3) ежегодный оплачиваемый отпуск; 4) медицинское обслуживание его и членов семьи, в том числе после выхода на пенсию; 5) переподготовка и повышение квалификации; 6) обязательность согласия на перевод на другую должность; 7) пенсионное обеспечение за выслугу лет; 8) обязательное государственное страхование; 9) обязательное социальное страхование; 10) защита его и членов семьи от насилия и угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей. Установлены также гарантии при ликвидации госоргана или сокращении его штата. Госслужащим в зависимости от условий прохождения службы в порядке, установленном законодательством, предоставляется жилая площадь, служебный транспорт или денежная компенсация транспортных расходов и ряд других материально обеспечительных гарантий и социальных льгот. Общие особенности правового статуса госслужащих состоят и в том, что осуществляемые ими полномочия - федеральные, т.е. определенные ст. 71 и частично ст. 72 Конституции РФ для федеральных органов государственной власти, а для госслужащих субъектов РФ - полномочия, осуществляемые госорганами субъектов РФ в пределах совместного ведения с РФ и предоставленной компетенции на территории соответствующего субъекта РФ. Соотношение полномочий госслужащих федеральных и субъектных органов государственной власти определяется и регулируется общим правилом, установленным в ст. 76 Конституции РФ: законы и иные нормативно-правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам. Это требование относится, как следует из смысла данного положения Конституции, к любому правовому предписанию, в том числе и к актам, принимаемым государственными служащими.

В зависимости от характера правонарушений, совершенных государственными служащими, они могут привлекаться к различным видам юридической ответственности: дисциплинарной, административной, материальной, гражданской и уголовной. Главным основанием привлечения к ответственности является конкретное правонарушение, т.е. такое деяние (действие или бездействие), которое законодательством, а в ряде случаев другими нормативно-правовыми актами, признано как вредное и/или запрещенное. Правонарушения делятся на преступления и проступки (деликты). Проступки могут быть административные, дисциплинарные и служебные.[[7]](#footnote-7)

Основанием дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок, т.е. виновное нарушение служебных обязанностей, правил внутреннего трудового распорядка, в частности, трудовой дисциплины. Под нарушением дисциплины понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине государственного служащего возложенных на него обязанностей. Должностные лица отдельных категорий государственных служащих подлежат ответственности также и за поступки, морально не совместимые с достоинством и назначением службы. Уставы о дисциплине государственных служащих некоторых категорий устанавливают ответственность за недостойное поведение, даже если оно имело место не при исполнении ими служебных обязанностей.

Порядок применения и обжалования дисциплинарных взысканий установлен в настоящее время нормами трудового права. Взыскания налагаются в течение одного месяца со дня обнаружения проступка, т.е. со дня, когда об этом стало известно руководителю совершившего его государственного служащего. Но позднее шести месяцев дисциплинарные взыскания не налагаются. Дисциплинарные взыскания объявляются приказом (распоряжением) руководителя. Сведения о них, кроме увольнения с государственной службы за нарушения трудовой дисциплины, в трудовую книжку не записываются.

Правовой статус госслужащего субъекта РФ состоит из двух частей (или из двух видов норм): 1) норм федерального закона, определяющих статус госслужащего независимо от видов и уровней госслужбы; и 2) норм закона о государственной службе соответствующего субъекта РФ, которые на основе федерального закона определяют статус госслужащего данного субъекта РФ, дополняя его собственными нормами с учетом местных особенностей.

Основные стороны правового статуса государственных служащих в определенной мере характеризует их классификация по различным основаниям, прежде всего по видам госслужбы, по должностным и квалификационным критериям и т.д.

Многочисленность корпуса государственных служащих, различия в объемах их полномочий в зависимости от занимаемой должности, а также необходимость четко установленного порядка в служебных отношениях, обеспечения заинтересованности служащих в своей работе, вызывают потребность в обоснованной классификации государственных служащих.

Для официальной классификации госслужащих целесообразно избрать такие основания, которые установлены законодательством о государственной службе. Но могут быть также и другие классификационные признаки, позволяющие идентифицировать государственных служащих, определить место каждого из них в системе госслужбы, в иерархии служебных отношений (см. таблицу 1).

Таблица 1 – Классификация государственных служащих

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № п/п | | | Классификационные признаки | Классификационные группы | Основания классификации |
| 1 | | | Принцип разделения государственной власти | Госслужащие органов власти: 1) законодательных (представительных), 2) исполнительных, 3) судебных, 4) прокуратуры | Конституция РФ, ст. 10, 129 |
| 2 | | | Принцип федерализма. Категории государственных должностей | Госслужащие: 1) федеральных, 2) региональных (субъектов РФ) органов власти. Госслужащие: 1) категории «Б» - «патронатные», или временные, т.е. ограниченные сроком полномочий лиц, избранных на должности, предусмотренные Конституцией и законами РФ и законодательством субъектов РФ; 2) категории «В» - «карьерные», т.е. проходящие службу на условиях трудового договора, заключенного на неопределенный срок | Конституция РФ, ст. 1; п. «т» ст. 71; ФЗ «Об основах ГС РФ», п.З ст. 2  ФЗ «Об основах ГС РФ», п.2 ст. 2; п. 6 ст. 21 |
| 3 | | | Группы государственных должностей государственной службы | Госслужащие: 1) высшие (5-я группа); 2) главные (4-я группа); 3) ведущие (3-я группа); 4) старшие (2-я группа); 5) младшие (1-я группа) | ФЗ «Об основах ГС РФ», п. 1 ст. 6 |
| 4 | | Квалификационные разряды | | Госслужащие: 1) действительный государственный советник РФ; 2) государственный советник РФ; 3) советник РФ; 4) советник госслужбы; 5) референт госслужбы | ФЗ «Об основах ГС РФ», п. 3 ст. 7 |
| 5 | | Функциональные группы | | Госслужащие: 1) руководители органов исполнительной власти (кроме министров), заместители руководителей органов государственной власти; 2) руководители аппаратов (кроме руководителей аппаратов органов государственной власти, отнесенных к категории «А») и структурных подразделений государственных органов; 3) управляющие делами государственных органов; 4) помощники руководителей государственных органов; 5) советники, эксперты, консультанты, референты государственных органов; 6) специалисты государственных органов | Указы Президента РФ о Реестре государственных должностей государственной службы РФ |
| 6 | | Виды государственно-служебной деятельности | | Госслужащие: 1) гражданские; 2) военные (военнослужащие) | ФЗ «Об основах ГС РФ», п. 2 ст. 4; п. 5 ст. 7 |
| 7 | Функциональная роль в процессе государственного управления | | | Госслужащие, выполняющие функции: 1) общеадминистративные (обеспечивают президентские, парламентские, правительственные полномочия); 2)специализированные (обеспечивают полномочия налоговых, дипломатических, контрольно-надзорных, избирательных, правозащитных, финансово-кредитных органов); 3) правоохранительные (обеспечивают полномочия органов юстиции, суда, прокуратуры и других органов правоохраны); 4) военизированные (обеспечивают полномочия противопожарных, спасательных и других органов); 5) военные (обеспечивают оборонные функции государственных органов) | ФЗ «Об основах ГС РФ», п. 2 ст. 3 |
| 8 | Виды государственно-правовых образований в составе РФ | | | Госслужащие: 1) республик; 2) краев; 3) областей; 4) городов федерального значения; 5) автономной области; 6) автономных округов | Конституция РФ, ч. 1 ст. 5 |
| 99 | Организационно-правовые формы государственных органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ | | | Госслужащие: 1) министерств; 2) госкомитетов; 3) комитетов; 4) федеральных служб; 5) федеральных надзоров; 6) российских агентств; 7) департаментов местных администраций; 8) управлений местных администраций | Указы Президента/ РФ «О структуре органов исполнительной власти РФ»; акты глав субъектов РФ о структуре органов исполнительной власти |
| 110 | Характер полномочий | | | Госслужащие: 1) должностные лица; 2) представители власти; 3) функционеры (т.е. лица, выполняющие определенные управленческие функции) | Уголовный кодекс РФ, примеч. к ст. 285, примеч. к ст. 318 |
| 111 | Специализация государственных должностей государственной службы | | | По перечням специализаций должностей госслужбы, прилагаемым к их реестрам в соответствии с указами Президента РФ и актами глав субъектов РФ | ФЗ «Об основах ГС РФ», п. 2 ст. 6 |

Классификация по данным основаниям относится ко всем государственным служащим, так как каждый из них состоит в определенной группе должностей, учрежденных в государственных органах власти. Кроме того, важными критериями ранжирования госслужащих являются уровень их профессионализма и компетентности, готовность и способность к несению соответствующей службы, знания и умения для выполнения задач различного профиля в рамках определенного круга служебных обязанностей. Поэтому далее классификация госслужащих может быть продолжена по иным основаниям. Выделение психологического и акмеологического оснований для создания служебно-должностных типологий позволяет классифицировать госслужащих по характеристикам принятия решений в процессе профессиональной деятельности. В этом случае госслужащих можно разделить: на лиц, принимающих решения, подлежащие исполнению на федеральном или региональном (субъект федерации) уровне; лиц, принимающих решения, касающиеся отдельных организационных структур и систем государственного управления; лиц, осуществляющих информационно-аналитическое обеспечение принимаемых решений; лиц, осуществляющих выполнение функций государственных органов, реализацию и контроль принятых решений.

Иные основания классификации госслужащих не противопоставляются тем, которые предусмотрены законом, так как не имеют самостоятельного организационно-правового значения.

Предложенная классификация государственных служащих может стать основой для структурно-функциональной и кадровой организации государственной службы, а также для проведения прикладных исследований деятельности кадров государственного аппарата. Это важно и с точки зрения эффективности госслужбы, так как по результатам труда госслужащих могут быть выявлены условия и факторы ее повышения.

2. Министерство юстиции РФ в системе органов исполнительной власти РФ

2.1 Общие положения Министерства юстиции РФ

Согласно Указа Президента РФ от 04.03.2008 N 311:

Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, в том числе в сфере исполнения уголовных наказаний, адвокатуры, нотариата, обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов, регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, ведения государственного земельного кадастра, государственного кадастрового и иного учета объектов недвижимости, в сфере государственной кадастровой оценки земель, государственного мониторинга земель и землеустройства в пределах своих полномочий, государственного земельного контроля за соблюдением земельного законодательства в части, касающейся использования земель, контроля за проведением землеустройства, регистрации актов гражданского состояния, а также регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественные объединения, политические партии и религиозные организации. (в ред. Указов Президента РФ от 02.05.2006 N 451, от 04.03.2008 N 311)

Руководство деятельностью Минюста России осуществляет Президент Российской Федерации.

Минюст России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему ФСИН России, Росрегистрации, ФССП России и Роснедвижимости. (в ред. Указа Президента РФ от 04.03.2008 N 311)

Основными задачами Минюста России являются:

1) разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности;

2) нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности;

3) обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина;

4) обеспечение деятельности Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека - заместителя Министра юстиции Российской Федерации. (пп. 4 в ред. Указа Президента РФ от 07.05.2007 N 585с)

Минюст России в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, а также настоящим Положением.

Минюст России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через свои территориальные органы, а также руководит деятельностью федеральных государственных учреждений, созданных в установленном законодательством Российской Федерации порядке для реализации задач в установленной сфере деятельности.

Минюст России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.[[8]](#footnote-8)

2.2 Полномочия Министерства юстиции РФ

Минюст России осуществляет следующие полномочия:

1) вносит Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, другие документы, по которым требуется решение Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к компетенции Минюста России и подведомственных ему федеральных служб и федерального агентства, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Минюста России и подведомственных ему федеральных служб и федерального агентства;

(в ред. Указа Президента РФ от 04.03.2008 N 311)

2) обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также международных договоров Российской Федерации по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности;

3) на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

4) обобщает практику применения законодательства Российской Федерации и проводит анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности, разрабатывает на этой основе меры по совершенствованию своей деятельности;

5) участвует в организации работы по систематизации законодательства Российской Федерации и подготовке Свода законов Российской Федерации;

6) проводит в установленном законодательством Российской Федерации порядке конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Минюста России, а также на проведение научно-исследовательских работ для иных государственных нужд по вопросам, относящимся к компетенции Минюста России;

7) осуществляет функции главного распорядителя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Минюста России и реализацию возложенных на него функций;

8) проводит юридическую экспертизу проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

9) проводит в установленном порядке правовую экспертизу проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, предлагаемых для включения в планы законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации;

10) принимает участие в подготовке проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также проектов поправок к ним;

11) разрабатывает и представляет в Правительство Российской Федерации по его поручению предложения о приоритетных направлениях законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, а также проекты планов законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации;

12) обобщает практику подготовки федеральными министерствами проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, осуществляет методическое обеспечение их подготовки;

13) координирует работу федеральных органов исполнительной власти по подготовке предложений к проектам планов законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации и при необходимости дает правовые заключения о целесообразности разработки законопроектов;

14) осуществляет государственную регистрацию нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также актов иных органов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

15) осуществляет проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти по отбору нормативных правовых актов, подлежащих государственной регистрации; ведет контрольные экземпляры нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, подлежащих государственной регистрации и т.д.

Минюст России в целях реализации своих полномочий имеет право:

1) взаимодействовать в установленном порядке с палатами Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам законопроектной деятельности;

2) создавать, реорганизовывать и ликвидировать в установленном законодательством Российской Федерации порядке территориальные органы и федеральные государственные учреждения Минюста России;

3) запрашивать и получать от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также от организаций, независимо от их организационно-правовой формы, документы, справочные и иные материалы, необходимые для принятия решений по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности;

4) привлекать в необходимых случаях в установленном порядке для выработки решений по вопросам, относящимся к компетенции Минюста России и подведомственных ему федеральных служб и федерального агентства, федеральные государственные учреждения Минюста России, а также ученых, специалистов и работников федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; (пп. 4 в ред. Указа Президента РФ от 04.03.2008 N 311)

5) заключать с федеральными органами государственной власти, общественными объединениями и организациями соглашения о взаимодействии;

6) заключать в соответствии с законодательством Российской Федерации международные договоры Российской Федерации межведомственного характера по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности;

7) обеспечивать реализацию программ правовой информатизации в территориальных органах и федеральных государственных учреждениях Минюста России, а также в подведомственных ему федеральных службах и федеральном агентстве; (пп. 7 в ред. Указа Президента РФ от 04.03.2008 N 311)

8) вносить в установленном порядке в Правительство Российской Федерации предложения о создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных учреждений Минюста России;

9) издавать в пределах своей компетенции нормативные правовые акты (приказы, распоряжения и другие акты), обязательные для исполнения государственными и муниципальными органами, организациями, должностными лицами и гражданами;

10) учреждать в установленном порядке печатные средства массовой информации для опубликования нормативных правовых актов Минюста России и подведомственных ему федеральных служб и федерального агентства, официальных объявлений, размещения других материалов по вопросам, относящимся к компетенции Минюста России и подведомственных ему федеральных служб и федерального агентства; (пп. 10 в ред. Указа Президента РФ от 04.03.2008 N 311)

11) направлять в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, федеральным органам исполнительной власти и иным органам представление об отмене или изменении принятых ими нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации; (пп. 11 введен Указом Президента РФ от 16.03.2006 N 211)

12) в случае выявления несоответствия действующего нормативного правового акта либо акта, содержащего правовые нормы и не прошедшего государственную регистрацию, Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации представлять в Правительство Российской Федерации предложение об отмене или о приостановлении действия такого акта вместе с обоснованием и проектом соответствующего распоряжения Правительства Российской Федерации. (пп. 12 введен Указом Президента РФ от 16.03.2006 N 211)

При осуществлении правового регулирования в установленной сфере деятельности Минюст России не вправе устанавливать не предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации функции и полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также не вправе устанавливать ограничения на осуществление прав и свобод человека и гражданина, прав негосударственных коммерческих и некоммерческих организаций, за исключением случаев, когда возможность введения таких ограничений актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти предусмотрена Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и издаваемыми на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.[[9]](#footnote-9)

2.3 Организация деятельности Министерства юстиции РФ

Минюст России возглавляет Министр юстиции Российской Федерации (далее - Министр), назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации.

Министр несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Минюст России задач и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности.

Министр имеет заместителей Министра, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации.

Количество заместителей Министра устанавливается Президентом Российской Федерации.

Структурными подразделениями Минюста России являются департаменты по основным направлениям деятельности, в состав которых могут входить отделы.

Министр:

1) распределяет обязанности между своими заместителями, устанавливает полномочия других должностных лиц Минюста России по решению ими оперативных, организационных, организационно-штатных, кадровых, финансовых, производственно-хозяйственных и иных вопросов, относящихся к компетенции Минюста России;

2) утверждает положения о структурных подразделениях центрального аппарата Минюста России, его территориальных органах и федеральных государственных учреждениях, а также о территориальных органах подведомственных Минюсту России федеральных служб и федерального агентства, если иной порядок не установлен законодательством Российской Федерации; (пп. 2 в ред. Указа Президента РФ от 04.03.2008 N 311)

3) вносит в Правительство Российской Федерации предложения о назначении на должность и освобождении от должности заместителей Министра, руководителей подведомственных Минюсту России федеральных служб и федерального агентства; (пп. 3 в ред. Указа Президента РФ от 04.03.2008 N 311)

4) назначает на должность и освобождает от должности в пределах своей компетенции работников центрального аппарата Минюста России, если иной порядок не установлен законодательством Российской Федерации;

5) назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителей подведомственных Минюсту России федеральных служб и федерального агентства руководителей территориальных органов этих служб и этого агентства, если иной порядок не установлен законодательством Российской Федерации; (пп. 5 в ред. Указа Президента РФ от 04.03.2008 N 311)

6) решает в соответствии с законодательством Российской Федерации вопросы, связанные с прохождением федеральной государственной гражданской службы в центральном аппарате Минюста России, его территориальных органах и федеральных государственных учреждениях;

7) утверждает структуру и штатное расписание центрального аппарата Минюста России и его территориальных органов в пределах установленных Президентом Российской Федерации численности и фонда оплаты труда работников;

8) утверждает смету расходов на содержание работников центрального аппарата Минюста России и его территориальных органов в пределах ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на соответствующий период;

9) утверждает ежегодный план работы и показатели деятельности подведомственных Минюсту России федеральных служб и федерального агентства, а также отчеты об их деятельности; (пп. 9 в ред. Указа Президента РФ от 04.03.2008 N 311)

10) вносит в установленном порядке в Правительство Российской Федерации для представления Президенту Российской Федерации проекты положений о подведомственных Минюсту России федеральных службах и федеральном агентстве, предложения о предельной численности этих служб и этого агентства и их территориальных органов, а также о фонде оплаты труда их работников; (пп. 10 в ред. Указа Президента РФ от 04.03.2008 N 311)

11) вносит в Минфин России предложения по формированию проекта федерального бюджета в части, касающейся финансирования центрального аппарата Минюста России, его территориальных органов и федеральных государственных учреждений, а также подведомственных ему федеральных служб и федерального агентства; (пп. 11 в ред. Указа Президента РФ от 04.03.2008 N 311)

12) вносит Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, другие документы по вопросам, относящимся к компетенции Минюста России и подведомственных ему федеральных служб и федерального агентства, а также предложения по реализации государственной политики в установленной сфере деятельности; (пп. 12 в ред. Указа Президента РФ от 04.03.2008 N 311)

13) представляет в установленном порядке Минюст России в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями;

14) во исполнение поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации дает поручения подведомственным Минюсту России федеральным службам и федеральному агентству и контролирует их исполнение; (пп. 14 в ред. Указа Президента РФ от 04.03.2008 N 311)

15) отменяет в пределах своей компетенции противоречащие Конституции Российской Федерации, законодательным и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, нормативным правовым актам Минюста России решения должностных лиц Минюста России и подведомственных ему федеральных служб и федерального агентства, если иной порядок отмены таких решений не установлен федеральным законом (пп. 15 в ред. Указа Президента РФ от 04.03.2008 N 311) и т.д.

В Минюсте России образуется коллегия в составе Министра (председатель коллегии) и его заместителей, руководителей подведомственных Минюсту России федеральных служб и федерального агентства, входящих в нее по должности, а также других лиц. (в ред. Указа Президента РФ от 04.03.2008 N 311)

Состав коллегии Минюста России (кроме лиц, входящих в нее по должности) утверждается Президентом Российской Федерации.

Финансирование расходов на содержание Минюста России осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете.

Минюст России является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, иные печати, штампы, бланки установленного образца и счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Местонахождение Минюста России - г. Москва.

3. Управление государственной службой

Организация государственной службы - система органов управления государственной службой - Совет по вопросам государственной службы при Президенте РФ - кадровые службы -кадрово-политические мероприятия - организационно-правовые меры - механизм кадрового обеспечения государственных органов - управление персоналом государственной службы

Вопросы управления государственной службой включены современным российским законодательством в комплекс отношений, подлежащих регулированию с точки зрения обеспечения ее эффективной организации. Все то, что относится к организации государственной службы - учреждение государственных должностей, определение их статуса, установление квалификационных разрядов и порядка их присвоения, весь обширный перечень норм и правил прохождения государственной службы, задачи по формированию кадрового состава государственных органов, функции управления персоналом, проведение кадрово-политических и организационно-правовых мероприятий, обеспечение эффективности государственной службы и т.д., - составляет предмет и содержание управления государственной службой. Значимость проблем управления государственной службой возрастает потому, что они требуют решения на общегосударственном уровне, в нормативной форме, т.е. в централизованном порядке. Для руководства этой деятельностью предусмотрено создание специальных государственных органов.[[10]](#footnote-10)

ФЗ «Об основах ГС РФ» устанавливает трехзвенную систему органов управления персоналом госслужбы. В этой системе управления кадрами госслужбы должны быть четко определены функции и задачи каждого звена управления, каждого структурного подразделения, а также порядок взаимодействия между ними. Система органов управления государственной службой включает: Совет по вопросам государственной службы при Президенте РФ в качестве федерального органа, органы по вопросам государственной службы субъектов РФ, кадровые службы государственных органов.

На основе общегосударственной кадровой политики для всей системы государственной службы Российской Федерации в каждом государственном органе разрабатывается своя конкретная кадровая политика, вытекающая из его целей, задач и основных функций. Здесь кадровая политика проводится через аппарат, его структуры и персонал.

Общее руководство кадровой деятельностью государственных органов осуществляют их руководители - Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председатели палат Парламента РФ, председатели судов РФ, министры и другие руководители федеральных органов власти, а на региональном уровне - руководители субъектов РФ, главы органов законодательной и исполнительной власти.

Наиболее широкими полномочиями в сфере государственной службы наделен Президент РФ. Он подписывает законы и издает указы по вопросам государственной службы, в которых выражается проводимая им кадровая политика; утверждает Реестр государственных должностей государственной службы РФ; присваивает квалификационные разряды и воинские звания высших рангов; награждает государственными наградами. Им единолично принимаются решения о назначении на должности и освобождении от них многих руководящих должностных лиц государства.

Решениями Правительства РФ назначаются на должности и освобождаются от них заместители федеральных министров, руководители и заместители федеральных органов исполнительной власти, кроме тех, кого назначает Президент РФ. По решению Правительства РФ назначаются члены коллегий федеральных органов власти, не входящие в них по должности.

Непосредственное руководство кадровой деятельностью органов государственной власти осуществляют руководители их аппаратов. Они ведают всеми вопросами, касающимися организационного обеспечения деятельности государственных служащих.

Координацией деятельности по реализации задач, вытекающих из положений ФЗ «Об основах ГС РФ», должен заниматься Совет по вопросам государственной службы при Президенте РФ. Задачи и функции этого совета определены данным законом (ст. 26). Установлена также норма паритетного представительства в его составе высших органов государственной власти Российской Федерации - Президента, Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства, Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов. В составе Администрации Президента РФ образованы управления по кадровой политике и работе с кадрами, в составе Аппарата Правительства РФ действует департамент государственной службы и кадров. В свою очередь, в каждом органе государственной власти имеются кадровые службы, являющиеся их структурными подразделениями.

При осуществлении кадровой политики органы управления государственной службой решают многие вопросы, касающиеся подготовки проектов нормативно-правовых актов и реализации их положений на практике, исполняют решения по кадровым назначениям и проводят мероприятия, отвечающие требованиям формирования кадрового состава государственного аппарата. Объем полномочий и функции кадровой деятельности госорганов регламентируются соответствующими правовыми актами.

Практическим воплощением проводимой руководством страны кадровой политики и организационно-правовых мероприятий в конкретном государственном органе занимаются специально образуемые в их структуре подразделения - кадровые службы (ст. 28 ФЗ «Об основах ГС РФ»), На практике они могут именоваться по-разному: совет, департамент, управление, отдел, служба. При этом они всегда подчинены непосредственно руководителям государственных органов. Кадровые службы госорганов оформляют все назначения на должности, выполняют мероприятия по штатному учету, планированию и прогнозированию численности кадров государственной службы и всего персонала государственных органов, занимаются проведением конкурсов на замещение вакантных должностей, аттестаций и квалификационных экзаменов, организацией профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации госслужащих.

Основными задачами и направлениями деятельности кадровых служб органов государственной власти, как федеральных, так и субъектов федерации, являются:

- проведение конкурсов и аттестаций;

- оформление решений, связанных с прохождением государственной службы, ведение личных дел;

- консультирование;

- анализ и прогнозирование кадровых ситуаций;

- организация профессиональной подготовки (переподготовки) и повышение квалификации, а также организация практики и стажировок государственных служащих.[[11]](#footnote-11)

Реализация всего комплекса кадровых мер по обеспечению государственного аппарата корпусом необходимых специалистов осуществляется с помощью специально разрабатываемых технологий и методов подбора и продвижения государственных служащих, обмена кадровой информацией, оценки кадров, формирования управленческих «команд» для решения определенных задач.

Кадрово-политические мероприятия заключаются в разработке и практическом претворении целей и задач, вытекающих из принятой государством доктрины кадровой политики. Такими мероприятиями, которые должны проводиться в системе госслужбы, могут быть: «связи с общественностью»; социальная реклама и пропаганда (от лат. propaganda - распространение) передового опыта, широкое информирование общественности об успехах, достигнутых на государственном поприще определенными органами

и их представителями; действия, направленные на создание благоприятного социально-психологического климата в среде госслужащих, формирование их положительного образа, общественного мнения в пользу доверия к государству, людям, избравшим своей профессией государственную службу обществу. Кадрово-политическими мерами, проводимыми в госорганах, являются установки, которыми должны руководствоваться кадровые службы. Например, такие установки, как «кадровая политика МИД заключается в том, чтобы происходила ротация дипкорпуса, шло постоянное обновление персонала зарубежных представительств» или «кадровая политика МВД ориентирует кадровые службы на то, чтобы в органы милиции приходили молодые люди, отслужившие в армии». Рекрутирование кадров «секретных служб» (ФСБ и др.) строится на установке о том, чтобы сюда принимались те, кому было сделано предложение или дана рекомендация своих сотрудников, а приход по собственному желанию здесь вызывает сомнения. С помощью кадрово-политических мероприятий может регулироваться качественный состав госслужащих: через возрастные предпочтения, соотношение мужчин и женщин и т.д.

Обеспечение эффективности государственной службы подразумевает систему мер организационно-правового характера, проводимых в целях осуществления кадровой политики. К таким мерам относятся те, которые касаются организации и функционирования государственного аппарата, формирования организационной структуры аппаратов органов государственной власти и управления, а также комплекс мер по формированию профессионального корпуса государственных служащих. Подобные меры разрабатываются и осуществляются в рамках кадровой политики в системе государственной службы и проводятся в жизнь органами, ведающими кадровыми вопросами. Организационно-правовые меры могут быть: а) организационно-штатными (формирование штатного расписания, утверждение штатной численности, установление организационно-штатной структуры аппарата, формирование кадрового резерва, утверждение должностных инструкций); б) организационно-распорядительными (назначения на должности и увольнения, распределение должностных обязанностей и поручений, направления на повышение квалификации, применение мер материального и морального поощрений, дисциплинарного воздействия).

Основной организационно-правовой мерой является назначение на должность. Не менее значимо увольнение, принятие отставки либо ее отклонение. Среди подобных мер следует отметить такой способ замещения должностей государственной службы, как назначение по результатам конкурса (ст. 22 ФЗ «Об основах ГС РФ»). Он - показатель демократичности кадровых решений, в какой-то мере условие меньшего субъективизма. К организационно-правовым мерам, кроме конкурсов на замещение вакантных должностей, относятся также аттестации и квалификационные экзамены, присвоение квалификационных разрядов, меры поощрений и мотивации труда госслужащих методами материального стимулирования (в том числе -премии, льготы на бесплатный проезд в городском транспорте и т.п.), персональная оценка труда госслужащих, регламентация статусов, служебной дисциплины, внутреннего трудового распорядка в госоргане, установление и применение мер ответственности, разработка и утверждение штатного расписания госоргана, должностных инструкций, реестрирование должностей, установление порядка ведения личных дел, других стандартов кадровой работы, определяющих порядок ведения отчетности, делопроизводства, классификации служащих, информационного и ресурсного обеспечения, иных форм и процедур служебной деятельности.

При выполнении организационно-правовых мероприятий крайне важно учитывать фундаментальный управленческий постулат, который гласит: соотношение функций, полномочий и ответственности должно находиться в эквивалентном состоянии. Его можно выразить формулой: Ф=П=О, где Ф -функции, П - полномочия, О - ответственность. Если Ф больше, чем П, появляются «завалы» в работе, человек не может справиться с задачами. Когда П больше Ф, открывается почва для злоупотреблений. В случае, когда О больше Ф и П, человек перестает совершать определенные действия, вмененные ему в обязанность, из-за боязни ошибок и наказаний за них. То же будет и в ситуации, когда О меньше Ф и П, так как тогда рождается губительное чувство безнаказанности, порождаемое безответственностью.

Кадровая политика и проводимые в ее развитие организационно-правовые меры, как и всякие волеизъявления людей, субъективны по формам, механизмам, технологиям выражения и реализации. Это во многом определяется субъективными действиями отдельных людей - политических лидеров, руководителей государственных органов, зависит от их образа мыслей, личных симпатий и многого другого. «Кадровый вопрос» всегда был и останется, пожалуй, самым деликатным управленческим вопросом. Поэтому важно, чтобы кадровая политика, а тем более кадровые мероприятия не стали выражением произвола, вседозволенности, волевого администрирования, волюнтаризма.[[12]](#footnote-12)

Преодоление субъективизма и своеволия в осуществлении кадровых мероприятий во многом зависит от действенности механизма кадрового обеспечения государственных органов. Он представляет собой определенный порядок организации кадровой работы, комплекс реализуемых на практике мер (правовых, организационных, социально-экономических, образовательных, воспитательных и др.), форм, методов и средств, посредством которых реализуется кадровая политика, основанная на определенных принципах.

В принципах кадровой политики находят материализацию ее концептуальные исходные идеи и цели. В этих принципах методологически выражаются суть политической линии, основополагающие установки и требования, ведущие приоритеты, которыми следует руководствоваться в решении кадровых вопросов. Принципы кадровой политики в системе государственной службы, безусловно, не противоречат принципам, установленным ФЗ «Об основах ГС РФ». Проводимая в госорганах кадровая политика должна исходить из демократических приоритетов: создавать условия для нормальных человеческих взаимоотношений в коллективе и не в последнюю очередь -между руководителями и подчиненными; создавать условия, в которых сотрудники готовы отождествлять свои интересы с интересами службы (общества, государства) и выполнять служебные задачи с оптимальной отдачей; содействовать разрешению конфликтов и ослаблению эмоционально-психологической напряженности. Существо подобных кадрово-политических установок может быть выражено в следующих принципах:

- гуманизма (заботы о людях);

- развития личности (как ценностный ориентир);

- мотивации (стимулирования заинтересованности, удовлетворения интересов с целью повышения качества служебного труда);

- эффективности (оптимального использования труда);

- коммуникации (передачи информации в процессе общения между людьми);

- деловой ответственности («делегирования»-разделения компетенции -передачи компетенции принятия решений сверху вниз);

- равноправия (в возможностях продвижения по службе на основе предпочтений личных заслуг и профессиональных достоинств).

В основу кадровой политики могут быть положены и принципы, преломляющие на язык практики управленческой деятельности задачи и содержательные требования: подбор кадров не только по деловым, профессионально-квалификационным критериям, но и по нравственным качествам на основе всесторонней и непредвзятой оценки; открытость и гласность в решении всех кадровых вопросов с учетом общественного мнения; сбалансированное сочетание необходимости обновления кадров с сохранением их преемственности.

Разработка и осуществление кадрово-политических и организационно-правовых мероприятий в системе госслужбы в процессе ее формирования и дальнейшего развития указывают на объективную потребность управления персоналом государственной службы. Для реализации кадровой политики в системе госслужбы необходимо современное научно-информационное обеспечение, позволяющее совершенствовать методы работы с персоналом госорганов, разрабатывать технологии кадровых процессов. Управление персоналом госслужбы предполагает выполнение определенного алгоритма действий: планирование и прогнозирование численной потребности госорганов в квалифицированных кадрах; составление заказов для образовательных учреждений; разработка приоритетов в квалификационных и морально-этических требованиях для кандидатов на должности, по их профессиональной подготовке, обучению и отбору; проведение мероприятий по оптимизации условий прохождения службы, рациональной организации труда служащих; ведение реестров и составление резервов кадрового состава госорганов; улучшение статистического учета и отчетности; создание банка данных государственно-служебной информации, координация научно-информационного обеспечения, в том числе и коммуникативных процессов; обеспечение соблюдения социально-правовых гарантий; направление деятельности по преодолению негативных явлений в госаппарате; регулирование выполнения многих других функций кадровой работы. Руководство всеми подобными действиями осуществляется в процессе управления государственной службой, которое представляет собой административно-организующую деятельность руководителей госорганов с помощью специально созданных структур.

Управление государственной службой в своих главных целях преследует публичные интересы общества в создании эффективно действующей системы госслужбы, отвечающей демократическим потребностям в получении социально-управленческих услуг, предоставляемых государственным аппаратом. Таким образом, управление персоналом госслужбы как функция кадровой политики основывается не только на общенормативных, но и на организационно-технологических принципах системности и целостности, централизации и децентрализации, иерархичности и субординации, координации, рациональной организации, минимальной затратности, правовой типичности (процессуальной регламентации), стабильности и преемственности кадрового состава госорганов.

Модернизация государственного управления и повышение эффективности государственно-служебной деятельности во многом зависят от решения общегосударственных задач в общеполитическом и социально-экономическом плане, от правового регулирования в процессе совершенствования общего и специального законодательства, а также от управления государственной службой 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. Перечисление проблем государственной службы России свидетельствует о том, что в этой области в будущем должны произойти важнейшие изменения.

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

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 государственной управление и является важнейшим фактором сохранения и развития государственности.[[13]](#footnote-13)

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.

Сказанное в полной мере относится и к государственной службе в органах юстиции. Тем более что служащие органов и учреждений Министерства юстиции РФ как никто другой занимаются именно управленческими функциями, то есть представляют и осуществляют исполнительную власть государства, облекают эту власть в правовую «оболочку», постоянно совершенствуют эту правовую основу. С другой стороны, органы и учреждения юстиции обеспечивают деятельность государственных органов, осуществляющих другие ветви государственной власти (например, судебной). Все это говорит о том, что для государственной службы в этих органах и учреждениях и для их нормальной работы нужна действительно прочная правовая основа.

Список использованных источников

1. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. Монография. – М., - Изд-во РАГС. - 2006.-320с.
2. Воробьев В.В. Проблемы становления и тенденции развития государственной службы России. - М., 2007.-412с.
3. Государственная служба: комплексный подход / Отв. ред. А.В. Оболонский –М., 2006.-254с.
4. Государственная служба: теория и организация. - Ростов-на-Дону, М., 2006.-256с.
5. Капачева Т.Г. Профессионализм государственных служащих субъекта Российской Федерации: методологический и методический подходы к анализу проблемы. - Н. Новгород, 2005.-215с.
6. Козбаненко В.А. Основы государственной службы и кадровой политики Российской Федерации. - М., 2006.-412с.
7. Лазарев Б.Ю. Государственная служба. Изд. – во «ЮНИТИ», М., 2006.-345с.
8. Наздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. - М., 2007.-265с.
9. Профессионализм в системе государственной службы. - Ростов-на-Дону, 2006.-198с.
10. Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств / Отв. ред. Л.А. Окуньков. - М., 2006.-450с.
11. Манохин В.М. Служба и служащий Российской Федерации: правовое регулирование. — М., 2005.-351с.
12. ОвсянкоД.М. Государственная служба Российской Федерации.-М., 2006.-266с.
13. Пикулькин А.В. Система государственного управления: Учебник для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005.-258с.
14. Управление персоналом в системе государственной службы. - М, 2006.-317с.
15. Яковлев А.И. Эффективность государственной службы. - Ижевск, 2007.-324с.

1. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. Монография. – М., - Изд-во РАГС. - 2006.-320с. [↑](#footnote-ref-1)
2. Пикулькин А.В. Система государственного управления: Учебник для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005.-258с. [↑](#footnote-ref-2)
3. Государственная служба: комплексный подход / Отв. ред. А.В. Оболонский –М., 2006.-254с. [↑](#footnote-ref-3)
4. Воробьев В.В. Проблемы становления и тенденции развития государственной службы России. - М., 2007.-412с. [↑](#footnote-ref-4)
5. Лазарев Б.Ю. Государственная служба. Изд. – во «ЮНИТИ», М., 2006.-345с. [↑](#footnote-ref-5)
6. Яковлев А.И. Эффективность государственной службы. - Ижевск, 2007.-324с. [↑](#footnote-ref-6)
7. Манохин В.М. Служба и служащий Российской Федерации: правовое регулирование. — М., 2005.-351с. [↑](#footnote-ref-7)
8. Профессионализм в системе государственной службы. - Ростов-на-Дону, 2006.-198с. [↑](#footnote-ref-8)
9. Капачева Т.Г. Профессионализм государственных служащих субъекта Российской Федерации: методологический и методический подходы к анализу проблемы. - Н. Новгород, 2005.-215с. [↑](#footnote-ref-9)
10. Наздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. - М., 2007.-265с. [↑](#footnote-ref-10)
11. Капачева Т.Г. Профессионализм государственных служащих субъекта Российской Федерации: методологический и методический подходы к анализу проблемы. - Н. Новгород, 2005.-215с. [↑](#footnote-ref-11)
12. Воробьев В.В. Проблемы становления и тенденции развития государственной службы России. - М., 2007.-412с. [↑](#footnote-ref-12)
13. Лазарев Б.Ю. Государственная служба. Изд. – во «ЮНИТИ», М., 2006.-345с. [↑](#footnote-ref-13)