СОДЕРЖАНИЕ

Введение 3

Глава 1. Деловая карьера, ее этапы и модели 5

 1.1. Планирование деловой карьеры 5

 1.2. Модели карьерного роста 8

Глава 2. Государственная служба России 11

 2.1. Компетентность в госслужбе 11

 2.2. Способы продвижения по службе 13

 2.3. Законодательная реформа госслужбы 15

Глава 3. Управление карьерой на государственной и муниципальной службе 18

 3.1. Правовое обеспечение государственной и муниципальной службы 18

 3.2. Особенности правового статуса государственных и

 муниципальных служащих 20

 3.3. Права и обязанности служащих 24

 3.4. Общее и особенное на государственной и муниципальной службах 30

Глава 4. Примеры мотивации карьеры в организации 35

Заключение 39

Список использованной литературы 41

ВВЕДЕНИЕ

Карьера — это субъективно осознанные собственные су­ждения работника о своем трудовом будущем, ожидаемые пути самовыражения и удовлетворения трудом; это посту­пательное продвижение по служебной лестнице, расшире­ние навыков, способностей, квалификационных возможно­стей и размеров вознаграждения, связанных с деятельностью работника. Есть и такое определение: под деловой карьерой понимается продвижение работника по ступенькам служеб­ной иерархии или последовательная смена занятий, как в рамках отдельной организации, так и на протяжении жиз­ни, а также восприятие человеком этих этапов. Таким обра­зом, карьера имеет как объективную, так и субъективную сторону. Различают карьеру: профессиональную и внутриорганизационную.

Процесс планирования индивидуальной карьеры начина­ется с выявления потребностей, интересов, потенциальных возможностей. На этой основе с учетом перспектив органи­зации и объективных личных данных формулируются основ­ные цели карьеры.

Основой планирования карьеры часто становится, так на­зываемая, карьерограмма. Этот документ, составляемый на 5— 10 лет, содержит, с одной стороны, обязательства админист­рации по горизонтальному и вертикальному перемещению ра­ботника, а с другой — его обязательства повышать уровень об­разования, квалификации, профессионального мастерства. Для высшего уровня управления карьерограмма имеет слож­ную структуру.

Планирование карьеры состоит в определении целей раз­вития карьеры и путей, ведущих к ее достижению. Пути пред­ставляют собой последовательность должностей, на которых необходимо поработать, прежде чем занять целевую долж­ность, а также набор средств, необходимых для приобретения требуемой квалификации — курсов, стажировок и др.

Развитием карьеры называют те действия, которые пред­принимает сотрудник для реализации своего плана. Развитие карьеры создает определенные преимущества для самого работника и для организации.

В связи с изложенным представляется актуальной тема настоящей курсовой работы.

Целью данной курсовой работы является исследование такого вопроса как управление карьерой на государственной и муниципальной службе.

В данной работе рассматриваются следующие важнейшие задачи:

* Деловая карьера, ее этапы и модели
* Государственная служба России
* Управление карьерой на государственной и муниципальной службе

Такое решение поставленных вопросов и определило дальнейшее направление работы, так как только после разработки основных понятий возможно определение темы данной курсовой работы.

Не лишним было бы отметить, что небольшие затруднения вызвала недостаточная разработанность некоторых понятий теории управления персоналом, хотя в этой области и имеется большое число работ, но это приводит порой к противоречивым толкованиям одного и того же вопроса.

Ограниченность объема работы не дала возможности рассмотреть данный вопрос более детально, поэтому были изучены и описаны лишь вышеуказанные задачи.

Данная работа является попыткой ознакомиться и изучить передовой опыт исследований в области теории управления персоналом.

Объектом данной курсовой работы является исследование и описание карьеры на государственной и муниципальной службах.

Исследование осуществляется на основе анализа действующих источников по теории управления.

ГЛАВА 1. ДЕЛОВАЯ КАРЬЕРА, ЕЕ ЭТАПЫ И МОДЕЛИ

1.1. СУЩНОСТЬ И ПЛАНИРОВАНИЕ ДЕЛОВОЙ КАРЬЕРЫ

Карьера — это субъективно осознанные собственные су­ждения работника о своем трудовом будущем, ожидаемые пути самовыражения и удовлетворения трудом; это посту­пательное продвижение по служебной лестнице, расшире­ние навыков, способностей, квалификационных возможно­стей и размеров вознаграждения, связанных с деятельностью работника. Есть и такое определение: под деловой карьерой понимается продвижение работника по ступенькам служеб­ной иерархии или последовательная смена занятий как в рамках отдельной организации, так и на протяжении жиз­ни, а также восприятие человеком этих этапов. Таким обра­зом, карьера имеет как объективную, так и субъективную сторону. Различают карьеру: профессиональную и внутриорганизационную.

Профессиональная карьера характеризуется тем, что кон­кретный сотрудник в процессе своей профессиональной дея­тельности проходит различные стадии развития: обучение, по­ступление на работу, профессиональный рост, поддержку ин­дивидуальных профессиональных способностей, наконец, уход на пенсию. Эти стадии конкретный работник может пройти последовательно в разных организациях. [1,c. 314]

Внутриорганизационная карьера — это последовательная смена стадий развития работника в рамках одной организа­ции. Внутриорганизационная карьера, как принято считать, реализуется в следующих направлениях:

вертикальное, т.е. подъем на более высокую ступень струк­турной иерархии; чаще всего именно с ним связывают поня­тие карьеры, поскольку здесь продвижение наиболее зримо; горизонтальное— это перемещение в другую функциональ­ную область деятельности либо выполнение, служебной роли на ступени, не имеющей жесткого формального закрепления в организационной структуре (руководитель программы, вре­менной целевой группы и т.п.), либо расширение и усложне­ние задач в рамках занимаемой ступени с адекватным изме­нением вознаграждения;

центростремительное — это продвижение к ядру, руково­дству организации, что является весьма привлекательным для сотрудников; выражается в получении доступа к неформаль­ным источникам информации, в доверительных обращениях и отдельных важных поручениях руководства, приглашениях на встречи и совещания.[10,c.85]

Расстановка персонала обеспечивает эффективное заме­щение рабочих мест исходя из результатов комплексной оцен­ки, плановой служебной карьеры, условий и оплаты труда пер­сонала. Научно обоснованная расстановка кадров предусмат­ривает:

1. Планирование служебной карьеры. Осуществляется исхо­дя из результатов оценки потенциала и индивидуального вклада, возраста работников, производственного стажа, квалификации и наличия вакантных рабочих мест (долж­ностей).
2. Условия и оплата труда. Определяются в контракте разме­ры гарантированной оплаты и премиальные, оснащение рабочего места, социальные блага и гарантии.
3. Планомерное движение кадров. Повышение, перемеще­ние, понижение и увольнение кадров производится в за­висимости от результатов оценки работников и соответст­вия условий оплаты труда их жизненным интересам.

Исходными данными для расстановки кадров являются: модели служебной карьеры; философия предприятия; Кодекс законов о труде; материалы аттестационной комиссии; кон­тракт сотрудника; штатное расписание; должностные инст­рукции; личные дела сотрудников; Положение об оплате тру­да; Положение о расстановке кадров.

В подсистеме расстановки кадров формируются следую­щие документы:

* плановые модели служебной карьеры;
* приказы по личному составу;
* изменения и дополнения к контракту;
* штатное расписание с изменениями;
* годовой отчет по движению кадров;
* проекты научной организации труда.

Расстановка кадров является одним из важнейших этапов кадровой работы и включает в себя три взаимосвязанные за­дачи: планирование служебной карьеры исходя из оценки по­тенциала работника и его личных намерений; определение ус­ловий и оплаты труда работника и заключение с ним контрак­та; обеспечение движения кадров в системе управления (по­вышение, перемещение, понижение, выбытие).

В итоге все вакантные рабочие места на предприятии долж­ны быть заняты с учетом личных пожеланий работников и их плановой карьеры.

Процесс планирования индивидуальной карьеры начина­ется с выявления потребностей, интересов, потенциальных возможностей. На этой основе с учетом перспектив органи­зации и объективных личных данных формулируются основ­ные цели карьеры. [17, c. 316]

Основой планирования карьеры часто становится так на­зываемая карьерограмма. Этот документ, составляемый на 5— 10 лет, содержит, с одной стороны, обязательства админист­рации по горизонтальному и вертикальному перемещению ра­ботника, а с другой — его обязательства повышать уровень об­разования, квалификации, профессионального мастерства. Для высшего уровня управления карьерограмма имеет слож­ную структуру.

Планирование карьеры состоит в определении целей раз­вития карьеры и путей, ведущих к ее достижению. Пути пред­ставляют собой последовательность должностей, на которых необходимо поработать, прежде чем занять целевую долж­ность, а также набор средств, необходимых для приобретения требуемой квалификации — курсов, стажировок и др.

Развитием карьеры называют те действия, которые пред­принимает сотрудник для реализации своего плана. Развитие карьеры создает определенные преимущества для самого работника и для организации.

Преимущества для сотрудника:

более высокая степень удовлетворенности работой в орга­низации, предоставившей ему возможность профессио­нального роста повышения уровня жизни;

более четкое видение личных профессиональных перспек­тив и возможность планировать другие аспекты собствен­ной жизни;

возможность целенаправленной подготовки к будущей профессиональной деятельности;

повышение конкурентоспособности на рынке труда.

Преимущества для организации:

наличие целенаправленных сотрудников, связывающих свою профессиональную деятельность с данной организа­цией, что повышает производительность труда и снижает текучесть рабочей силы;

определение потребностей в профессиональном обучении сотрудников на основе планов развития карьеры отдель­ных сотрудников;

выявление подготовленных сотрудников для выдвижения на ключевые должности. [18, c.69]

1.2. МОДЕЛИ КАРЬЕРЫ

Все многообразие вариантов карьеры получается за счет сочетания четырех основных моделей, а именно: «трамплин», «лестница», «змея», «перепутье».

Карьера «трамплин» широко распространена среди руко­водителей и специалистов. Жизненный путь работника состо­ит из длительного подъема по служебной лестнице с посте­пенным ростом его потенциала, знаний, опыта и квалифика­ции. Соответственно меняются занимаемые должности на бо­лее сложные и лучше оплачиваемые. На определенном этапе работник занимает высшую для него должность и старается удержаться в ней в течение длительного времени. А потом «прыжок с трамплина» ввиду ухода на пенсию. [17, c. 312]

Модель карьеры «лестница» предусматривает, что каждая ступенька служебной карьеры представляет собой определен­ную должность, которую работник занимает фиксированное время, например, не более 5 лет. Такого срока достаточно для того, чтобы войти в новую должность и проработать с полной отдачей. С ростом квалификации, творческого потенциала и производственного опыта руководитель или специалист под­нимается по служебной лестнице. Каждую новую долж­ность работник занимает после повышения квалификации.

Верхней ступеньки служебной карьеры работник достиг­нет в период максимального потенциала, когда накоплен большой опыт и приобретены высокая квалификация, широта кругозора, профессиональные знания и умения. После заня­тия верхней должности начинается планомерный спуск по служебной лестнице с выполнением менее интенсивной ра­боты, не требующей принятия сложных решений в экстре­мальных ситуациях, руководства большим коллективом. Од­нако вклад руководителя и специалиста в качестве консуль­танта ценен для предприятия. Психологически эта модель очень неудобна для первых руководителей из-за их нежела­ния уходить с «первых ролей».

Модель карьеры «змея» пригодна для руководителя и спе­циалиста. Она предусматривает горизонтальное перемеще­ние работникам одной должности на другую путем назначе­ния с занятием каждой непродолжительное время (1—2 г.). Например, мастер после обучения в школе менеджеров ра­ботает последовательно диспетчером, технологом и эконо­мистом, а затем назначается на должность начальника цеха. Это дает возможность линейному руководителю более глу­боко изучить конкретные функции управления, которые ему пригодятся на вышестоящей должности. Прежде чем стать директором предприятия, руководитель в течение 6-9 лет ра­ботает заместителем директора по кадрам, коммерции и эко­номике и всесторонне изучает важные участки деятельности. Эта модель предполагает постоянное переме­щение кадров в аппарате управления, наличие четкой сис­темы назначения и перемещения и детальное изучение со­циально-психологического климата в коллективе. Наиболь­шее распространение эта модель получила в Японии на круп­ных фирмах. [8, c. 165]

Модель карьеры «перепутье» предполагает по ис­течении определенного фиксированного или переменного срока работы прохождение руководителем или специалистом комплексной оценки (аттестации), по результатам которой принимается решение о повышении, перемещении или понижении в должности. Эта карьера может быть рекомендована для совместных предприятий и зарубежных фирм, приме­няющих трудовой договор в форме контракта. По своей фи­лософии это американская модель карьеры, ориентирован­ная на индивидуализм человека.

По истечении определенного периода, допустим 5 лет ра­боты в должности начальника цеха, он проходит перепод­готовку в школе менеджеров с полным комплексом необ­ходимых исследований. Если его профессиональные знания и умения, потенциал и квалификация, здоровье и работо­способность высокие, а взаимоотношения в трудовом кол­лективе бесконфликтные, то он рекомендуется к занятию более высокой должности посредством назначения или вы­боров.

Если потенциал руководителя средний, но он обладает профессиональными знаниями и умениями, достаточными для занимаемой должности, имеет хорошее здоровье и пси­хологически устойчив, то он рекомендуется к перемещению на другую должность. Например, начальником другого це­ха. «Новая метла по-новому метет», — гласит народная муд­рость. [3,c. 410]

В случае, когда рейтинг руководителя низкий, профессио­нальная подготовка не соответствует занимаемой должности, в трудовом коллективе существуют конфликты, тогда реша­ется вопрос о его понижении в должности или увольнении за грубые нарушения философии предприятия.

# ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА РОССИИ: НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ КАРЬЕРНОГО РОСТА

2.1. КОМПЕТЕНТНОСТЬ В ГОССЛУЖБЕ

Государственная служба России – важнейший инстру­мент власти, экономики, социальной сферы, национальной безопасности. Однако нынешний государственный аппарат из-за внутренних противоречий не приспособлен для реше­ния многих стратегических задач. Одна из основных при­чин - некомпетентность госслужащих и несоответствие за­нимаемой должности. Издержки проявляются и в низкой эффективности работы госорганов, высокой степени отчуж­дения от них граждан, снижении престижа госслужбы. Реформа системы госслужбы назрела давно и уже стала не­обходимостью.

Движение по ступеням служебной иерархии у всех скла­дывается по-разному. Одни работники быстро делают карь­еру — легко взбираются по служебной лестнице, преодоле­вая, а то и минуя одну ступень за другой. Другие, подолгу пребывая в одной и той же должности, как бы «застрева­ют» в начале лестничного марша и до поры до времени сми­ряются с таким положением, иногда и вовсе переставая ду­мать о дальнейшем росте.

С лестницей, как известно, связана одна особенность: чем выше по ней поднимаешься, тем больше подвергаешься риску упасть. Должностной рост не бывает легким и бес­конфликтным. Способность легко подняться на одну или несколько ступеней не гарантирует такой же успех при вос­хождении на следующие. А то и вовсе может происходить служебный регресс. В чем же причина? [5,c. 251]

В любом управленческом коллективе работник может достигать своего уровня некомпетентности, если должност­ная ступень оказалась для него слишком высокой. Госслу­жащий с низким образовательным потенциалом, не имею­щий надлежащего опыта управленческой работы или просто не предрасположенный к умственному труду в интенсив­ном режиме, может оказаться профессионально несостоя­тельным уже в самом основании пирамидальной должност­ной структуры.

Человек, хорошо зарекомендовавший себя в роли специ­алиста (функционального или обеспечивающего), будучи на­значенным на руководящую должность, например, началь­ником отдела, против всех ожиданий может оказаться некомпетентным именно в такой роли. Или компетентный ученый в области экономики, попав на практическую руко­водящую работу в органах государственной власти и управ­ления, вполне может показать себя как некомпетентный администратор. Дело в том, что всякое движение по ступеням служебной иерархии (не только по вертикали, но и по горизон­тали) может порождать неожиданную некомпетентность в свя­зи с открывающимися обязанностями. При вступлении в но­вую должность требуется проявлять способности, в которых не было нужды на предыдущих должностях.

В то время, пока госслужащий осваивается в новой долж­ности, он может оставаться частично некомпетентным. В зависимости от умения адаптироваться в новом качестве, работник может достигать наибольшей профессиональной некомпетентности постепенно, накапливая ее в результате неоднократной смены труда. Вполне возможно, что даль­нейшего должностного роста не будет, но не исключено, что при определенном стечении обстоятельств госслу­жащему не закрыт путь к еще большей некомпетентности. Если обладатель руководящей должности будет иметь в своем окружении сотрудников, достигших, как и он, своего предела некомпетентности, хорошего ждать не приходится. Рано или поздно случится то, что предопределено уровнем общей некомпетентности — начальник, как не справивший­ся с возложенными на него обязанностями, будет смещен с должности. Иное дело, если чиновник окружает себя ком­петентными кадрами и умело опирается на их коллектив­ный разум, что позволяет достигать хороших результатов. Это тот случай, когда частичная некомпетентность руково­дителя компенсируется профессионализмом подчиненного персонала. Такой, по сути, ограниченно компетентный гос­служащий вполне может продолжать движение по служеб­ной лестнице вверх. [9,c. 304]

Череда восхождений до уровня высших должностей гражданской службы сопровождается достижением таких пределов индивидуальной некомпетентности, что трансфор­мировать ее в компетентность бывает затруднительно сказываются накопленная критическая масса непрофессио­нализма, недостаток образовательного и творческого потен­циала, предельный возраст, ухудшение здоровья и другие факторы.

Госслужащие, занимающие высшие и главные должнос­ти гражданской службы, не сами управляют, не сами выра­батывают решения, хотя окончательный выбор бывает за ними. Их дело - организовывать и направлять деятельность других, вырабатывать и проводить в жизнь идеологию госу­дарственного управления применительно к своему участку руководства. И здесь огромную роль играет административ­ный аппарат, на который вынужден опираться чиновник.

В иерархический системе госслужбы работники пере­мещаются на другие участки деятельности как снизу вверх, так и по горизонтали, в силу ротаций, чтобы заполнить об­разующиеся по разным причинам вакансии. Это только ка­жется, что подобные перемещения происходят чуть ли не спонтанно, хаотично. Ничего подобного. Здесь во всем су­ществует внутренняя предопределенность, своеобразная логика, срабатывают определенные принципы и методы. Их анализ дает богатую пищу для размышлений. [10, c. 603]

# 2.2. СПОСОБЫ ПРОДВИЖЕНИЯ ПО СЛУЖБЕ

Казалось бы, наиболее предпочтительным следует счи­тать метод продвижения по результатам деятельнос­ти. Легче всего руководствоваться этим принципом в тех структурах, где умеют формулировать цели и задачи управ­ленческой деятельности в количественно и качественно из­меряемых показателях. В таких условиях проще установить заслуги отдельно взятого работника в общем балансе ре­зультатов организации. Объективнее оценивается компе­тентность специалиста, руководителя, так как она напрямую увязывается с получением искомого результата управ­ленческой деятельности. Однако данный метод, иначе на­зываемый продвижением по заслугам, не получил долж­ного распространения, поскольку выдвигать научно обоснованные цели и объективно оценивать, насколько вы­полняемая работа служит их достижению, - задача не из простых, и ее еще не научились решать как следует.

Широко применяется на практике метод продвижения по принципу преданности. Если сотрудник «вписался» в локальную (уровень отдела, комитета) или общую (уровень департамента, администрации в целом) команду, отличает­ся лояльностью к начальству и не делает сколько-нибудь заметных ляпов в работе, то при вынесении решения о его выдвижении профессионализм уходит на второй план и в расчет берется именно этот принцип.

Продвижение за исполнительное усердие тоже прак­тикуется достаточно часто. Усердие, желание угодить на­чальству предопределяют перевод госслужащего на выше­стоящую вакантную должность, даже если он и не «хватает звезд с неба».

Продвижение на основе предпочтительности мне­ния — распространенный метод назначения. За основу принятия решения о заполнении вакансии принимается ка­кое-то конкретное субъективное мнение (чаще всего непо­средственного начальника), вне зависимости от профессио­нальной компетентности работника. Или речь идет о продвижении на основании тайных предпочтений, когда при­чины принятия кадровых решений остаются неизвестными. [11,c. 317]

Продвижение по выслуге лет — здесь во главу угла положен подход — «необходимо отблагодарить работника за многолетний труд».

Это далеко не полный перечень методов должностных продвижений, в результате которых многие госслужащие оказываются «не на своем месте». В том, что некоторые специалисты пребывают на уровне некомпетентности, но сами так не считают и верить в это не хотят, кроется боль­шая опасность для системы государственной службы. По­рой трудно бывает установить, в чем причина низкой эффективности управленческой деятельности — в самих ли гос­служащих, в оргструктуре управления, в методах кадровой работы или в других элементах самой системы госслужбы.

Нередко в деятельности чиновников госслужбы прояв­ляется действие принципа аппаратной регрессии. Бюрокра­тические препоны начинают ограничивать эффективную работу отдельных руководителей и специалистов, в коллек­тиве формируется покровительственное отношение к по­средственным работникам, защищается некомпетентность тех, кто в своем профессиональном развитии остановился и не хочет двигаться дальше. Всякий посредственный ра­ботник, крепко «зацепившийся» за должность, начинает все больше и больше работать на понижение коэффициента полезности своего управленческого рабочего места. И если критическая масса таких работников начинает превалиро­вать в аппарате, регрессия последнего гарантирована.

Государственная служба - вроде бы один корабль, вот только штурвалов на этом корабле много. И всякий «капи­тан» крутит доставшийся ему штурвал так, как заблагорас­судится. Всегда ли заданные «капитанами-чиновниками» движения совпадают с общезаданным курсом? Практика по­казывает, что нет. Иначе не стоял бы вопрос о радикальном переустройстве государственной службы. [6, c. 382]

# 2.3. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ РЕФОРМА ГОССЛУЖБЫ

В июле 2004 г. был принят федеральный закон «О государ­ственной гражданской службе РФ». Закон стал очередным шагом в реформировании госслужбы, которое осуществляется поэтапно, начиная с 2000 г. До конца 2005 г. должна быть создана стабильная система государственной службы, подкон­трольная и открытая гражданскому обществу, разработаны и внедрены действенные механизмы ее функционирования.

Задача создания единой государственной гражданской службы решается путем унификации реестров должностей государственных гражданских служащих — вводится еди­ный реестр для всех видов гражданской службы.

Для совмещения различных видов государственной граж­данской службы закон меняет структуру должностей. Это позволит более детально выработать требования к ним, уточнить должностные обязанности, заработную плату и социальные гарантии. Также обеспечит совместимость раз­ных мест работы для человека, который, к примеру, уходит с военной службы на гражданскую или приходит с граж­данской службы субъекта Федерации на гражданскую служ­бу РФ. Если он ушел в ранге советника, то и в другое место должен прийти в том же ранге. Его оклад, пенсия и прочее будут, таким образом, абсолютно соотносимы.

Закон устанавливает более высокие стандарты для чи­новников: например, сокращается срок между аттестация­ми с четырех до трех лет. Он также меняет требования к специализации кадров и предусматривает нововведения, по­зволяющие отобрать именно нужных специалистов. Основ­ной формой соглашения о приеме на работу станет служеб­ный контракт. При этом срочные служебные контракты коснутся преимущественно руководителей, их заместите­лей и помощников. Для повышения ответственности и эф­фективности исполнения служащим своих обязанностей вводится должностной регламент. Он включает в себя ква­лификационные требования, перечень вопросов, по которым чиновник вправе самостоятельно принимать решения, пе­речень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям.

Один из важных моментов нового закона — конкурсный прием на государственные должности. Несмотря на то, что в старом законе конкурс тоже прописан, до сих пор многие работники принимаются на государственные должности без участия в нем. Новый закон ужесточает требования к конкурсу.

Вместо старых групп, категорий и разрядов вводятся группы, категории и чины. Учреждаются четыре категории должностей государственной гражданской службы: «руко­водители», «помощники» («советники»), «специалисты» и «обеспечивающие специалисты». [15, c. 192]

Должности подразделяются на следующие группы: «ру­ководители» и «помощники» относятся к высшей, главной и ведущей; «специалисты» - к высшей, главной, ведущей и старшей; «обеспечивающие специалисты» - к главной, ве­дущей, старшей и младшей группам гражданской службы.

Вместо квалификационных разрядов устанавливаются классные чины, причем присвоение чина будет осуществ­ляться по результатам квалификационного экзамена персо­нально. Классные чины государственной гражданской службы подразделяются на 1-й, 2-й и 3-й классы — действи­тельный государственный советник РФ (высшая группа), государственный советник РФ (главная группа), советник гражданской службы (ведущая группа), референт граждан­ской службы (старшая группа) и секретарь гражданской службы (младшая группа).

Таким образом, в системе государственной службы выст­раивается весьма внушительная иерархия распределения работников по ступеням компетенции.

Принципиально важно, чтобы статус каждого госслужаще­го нашел реальное отражение в должности и классном чине. Работник (гражданин) должен поступать именно на государ­ственную службу (на служение Отечеству), а не просто на работу в государственный орган власти и управления.

Заметим, что по большому счету в России государствен­ной гражданской службы нет до настоящего времени. При­нятая в 2002 г. Программа реформирования госслужбы (2003—2005 гг.), утвержденная Указом президента РФ, обя­зывает реформировать то, что еще не сложилось. Законода­тельство, призванное регулировать отношения в этой сфе­ре деятельности, лишь только формируется. Продолжается трудовой наем на работу в тот или иной орган власти и управления в соответствии с общим трудовым законодатель­ством. Поэтому правильнее вести речь не о реформирова­нии системы госслужбы, а о формировании принципиально нового социального института государственной власти. Понимать, это – значит культивировать новое качество тру­довых, правовых и психологических отношений в системе госслужбы. [14, c. 96]

ГЛАВА 3. УПРАВЛЕНИЕ КАРЬЕРОЙ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ

3.1. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Современный этан государственного строитель­ства и формирования гражданского общества в Рос­сии напрямую связан с решением стратегических вопросов организации и правового обеспечения ин­ститутов государственной и муниципальной служ­бы. Концепция реформирования системы государ­ственной службы Российской Федерации, утверж­денная Президентом РФ 15 августа 2001 г. предусматривает кардинальное обновление феде­рального законодательства не только в сфере госу­дарственной службы, что неминуемо повлечет за собой пересмотр многих положений законодатель­ств субъектов Российской Федерации, а также приведение в соответствие с ними иных нормативных правовых актов, в том числе внесение изменений в законодательство о муниципальной службе.

В этой связи чрезвычайно важен вопрос о единстве природы и особенностях правового обеспечения государственной службы и муниципальной службы. При этом имеются в виду государственная граждан­ская служба и муниципальная служба, которая также является разновидностью гражданской публичной службы. Рассмотрение природы и особеннос­тей правового обеспечения этих видов службы предполагает выявление общего и особенного в правовом статусе государственных гражданских и муниципальных служащих.

Действующее российское законодательство вполне определенно устанавливает организацион­но-правовые формы, в которых осуществляются государственная и муниципальная службы, и соот­ветственно ограничивает круг лиц, которые обла­дают статусом государственных и муниципальных служащих.

Организационно-правовой формой про­хождения государственной службы являются органы государственной власти Российской Федерации иные государственные органы, образуемые в соответствии с Конституцией РФ и федеральными за­конами, лица, имеющие статус федеральных государственных служащих, либо государственные ор­ганы субъектов Федерации, образуемые в соответствии с конституциями (уставами) и регио­нальными законами, - лица, получающие статус го­сударственных служащих соответствующего субъ­екта Российской Федерации. Организационно-пра­вовой формой муниципальной службы являются органы местного самоуправления, - лица со стату­сом муниципальных служащих. Отсюда видно, что общим сущностным признаком, объединяющим правовое положение государственных и муници­пальных служащих, является форма публичной вла­сти, обеспечивающая единство властных полномо­чий соответствующих органов публичной власти. [14, c. 547]

Отличия проистекают не только из территориаль­ного масштаба, но и из самой сферы властно-управ­ленческой деятельности, выражаемой институтами государственной либо муниципальной службы, из функциональной специфики, особенностей компе­тенции и полномочий государственных органов ли­бо органов местного самоуправления. Отличия во многом обусловливаются также и тем, какая право­вая доктрина господствует при создании законода­тельной базы и осуществлении нормотворчества в данной сфере общественных отношений.

По Конституции РФ (ст. 12) органы местного самоуправления отделены от органов государст­венной власти, а значит, и муниципальная служба не входит в единую систему государственной службы Российской Федерации. Именно здесь за­ключена суть одного из важнейших доктринальных положений, определяющих конституцион­ные основы местного самоуправления (наряду со ст. 130-133) и принципы его правового обеспече­ния в современной России, которые сформулиро­ваны с учетом Европейской хартии честного са­моуправления.

По этой причине законодательство о государственной и муниципальной службе становится раздельным. Вместе с тем государст­венная и муниципальная службы в части правово­го регулирования базируются на общих принци­пах и основаниях, исходя из которых они получа­ют нормативное закрепление.

Главным образом это связано с тем, что предмет и характер труда служащих обоих видов – и государственных, и му­ниципальных, объект и методы воздействия в процессе служебной деятельности, основы прав и обязанностей, необходимость регламентации процедур прохождения службы, важность соблю­дения правоограничений и компенсирующих со­циально-правовых гарантий и льгот во многом совпадают. [19, c. 367]

3.2. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Особенности правового статуса федеральных государственных служащих состоят 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 Российской Федерации полномочия выполня­ются государственными органами субъектов Рос­сийской Федерации в пределах совместного ведения с Российской Федерацией и в пределах предоставленной компетенции на территории со­ответствующего ее субъекта. Особенности стату­са муниципальных служащих также заключаются в осуществляемых ими полномочиях, которые обеспечивают решение вопросов местного значе­ния. [21,c. 13]

Вместе с тем муниципальные служащие мо­гут наделяться и некоторыми государственными полномочиями, которые проистекают из содер­жания ч. 2 ст. 132 Конституции РФ, а также бази­руются на правовой основе взаимоотношений ме­стного самоуправления с государственной влас­тью, закрепленной Федеральным законом "Об общих принципах организации местного са­моуправления в Российской Федерации" от 28 ав­густа 1995 г. и другими федеральными законами. Осуществление муниципальными служащими от­дельных государственных полномочий, передан­ных органам местного самоуправления в соответ­ствии с федеральным законом либо законом субъекта Российской Федерации, является важ­ным фактором взаимодействия органов государ­ственной власти и местного самоуправления, под­черкивающим общность юридической природы публично-правовой составляющей в структуре статуса государственных и муниципальных слу­жащих.

Общий правовой статус государственных и му­ниципальных служащих устанавливается на основе Конституции РФ федеральным законодательством.

В настоящее время основы правового положения государственного служащего установлены Феде­ральным законом "Об основах государственной службы Российской Федерации" от 31 июля 1995 г. (далее - ФЗ "Об основах ГС РФ")5, его гл. III (ст. 9-20), а основы правового положения муниципального служащего - Федеральным за­коном "Об основах муниципальной службы в Рос­сийской Федерации" от 8 января 1997 г. (далее - ФЗ "Об основах МС в РФ")6, в котором им посвя­щена гл. II (ст. 7-20).

Как и всякий правовой статус, статус государ­ственных и муниципальных служащих обеспечен и структурирован элементным составом юриди­ческих норм. В соответствии с данными феде­ральными законами статусы государственных и муниципальных служащих образуют следующие группы нормативных элементов. По ФЗ "Об ос­новах ГС РФ" - права государственного служаще­го (ст. 9), обязанности (ст. 10), ограничения (ст. И), поощрения (ст. 13), ответственность (ст. 14), гарантии (ст. 15), обеспечение (ст. 17-19); по ФЗ "Об основах МС в РФ" - права и обязанно­сти муниципального служащего (ст. 10), ограни­чения (ст. 11), поощрения (ст. 13), ответствен­ность (ст. 14), гарантии (ст. 15), обеспечение (ст. 16-18). Как видно, даже нумерация статей с одноименным названием почти полностью совпа­дает с аналогичными статьями в том и другом за­конах. Очевидно, что нормативное содержание общего российского законодательства должно совпадать также и по сути правового регулирова­ния обоих видов публичной гражданской службы, какими и являются государственная и муници­пальная службы. [21, c. 15]

Общность публично-правовой природы рас­сматриваемых видов социально-полезной дея­тельности проявляется в том, что государственная и муниципальная службы призваны обеспечивать функционирование государственного аппарата и аппарата органов местного самоуправления, а также реализацию юридически властных полно­мочий государственных и муниципальных долж­ностных лиц. Кроме того, однородный состав нормативных элементов правового статуса госу­дарственных и муниципальных служащих объяс­няется сущностью возложенных на них функций, которые связаны с осуществлением определенно­го вида управления: государственного и муници­пального. Общность правового статуса государ­ственных и муниципальных служащих определя­ется и общностью принципов, на которых основаны данные виды службы.

Единство прин­ципов, установленных законодательством о госу­дарственной и муниципальной службах, со всей очевидностью подчеркивает социально-генети­ческую связь юридических установлений, относя­щихся к правовому статусу этих служащих. Срав­нение ст. 5 ФЗ "Об основах ГС РФ" и ст. 5 ФЗ "Об основах МС в РФ" не оставляет никаких со­мнений в том, что они в равной мере исходят из верховенства Конституции РФ, приоритета прав и свобод человека и гражданина, признания об­щественно-политической важности и почетности профессиональной деятельности государствен­ных и муниципальных служащих, стабильности их кадрового корпуса, а также профессионализма и компетентности, ответственности.

Общим правовым статусом обладают все госу­дарственные и муниципальные служащие, так как положения Конституции РФ и общие нормы федеральных законов распространяют свое дей­ствие на всех служащих без различия их суборди­национного положения и видовой специфики слу­жебной деятельности. Правда, специальное зако­нодательство, регламентирующее госслужбу особых видов, например военную, в органах правоохранительной системы, других отдельных госорганах, устанавливает особенности правово­го статуса государственных служащих посредст­вом наполнения надлежащим содержанием эле­ментного состава юридических норм.

Статусные особенности помимо военнослужа­щих присущи служащим органов внутренних дел, налоговой полиции, таможенных органов, дипло­матических ведомств и иным. Так, правовое по­ложение военнослужащих определяется прежде всего их воинскими должностями, обязанности и порядок исполнения которых регламентируются законодательными актами, воинскими уставами и другими нормативными актами. Законодательст­вом об органах внутренних дел подробно урегу­лировано правовое положение, прохождение службы, гарантии правовой и социальной защи­ты сотрудников милиции. Статус дипломатичес­ких работников характеризуется тем, что им об­ладают служащие Министерства иностранных дел РФ и его организаций, имеющие дипломати­ческие ранги. В частности, при выполнении своих профессиональных обязанностей дипломатичес­кие работники могут пользоваться в период пре­бывания за границей привилегиями и иммуните­тами, установленными для них нормами междуна­родного права и международными договорами.

Правовой статус государственного и муници­пального служащих возникает на основе законо­дательства в связи с замещением государственной либо муниципальной должности. [22, c.45]

Именно опреде­ленная должность в органе соответствующего ви­да публичной власти (государственной или муни­ципальной) является базовой характеристикой правового положения государственного и муни­ципального служащих. Общее и особенное в их правовом положении суть производные от стату­са этих видов службы как социальных и комплекс­ных организационных и правовых институтов. И действительно, установление обязанностей слу­жащего делает необходимым установление его прав, а наличие обязанностей и прав порождает различные ограничения, а также потребность в соразмерных гарантиях, обеспечении и ответст­венности. Вместе с тем обязанности, права, огра­ничения, гарантии, обеспечение устанавливаются обычно не персонально для каждого служащего, а для должности, которую он занимает. Поэтому эти группы правовых норм имеют подчиненный характер от задач и функций органов государст­венной либо муниципальной власти.

В научно-правовой литературе о государст­венной службе обосновываются различные точ­ки зрения на структуру правового статуса. Тради­ционно деление служебных прав и обязанностей на общие для всех государственных служащих и специальные, обладание которыми связано с кон­кретной должностью. Так, в "классификации обя­занностей и прав государственных служащих ор­ганов военизированных и некоторых иных отрас­лей" выделяются и должностные . Более детальное деление различает общий, особенный (определяемый служебно-видовыми особеннос­тями), специальный (определяемый специализа­цией соответствующей должности) и индивиду­альный (определяемый правоустановлениями конкретной должности) статус.

Представляется, что для статуса муниципальных служащих подоб­ная структуризация не характерна. То, что в ста­тусе государственного служащего понимается как особенное и специальное, в статусе муници­пального служащего объединяется отчасти об­щими нормами, а отчасти индивидуальными. Ви­довая специфика, присущая государственной службе, чем и определяется особенный статус го­сударственных служащих, отсутствует в системе муниципальной службы, а значит, и нет достаточ­ных оснований для выделения особенного статуса муниципальных служащих. Нормы, характеризу­ющие специальный статус государственных слу­жащих, для муниципальных служащих сосредото­чены преимущественно на индивидуальном уров­не. В связи с этим, на наш взгляд, будет продуктивно анализировать общее и особенное в статусе и государственных, и муниципальных слу­жащих.[20, c. 316]

Таким образом, нормы, составляющие основу правового статуса и государственных, и муници­пальных служащих, дифференцируются на об­щие и особенные. Общими считаются те из них, которые свойственны всем государственным и муниципальным служащим, независимо от кате­горий и групп занимаемых ими должностей.

3.3. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ СЛУЖАЩИХ

Пол­ный же объем прав и обязанностей индивидуален по каждой должности в зависимости от функций и задач соответствующих органов власти, где уч­реждена та или иная должность государственной либо муниципальной службы, а также обусловлен определенной компетенцией и полно­мочиями, присущими данному органу. Для реали­зации специальных полномочий государствен­ным и муниципальным служащим законодатель­ством могут предоставляться особые права и обязанности, которые, как правило, конкретизи­руются в типовых и индивидуальных инструкци­ях, регламентах, положениях. Именно на этом уровне отражаются статусные особенности госу­дарственных и муниципальных служащих. По своей сути правовой статус государственного и муниципального служащих - это определенная нормами права совокупность прав, обязанностей, социально-правовых гарантий, правовых ограни­чений, ответственности, выражающая установ­ленные и обеспеченные государством меры должного и возможного поведения лиц, исполня­ющих должностные обязанности в области государственно- либо муниципально-служебных от­ношений. С изменением характера этих отноше­ний меняется и правовой статус государственного или муниципального служащего (например, по­вышение, понижение в должности, временное ис­полнение обязанностей и т.п.).

Из перечня общих прав, предоставленных го­сударственным и муниципальным служащим фе­деральным законодательством, их правовой ста­тус определяют лишь те, которые дают им воз­можность полноценно осуществлять должностные обязанности.

К таким общеслужеб­ным правам по ФЗ "Об основах ГС РФ" относятся: право на ознакомление с документами, уста­навливающими права и обязанности государст­венного служащего по занимаемой должности, критерии оценки качества работы и условия про­движения по службе, а также право на организа­ционно-технические условия, необходимые для исполнения должностных обязанностей (п. 1 ч. 1 ст. 9); право на получение в установленном поряд­ке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей (п. 2 ч. 1 ст. 9); право на посещение в установленном по­ рядке для исполнения должностных обязанностей предприятий, учреждений и организаций незави­симо от форм собственности (п. 3 ч. 1 ст. 9); право на принятие решений и участие в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями (п. 4 ч. 1 ст. 9); право на внесение предложений по совершенствованию государственной службы в любые инстанции (п. 12 ч. 1 ст. 9). [22, c.51]

Все остальные права (п. 5-11 ч. 1 ст. 9) относятся к личным субъективным правам гражданина, замещающего го­сударственную должность государственной служ­бы, а потому их следует исключить из структуры нормативных положений, определяющих общий правовой статус и должностные полномочия го­сударственных служащих. Следует согласиться с высказанным в юридической литературе мнени­ем о том, что личные права государственных слу­жащих "призваны косвенно обеспечивать эффек­тивную деятельность служащего, заинтересовы­вая его в получении премий, в продвижении по служебной лестнице и т.п.".

Такой подход применим и для понимания пра­вового статуса муниципальных служащих. Основ­ная масса региональных законов10 закрепляет право муниципального служащего на ознакомле­ние с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой им муниципальной должности муниципальной службы, критерии оценки качества работы и условия продвижения по службе, указывающими также на организаци­онно-технические условия, необходимые для ис­полнения должностных обязанностей.

Российская практика последних лет, как и международный опыт, со всей очевидностью убеждает в недостаточности одного лишь норма­тивного закрепления субъективных прав чинов­ника, особенно таких как право на участие в кон­курсе на замещение вакантной должности, право на продвижение по службе, право на служебные заслуги, на защиту профессиональных и социаль­но-экономических интересов, на честь и достоин­ство и ряд других. Но без должного обеспечения возможности их практического воплощения это пагубно влияет на устойчивость правового поло­жения государственного или муниципального чи­новника. А это, в свою очередь, ослабляет не только сам правовой статус, но и влечет негатив­ные последствия в его служебной дееспособнос­ти. Преодолеть законодательные упущения мож­но только путем разработки и внедрения процес­суально-правовых механизмов реализации материальных установлений прав чиновника.

Права, которыми наделяются государствен­ный и муниципальный служащие, становятся ре­альностью лишь в том случае, если они сопряже­ны с обязанностями. Принцип сочетания прав и обязанностей знали еще юристы античности. Установление разумного (в смысле необходимой достаточности) баланса в соотношении между правами и обязанностями всегда было важней­шей теоретической проблемой юриспруденции, имеющей существенное прикладное значение для отраслей права и законодательства. Единство прав и обязанностей обусловлено тезисом о вза­имной ответственности управомоченного субъ­екта, который совершает определенные действия и должен в то же время нести за них ответствен­ность.

Существование принципа единства прав и обязанностей теоретико-правовая мысль вырази­ла диалектическим утверждением: "Нет прав без обязанностей и нет обязанностей без прав". Меж­ду тем федеральное законодательство не содер­жит перечня прав и обязанностей муниципальных служащих, предоставляя региональному законо­дателю самостоятельно определить их каталог. Нормативный анализ регионального законода­тельства совершенно определенно приводит к выводу о совпадении основных обязанностей, ко­торые возлагаются на государственных и муни­ципальных служащих, а равно и устанавливаемых для них правоограничений, включаемых в общий правовой статус. [19, c.415]

В ряде субъектов Российской Федерации их законы вменяют муниципальным служащим дополнительные обязанности, напри­мер, беречь муниципальную собственность (Рес­публика Карелия, Архангельская, Белгородская, Калининградская, Орловская, Курская области и др.), обеспечивать каждому гражданину возмож­ность ознакомления с документами и материала­ми, непосредственно затрагивающими его права и свободы, возможность получения гражданами другой полной и достоверной информации о дея­тельности органов местного самоуправления, ес­ли иное не предусмотрено законом (Республика Дагестан, Краснодарский край, Амурская, Брян­ская, Вологодская, Кировская, Сахалинская обла­сти и др.), а также обязанность не совершать дей­ствий, подрывающих авторитет муниципальной службы (Свердловская, Орловская области и др.), заботиться о благе муниципального образования, не противопоставлять интересы муниципального образования государственным интересам субъекта Федерации (Санкт-Петербург).

Правовые ограничения, которые накладыва­ются на государственных и муниципальных слу­жащих, могут быть непосредственно связаны с осуществлением ими службы (по ст. 11 ФЗ "Об основах ГС РФ" и по ст. 11 ФЗ "Об основах МС в РФ"), но могут также возникнуть при определен­ных обстоятельствах (по ч. 3 ст. 21 ФЗ "Об осно­вах ГС РФ" и по региональному законодательству о муниципальной службе). Их правовая природа заключается в том, что они являются юридичес­кими категориями - правами, входящими в статус гражданина, которых он лишается, пока состоит на государственной либо муниципальной службе.

Вследствие этого предоставляемые государст­венным и муниципальным служащим социально-правовые гарантии и соответствующее обеспече­ние имеют компенсационный характер. Наряду с этим ограничения, налагаемые на государствен­ных и муниципальных служащих, преследуют цель обеспечить их высокий моральный облик и свободу действий в пределах должностных полномочий.

Сам характер государственной и муниципаль­ной службы влечет необходимость установления правовых ограничений, в том числе и в сфере тру­довых отношений, складывающихся в процессе прохождения службы, с учетом условий и специ­фики труда государственных и муниципальных служащих. В отношении государственной служ­бы такая позиция была подтверждена Конститу­ционным Судом РФ. [18, c. 257]

Из его определения от 4 де­кабря 1997 г. следует, что "государственные слу­жащие обладают особым правовым статусом в сфере трудовых отношений". Тем самым высшая инстанция конституционной юстиции закрепила правовую позицию, которая исходит из призна­ния различий между "особым трудоправовым статусом госслужащих" и остальных работни­ков. Думается, что в отличие от государствен­ной службы особых видов, какими являются во­енная служба и так называемая специальная служба в правоохранительных органах - внутрен­них дел, безопасности, таможни и некоторых дру­гих, трудоправовой статус государственных граж­данских служащих, а вместе с ними и муниципаль­ных служащих не противоречит их публично-правовой природе. Напротив, дополняет и разви­вает особенно те нормативные элементы, кото­рые не только материально закрепляют, но и процессуально обеспечивают статус государст­венных гражданских и муниципальных служащих в части их прав, социально-правовых гарантий, льгот и т.п.

Федеральным законодательством, законода­тельством субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов мест­ного самоуправления государственным и муници­пальным служащим предоставляются специаль­ные гарантии и материальное обеспечение в со­ответствии со ст. 15-20 ФЗ "Об основах ГС РФ" и ч. 1 ст. 15 ФЗ "Об основах МС в РФ". Предусмот­рены гарантии и при ликвидации, сокращении штата или реорганизации государственного орга­на и органа местного самоуправления и ряд дру гих материально обеспечительных гарантий и до­полнительных социальных льгот. Гарантии и ма­териальное обеспечение государственных и муниципальных служащих следует рассматривать как обязательный атрибут создания необходи­мых условий для исполнения ими своих должност­ных полномочий.

Подобная идея была высказана еще в имперский период российской государст­венности известным юристом Н.М. Коркуновым, который считал, что материальное обеспечение дается чиновникам не за выполняемые ими уп­равленческие услуги, а затем, чтобы они могли их выполнять: это не столько плата, сколько усло­вия их деятельности. В этой связи нормативное закрепление материального обеспечения образу­ет один из элементов правового статуса государ­ственных и муниципальных служащих.

Особенности статуса государственных и муни­ципальных служащих по сравнению с другими служащими и различными категориями работни­ков, чья деятельность всецело регулируется нор­мами трудового законодательства, заключаются в повышенной ответственности за соблюдение должностных обязанностей и служебную дисцип­лину. Юридическая ответственность, к которой могут привлекаться государственные и муници­пальные служащие в зависимости от совершен­ных ими проступков, также является неотъемле­мым элементом их правового статуса. [17,c. 403]

Необходи­мо отметить, что юридическая ответственность может вызывать изменение правового статуса правонарушителя, а также повлечь изменения в состоянии его прав и обязанностей. Институт от­ветственности, рассматриваемый через призму правового обеспечения статуса государственных и муниципальных служащих, имеет двойное пред­назначение.

С одной стороны, он является юриди­ческой гарантией охраны реализуемых ими слу­жебных прав, а с другой - важнейшим государст­венно-правовым средством, позволяющим обеспечивать исполнение ими служебных обязан­ностей. В более широком социальном и полити­ко-правовом аспектах юридическая ответствен­ность есть форма охранительной функции права по защите публичных и частных интересов чело­века и гражданина, превалирующих интересов го­сударства и общества, способствующая укрепле­нию конституционного порядка принадлежащей народу власти. [12, c. 301]

Специфика юридической ответственности го­сударственных и муниципальных служащих про­является в том, что за неисполнение или ненадле­жащее исполнение возложенных на них обязан­ностей (должностной проступок) к ним применяются дисциплинарные взыскания, специ­ально предусмотренные законодательством о государственной и муниципальной службах. Для го­сударственных служащих эти взыскания определены ч. 1 ст. 14 ФЗ "Об основах ГС РФ", а для не муниципальных служащих - нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии со ст. 14 ФЗ "Об основах ГС РФ" и законами соответствующих субъектов Российской Федерации.

3.4. ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБАХ

Результатом проведенного сопоставления норм федерального и регионального законода­тельства, вероятно, станут выводы, которые обобщенно можно сформулировать следующим образом. Общее и особенное в правовом обеспе­чении статуса государственных гражданских и муниципальных служащих проявляется в одних и тех же его сущностных признаках, структурных элементах и социально-правовых характеристи­ках. Государственная гражданская и муниципаль­ная службы имеют единую публично-правовую природу, детерминируемую необходимостью реа­лизации властно-управленческих функций орга­нов государства и самоуправляемых муниципаль­ных образований в интересах общественного раз­вития.

Из этого же проистекают и различия, которые необходимо учитывать в правовом обес­печении этих видов гражданской публичной службы и соответственно статуса, принадлежа­щего данным категориям служащих. Объединяю­щий фактор их статуса выражается в том, что его структуру образуют однотипные элементы: пра­ва, обязанности, ограничения, гарантии, обеспе­чение, поощрения, ответственность. Отличия проявляются через наполнение структурных эле­ментов статуса нормативным содержанием, поз­воляющим эффективно реализовывать должно­стные полномочия по обеспечению функциони­рования государственных и муниципальных органов. Следовательно, в правовом обеспечении статуса государственных и муниципальных слу­жащих должны учитываться как общие, так и особенные аспекты, в одних случаях объединяю­щие, а в других - различающие эти виды публич­ной службы, которые обнаруживают себя в сле­дующих юридически значимых основаниях:

институциональности: государственная служба и муниципальная служба есть комплекс­ные социальные, организационные, публично-правовые институты;

территориальном масштабе: институциональной организации, распространения полномочий. По этим признакам для государственной службы - федеральный (вся Российская Федерация), региональный (по субъектам Российской Федерации) и местный (в пределах конкретной террито­рии), а для муниципальной службы - только мест­ный (на территории муниципального образова­ния) масштаб. [11, c. 116]

По этому признаку для государственной служ­бы - федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, для муниципальной служ­бы - акты органов местного самоуправления;

организационно-правовой форме: для госу­дарственной службы - государственные органы, для муниципальной службы - органы местного самоуправления;

уровнях системы: государственная служба - двухуровневая система (1-й уровень - федераль­ная и 2-й - региональная, т.е. субъектов Россий­ской Федерации), муниципальная служба - одно­уровневая система;

видовой структуре: государственная служба состоит из различных видов и подвидов (напри­мер, гражданская служба включает такие подви­ды, как парламентская, дипломатическая, изби­рательная и др.), муниципальная служба не име­ет подобных структурно-видовых особенностей;

задачах и функциях: для государственной службы - защита прав и свобод человека и граж­данина, реализация интересов государства и об­щества, обеспечение функционирования государ­ственных органов, для муниципальной службы - защита прав и свобод человека и гражданина, ре­ализация общественных интересов в пределах му­ниципального образования, обеспечение функци­онирования органов местного самоуправления;

компетенции: для государственной службы - предметы исключительного ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Фе­дерации и ее субъектов, собственного ведения субъектов Российской Федерации, для муници­пальной службы - вопросы местного значения и делегированные государственные полномочия;

процессуальной регламентации: в вопросах поступления - квалификационные требования, конкурс, назначение, принятие присяги (для госслужащих) и т.п., прохождения - замещение должности, испытательный срок, исполнение служебных обязанностей, аттестация, квалификационный экзамен и т.п., прекращения - уволь­нение, отставка, выход на пенсию;

нормативном характере правового регули­рования - специальное регулирование, преиму­щественно публично-правовое, с субсидиарным регулированием нормами трудового законода­тельства;

источниках финансирования службы и денежного содержания служащих: для государственной службы - государственный бюджет: федеральный и региональные (субъектов Российской Федерации), для муниципальной службы - муни­ципальные бюджеты. [22, c. 56]

Важно обратить особое внимание на то, что было бы ошибкой оставить правовое обеспече­ние государственной службы в отрыве от муници­пальной службы. Совершенно ясно, что без ук­репления их единства в осуществлении присущих им наиважнейших социальных функций реализа­ции государственного и муниципального управле­ния невозможно достичь целей эффективного функционирования государства и развития обще­ства. Правовое обеспечение государственной службы должно базироваться на общих основа­ниях с правовым обеспечением муниципальной службы, но, разумеется, с учетом признания при­сущего им своеобразия. Разрешение данной про­блемы находится в русле преодоления противоре­чий российского законодательства.

Так, если по одним нормам Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов го­сударственной власти (ст. 12), то согласно толко­ванию других ее положений органы государст­венной власти вправе регулировать местное са­моуправление, а в нем и муниципальную службу (ч. 1 ст. 72, ч. 4 ст. 78, ч. 2 ст. 132). [21, c.20]

Таким образом, если муниципальная служба не признается дейст­вующим российским законодательством в каче­стве одного из уровней государственной службы, то их единство и целостность должны иметь соот­ветствующее правовое обеспечение. Оно может найти воплощение посредством нормативного за­крепления единых принципов организации и функционирования, институционального взаимо­действия и структурного оформления, регламен­тации правового статуса государственных и муни­ципальных служащих, а также и многих других вопросов.

|  |
| --- |
| ГЛАВА 4. ПРИМЕРЫ МОТИВАЦИИ КАРЬЕРЫ В ОРГАНИЗАЦИИСамый принципиальный вопрос, который возникает: «Какова мотивация карьеры и, соответственно, некарьеры?» В одной организации после появления молодого «кадрового реформатора» попытались «заняться карьерой» по вертикали и горизонтали, но, как выяснилось, никто из персонала особенно не был заинтересован в должностных перемещениях. Разница в оплате труда была столь незначительной, что мотивация должного продвижения равнялась практически нулю. То есть, можно иметь «карьерные планы», но если люди к ним равнодушны, то и нет смысла играть в эту непростую игру. Следует отметить, что проблемы мотивации и антимотивации в области карьеры изучены весьма неудовлетворительно. Чтобы как-то обозначить данную проблематику, выделим несколько «карьерных фрагментов». Фрагмент первый. (ООО «Селена» г. Казань) Начинающий руководитель, проработав весьма старательно в должности два года, «не был замечен» при очередных кадровых перемещениях. Его это сильно задело, поскольку у него было «чувство необходимости повышения в должности». В карьере очень важными являются правила «кадровой игры», которые известны каждому и неуклонно выполняются при наличии положительной мотивации у претендента. При этом следует иметь в виду два важных вопроса: Через какой промежуток времени следует повышать в должности человека? Как быть, если человек хочет «двигаться», а организация не имеет «карьерных возможностей»? Фрагмент второй. (ООО «Амега» г. Альметьевск) Руководитель последовательно выдвигался на очередные руководящие должности, а затем наступила ситуация «предельной должности», для которой характерно «уменьшение» количества должностей руководителей по мере продвижения вверх. В данном случае типичными представляются такие вопросы: 1. Какие «выходы» существуют из ситуации, когда человек стремится ещё выше, а «выше крыши» ничего нет? 2. Существуют ли какие-либо показатели скорости должностного продвижения по вертикали, выбор которой позволит управлять ситуацией «до крыши»? 3. Можно ли использовать какие-то другие методы карьеры наряду с вертикальным «подъёмом»? Фрагмент третий. (ОАО НКНХ г. Нижнекамск) Руководителя подразделения своевременно выдвинули на вышестоящую должность, на которую он рассчитывал. Однако спустя какое-то время у него наступило разочарование. Более подробное изучение этой ситуации показало следующее. Во-первых, удовлетворенная мотивация карьеры спустя какое-то время перешла в антимотивацию по вполне определенным причинам. Во-вторых, движение «наверх» или «по уровню» не означает для конкретного человека, что будет материально выгоднее и интереснее, чем было в прежней должности. В некоторых организациях практикуется метод «пробы карьеры» - человеку предлагают какое-то время поработать в той должности, которая расценивается как «карьерная». Практика показывает, что одни «карьерные кандидаты» отказываются от «настоящего продвижения» на эту должность, а другие испытывают удовольствие от предоставленной возможности «вкусить» предстоящую должность. То есть, «временная карьера» предоставляет возможность человеку временно почувствовать себя в «карьерной должности», свою мотивацию. Фрагмент четвертый. (ООО «Заря» г. Лениногорск) Специалисту предложили занять должность руководителя проекта сроком на один год. Он великолепно справился со своими задачами, а затем попросился на свою прежнюю должность. Через два года данная ситуация повторилась. У этого специалиста мотивация карьеры имела ярко выраженный «короткий характер». По своей натуре он не выносил так называемого «продолжительного руководства». Парадоксально, но он рассматривал карьеру в двух направлениях: «снизу - вверх» (специалист -руководитель) и непременно «сверху - вниз» (руководитель - специалист). Этот фрагмент показывает, насколько разной бывает «карьерная мотивация» у людей. Организация карьеры должна учитывать это разнообразие. По всей видимости, существует определенная зависимость между горизонтальным и вертикальным продвижением работников. Начиная свой трудовой путь, человек с соответствующей мотивацией довольно чувствителен к тому, «продвигают» ли его по горизонтали и/или по вертикали. Далее эта чувствительность сохраняется, но человек начинает более избирательно рассматривать ту или иную должность, так как эта избирательность формируется под влиянием целого ряда факторов внутреннего и внешнего свойства. И если эта избирательность не удовлетворяется, то человек начинает свой «избирательный поиск» на стороне. Разумеется, данная зависимость отражает только определенный мотивационный «пласт». Фрагмент пятый. (ТД «Аверс» г. Нижнекамск) Руководителя планомерно перемещали «по вертикали», неизменно отмечая то обстоятельство, что все предыдущие участки работы он «оставлял» в полном порядке и его бывшие подчиненные сожалели о «потере». Но не без помощи завистников и подсиживателей кому-то на самом «верху» не понравилось это энергичное продвижение. И поперёк дороги нашего руководителя было «положено бревно». Но человек настолько вошёл в «карьерный раж», что вынужден был уйти в другую организацию на более высокую должность. Но что-то в его работе не стало получаться так же хорошо, как прежде. Со временем он «остыл», видимо, понимая, что достиг «потолка». Наверное, сам человек должен прислушиваться к своему «внутреннему советнику», мудро напоминающему о правиле «своевременной остановки». Мотивация «карьеры ради карьеры» может привести к потере профессионализма и отрицательно повлиять на психику «карьериста». Фрагмент шестой. (ТЦ Эссен г. Елабуга) В одной организации шефа отличало почти спортивное увлечение перемещениями кадров. Никто не работал продолжительное время в одной и той же должности - все «прыгали по ним как кузнечики». Такая «кузнечиковая система» приучила людей относиться к работе в очередной должности как временной. По сути, работа заключалась в ожидании перемещения и «отгадывании», кто и где окажется в очередной раз. Этот фрагмент показывает, как карьера перешла в свою противоположность с соответствующей мотивацией. Фрагмент седьмой. (ООО «Элания» г. Набережные Челны) Один руководитель рассказывал, что организация, где он работал, с точки зрения карьеры напоминала бастион. Руководство весьма ревниво относилось ко всяким кадровым подвижкам «наверх» и славилось своим неповторимым и виртуозным умением аргументировать «неразумность назначения на вышестоящую должность» такого-то работника. И вот благодаря именно такому бастиону из стен данной организации вышло несколько высокопрофессиональных руководителей, сделавших карьеру «на стороне». По-видимому, невозможно «задушить» человека, обладающего соответствующими способностями и мотивами. Нужно только самому понять, сможешь ли ты сделать карьеру в данном месте или нет и найти в себе мужество перейти на другую работу. В этом смысле карьера – это искусство своевременно «уходить с одного места и переходить на другое».   |

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, можно сделать следующие выводы по проделанной работе. Соотношение государственной гражданской службы и муниципальной службы должно полу­чить надлежащее правовое обеспечение при: по­ступлении на службу, ее прохождении и переходе с одной службы на другую и наоборот; соотноси-мости квалификационных разрядов, присваивае­мых государственным и муниципальным служа­щим; соблюдении правовых ограничений; исчис­лении общего стажа служебной деятельности; предоставлении социально-правовых гарантий и материального обеспечения; установлении мер и порядка применения дисциплинарной ответствен­ности; прекращении службы.

Муниципальная служба, на наш взгляд, призвана выступить как институт органически сопряженный с институтом государственной гражданской службы, иметь об­щие с ней основания нормативно-правового обес­печения на федеральном и региональном уровнях законодательства. Все меры правового обеспече­ния единства государственной гражданской и му­ниципальной служб должны быть направлены на возможно более полное раскрытие их общест­венно-политического содержания в утверждении и защите интересов всего общества.

Одной из ключевых задач решения столь масштабных и со­циально значимых проблем является публично-правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих, причем в рамках гос­подствующей конституционно-правовой доктри­ны и на адекватной нормативно-юридической ос­нове, полноценно воплощаемой действующим российским законодательством.

Правовой статус государственных граждан­ских и муниципальных служащих в настоящее время имеет больше общего, чем отличий. Детер­минируемый единством публично-правовой при­роды происхождения государственной и муници­пальной служб, закрепляемый однородным со­ставом юридических элементов (права, обязанности, ограничения, гарантии, обеспече­ние, ответственность), правовой статус государ­ственных и муниципальных служащих нуждается в дальнейшем укреплении и развитии норматив­ного содержания.

Придание системности укреп­лению и сближению статусов государственных и муниципальных служащих в ходе правового обес­печения проводимых реформ позволит повысить эффективность обоих видов службы. Необходи­мо обеспечить общие требования к государствен­ным и муниципальным служащим с тем, чтобы снять множество практических вопросов, возни­кающих, в частности, при переходе чиновников из органов местного самоуправления в органы го­сударственной власти и наоборот (соответствие групп должностей, квалификационных разрядов, материального, пенсионного обеспечения и т.д.).

Повышение эффективности работы государ­ственного аппарата и теснейшим образом взаи­модействующего с ним (хотя и не входящего в его систему) аппарата муниципальных образований Российской Федерации зависит от того, в каком состоянии правового обеспечения находится ста­тус государственных и муниципальных служа­щих.

Итак, для того, чтобы управлять карьерой на предприятии, в организации, в принципе, необходимо:

понять особенности собственной кадровой системы и такую важную её составляющую как фактические модели карьеры:

выявить и периодически «отслеживать» мотивацию персонала относительно карьеры;

разработать и внедрить такую систему управления карьерой, которая бы учитывала особенности организации, её возможности и мотивацию персонала.

Здесь уже речь идёт о «карьерном инжиниринге» со всеми его составляющими.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абалкин Л.И. Менеджмент: Учебник. М.: Финстатинформ, 2001
2. Абрамова М.А., Александрова Л.С. Основы менеджмента. М., 2002
3. Антонов Н.Г., Пессель М.А. Менеджмент: Учебник. М., 2003
4. Бункина М.К. Теория управления: Учебное пособие. М.: ДИС, 2004
5. Волгин А.П. Управление персоналом в условиях рыночной экономики // ЖУК, № 7, 2004
6. Герчикова И. Н. Менеджмент. СПб, Прогресс, 2001.
7. Гличев А.В. Современные методы управления персоналом // Управление компанией, № 7, 2003
8. Жуков Е.Ф. Общая теория управления. М.: Инфра – М, 1999.
9. Камаев В.Д. Учебник по основам управления, М.: Владос, 2001
10. Менеджмент. Учебное пособие. М.К. Бункина, В.А .Семенов. М., 2002.
11. Менеджмент: Учебник. Под ред. Жукова Е.Ф. М.: ЮНИТИ. 1999
12. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. 2003.
13. Одегов Ю.Г., Журавлев П.В. Управление деловой карьерой // ЖУК, № 9, 2004.
14. Основы менеджмента. Под редакцией кандидата экономических наук, доцента А.С. Булатова. М., БЕК. 2001.
15. Основы управления персоналом. Под ред. Генкина Б.М. М., 2001.
16. Пронникова В.А. Планирование и мотивация карьеры // ЖУК, № 1, 2005
17. Теория управления. Учебник. Под ред. Самойлова А.В. М., 2004
18. Теория управления: Учебник для вузов. Под ред. проф. Дробозиной Л.А. М.: ЮНИТИ, 2003
19. Харрис Л. Менеджмент: перевод с английского. М.: Прогресс, 2001
20. Щекин Г. В. Основы кадрового менеджмента. М., 2002
21. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих Козбаненко В.А. кандидат исторических наук, доцент. // Государство и право, №1, 2003г., с. 13-24
22. Вверх и вниз по ступенькам. Марченко И.П. к.э.н. // ЭКО, № 11, 2004г.