

Федеральное агентство по образованию Российской Федерации
Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
Российская экономическая академия имени Г.В. Плеханова

А.В. Цимбалист

РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Курс лекций

Под научной редакцией доктора экономических наук, профессора,
заслуженного деятеля науки РФ **А.И. Гретченко**

Под общей редакцией доктора экономических наук, профессора,
заслуженного работника высшей школы **М.Н. Кулапова**

Допущено УМО по образованию в области менеджмента
в качестве **учебного пособия** для студентов и слушателей,
обучающихся по экономическим специальностям

ПАЛЕОТИП

Москва

2008

УДК 659.1:655(07)
ББК 76.17
Ц61

*Книга издана при содействии генерального директора
ООО «ПКФ «Сибстрой» господина Михеева Игоря Валерьевича*

Рецензенты:

- В.М. Зуев, доктор экономических наук, профессор Всероссийской государственной налоговой академии Минфина России,*
О.М. Рой, доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой региональной экономики и управления территориями Омского государственного университета

Цимбалист А.В.
Ц61 Регламентация труда государственных и муниципальных служащих : курс лекций / Под науч. ред. д-ра экон. наук, проф. А.И. Гретченко ; под общ. ред. д-ра экон. наук, проф. М.Н. Кулапова ; А.В. Цимбалист. – М. : Издательство «Палеотип», 2008. – 320 с.

ISBN 978-5-94727-180-5

Настоящий курс лекций ориентирован на изучение нового для России предмета – регламентация труда государственного и муниципального служащего. Включает учебно-методические материалы, предназначенные как для аудиторных занятий, так и для самостоятельной подготовки слушателей.

Пособие соответствует требованиям Государственного образовательного стандарта.

Для студентов высших учебных заведений, обучающихся по экономическим специальностям, слушателей системы послевузовского и дополнительного профессионального образования, магистров, аспирантов, преподавателей, специалистов в области государственного и муниципального управления, а также для слушателей курсов повышения квалификации и переподготовки государственных и муниципальных служащих.

УДК 659.1:655(07)
ББК 76.17

ISBN 978-5-94727-180-5

© РЭА им. Г.В. Плеханова, 2008
© Цимбалист А.В., 2008
© Издательство «Палеотип», 2008

Содержание

Введение	6
Тема 1. Введение в учебный курс «Регламентация труда государственных гражданских и муниципальных служащих»	8
Место курса в профессиональной подготовке выпускника	9
Характеристика управленческого труда	13
Классификация управленческих кадров	15
Контрольные вопросы	16
Тема 2. Основные понятия о государственной гражданской и муниципальной службе Российской Федерации	17
Понятие и основные черты государственной должности.....	30
О муниципальной службе в Российской Федерации	48
Построения модели государственного и муниципального служащего.....	53
Контрольные вопросы	59
Тема 3. Основы правового статуса государственных и муниципальных служащих	60
Требования к служебному поведению гражданского служащего	75
Понятие конфликта интересов на гражданской службе.....	76
Основные государственные гарантии гражданских служащих	78
Дополнительные государственные гарантии гражданских служащих	79
Гарантии, предоставляемые муниципальному служащему	80
Поощрения и награждения за гражданскую службу	81
Контрольные вопросы	90
Тема 4. Поступление на государственную гражданскую и муниципальную службу	91
Ограничения, связанные с гражданской и муниципальной службой....	93
Поступление на гражданскую и муниципальную службу по конкурсу.....	94
Контрольные вопросы	95
Тема 5. Прохождение государственной гражданской и муниципальной службы	96
Содержание и структура текста должностного регламента.....	97
Ответственность гражданского служащего	101
Организация проведения аттестации	103
Проведение аттестации	105
Аттестация муниципальных служащих	107
Квалификационный экзамен	109

Понятие и стороны служебного контракта государственных гражданских служащих	109
Разработка примерной формы служебного контракта	110
Заключение служебного контракта	115
Испытание при поступлении на гражданскую и муниципальную службу	116
Перевод на иную должность гражданской службы или перемещение.....	118
Изменение существенных условий служебного контракта государственных и муниципальных служащих	118
Временное замещение иной должности государственной гражданской и муниципальной службы.....	119
Отношения, связанные с государственной гражданской и муниципальной службой, при реорганизации или ликвидации государственного и муниципального органа либо сокращении должностей государственной гражданской и муниципальной службы	120
Отстранение от замещаемой должности государственной гражданской и муниципальной службы.....	121
Основания для прекращения служебного контракта государственного гражданского служащего	122
Расторжение служебного контракта по соглашению сторон	123
Понятие трудового договора государственного гражданского и муниципального служащего	128
Основания для расторжения трудового договора с муниципальным служащим.....	131
Контрольные вопросы	133

Тема 6. Служебная дисциплина на государственной и муниципальной службе 134

Служебная дисциплина на государственной гражданской и муниципальной службе	134
Дисциплинарная и юридическая ответственность государственного гражданского и муниципального служащего	134
Порядок применения и снятия дисциплинарного взыскания	135
Служебная проверка государственного гражданского служащего	136
Поощрения и награждения за гражданскую службу	138
Контрольные вопросы	138

Тема 7. Кадровая политика в сфере государственной гражданской и муниципальной службы 139

Управление государственной гражданской и муниципальной службой	139
Принципы и приоритетные направления формирования кадрового состава государственной гражданской и муниципальной службы	141
Кадровая работа в муниципальном образовании	142
Персональные данные муниципального служащего	143

Порядок ведения личного дела муниципального служащего	144
Профессиональная переподготовка, подготовка кадров для гражданской и муниципальной службы.....	144
Совершенствования системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.....	146
Кадровый резерв на гражданской службе.....	148
Кадровый резерв на муниципальной службе.....	149
Контрольные вопросы	150
Тема 8. Эффективность и результативность государственных и муниципальных служащих. Методы оценки	151
Субъекты и элементы оценки эффективности	157
Критерии проведения оценки результативности деятельности государственных и муниципальных служащих	159
Методы проведения оценки государственных гражданских и муниципальных служащих.....	165
Основные механизмы комплексной оценки результативности деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих.....	172
Основные поведенческие ошибки при проведении оценки	174
Методические рекомендации при проведении оценки государственных служащих	174
Контрольные вопросы	177
Список основных терминов	178
Литература	183
Приложение	
Приложение 1	187
Приложение 2	229
Приложение 3	257
Приложение 4	272
Приложение 5	279
Приложение 6	284
Приложение 7	293
Приложение 8	296
Приложение 9	301
Приложение 10	311
Приложение 11	313
Приложение 12	315
Приложение 13	317
Приложение 14	319
Приложение 15	319

Введение

Курс «Регламентация труда государственных гражданских и муниципальных служащих», предназначенный для студентов экономических специальностей «Государственное и муниципальное управление», «Менеджмент организации», включает в себя теоретическую и практическую проблематику регламентации служебной деятельности государственных и муниципальных служащих.

1.1. Цели курса:

обучение новым технологиям процесса разработки надлежащей регламентации деятельности государственных и муниципальных служащих;

ознакомить студентов с основными принципами регламентации труда государственных гражданских и муниципальных служащих в системе государственного и муниципального управления Российской Федерации.

1.2. Задачи курса:

- изучение сущности и структуры системы государственной и муниципальной службы Российской Федерации;

- анализ теоретических основ регламентации труда государственных и муниципальных служащих;

- анализ основных нормативно-правовых документов, регламентирующих статус государственных и муниципальных служащих и их служебную деятельность;

- ознакомление с правами, обязанностями, ограничениями и вопросами юридической ответственности государственных и муниципальных служащих;

- рассмотрение проблемы эффективности и результативности служебной деятельности государственных и муниципальных служащих, а также возможные методы ее оценки;

- закрепление полученных знаний с целью их применения на практике после окончания учебы и прохождения повышения квалификации.

1.3. Место курса в профессиональной подготовке выпускника.

Изучение курса поможет конкретизировать и углубить многие положения менеджмента и других дисциплин управленческого цикла и станет их необходимым дополнением.

Нами использованы как классические аудиторные методы, включающие подготовку докладов и проведение дискуссий, так и активные методы обучения. Данный курс включает в себя:

- **вводную лекцию с элементами интерактивных методов (дискуссия и презентация)**, посвященную нормативным правовым основаниям проведения аттестации и квалификационного экзамена. Имеется в виду: Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 7); Указы Президента РФ «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)»; «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим»; «Об аттестации федеральных государственных гражданских служащих Российской Федерации»;

- **две деловые игры:** «Подготовка и проведение квалификационного экзамена», «Подготовка и проведение аттестации»;

- **кейсы**, полученные из анализа работы аттестационных комиссий (акценты на негативных случаях);

- **тесты** в качестве входного и выходного контроля.

1.4. Требования к уровню освоения содержания курса.

Результатом изучения данного курса должно быть овладение навыками построения разнообразных алгоритмов разработки регламентации служебной деятельности государственных и муниципальных служащих.

Методические рекомендации преподавателю по организации семинаров: не позднее чем за месяц до семинара дать слушателю тему доклада и рекомендации по используемой литературе.

Общий объем учебного времени по дисциплине «Регламентация труда государственных гражданских и муниципальных служащих» составляет _____ часов. По ключевым темам проводятся контрольные работы и тестирование. Под руководством преподавателя студент выбирает тему и пишет реферат.

Форма отчетности студентов по дисциплине «Регламентация труда государственных гражданских и муниципальных служащих» — экзамен.

Тема 1

Введение в учебный курс «Регламентация труда государственных гражданских и муниципальных служащих»

Объект, предмет, методология, цели и задачи учебного курса «Регламентация труда государственных гражданских и муниципальных служащих». Структура и содержание учебного курса. Место и роль учебной дисциплины в системе других дисциплин.

Понятие управленческого труда. Объект, предмет, продукт и содержание управленческого труда. Понятия регламента и нормирование труда. Сущность и значение регламентации управленческого труда. Основные направления регламентации управленческого труда. Классификация регламентов.

Цель курса «Регламентация труда государственных гражданских и муниципальных служащих» — ознакомить студентов с основными принципами регламентации труда государственных гражданских и муниципальных служащих в системе государственного и муниципального управления Российской Федерации. Отсутствие надлежащей регламентации деятельности государственных муниципальных служащих способствует бюрократизации отношений между органами государственной власти и местного самоуправления, а также между органами государственной власти, гражданами Российской Федерации и структурами гражданского общества. Без регламентов деятельности государственные и муниципальные служащие получают свободу действия по собственному усмотрению, что увеличивает возможности коррупции. Регламентация служебной деятельности государственных и муниципальных служащих призвана: повысить эффективность исполнения ими должностных обязанностей; определить ответственность за неисполнение должностных обязанностей; способствовать дебиюкратизации государственного и муниципального аппарата, предотвращению злоупотреблений и коррупции.

Задачи курса:

- охарактеризовать сущность и структуру системы государственной и муниципальной службы Российской Федерации;

- проанализировать теоретические основы регламентации труда государственных и муниципальных служащих;
- дать представление о содержании основных нормативно-правовых документов, регламентирующих статус государственных и муниципальных служащих и их служебную деятельность;
- ознакомить с правами, обязанностями, ограничениями и вопросами юридической ответственности государственных и муниципальных служащих;
- рассмотреть проблему эффективности и результативности служебной деятельности государственных и муниципальных служащих, а также возможные методы ее оценки.

Место курса в профессиональной подготовке выпускника

Данный курс занимает важное место в профессиональной подготовке выпускников, развивает знания и навыки, ранее полученные студентами, обучающимися по специальности «Государственное и муниципальное управление», способствует дальнейшей профессиональной специализации студентов, самостоятельному изучению ими различных проблем системы государственной и муниципальной службы и проведению специальных научных исследований. Актуальность учебного курса «Регламентация труда государственных и муниципальных служащих» возрастает для студентов обучающихся по специальности государственное и муниципальное управление. Они должны в совершенстве владеть научно-правовыми основами служения государству и обществу. Курс читается после изучения базовых учебных дисциплин. Это «Экономическая теория», «Менеджмент», «Политология», «Государственное и муниципальное управление», «Основы государственной и муниципальной службы». Курс основывается на таких фундаментальных науках, как социология, политология, правоведение, а также общая теория государственного и муниципального управления.

Требования к уровню освоения содержания дисциплины: глубокое освоение принципов регламентации труда государственных и муниципальных служащих в системе государственного и муниципального управления.

В результате освоения курса студент должен:

- иметь знания в области основ менеджмента, социологии управления, управления персоналом и российского законодательства;
- уметь характеризовать сущность и структуру системы государственной и муниципальной службы Российской Федерации;

- знать основные понятия, посредством которых раскрывается система регламентации труда государственных и муниципальных служащих;
- знать основные нормативно-правовые документы, регламентирующие служебную деятельность государственных и муниципальных служащих;
- овладеть методами оценки эффективности и результативности служебной деятельности государственных и муниципальных служащих.

Регламент — совокупность правил, определяющих порядок деятельности государственных органов, учреждений, организаций, предприятий, подразделений, должностных лиц.

Регламентация труда — управленческий процесс, обеспечивающий:

- четкое определение взаимоотношений, прав и ответственности горизонтальных и вертикальных органов управления в различных сферах их деятельности;
- установление обязанностей, прав и ответственности структурных подразделений и отдельных работников аппарата управления;
- формирование на нормативно-правовой основе контура системы управления (определение количества уровней и звеньев, их взаимосвязей, подчиненности, количества работников на каждом уровне и по каждой функции управления, их должностных окладов и т.п.);
- упорядочение приемов и методов решения отдельных управленческих задач;
- установление количественных характеристик управленческих процессов на разных уровнях (трудоемкости и периодичности выполнения отдельных процедур, требуемых объемов информации, уровня организации и автоматизации процессов и пр.);
- определение условий экономического стимулирования организаций и отдельных работников.

Управленческий труд непосредственно не выступая созидателем материальных благ, является тем не менее неотъемлемой частью труда совокупного рабочего, и в этой части — труда производительного.

Понятие управленческого труда в определенной мере связано с понятием управления как объекта или сферы его приложения. Если считать, что любой труд проявляется в двух формах — физической и умственной, то одной из разновидностей умственного труда является управленческий труд. Он выделился в особую категорию общественного труда с последующей дифференциацией по видам и подвидам работ и основывается на понимании управления как вида профессио-

нальной деятельности, присущей всякому совместному труду. Если в одном общем процессе труда участвует группа лиц, то обязательно возникает необходимость координации их трудовых усилий.

Управленческий труд — вид общественного труда, основной задачей которого является обеспечение целенаправленной, скоординированной деятельности как отдельных участников совместного трудового процесса, так и трудовых коллективов в целом. По сути это планомерная деятельность работников административно-управленческого персонала, направленная на организацию, регулирование, мотивацию и контроль за работой сотрудников организации. Содержание управленческого труда зависит от его объекта и определяется структурой производственных процессов, приемами труда, его техническим оснащением, а также взаимоотношениями, возникающими в процессе выполнения управленческих функций.

Специфические особенности управленческого труда:

1) носит информационный характер, обусловленный принципиальным различием трудового процесса по его содержанию и результатам от других видов труда, необходимых для производства продукции и услуг. Результаты труда персонала управления оцениваются не по количеству изданных распоряжений и выпущенных документов, а по их влиянию на деятельность коллектива предприятия;

2) участвует в создании материальных благ не прямо, а через труд других лиц;

3) предметом управленческого труда выступают управленческий процесс и люди, участвующие в нем;

4) его результат — управленческие решения;

5) средствами труда служит организационная и вычислительная техника;

б) это труд умственный; прямое измерение его производительности возможно лишь в отношении технических исполнителей и отчасти специалистов.

С развитием рыночных отношений и углублением процессов разделения и кооперации труда управленческий труд обособляется в относительно самостоятельную сферу и закрепляется определенными организационными формами, образующими в совокупности автономную систему управления организацией. От уровня управленческого труда зависит не только использование поверхностных, но и глубинных (стратегических) резервов организации. Главная особенность этого вида трудовой деятельности в том, что задачи развития и совершенствования организации руководитель решает в организационном аспекте, воздействуя на людей, которые непосредственно должны их решать. Именно эти обстоятельства требуют от человека, занимающегося данной специфической деятельностью,

творческого к ней подхода. Качество решений, принимаемых менеджерами, зависит от их знаний, квалификации, личностных качеств, практического опыта, интуиции и здравого смысла.

Важный рычаг в комплексе мер по совершенствованию управления организациями — регламентация управленческого труда государственных и муниципальных служащих. Это научное направление предполагает концептуально-методологическое обоснование комплекса вопросов, связанных с рационализацией функционально-иерархического разделения труда и организационных структур управления, рационализацией и типизацией управленческих процедур и пр.

Развитие новых информационных технологий и их широкое использование в области моделирования бизнес-процессов и документооборота организаций диктует необходимость разработки новой методической и организационной базы регламентации управленческого труда государственных и муниципальных служащих. Особую актуальность эти вопросы приобретают в условиях широкого использования интегрированных информационных систем и Internet-платформ.

Традиционно разработка вопросов регламентации управленческого труда государственных и муниципальных служащих ограничивается выбором организационной структуры управления и определением штатов управленческого труда. Задачи и функции структурных подразделений определяются в самом общем виде. Сотрудники формирующихся структурных подразделений, как правило, сами устанавливают порядок деятельности подразделения, разрабатывают формы документов и схемы их движения. Каждый отдел или служба нередко принимает свою, отличную от других, систему работы. В итоге информация и ее обработка дублируются несколькими подразделениями. Возникает избыточная, никем не используемая информация. Наряду с этим часть необходимой информации отсутствует. Поэтому особую актуальность приобретают вопросы регламентации управленческого труда государственных и муниципальных служащих на всех уровнях ее проявления.

Теории и практики совершенствования систем управления в целом и организации управленческого труда государственных и муниципальных служащих, в частности, уделяется достаточное внимание. Тем не менее многие вопросы его регламентации остаются слабо исследованными и нерешенными. Некоторые проблемы не имеют однозначного толкования и требуют обоснования и выработки концептуально-методологических решений их реализации. Это касается в первую очередь границ регламентации управленческого труда, определения рационального состава регламентов, обоснования и разработки количест-

венных показателей труда государственных и муниципальных служащих, методологии анализа и проектирования регламентирующей документации, разработки организационно-экономического механизма реализации процессов **регламентации** управленческого труда государственных и муниципальных служащих.

Необходимо:

- исследовать и обосновать понятийно-терминологический аппарат регламентации управленческого труда государственных и муниципальных служащих;
- систематизировать и классифицировать регламенты труда государственных и муниципальных служащих с позиций комплексного охвата всех звеньев производственно-хозяйственной системы;
- разработать методологию формирования количественных и качественных регламентов труда государственных и муниципальных служащих;
- исследовать организационные формы управления процессом регламентации труда государственных и муниципальных служащих и разработать организационно-методологический инструментарий их реализации, основанный на теории организационного проектирования процесса принятия управленческих решений;
- сформировать систему регламентации труда государственных и муниципальных служащих, увязывающую документационные и информационные потоки и потоки работ;
- апробировать и внедрить разработанные теоретические и организационно-методические положения реализации процесса регламентации труда государственных и муниципальных служащих в конкретных условиях функционирования отечественных организаций.

Предмет курса — системы управления как база формирования регламентов труда государственных и муниципальных служащих и методологии регламентации труда государственных и муниципальных служащих.

Объект учебной дисциплины — отечественные государственные и муниципальные структуры, реализующие в своей деятельности целиком или в виде отдельной составляющей процесс регламентации труда государственных и муниципальных служащих.

Характеристика управленческого труда

Управленческий труд по сравнению с трудом рабочих имеет свои существенные особенности. Это преимущественно умственный труд. Различают: эвристический, административный и операторный.

Эвристический труд — творческая составляющая умственной деятельности. По своему функциональному назначению это: разработка планов и анализ их выполнения; определение направлений совершенствования конструкции и состава продукции; технологии; организация производства и труда; решение социальных проблем. По содержанию эвристический труд связан с выполнением аналитических и конструктивных операций и направлен на разработку и принятие решений.

Административный труд — вид умственного труда. Его функциональное назначение которого — непосредственное управление деятельностью и поведением людей. По содержанию он достаточно разнообразен и включает выполнение различных организационно-административных операций (координационных, распорядительных, контрольных). Этот вид труда призван обеспечить координацию деятельности отдельных участников и трудовых коллективов (различных отделов заводууправления, цехов и т. п.).

Операторный труд — это труд по выполнению стереотипных (постоянно повторяющихся) операций детерминированного (предопределенного) характера. По содержанию это информационно-техническая работа, включающая документационные операции (оформление документов, их копирование, размножение, хранение, обработка корреспонденции и т. п.), первично-счетные и учетные, ввод данных в ЭВМ, переработка информации по заранее разработанной программе, вычислительные операции.

Преобладание тех или иных видов умственных нагрузок определяет в значительной степени специфику организации управленческого труда государственных и муниципальных служащих в отношении методов выполнения работ, видов норм, способов регламентации, факторов условий труда.

Управленческий труд государственных и муниципальных служащих, как и труд рабочих, является необходимым и производительным трудом. Но вместе с тем он имеет особую производительную форму. Занятые управленческим трудом непосредственно не создают материальных ценностей. Но осуществляя техническую и организационную подготовку производства, совершенствуя методы планово-экономической работы, формы материального стимулирования, решая коммерческие задачи, они реализуют свою деятельность в продукте труда совокупного работника. Без их труда невозможно современное производство.

Специфичен и предмет управленческого труда государственных и муниципальных служащих, в качестве которого выступает различно-

го рода информация. В силу этого управленческий труд носит информативный характер.

Особенность результатов управленческого труда в том, что они трудно поддаются количественной оценке.

Результаты труда руководителей, как правило, оцениваются косвенно — по показателям производственной деятельности возглавляемых ими коллективов, труда специалистов и технических исполнителей — по показателям работы отдела (бюро). Это своего рода конечные результаты, между временем достижения которых и моментом приложения труда существует значительный разрыв.

Классификация управленческих кадров

По характеру участия в процессе управления все работники государственной и муниципальной службы подразделяются на три группы: 1) руководители; 2) специалисты; 3) технические исполнители (служащие).

Такое деление обусловлено тем, что управленческая деятельность государственных и муниципальных служащих заключается в осуществлении непосредственного руководства управляемым, разработке необходимых управленческих решений и подготовке информации.

Руководители предприятий и структурных подразделений совместно с советами (правлениями):

- определяют цели и направления деятельности;
- осуществляют подбор и расстановку кадров, координацию работы исполнителей и подчиненных им звеньев производства и управления;
- обеспечивают слаженную и эффективную работу соответствующих коллективов.

По характеру умственных нагрузок труд руководителей относится к эвристическому и административному труду.

Специалисты (инженеры, техники, экономисты и др.) заняты разработкой и внедрением в производство технологических процессов, новых или усовершенствованных видов продукции, форм и методов организации производства, труда и управления, технических и экономических нормативов, коммерческой деятельности, а также обеспечением производства необходимой документацией, материалами, разного рода обслуживанием и т. п. Труд специалистов по характеру умственных нагрузок — это эвристический труд с некоторыми элементами операторного.

Служащие (или, иначе, технические исполнители) выполняют разнообразную работу, связанную с обеспечением деятельности руководителей и специалистов. Это сбор, фиксация, передача, первичная обработка информации, множительные работы, оформление документов и т. п. Служащие в основном заняты операторным трудом. В условиях компьютеризации процессы переработки и использования информации подготовка необходимых для работы документов требуют специального высшего или среднего образования. Поэтому есть основания отнести соответствующих работников к специалистам.

Контрольные вопросы

1. Как Вы понимаете содержание термина «регламентация»?
2. Каковы объект, предмет, продукт и содержание управленческого труда?
3. Выделите различия в понятиях регламента и нормирования труда.
4. Перечислите возможные классификации регламентов.

Тема 2

Основные понятия о государственной гражданской и муниципальной службе российской федерации

Конституционно-правовые основы государственной гражданской и муниципальной службы. Понятие государственной службы. Виды государственной службы. Цели, задачи, принципы и функции государственной гражданской службы Российской Федерации. Государственная гражданская служба Омской области и г. Омска. Понятие должности государственной службы. Классификация должностей гражданской службы. Квалификационные требования для замещения должностей гражданской службы. Классные чины гражданских служащих. Реестр должностей государственной гражданской службы Российской Федерации, Омской области и г. Омска.

Понятие муниципальной службы. Основные принципы муниципальной службы. Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы. Муниципальная служба Омской области и г. Омска. Понятие должности муниципальной службы. Классификация должностей муниципальных служащих. Квалификационные разряды муниципальных служащих. Квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы. Реестр должностей муниципальной службы.

Государственная служба — это публичная служба, т. е. служба в органах публичной власти. Многие теоретические конструкции и черты, характерные для государственной службы, в целом свойственны и муниципальной службе. Это подтверждается и современным развитием законодательства о государственной и муниципальной службе (ФЗ от 27 июля 2004 года № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ФЗ от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Законом Омской области от 14 декабря 2004 г. № 465 «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной службе Омской области», Законом Омской области от 25 июля 2001 г. «О муниципальной службе в Омской области» и решением Омского городского совета от 20 марта 2002 г. № 483 «Положение о некоторых вопросах муниципальной службы и дополнительных гарантиях муниципальных служащих г. Омска»).

Взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы обеспечивается посредством:

1) единства основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы;

2) единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы;

3) единства требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих и муниципальных служащих;

4) учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;

5) соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих;

6) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

Таким образом, при известных различиях оба вида публичной службы имеют общие вопросы: понятие, задачи, функции, виды, управление и правовые источники.

Правовыми источниками государственной службы являются внешние формы выражения государственно-служебного законодательства, т. е. исходящие от органов государственной власти официально-документальные формы выражения и установления правовых норм. Источники служебного права — нормативные правовые акты, регламентирующие государственно-служебные отношения и содержащие государственно-служебные правовые нормы.

Государственная служба в РФ регулируется федеральными законами, конституциями и уставами субъектов РФ, специальными законами субъектов РФ, определяющими государственную службу и правовое положение государственных служащих субъектов РФ. Например, постановлением законодательного собрания Омской области от 14 декабря 2004 г. № 465 принят Закон Омской области «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области». Последняя редакция данного закона от 6 июня 2007 г. № 921-ОЗ.

Правовые источники государственной службы — правовые нормы различных отраслей права, содержащиеся в законодательных и иных нормативных правовых актах.

Нормативные правовые акты, регулирующие государственно-служебные отношения государственной службы как в широком смысле

ле, так и в узком ее понимании (как процесса осуществления служащими компетенции государственных органов):

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.; Декларация прав и свобод человека и гражданина, принятая постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г.

2. Международно-правовые документы, устанавливающие некоторые вопросы государственной службы, например: Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый на 34-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 17 декабря 1979 г.; Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека: Ратифицирована Федеральным Собранием РФ 4 ноября 1995 г. (вступила в силу для Российской Федерации 11 августа 1998 г.).

3. Конституции республик, являющихся субъектами РФ, в которых наряду с принципами государственной службы устанавливаются и некоторые другие важные положения государственно-служебного характера.

4. Уставы субъектов РФ, содержащие нормы о государственной службе субъектов Федерации.

5. Специальные федеральные конституционные законы и федеральные законы, а также иные законодательные акты, регламентирующие государственные служебные отношения в сфере государственной службы или в какой-то степени относящиеся к институту государственной службы.

6. Указы и распоряжения Президента РФ. При всей важности федеральных законодательных актов, регулирующих государственно-служебные отношения, они порой не в состоянии решить все вопросы, возникающие в связи с динамичным развитием и реформированием государственной службы в Российской Федерации. Важнейшие вопросы государственной службы регламентируются в этих условиях указами Президента РФ, что обеспечивает возможность быстрого установления механизма правового регулирования данной сферы отношений.

7. Нормативно-правовые акты Правительства РФ. Правительство издает по вопросам государственной службы различные нормативные правовые акты: постановления, распоряжения, утверждает различные правила, положения и др.

8. Нормативные правовые акты, принимаемые различными министерствами и ведомствами РФ.

9. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации.

В систему правовых актов о государственной службе входят: уставы и положения о дисциплине, действующие в ряде отраслей и сфер

государственной деятельности; положения о конкретных органах и их подразделениях, содержащие нормы о статусе тех или иных их должностных лиц; должностные инструкции и т. д.

Правовые акты, устанавливающие государственно-служебные отношения, распространяют свое действие на определенные категории государственных служащих.

Правовой аспект государственной службы позволяет увидеть юридическое установление государственно-служебных отношений, при реализации которых и достигается практическое выполнение должностных обязанностей, полномочий служащих и компетенции государственных органов. Государственная служба сложный социально-правовой институт, изучение которого требует комплексного анализа его социальных и юридических основ. Этот институт — система правовых норм, регламентирующих государственно-служебные отношения, т. е. права, обязанности, ограничения, запреты, стимулирование, ответственность служащих, прохождение государственной службы, порядок возникновения и прекращения служебных отношений.

В современном теоретическом понимании государственная служба — это осуществление государственными органами кадровой функции управления и практическая деятельность всех лиц, получающих заработную плату из государственного бюджета (т. е. от государства в лице его органов и подразделений) и занимающих постоянно или временно должности в аппарате государственных органов, включая органы законодательной, исполнительной и судебной власти, прокуратуры, контрольно-надзорных органов.

Государственная служба работников осуществляется в государственных органах; при этом фиксируется статус служащих и устанавливаются различные процедуры в системе государственной службы (процессуальные вопросы). Однако смешивать понятия государственной службы и одноименного правового института нельзя, так как они отражают разные явления.

Государственная служба — один из основных видов деятельности государства по формированию кадрового потенциала управления государственного аппарата и правовому регулированию всех аспектов работы государственных служащих, занимающих конкретные государственные должности в этом аппарате и реализующих функции государственных органов в целях обеспечения эффективности государственной деятельности.

С точки зрения современного законодателя, государственная служба РФ — это профессиональная деятельность, состоящая в выполнении государственными служащими федеральных органов государст-

венной власти РФ и субъектов РФ компетенции этих органов, установленной в законодательных и иных нормативных актах.

В ст. 3 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственная гражданская служба Российской Федерации определяется как профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации 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.

В этом определении выделим следующие аспекты:

1) государственная служба — это профессиональная деятельность (т. е. деятельность, являющаяся для государственного служащего профессией), как правило, связанная с выполнением им в качестве основного вида деятельности специальных должностных полномочий;

2) в рамках осуществляемой деятельности происходит реализация компетенции государственных органов;

3) эта деятельность направлена на обеспечение функционирования государственных органов;

4) такая деятельность — исполнение должностных обязанностей, т. е. очевиден личностный аспект понятия государственной службы, ибо обязанности принадлежат не государственной службе, не должности, а самому государственному служащему.

Государственная служба может пониматься в функциональном смысле, т. е. как конкретный вид государственной деятельности персонала, служебного аппарата государственных органов, деятельность административно-управленческих структур. Персонал государственных органов реализует в соответствующих правовых формах и при помощи определенных методов управления государственную власть в различных сферах общественной жизни. Деятельность государственных служащих проявляется различным образом. Государственные служащие:

1) реализуют полномочия распорядительного, регулирующего характера, т. е. функции так называемого положительного государственного управления во всех сферах государственного строительства; следовательно, государственная служба — это осуществление функций государства от его имени лицом, занимающим государственную должность государственной службы в государственных органах и их структурных подразделениях;

2) осуществляют юридически-властные предписания для различных субъектов права в системе управленческой иерархии (издают приказы и распоряжения, дают указания и т. д.);

3) реализуют юрисдикционные действия, т. е. применяют меры государственного принуждения к юридическим и физическим лицам (к различным субъектам права);

4) совершают организационные действия и материально-технические операции (проводят совещания, конференции, заседания и пр.);

5) осуществляют действия, направленные на обеспечение и защиту прав и свобод граждан.

Деятельность государственных служащих имеет важные правовые последствия, поскольку она образует, изменяет и прекращает правоотношения. Все формы деятельности государственных служащих необходимые элементы государственного руководства, неразрывно связанные с осуществлением государственной власти.

Служащие выполняют в большей мере административные функции (в широком понимании этого термина), например, управление, организацию, контроль, планирование, учет, руководство. Управленческие работники заняты специфическим по целям, задачам, содержанию и результатам общественным трудом. В процессе такой деятельности, как правило, материальные ценности непосредственно не создаются. Этот труд заключается в выработке целей, задач и направлений социального развития, государственного строительства, организации конкретного государственно-социального организма, регуляции общественной жизнедеятельности. Труд служащих — интеллектуальный, психологически насыщенный, ответственный — связан главным образом с воздействием на сознание людей, их поведение и воспитание, с осмыслением и продуцированием сложнейшей социальной информации.

В соответствии с действующим законодательством в практически-функциональном смысле государственная служба — это основанная на законе деятельность персонала государственных органов представительной, исполнительной и судебной власти, состоящая в реализации государственной власти в различных сферах общественной жизни в целях выполнения задач и функций государства.

Общие признаки государственной службы:

1) замещение служащим государственной должности государственной службы, предусмотренной штатным расписанием государственного органа;

2) исполнение полномочий государственного органа, специфических должностных обязанностей с установлением служащему денежного содержания.

Важнейший вопрос — реализация компетенции Российской Федерации и компетенции ее субъектов в сфере установления и правового

регулирования государственно-служебных отношений. Ст. 71 Конституции РФ однозначно устанавливает, что федеральная государственная служба относится к ведению Российской Федерации. Относительную сложность представляет толкование ст. 72 Конституции РФ. В ней указывается, что к совместному ведению РФ и ее субъектов относятся административное и трудовое законодательство, нормы которого главным образом и регулируют государственно-служебные отношения. Согласно п. 2 ст. 76 Конституции РФ, по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов принимаются федеральные законы, а на их основе — законы субъектов федерации. Пункт 2 ст. 77 Конституции РФ определяет, что в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ. Таким образом, вопросы государственной службы субъектов РФ регулируются в настоящее время федеральным законодательством о государственной службе, а также законами и иными нормативными актами, принимаемыми соответствующими субъектами РФ.

Виды государственной службы. В соответствии с действующим законодательством о государственной службе, основанном на конституционно-правовом принципе федерализма (в зависимости от федеративного устройства Российской Федерации), выделяются следующие виды государственной службы:

- 1) федеральная государственная служба;
- 2) государственная служба субъектов Российской Федерации.

Законодатель определяет, что государственная служба включает в себя федеральную государственную службу, находящуюся в ведении Российской Федерации, и государственную службу субъектов РФ, находящуюся в их ведении. В соответствии с п. «т» ст. 71 Конституции РФ, федеральная государственная служба относится к исключительному ведению Российской Федерации, т. е. правовой статус самой службы и федеральных государственных служащих будет определяться исключительно законодателем федерального уровня.

Каждый вид государственной службы имеет свое правовое оформление, характеризуется особыми признаками и специальным правовым статусом. Содержание каждого вида государственной службы установлено соответствующими нормативными актами, закрепляющими его правовое положение.

А. Федеральная государственная служба. Федеральная государственная служба впервые получила свое правовое регулирование в Положении о федеральной государственной службе, утвержденном Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. (признано

Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. (признано утратившим силу Указом и. о. Президента РФ от 19 января 2000 г. № 72¹, в котором это понятие сформулировано не было. Однако из текста следовало, что под федеральной государственной службой подразумевается деятельность государственных служащих по реализации своего государственно-служебного статуса и принадлежащих им полномочий, а также компетенции федеральных государственных органов в соответствии с положениями Конституции РФ и федеральными законами.

Федеральная государственная служба осуществляется на должностях в аппарате федеральных органов представительной, исполнительной и судебной власти. Согласно российскому законодательству о федеральной государственной службе, таковыми органами являются: Администрация Президента РФ, Аппарат Правительства РФ, аппараты палат Федерального Собрания РФ, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, Счетной палаты РФ, федеральные государственные органы, подведомственные Президенту РФ и Правительству РФ, а также иные должности в соответствии с законодательством РФ. Таким образом, установленный законодателем перечень федеральных государственных служащих не является закрытым (исчерпывающим) и в него могут вноситься соответствующие изменения и дополнения. Например, уже после принятия Положения о федеральной государственной службе в число федеральных государственных служащих введены лица, занимающие государственные должности в аппарате Центральной избирательной комиссии РФ, Счетной палаты РФ и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Депутаты представительных органов государственной власти и судьи не относятся к служащим федеральной государственной службы.

Депутаты Государственной Думы осуществляют свои полномочия на постоянной профессиональной основе и не могут находиться на государственной или муниципальной службе (ст. 6 ФЗ от 5 июля 1999 г. «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»²).

В. Государственная служба субъектов РФ. Государственная служба субъектов РФ устанавливается законами, принимаемыми органами законодательной власти каждого субъекта РФ. Поэтому для выяснения правового положения государственной службы каждого субъекта РФ следует изучать и анализировать соответствующие законы

¹ См.: РГ. 2000. 25 янв.

² СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466.

субъектов Федерации. Практически все субъекты Российской Федерации разработали и приняли законы о государственной службе, регулирующие государственно-служебные отношения в соответствующих субъектах Федерации. Принимаемые в субъектах Федерации законодательные акты не должны противоречить Конституции РФ и Федеральному закону Российской Федерации от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Законы субъектов РФ, частности Омской области (Закон Омской области от 14 декабря 2004 г. № 465 «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной службе Омской области» и Закон Омской области от 25 июля 2001 г. «О муниципальной службе в Омской области») о государственной и о муниципальной службе соответствующих субъектов РФ определяют следующие важнейшие блоки государственно-служебных вопросов и отношений:

- определение содержания и основных элементов государственной службы субъектов РФ;
- перечисление и конкретизация определенных федеральным законодательством о государственной службе принципов государственной службы субъектов РФ;
- «рангирование» государственных должностей в субъекте РФ с учетом соответствующих положений «рамочного» федерального закона о государственной службе;
- разработка и утверждение квалификационных требований по должностям, замещаемым государственными служащими субъектов РФ;
- уточнение перечня прав и обязанностей государственных служащих субъектов РФ;
- установление оснований и видов поощрения государственных служащих субъектов РФ;
- детализация определенных федеральным законодательством порядка, условий и мер дисциплинарной ответственности государственных служащих; конкретизация установленных федеральным законодательством ограничений для государственного служащего;
- определение содержания государственной тайны субъекта РФ;
- усиление и уточнение гарантий для государственных служащих, установленных федеральным законодательством;
- закрепление порядка назначения и размеров денежного содержания государственных служащих субъектов РФ на основе норм федерального законодательства;
- дополнение федерального перечня компенсационных выплат и пособий государственным служащим;

- установление условий предоставления и продолжительности дополнительных отпусков и отпусков без сохранения денежного содержания;
- определение процедуры поступления на государственную службу;
- установление порядка проведения государственных квалификационных экзаменов, испытаний, конкурсов на замещение вакантной должности, а также аттестаций государственных служащих;
- детализация правового механизма прекращения государственно-служебных отношений;
- определение условий и процедуры прекращения государственной службы.
- Важные особенности правового регулирования государственно-служебных отношений в субъектах Российской Федерации:
 - необходимость учета положений федерального законодательства по вопросам государственной службы;
 - установление вопросов, по которым в субъектах РФ может осуществляться собственное правовое регулирование. К последним относятся: квалификационные требования к государственным должностям; порядок ведения личных дел государственных служащих; поощрение государственных служащих; обеспечение гарантий для государственных служащих; финансирование государственной службы.

Субъекты РФ могут устанавливать правовое регулирование на самых важных (с точки зрения значимости для практики) государственно-служебных вопросах. Если субъекты РФ при регламентации вопросов государственной службы отступают от указанных вопросов и тем самым превышают их полномочия, то принятый закон необходимо привести в соответствие с федеральным законодательством.

Государственная служба в субъектах РФ должна регулироваться федеральными законами, указами Президента РФ, законами субъектов РФ, которые не противоречат федеральному законодательству.

В. Другие виды государственной службы. Государственную службу, как и любое другое правовое явление (правовой институт), можно классифицировать по различным видам, в каждом конкретном случае учитывая определенные критерии разграничения. При выделении видов государственной службы в основу классификации анализ системы и структуры государственных органов положены следующие признаки:

- профессиональная специализация и особенности предмета ведения;
- функциональная роль в процессе государственного управления;
- сфера деятельности и компетенции;
- правовое положение (статус) в системе государственной власти.

Главные критерии при определении видов государственной службы:

1. Вид государственного органа, в котором учреждены государственные должности государственной службы, и осуществляемая им государственно-властная деятельность. В соответствии с конституционно-правовым принципом разделения властей государственная служба может быть подразделена на службу в органах представительной (или законодательной) (например, Федеральное Собрание РФ), исполнительной (например, Правительство РФ) и судебной власти (например, суды общей юрисдикции). Таким образом, государственная служба в аппаратах государственных органов всех ветвей государственной власти обеспечивает осуществление компетенции государственных органов. За этими рамками, несмотря на особую регламентацию правового статуса органов прокуратуры в Конституции РФ, остается служба как профессиональная деятельность в органах прокуратуры, которая также является государственной.

2. Организационно-правовая форма органов исполнительной власти. В соответствии с данным критерием государственная служба может быть классифицирована на следующие виды: в федеральном министерстве; федеральной комиссии; государственном комитете; федеральной службе; российском агентстве, федеральном надзоре; ином федеральном органе исполнительной власти.

3. Специфика выполняемых государственными служащими задач, функций и компетенции государственных органов.

Современная государственная служба организуется и осуществляется с учетом многообразия и специфики сфер и отраслей государственной деятельности. Поэтому к государственной службе относят военную службу, службу в органах внутренних дел, в таможенных и налоговых органах и т. д. Правовое регулирование этих и других специализированных видов государственной службы характеризуется системностью, охватывая службу в органах всех уровней или службу в соответствующих отраслях (сферах) в целом.

В специальной литературе общепризнано подразделение государственной службы на два вида: гражданскую (например, служба в государственных органах РФ и ее субъектов, в администрации области) и милитаризованную (например, военная служба, служба в органах внутренних дел, таможенных органах, железнодорожных войсках, горноспасательная служба). Гражданская служба может быть:

- общесферной. Это осуществление общих, традиционных, «стандартных» для всякой сферы деятельности государственно-служебных функций, не отличающихся отраслевой спецификой (на-

пример, деятельность персонала в администрации области, ее 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, служба на железнодорожном транспорте, деятельность государственного нотариуса).

Гражданская и милитаризованная служба могут включать в себя различные подвиды этих служб, которые объективно необходимы государству и созданы им для реализации специальных функций и особой внутриотраслевой компетенции.

Милитаризованная служба, или правоохранительная государственная служба (военная, милицейская, полицейская и т. д.), имеет множество отличительных признаков. Они выделяются при анализе нормативных правовых актов, устанавливающих правовое положение этих видов государственной службы и соответствующих государственных служащих.

Государственную службу можно рассматривать и как государственный орган или систему государственных органов, имеющих своих служащих для выполнения государственных задач и функций; например, федеральная служба одна из организационно-правовых форм центральных органов федеральной исполнительной власти.

Каждый вид федеральной государственной службы как федерального органа исполнительной власти действует на основании принятого (утвержденного) вышестоящим субъектом (Президентом РФ или Правительством РФ) нормативного правового акта, устанавливающего правовое положение данного вида федерального органа.

Федеральная государственная служба — система федеральных органов исполнительной власти России, осуществляющих специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие) функции в установленных сферах ведения. Федеральную службу России как орган федеральной государственной исполнительной власти возглавляет руководитель (директор) соответствующей федеральной службы.

В соответствии с Указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»¹ в настоящее время организованы и функционируют следующие федеральные службы России.

¹ См.: РГ. 2000. 20 мая.

1. Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (ГФС России).
2. Служба внешней разведки Российской Федерации (СВР России).
3. Федеральная архивная служба России (Росархив).
4. Федеральная служба геодезии и картографии России (Роскартография).
5. Федеральная служба железнодорожных войск Российской Федерации (ФСЖВ России).
6. Федеральная служба земельного кадастра России.
7. Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет).
8. Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России).
9. Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству (ФСФО России).
10. Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России).
11. Федеральная пограничная служба Российской Федерации (ФПС России).
12. Федеральная служба специального строительства Российской Федерации (ФССС России).

Восемь из перечисленных выше федеральных служб — федеральные органы исполнительной власти. Руководство их деятельностью осуществляет Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами. К этим федеральным службам относятся: ГФС России, СВР России, ФСЖВ России, ФСБ России, ФСНП России, ФСО России, ФПС России, ФССС России.

Законодатель, устанавливая в федеральных законах положения, регламентирующие государственный контроль и надзор в различных областях, может определять основные полномочия должностных лиц этих контрольно-надзорных органов и указывать на их принадлежность к государственной службе.

Принципы гражданской службы:

- приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации;
- равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхожде-

ния, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;

- профессионализм и компетентность гражданских служащих;
- стабильность гражданской службы;
- доступность информации о гражданской службе;
- взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- защищенность гражданских служащих от неправомерного

вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

В соответствии с Законом Омской области от 22 декабря 2004 г. № 601-ОЗ «Кодекс государственных должностей Омской области и государственной гражданской службы Омской области» (**приложение 1**) законодательство о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области состоит из Устава (Основного Закона) Омской области, настоящего Кодекса и иных нормативных правовых актов Омской области, принимаемых в соответствии с Уставом (Основным Законом) Омской области и настоящим Кодексом.

Областные законы и иные нормативные правовые акты Омской области о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области не могут противоречить Уставу (Основному Закону) Омской области и настоящему Кодексу.

Государственная гражданская служба Омской области — вид государственной службы, профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий органов государственной власти Омской области и лиц, замещающих государственные должности Омской области (включая нахождение в кадровом резерве и иные случаи).

Понятие и основные черты государственной должности

Государственная должность — первоэлемент, «кирпичик» государственной организации (администрации), государственной службы. Это понятие означает часть государственной власти, переданной тому лицу, которое занимает эту должность. Лицо, занимающее государственную должность, обязано руководствоваться в своей деятельности особыми публичными и профессиональными интересами, должно служить всему обществу, быть верным народу, который избрал государственную власть.

Должность — простейший элемент государственной администрации, первичная и основная клеточка ее организационной структуры. Государственно-служебная должность — часть организационной структуры государственного органа (организации), обособленная и закреплённая в официальных документах (штатах, схемах должностных окладов и др.), с соответствующей частью компетенции госоргана (организации), предоставляемой лицу — государственному служащему в целях ее практического осуществления. Должность: 1) является частью организационной структуры государственного органа; 2) включает в себя часть компетенции государственного органа, установленной в правовых актах.

Федеральный закон «О государственной службе Российской Федерации» устанавливает: должности федеральной государственной гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента РФ; должности государственной гражданской службы субъектов РФ¹ — законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации с учетом положений настоящего Федерального закона в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность;

¹ Законом Омской области от 14 декабря 2004 г. № 465 «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной службе Омской области» Ст. 3.1. введенной Законом Омской области от 2 февраля 2007 г. № 852-ОЗ установлен следующий перечень государственных должностей Омской области:

Губернатор Омской области

Председатель Правительства Омской области

Первый заместитель Председателя Правительства Омской области

Заместитель Председателя Правительства Омской области

Руководитель Аппарата Губернатора Омской области

Министр Омской области

Председатель Законодательного Собрания Омской области

Заместитель Председателя Законодательного Собрания Омской области

Председатель комитета Законодательного Собрания Омской области

Председатель комиссии Законодательного Собрания Омской области

Заместитель председателя комитета Законодательного Собрания Омской области

Заместитель председателя комиссии Законодательного Собрания Омской области

Депутат Законодательного Собрания Омской области

Секретарь Совета безопасности Омской области

Руководитель Представительства Правительства Омской области при Правительстве Российской Федерации

Уполномоченный Омской области по правам человека

Председатель Контрольно-счетной палаты Омской области

Заместитель председателя Контрольно-счетной палаты Омской области

Аудитор Контрольно-счетной палаты Омской области

Председатель Избирательной комиссии Омской области

Заместитель председателя Избирательной комиссии Омской области

Секретарь Избирательной комиссии Омской области

Член Избирательной комиссии Омской области с правом решающего голоса.

государственным служащим является гражданин РФ, исполняющий обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение.

Таким образом, статус государственного служащего определяется как минимум двумя условиями: замещение государственной должности, которая учреждена государством или государственным органом; получение квалификационного разряда (специального ранга, классного чина, звания).

Закон определяет систему и модель государственной службы по организационно-должностному критерию, устанавливая перечень и виды государственных должностей и характеризуя их. Из системы этих должностей не исключаются государственные должности Президента РФ, Председателя Правительства РФ, председателей палат Федерального Собрания РФ и т. д.

Необходимо разграничивать понятия «учреждение государственной должности» и «замещение государственной должности». **Учреждение государственной должности** — это порядок установления государственной должности уполномоченным субъектом (государственным органом, должностным лицом) в структуре самого государственного органа. Учрежденные государственные должности (или государственные должности государственной службы) перечисляются в Реестре государственных должностей. **Замещение государственной должности** — это способ поступления гражданина на государственную службу (назначение, избрание, конкурс).¹

Государственная должность устанавливает перечень функций и полномочий в части реализации компетенции государственного органа одним лицом. Государственные должности в государственных органах субъектов Федерации учреждаются законами и иными актами законодательства Российской Федерации, а также законами и иными правовыми нормативными актами субъекта Федерации.

Требования к должности могут определяться паспортом государственной должности или должностной инструкцией, утверждаемой компетентным органом (коллегиальным органом либо единолично руководителем).

¹ Статья 5. Замещение государственной должности Омской области

1. Государственные должности Омской области замещаются путем избрания или назначения на соответствующую государственную должность Омской области в порядке, определенном федеральным законом, Уставом (Основным Законом) Омской области, областным законом.

2. Правовое положение лиц, замещающих государственные должности Омской области, устанавливается федеральным законом, Уставом (Основным Законом) Омской области, настоящим Кодексом, иным областным законом.

В современной практике каждая должность образуется в распоряжительном порядке. Ее назначение, место в служебной иерархии, порядок замещения определяются правовыми актами компетентных государственных органов. Должность включается в штатное расписание, в единую номенклатуру должностей служащих (единую тарифную сетку).

Наиболее важный аспект теоретического анализа понятия «должность» — статусно-правовой — подразумевает под должностью конкретный перечень установленных функций и полномочий, предполагающий получение специального образования, наличие необходимых способностей и пригодность лица для осуществления должностных функций. При таком понимании конкретные должности указываются в нормативных документах, устанавливается заработная плата лица, занимающего ту или иную должность, определяются виды и число подобных должностей. При этом понятия должности в статусно-правовом и функциональном смыслах могут совпадать, если в сфере государственной службы (в государственном органе) имеется только одна такая должность (например, начальник финансового управления администрации области).

Должность обычно создается на постоянной основе, т. е. для удовлетворения постоянной потребности государственной администрации в выполнении определенных функций и решении конкретных задач. Важное условие — способ замещения должности (назначение, конкурс, избрание, зачисление), согласно которому служащий вводится в штат государственной службы (служащих) и получает специальное звание, ранг, классный чин (квалификационный разряд). Получение квалификационного разряда первый этап в служебной карьере штатного государственного служащего.

Должности гражданской службы подразделяются на **категории** и **группы**. Должности гражданской службы подразделяются на следующие четыре категории:

1) руководители — должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений (далее также — подразделение), должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;

2) помощники (советники) — должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководите-

лям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;

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

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

Должности гражданской службы подразделяются на следующие пять групп:

- высшие должности гражданской службы;
- главные должности гражданской службы;
- ведущие должности гражданской службы;
- старшие должности гражданской службы;
- младшие должности гражданской службы.

Должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы.

Должности категории «специалисты» подразделяются на высшую, главную, ведущую и старшую группы должностей гражданской службы.

Должности категории «обеспечивающие специалисты» подразделяются на главную, ведущую, старшую и младшую группы должностей гражданской службы.

Таким образом, должность — это простейший элемент государственной администрации, первичная и основная клеточка ее организационной структуры. Следовательно, должность: 1) является частью организационной структуры государственного органа; 2) включает в себя часть компетенции государственного органа, установленной в правовых актах.

С организационной точки зрения должность — это определенная структурная единица, находящаяся в системе государственной службы. В этом смысле должность является независимой от самого государственного служащего, т. е. от конкретного лица, ее занимающего. Должность определяет круг задач, которые передаются одному государственному служащему или группе служащих, занимающих однотипные должности в государственных органах. Государственный служащий не является «собственником» занимаемой им должности. При осуществлении должностных функций он должен исполнять содержащиеся в

законодательных и иных нормативных актах служебные функции и задачи.

Внутренняя структура государственного органа — это система различных по своему характеру, значению и уровню должностей, включенных в утвержденный штат должностей. Государственная должность — это учрежденная в установленном порядке государственным органом (путем принятия коллегиального решения или единоличного распоряжения должностного лица) первичная структурная единица, отражающая содержание и объем полномочий занимающего ее лица и содержащаяся за счет финансовых средств государственного бюджета (сюда включаются заработная плата служащего, занимающего данную должность, ее техническое обеспечение, установленные льготы и гарантии служащих и пр.).

С правовой точки зрения, понятие «должность» используется также традиционно, определяя порядок установления статуса государственной должности и включенные в него элементы. В такой трактовке должность является центральным понятием государственной службы. С образованием государственно-служебного правоотношения создается и должностное отношение между субъектами публичного управления и государственным служащим, устанавливается правовой статус государственного служащего. Должностное правоотношение основной канал, посредством которого служащий обязуется выполнять передаваемые ему государством функции.

Правовое положение государственного служащего определяется двумя понятиями: «должность в статусно-правовом смысле» и «должность в конкретно-функциональном смысле». В первом случае должность является как бы предпосылкой оформления правового статуса государственного служащего. Например, служащий получает ряд прав: на получение заработной платы, на официальное звание, на определение круга его полномочий по занимаемой должности. Во втором случае должность — конкретизирующее понятие — определяет задачи государственного служащего, т. е. специальные задачи, функции и полномочия служащего на конкретной должности, переданные ему на основе административного акта, указания, поручения, распоряжения, представления или каким-то другим законным образом (способом). К таким должностям можно отнести те, которые занимают, например, советник Председателя Правительства РФ, руководитель конкретного государственного органа, секретарь конкретного отдела или управления и т. п.

Государственный служащий не владеет занимаемой им должностью. Она принадлежит государственной администрации (государственному органу). Назначение государственным органом (должностным ли-

цом) служащего на должность, соответствующую его квалификационному разряду (рангу, классному чину, степени, и т. д.), происходит в рамках установленных законом правил разделения квалификационных разрядов, классных чинов, рангов и степеней, с одной стороны, и должностей, — с другой. Это правило призвано придать определенную гибкость государственной администрации, обеспечивая ей возможность проводить изменения, реорганизацию или упразднение служб и назначать служащих в зависимости от их способностей и пригодности к выполнению государственных задач и осуществлению государственных функций.

Целесообразно обсудить проблему взаимосвязи и взаимозависимости категорий «квалификационный разряд» (ранг, классный чин) и «должность». **Квалификационный разряд** — специальное звание, которое дает его владельцу право занимать определенный ряд соответствующих должностей. Этот разряд принадлежит государственному служащему, связывает его с государством (или муниципального служащего с органом местного самоуправления) в течение всей его профессиональной жизни, выступает гарантом стабильности государственной службы. Например, в системах публичной службы в странах Западной Европы в случае упразднения занимаемой должности государственный служащий не может быть уволен; его ранг дает ему право занять другой пост. В этом заключается второй аспект правила разделения квалификационного разряда и государственной должности. Квалификационный разряд — это защита для служащего от случайностей административной жизни (например, упразднение должности), а также жизни политической (например, при смене политического большинства в правительстве).

Квалификационный разряд должен соответствовать иерархии штатов государственных служащих. При этом штат может состоять из многих квалификационных разрядов (рангов, классов и пр.). Квалификационный разряд, как показывает опыт организации публичной службы в различных странах, может также делиться на степени (например, первый, второй). Карьера служащего может проходить внутри штата путем повышения ступени и ранга (квалификационного разряда).

В соответствии со ст. 12 ФЗ в число квалификационных требований к должностям гражданской службы входят требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Квалификационные требования к должностям гражданской службы устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы. В число квалификационных требо-

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

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

Квалификационные требования к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности для федеральных гражданских служащих устанавливаются указом Президента РФ, для гражданских служащих субъекта РФ — законом субъекта РФ.¹

Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей,

¹ В Омской области устанавливаются в соответствии с ст. 30. Квалификационные требования к должностям государственной гражданской службы (в ред. Закона Омской области от 2 февраля 2007 г. № 852-ОЗ)

1. Для замещения должностей государственной гражданской службы устанавливаются следующие квалификационные требования к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или к стажу работы по специальности:

1) высших должностей государственной гражданской службы не менее шести лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее семи лет стажа работы по специальности;

2) главных должностей государственной гражданской службы не менее четырех лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее пяти лет стажа работы по специальности;

3) ведущих должностей государственной гражданской службы не менее двух лет стажа работы по специальности;

4) старших должностей государственной гражданской службы не менее одного года стажа работы по специальности;

5) младших должностей государственной гражданской службы — без предъявления требований к стажу.

2. В случае замещения старших должностей государственной гражданской службы выпускниками образовательных учреждений высшего профессионального образования очной формы обучения, заключившими договор на обучение в соответствии с частью 2 статьи 61 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и поступившими на государственную гражданскую службу в срок, установленный договором на обучение, требования к стажу работы по специальности не устанавливаются.

3. Иные квалификационные требования для замещения должностей государственной гражданской службы устанавливаются в соответствии с федеральным и областным законодательством.

устанавливаются нормативным актом государственного органа с учетом его задач и функций и включаются в должностной регламент гражданского служащего.

Четкое определение статуса должности, характеризующей служебное место и социально-трудовую роль служащего в государственном органе, необходимо: для определения объема служебной «дееспособности» как субъекта права; это важно для оптимизации общей численности административного персонала, соотношения работников различных рангов (специальных званий, классовых чинов) и решения задачи сокращения и упрощения (удешевления) государственного аппарата.

Классные чины гражданской службы присваиваются гражданским служащим в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы. Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы без ограничения срока полномочий, классные чины присваиваются по результатам квалификационного экзамена.

Гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы высшей группы, присваивается классный чин гражданской службы — действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса.

Гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы главной группы, присваивается классный чин гражданской службы — государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса.

Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы ведущей группы, присваивается классный чин гражданской службы — советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса.

Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы старшей группы, присваивается классный чин гражданской службы — референт государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса.

Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы младшей группы, присваивается классный чин государственной гражданской службы — секретарь государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса.

Классный чин гражданской службы — действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса присваивается Президентом Российской Федерации.

В федеральных органах исполнительной власти классный чин федеральной гражданской службы — государственный советник Рос-

сийской Федерации 1, 2 или 3-го класса присваивается Правительством Российской Федерации.

В федеральных государственных органах указанный классный чин присваивается руководителем федерального государственного органа, в отдельных случаях классные чины гражданской службы, предусмотренные присваиваются представителем нанимателя.

Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы субъекта Российской Федерации высшей и главной групп, классные чины гражданской службы субъекта Российской Федерации присваиваются в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.¹

Порядок присвоения и сохранения классных чинов федеральной гражданской службы, соотношение классных чинов федеральной гражданской службы и воинских и специальных званий, классных чинов правоохранительной службы, а также соотношение классных чинов федеральной гражданской службы и классных чинов гражданской службы субъектов Российской Федерации определяется указом Президента Российской Федерации.

ФЗ от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» вводится Реестр должностей гражданской службы РФ. Принятие Реестра государственных должностей государственной службы РФ тесно связано со структурными переменами в аппаратах всех органов государственной власти.

Должности федеральной государственной гражданской службы, классифицированные по государственным органам, категориям, группам, а также по иным признакам, составляют перечни должностей федеральной государственной гражданской службы, являющиеся соответствующими разделами Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы. Реестр должностей федераль-

¹ В Омской области присваиваются следующие классные чины государственной гражданской службы:

- 1) замещающим должности государственной гражданской службы высшей группы — действительный государственный советник Омской области 1, 2 или 3-го класса;
- 2) замещающим должности государственной гражданской службы главной группы — государственный советник Омской области 1, 2 или 3-го класса;
- 3) замещающим должности государственной гражданской службы ведущей группы — советник государственной гражданской службы Омской области 1, 2 или 3-го класса;
- 4) замещающим должности государственной гражданской службы старшей группы — референт государственной гражданской службы Омской области 1, 2 или 3-го класса;
- 5) замещающим должности государственной гражданской службы младшей группы — секретарь государственной гражданской службы Омской области 1, 2 или 3-го класса.

ной государственной гражданской службы утверждается указом Президента Российской Федерации.

Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации¹ утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации с учетом положений настоящего Федерального закона, а также структуры государственных органов, наименований, категорий и групп должностей государственной гражданской службы Российской Федерации, установленных Реестром должностей федеральной государственной гражданской службы.

Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы и реестры должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации образуют Сводный реестр должностей государственной гражданской службы Российской Федерации. Порядок ведения Сводного реестра должностей государственной гражданской службы Российской Федерации утверждается указом Президента Российской Федерации.

Значение Реестра состоит и в том, что он распределяет государственные должности по группам — высшие, главные, ведущие, старшие и младшие. В определенной степени такое деление означает, что между государственными служащими устанавливается иерархия.

Что касается федеральных государственных служащих, обеспечивающих деятельность других органов или должностных лиц, то имеется в виду, что политик или государственный деятель, получивший определенные полномочия, имеет право на заранее обозначенные Реестром должности назначать специалистов своей «команды», которые

¹ Должности государственной гражданской службы содержатся в Реестре должностей государственной гражданской службы Омской области, утверждаемом с учетом положений федерального закона, а также структуры государственных органов, наименований, категорий и групп должностей государственной гражданской службы Российской Федерации, установленных Реестром должностей федеральной государственной гражданской службы (в ред. Закона Омской области от 28 декабря 2005 г. № 719-ОЗ).

В Реестр должностей государственной гражданской службы Омской области включаются должности государственной гражданской службы, классифицированные по категориям, группам и иным признакам. Должности государственной гражданской службы в Законодательном Собрании Омской области, Контрольно-счетной палате Омской области, Избирательной комиссии Омской области, аппарате Уполномоченного Омской области по правам человека предусматриваются в Реестре должностей государственной гражданской службы Омской области по предложению Законодательного Собрания Омской области, Контрольно-счетной палаты Омской области, Избирательной комиссии Омской области, Уполномоченного Омской области по правам человека (в ред. Закона Омской области от 6 июня 2007 г. № 921-ОЗ).