

# **Актуальные проблемы государственного и муниципального управления**

Тема 1 Основные понятия и принципы формирования и функционирования системы государственной службы



## Государственная служба - понятие, цели и задачи

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

В России до 1917 г. существовала единая система учреждений государственной службы, которую составляли общегосударственный, региональный, губернский и отраслевой уровни.

Корпус чиновников рассматривался как публично-правовой институт, призванный проводить в жизнь государственную политику, служить государству и осуществлять государственную службу на высоком профессиональном уровне.

После Октябрьского переворота большевики сделали ставку на полное уничтожение прежнего аппарата государственного управления, включая и систему государственной службы. Чиновники были отстранены от дел и заменены преданными новой власти людьми, в подавляющем большинстве своем не имевших даже малейших знаний в сфере управления.

Дилетант, управляющий «революционными методами» - подобное возможно только в условиях диктатуры, когда все изменения производятся без учёта интересов тех, кого они затрагивают, и призваны обеспечивать устойчивость данной системы государственного управления любыми средствами.

В формировании социально-правового института государственной службы большая роль отведена федеральному закону "О государственной гражданской службе Российской Федерации". В соответствии с этим законом под государственной службой понимается профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

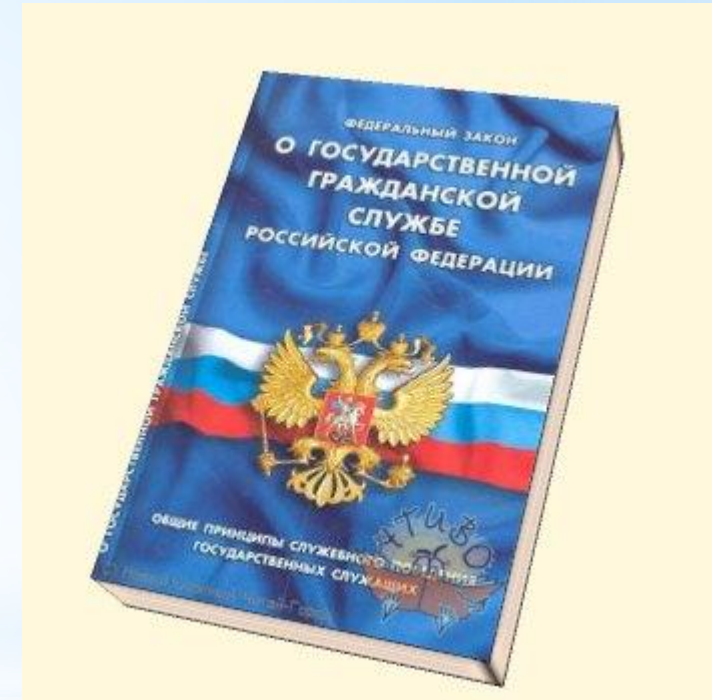
Государственная служба следуя принципу разделения полномочий и характеру государственного устройства включает государственную службу, осуществляемую в аппарате органов представительной и судебной власти, в органах исполнительной власти, а также в иных государственных органах, реализующих от имени государства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



Анализ федерального закона о государственной гражданской службе РФ показывает, что все принципы функционирования государственной службы базируются на трех основных:

- демократизме,
- законности,
- профессионализме.

Это-общая черта систем государственной службы всех демократических государств



**Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" от 27.07.2004 N 79-ФЗ**

Государственная служба является общественным институтом, реализующим функции и обязанности государства по отношению к обществу и отдельным гражданам. Это своего рода двигатель государства

Предметом дискуссии может быть объем выполняемых государственными органами функций, а значит, и объем функций государственных служащих, занятых в этих органах, опасности и негативные явления, связанных с избыточным объемом данных функций.

# ВЗАИМООТНОШЕНИЕ ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЙ В ТЕОРИИ И ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ





Государственно-служебная должность - это часть организационной структуры государственного органа (организации), обособленная и закреплённая в официальных документах (штатах, схемах должностных окладов и др.), с соответствующей частью компетенции государственных органов (организаций), предоставляемой лицу - государственному служащему в целях ее практического осуществления





**Государственная должность** – постоянное юридическое установление в государственном органе, характеризующее объем, содержание и ресурсы деятельности по реализации компетенции последнего.

**Государственный служащий** – гражданин, занимающий административную государственную должность на профессиональной основе (постоянно и за оплату).

**Государство** - публичная и легитимная (нормативно-выраженная) властная сила общества.

**Государственный орган** - единичная структура власти, формально созданная государством для осуществления закрепленных за ней его целей и функций.

Деятельность людей, участвующих в функционировании общественного (публичного) сектора осуществляется, как правило, в рамках особой службы, поступая на которую, эти люди вступают с системой в особые правовые отношения, т. е. включаются в ее деятельность на особых, оговариваемых в специальных правовых документах условиях.

Эту службу традиционно и именуют в России государственной. А когда-то она именовалась “государевой”.

К категории государственных служащих в РФ отнесен узкий круг чиновников, занимающих государственные должности в органах управления федерального уровня и субъектов РФ.

Подобное понимание государственной службы в значительной степени сближает ее с административной службой, т. е. деятельностью в рамках бюрократических структур аппарата государственного управления.

Распространено разделение государственных служащих на категории «белых и голубых воротничков»: занятых в чисто административной сфере плюс работников государственных предприятий и организаций, предоставляющих гражданам различного рода услуги (USA, France)

К категории государственных служащих в РФ отнесен узкий круг чиновников, занимающих государственные должности в органах управления федерального уровня и субъектов РФ.

Подобное понимание государственной службы в значительной степени сближает ее с административной службой, т. е. деятельностью в рамках бюрократических структур аппарата государственного управления.

Распространено разделение государственных служащих на категории «белых и голубых воротничков»: занятых в чисто административной сфере плюс работников государственных предприятий и организаций, предоставляющих гражданам различного рода услуги (USA, France)



# Государственная гражданская служба Российской Федерации

## Федеральная

Профессиональная  
служебная деятельность  
на должностях  
государственной гражданской службы  
по исполнению полномочий

Федеральных  
государственных  
органов

Лиц, замещающих  
государственные  
должности РФ

## Субъектов Федерации

Профессиональная  
служебная деятельность  
на должностях  
государственной гражданской службы  
по исполнению полномочий

Субъекта  
РФ

Государственных  
органов  
субъекта РФ

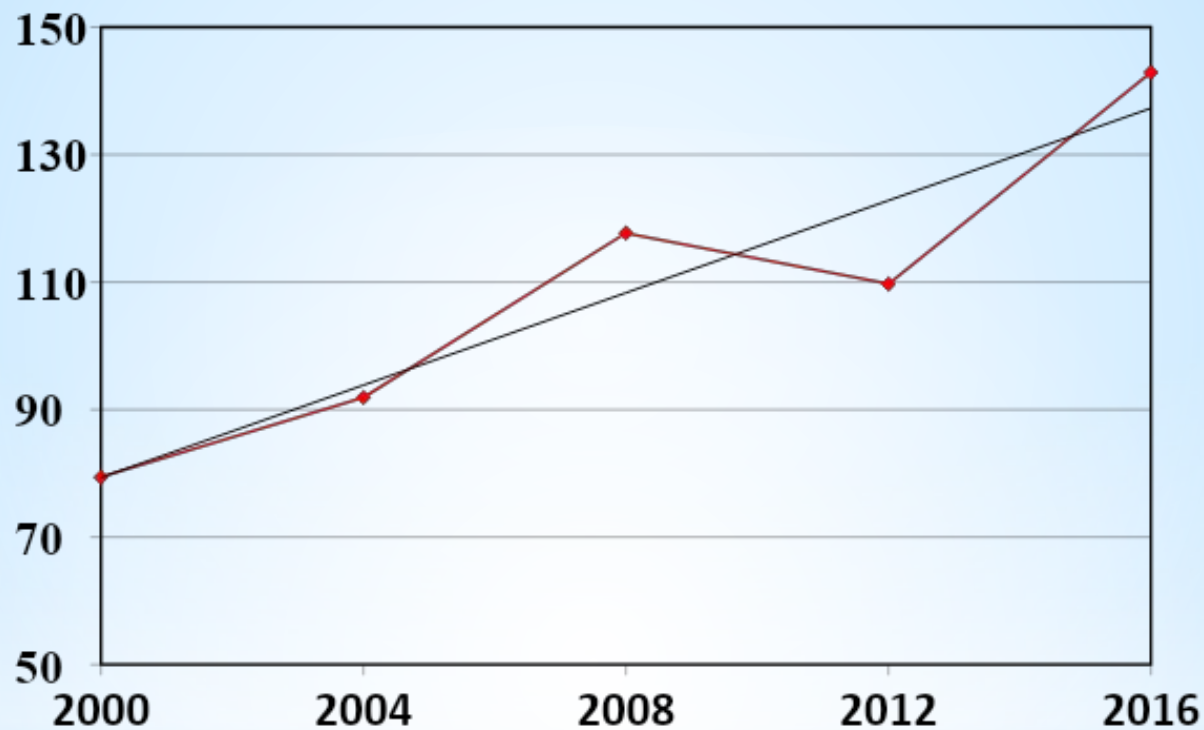
Лиц, замещающих  
государственные  
должности  
субъекта РФ

В Федеральном законе “О государственной гражданской службе РФ” определены органы обеспечения государственной службы и органы управления государственной службой.

Первые отвечают за исполнение или организацию исполнения норм, правил, предписаний системы государственной службы применительно к специфике данного государственного органа, организации и учреждения.

Задача органов управления государственной службой - поддержание и развитие в соответствии с общественной динамикой системы отношений государственной службы.





Численность работников госорганов на 10 000 постоянного населения

Федеральное собрание  
Сов. Федерации – 170  
Госдума - 450

Суды и прокуратура  
107,9 тыс. чел

Численность работников  
федеральных органов  
**Всего 1 409,7 тыс.**

Сотрудники  
министерств и  
ведомств – 1 203,4 тыс.

На конец 2016 г. – данные Росстата



Муниципальный уровень  
Всего 477,2 тыс.

Представительные органы  
13,8 тыс. чел

Избиркомы,  
контрольно-счетные  
комиссии и пр.  
8 тыс. чел

Местные  
администрации  
455,4 тыс. чел

На конец 2016 г. – данные Росстата

Зак. собрания регионов  
12,2 тыс. чел

Суды и прокуратура  
32,7 тыс. чел

Численность работников  
региональных органов  
**Всего 259,3 тыс.**

Сотрудники ИОВ  
203 тыс. чел

На конец 2016 г. – данные Росстата

# Исторический опыт государственной службы России

Власть в древних государствах распределялась пропорционально силе их субъектов. По мере расширения территории и усложнения жизнедеятельности, она дифференцировалась функционально.

Несложные задачи на Руси выполнялись самим князем и его дружиной. Они собирали дань с общинников-смердов, налагали на них натуральные повинности по постройке крепостей, городов. Дружинники князя составляли кадровый корпус древнерусского государства. Наиболее близкие к князю дружинники-бояре составляли княжеский совет, без которого князь не принимал ни одного важного решения.

Однако усложнение экономической и производственной деятельности требовало расширения кадрового корпуса. Появляются *тиуны* (заведовали княжеским двором или отдельно конюшней, пашней; присутствовали на суде), *даньщики* (сбор дани), *мытники* (взимание торговой пошлины) и т.д.

В своей деятельности все они опирались на обычаи, но с XI века князья стали издавать отдельные законы (уставы) и кодексы, как «Русская правда», которые и заложили нормативные основы как жизнедеятельности государства в целом, так и кадровой политики, в частности.



Позднее выделились такие виды деятельности, как: карательная, законодательная деятельность, правосудие, надзор, финансовый контроль, обеспечение безопасности, военная деятельность, хозяйственная, воспитательная, внешние отношения и др. Соответственно, каждый вид деятельности поручался тем или иным слугам государя.

Личный характер отношений постепенно трансформировался и принял по преимуществу формы служения идеям, принципам, институтам, неличностным ценностям. Вместе с государственными органами развивается и их кадровый корпус. Постепенно из грамотных дворовых людей, дьячков, пономарей сложился слой, которому доверяли не только писать грамоты, облекать их в законную форму, но и ставить печать и даже подписывать.

Укрепление аппарата государственной власти, снизило роль и значение собраний населения (вече) и даже княжеских советов. Те должностные лица, которых они выбирали, со временем стали назначаться князем, а позднее приобрели наследственный характер. Менялся вид власти: общинная демократия преобразовывалась в наследственную автократию, т. к. ресурсы власти, распределявшиеся ранее более или менее равномерно между общинниками, перераспределились и концентрировались, в основном, в руках правящего князя и его кадров

Во 2-й половине XV в. функции органов региональной власти пополняются «городским делом», т.е. заботами о строительстве и укреплении городов. Появились особые должностные лица - городские приказчики, оттеснившие наместников-кормленщиков вначале от военно-административного, а затем от ряда отраслей земельного, финансового и даже судебного управления. Они назначались непосредственно великим князем из поместного служилого дворянства и не зависели ни от наместника, ни от Боярской думы. Верховная власть начала ограничивать фактически бесконтрольную власть наместников.

Со второй четверти XVI в. функции городских приказчиков значительно расширились. Им был поручен надзор за великокняжеским земельным фондом в городах и уездах, за описанием земель, раскладка и сбор ряда общегосударственных (ямских денег, посошного корма и др.), надзор за косвенными налогами (таможенными и мытными сборами). Институт городских приказчиков был первым дворянским органом местного управления русского централизованного государства.

В 1539-1541 гг. правительство по просьбе населения ряда мест выдавало им так называемые губные грамоты, в которых устанавливается порядок организации и деятельность новых «губных», т.е. уголовно-полицейских органов. В их ведение передавали изъятые из подсудности наместников разбойные дела.

Губные старосты были другим дворянским институтом, который вслед за городскими приказчиками подорвал кормленщиков, подготовил их упразднение. Так началась первая земская реформа на Руси, а вместе с ней и новая кадровая политика на местах.

В центральных уездах с развитым феодальным землевладением, где население было уже несвободным, земские органы нередко отсутствовали и все управление осуществлялось городскими приказчиками и губными старостами, в ведении которых находились административно-полицейские и финансовые функции

Образование централизованного государства завершилось к концу XV в. В XVI в. возросла роль и значение носителя верховной власти, изменившего свой титул великого князя на царя в январе 1547 г. и установившего, опираясь на поместное служилое дворянство, со второй половины XVI в. самодержавную форму правления.

Одновременно с ростом власти царя усилился и усложнился государственный аппарат, который принял характер бюрократического строя. В XVI веке Иван Грозный создал для контроля над «государевыми служивыми людьми» Разряд, который в середине его царствования вел «личные дела» 22-23 тыс. человек. Существовали аналоги чинов: судья, думный дьяк, дьяк, подьячий и др.

В XVII в. в России наблюдается такое явление, как местничество, выражающееся в наследственном праве определенных боярских фамилий на то или иное «место» в иерархии служилых чинов на гражданской и военной службе, а также в быту. Местничество являлось своеобразной формой приспособления властной иерархии времен политической раздробленности к условиям централизованного государства. Эта система государственного устройства определяла особенности кадровой политики.



В XVII в. в России, как в Англии и Франции, наблюдается такое кадровое явление, как местничество, выражающееся в наследственном праве определенных боярских фамилий на то или иное «место» в иерархии служилых чинов на гражданской и военной службе, а также в быту. Местничество являлось своеобразной формой приспособления властной иерархии времен политической раздробленности к условиям централизованного государства. Эта система государственного устройства определяла особенности кадровой политики.

Первой формой госучреждений русского централизованного государства являлась приказная система правления. На протяжении XVII века существовало до 80 центральных приказов разного значения, функций и величины. Каждый приказ возглавлялся начальником - «судьей»; иногда возглавляющее приказ лицо носило специальное наименование (казначей, печатник, дворецкий, оружничий и т.п.).

Судьи приказов в XVII веке назначались чаще всего из членов Боярской думы: бояр, окольничих, думных дворян, думных дьяков.

С созданием приказов в Русском государстве появилось обширное бумажное делопроизводство, сложились формуляры определенных видов документов, порядок их оформления и движения как внутри каждого приказа, так и между приказами. Это делопроизводство требовало известных канцелярских навыков и опыта, которых часто не имел начальник приказа. Поэтому в помощники судьям в приказы назначались дьяки - «товарищи».

С середины XVII в. кадровая политика все более активно формируется в новых условиях. Вводятся постоянные служебные должности в приказах и других государственных учреждениях. В среде служилых людей проводится специализация и группировка по отраслям управления - финансы, военное дело, дипломатия, делопроизводство и т.д.

Группа «приказных» или «служилых людей» таким образом, начинает эволюцию в направлении будущего чиновничества. Она постепенно превращалась в особый слой, который постоянно (профессионально) занимается государственной службой и концентрирует в своих руках управление важнейшими сферами жизни государства.

Особенности государственной кадровой политики в этот период проявлялись в том, что обычно при назначениях принимались в расчет три фактора:

- родословная («порода») кандидата,
- его чиновность (служебный титул)
- разрядность (предыдущие должности).

Существовали и предтечи чиновничества (служивый класс), и предтечи номенклатуры (разрядные списки).

В 1682 году кадровая политика начинает меняться. По представлению Комиссии под председательством Б. Голицына было отменено местничество. Эта мера разрушила прежнее, родовое, основание лестницы чинов, положила начало изменениям формы и механизмов кадровых процессов в органах государственной власти, породила к началу XVIII века новый тип служащих гос. учреждений - чиновничество.

К концу XVII - началу XVIII века и отраслевые, и местные органы власти в России представляли собой громоздкую и нестройную систему учреждений с нечеткими переплетенными функциями и параллелизмом в деятельности, несовершенным делопроизводством, волокитой и грубым произволом должностных лиц и, конечно, взяточничеством. Все это стимулировало административные реформы.

Они начались 24 января 1722 года. В этот день Указом Петра I был введен Закон под названием «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных...» Этот закон просуществовал до установления Советской власти и определял три рода государственной службы - военную, гражданскую и придворную.

На основании этого закона вводилась единая система чинов, их номенклатура и иерархия в каждом виде службы, создавались нормативные условия для стабилизации и воспроизводства кадровых процессов.

В общей сложности в четырнадцать классов Табели было включено 262 должности. Они подразделялись на три параллельные ряда чинов: военных, гражданских, придворных.



Государственные служащие подразделялись на две группы:

- ✓ табельные чиновники четырнадцати классов,
- ✓ государственные служащие, не включенные в список должностей Табели о рангах.

Вторая группа состояла из низших чиновников, не вошедших в структуру четырнадцати классов. Для них вводился институт «канцелярских служащих» в качестве начальной ступени государственной службы.

«Табель о рангах» стала нормативным актом, который подвел итог преобразованиям гос. аппарата и законодательно закрепил новый порядок прохождения гос. службы. В первой части «Табели о рангах» приводился перечень государственных должностей.

Дополнительно в «Табели о рангах» существовали еще и высшие почетные звания: статс-секретарь, член Государственного совета, сенатор. Чины присваивались и выборным деятелям органов самоуправления - предводителям дворянства, а позднее - городским головам и председателям земств. Иногда гражданские чиновники получали в виде особого отличия придворные чины.

Вторую часть Табели о рангах составляли так называемые «пункты», в которых содержалось объяснение этого документа, и законодательно устанавливались основные принципы государственной кадровой политики.

«Пункты» предусматривали порядок прохождения гражданской службы, при котором вакансии замещались путем продвижения по службе, а не со стороны. Для этого создавался резерв из молодых дворян, зачислявшихся в чин коллегии юнкеров и получавших в связи с этим 14-й ранг. Прием на гос. гражданскую службу осуществлялся в первую очередь из дворян, в которых абсолютная монархия видела свою основную социальную опору.

Вместе с тем в государственные учреждения принимались выходцы и из других сословий. Например, из среды духовенства, ученых, художников, купцов первой гильдии. На государственную службу принимались также лица, окончившие университеты и другие учебные заведения, граждане с ученой степенью.

Привлечению представителей других (недворянских) сословий на государственную службу способствовало положение уставов о том, что за получение первого классного чина XIV класса служащему жаловалось личное дворянство, а VIII класс иерархии гражданских служащих предоставлял права потомственного дворянства со всеми сословными привилегиями

На административные должности принимались лица с 16 лет. Право поступления имели лица, не ограниченные в правах по суду. Преимущество при поступлении на государственную службу в государственных учреждениях имели мужчины. Женщины допускались на государственную службу в учебные, финансовые, почтово-телеграфные и ряд других ведомств, причем на неклассные должности, а лишь на работу вспомогательно-обслуживающего характера. Формально считалось, что создание корпуса гос. служащих осуществлялось независимо от национальной принадлежности и верования.

Общий порядок чинопроизводства заключался в том, что при успешной службе и «доброй нравственности» служащие приобретали право на очередной чин за выслугу лет. Наряду с этим имелся ряд оснований для ускоренного продвижения :

- а) «высшее образование» и «ученая степень чиновника»;
- б) усердие и похвальное отправление службы;
- в) особые достоинства, выразившиеся в подвигах и отличиях.

При этом исключалось производство через чин или получение высшего чина, минуя низшие.

Прохождение службы завершалось отставкой. Каждый служащий имел право просить об отставке в любое время. В увольнении не могло быть отказано, кроме тех случаев, когда чиновники были обязаны прослужить в государственных учреждениях определенный срок. Вместе с тем положения и уставы о гражданской службе давали начальствующим лицам полномочия увольнять чиновников с работы и по собственной инициативе.

Причинами увольнения могли быть: несоответствие занимаемой должности, недобросовестное отношение к служебным обязанностям, преступления по службе, нарушение нравственных норм и другие.

Приобретая законодательную форму, кадровая политика обретала и ограничения, связанные с поступлением гражданина на госю службу и с осуществлением им своих должностных обязанностей.

С введением «Табели о рангах» завершился период стихийного становления и развития кадровой политики в органах государственной власти и начался новый исторический период ее регулируемого воспроизводства.



## *Особенности кадровой политики большевиков*

Концептуальные основы большевистской кадровой политики вытекали из марксистской идеи о диктатуре пролетариата, которая рассматривалась как власть, опирающаяся не на закон, не на выборы, а «непосредственно на вооруженную силу той или иной части населения» (Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 26.).

Ее ключевой задачей объявлялась «... самая беззаветная и самая беспощадная война нового класса... против буржуазии, сопротивление которой удесятрено ее свержением». Орудием борьбы и должно было выступить государство «диктатуры пролетариата» и его аппарат.

В управление предлагалось вовлечь большинство, затем «поголовно» всех трудящихся. Этому должны были способствовать простая структура власти, соединяющая воедино законодательные, исполнительные и контрольные функции, а также ликвидация традиционного чиновничества, комплектование аппарата управления на основе выборности и сменяемости в любое время.

По мере того, как ставка на «революционное творчество масс» в организации государственного управления терпела фиаско, становилось ясно, что народное самоуправление не может заменить профессиональный аппарат, а сама большевистская партия испытывает колоссальный дефицит квалифицированных управленческих кадров.

Не оправдались ожидания относительно принципиальной возможности быстрого перехода к самоуправлению. Напротив, предпринимаемые большевистской элитой меры по централизации социально-экономической жизни страны требовали резкого увеличения функций государственной службы.

Идея отказа от госслужбы оказалась утопичной. Уже через несколько месяцев после Октябрьской революции был взят курс на привлечение «буржуазных специалистов» в органы государственного и хозяйственного управления.

Как видно, обозначился критерий социального происхождения, только уже не дворянского, а пролетарского. Однако у пролетариев и крестьян не хватало специальных знаний и опыта в сфере государственного управления. Это заставляло субъект власти (большевистскую элиту) подходить к проблеме кадрового обеспечения государственной службы прагматически. Поэтому уже в первые послереволюционные годы сложился политический подход, который отражал противоречивость большевистской кадровой политики.

Поначалу большевистское руководство взяло курс на ликвидацию автономных структур гражданского общества и их экономической основы посредством национализации экономики и передачи прямых экономических функций в руки государства и его аппарата. Затем успешная борьба с политической оппозицией привела к монопольному владению органами государственной власти, что превратило политическую партию в государственную структуру, напрямую подчиняя ей деятельность гос. органов власти и организационных механизмов их кадрового обеспечения.

Сложилась уникальная модель однопартийного государства. Теперь для занятия постов в госаппарате и для продвижения по службе необходимо было согласие партийного органа. Подготовка, обсуждение и принятие кадровых решений носили секретный характер. До середины 50-х годов наряду с парторганами серьезные кадровые решения обязательно согласовывались и с органами госбезопасности, которые проверяли кандидатов на политически значимые должности с точки зрения их коммунистической надежности.

Широкое распространение получают такие механизмы реализации гос. кадровой политики, как ротация кадров - мобилизационные переброски и передвижки ответственных работников с одного участка на другой и выдвиженчество. Таким образом, уже в первое десятилетие Советской власти возникли новые каналы, открывшие путь к вершинам власти социальным низам. Утверждение института номенклатуры связывалось с курсом на «неуклонное усиление влияния партии в госаппарате». Благодаря механизму номенклатуры в середине 20-х годов удалось достаточно серьезно изменить состав руководящих кадров госаппарата и сформировать организационный механизм для интенсивных и масштабных кадровых манипуляций.



## *Сталинская кадровая революция*

В 20-е годы начал оформляться организационный механизм реализации нового политического курса. Его идеологической основой стал развернувшийся в 1926 году «штурм против бюрократизма». Особо подчеркивалась необходимость применения репрессий «как средства борьбы с бюрократизмом и волокитой»

Эти сталинские установки легли в основу развернувшейся в 1928-30-е годы интенсивных кадровых перемен, ускоренных начавшейся с 1928 года реальной трансформацией политики правящей элиты.

Подчеркивалась особая важность замены старых кадров новыми, «выросшими на фабриках и заводах на низовой советской работе», в том числе через массовое выдвиженчество.

Массовые чистки и выдвиженчество стали на рубеже 20-30-х годов главным инструментом реализации сталинской кадровой политики. Важно отметить, что обращение правящей элиты к выдвиженчеству и массовым чисткам как технологиям решения кадровых проблем отнюдь не означало умаление роли инструмента номенклатуры. Напротив, чистки и выдвиженчество дополняли действие номенклатурного механизма.

Решения о чистках были оформлены Постановлениями ЦИК и СНК СССР от 1 июля 1929 года «О чистке аппарата государственных органов, кооперативных и общественных организаций. К середине 1931 года через чистки прошли 2 млн. служащих (в 1927 году в государственном аппарате было занято 3 980 375 ч.). Из них около 11% были «вычищены». Причем в центральных учреждениях увольнялись в основном за «бюрократизм и волокиту», а на местах - за «искривление» классовой линии. Оценка гос. служащих проходила на открытых собраниях трудовых коллективов или при помощи «рабочих бригад», проверяющих деятельность государственных учреждений.

Массовые чистки подразумевали массовое выдвиженчество. Вместе с выдвиженчеством на вытеснение из аппарата гос. власти беспартийных специалистов была направлена в 1929-31 гг. кампания «соцсовместительства» и «рабочего шефства над госаппаратом».

Суть этого механизма кадровой политики состояла в том, что на гос. службу в качестве «соцсовместителей» направлялись рабочие «от станка». Им предоставлялась возможность изучать документы и принимать решения в рамках отведенных «должностей», а главное - контролировать работу специалистов, над которыми устанавливалось «шефство».

В стране была создана атмосфера нетерпимости, вражды, подозрительности. Массовые репрессии порождали и усиливали такие отрицательные качества, как вождизм, возвеличивание своей личности, некритическое восприятие реальных процессов, бюрократическое насилие, вседозволенность, подозрительность и страх. Культ подавил инициативу и самостоятельность кадров. Вокруг «вождей» формировались не лидеры, а исполнители, преданные не делу, а своему патрону.

Этот период характеризовался быстрым ростом партийного и гос. аппарата: с 1926 по 1939 год он увеличился в шесть раз. При этом лишь немного более половины высшего звена имели начальное образование, 6% имели законченное высшее образование. Кадровый корпус представлял собой слабообразованную касту преданных Сталину руководителей, которые обладали всей полнотой власти в стране.

В итоге сталинская кадровая политика привела к разделению партии на «секретарскую иерархию» и партийные массы и противопоставлению аппарата рядовым труженикам.

Фактически - к формированию коммунистической иерархической касты

## *Кадровая политика КПСС*

Очередной этап развития кадровой политики связан со смертью Сталина, и с приходом к власти Н.С. Хрущева. За два с половиной года после избрания на высший партийный пост Н.С. Хрущева высшее партийно-политическое руководство было обновлено на 35%. Началась политика омоложения кадрового корпуса, повышения личной ответственности руководителей всех рангов, искоренения на какое-то время парадности и шумихи. В целом базовые принципы, цели и ориентиры остались прежними.

Главные критерии продвижения по карьерной лестнице остались: личная преданность, конформизм, умение обеспечить выполнение плана. Социальную базу кадрового корпуса органов власти составляли специалисты сельского хозяйства, военно-технической интеллигенции и молодая комсомольская бюрократия.



Заняв ключевые места во властных структурах, постсталинская бюрократия озаботилась самосохранением и начала проводить политику «стабильности и сохранения кадров».

В этой политике парадоксально сочетались две противоположные тенденции: гипертрофированная стабилизация первых лиц (порой десятилетиями) уживалась с непрерывной заменой (кадровой чехардой) руководителей нижестоящего ранга, особенно на уровне первичного звена народного хозяйства.

Подолгу несменяемые руководители утрачивали вкус к новому, отгораживались от людей. Естественная их реакция - недоверие к подчиненным, особенно к тем из них, кто стремился к нововведениям. Отсюда - стремление избавиться от них. Начинается период так называемого «застоя», который связывается историками со временем брежневского правления.

Брежневский период выдвинул новое поколение кадров партийно-государственной власти. Оно формировалось из людей «незнатного» происхождения, получивших, как правило, техническое образование и соответствующее воспитание, а затем, быстро поднявшись по лестнице политической карьеры. Резко снижается уровень критического восприятия реальной действительности. Трезвый анализ положения дел подменяется шумным самовосхвалением.

Во властной структуре формировались руководящие кадры преимущественно с приспособленческой психологией. Они многократно воспроизводили, с одной стороны, нарастающую массу негативных явлений и проблем, с другой - лавину паллиативных решений и средств, имитирующих деловую активность. Расцветало очковтирательство.

Государственный аппарат, сформированный в условиях господства административно-командной системы и внеэкономических форм принуждения к труду оказался громоздким, малоподвижным, неукомплектованным, коррумпированным, что вызывало справедливое возмущение в народе.

Основными чертами советской правящей элиты того времени явились приверженность кабинетному стилю руководства и корпоративным интересам властвующей бюрократии. Элита привыкли к комфортабельности бесконфликтного политического пространства, авторитарного режима, к удобству закрытой системы кадровой работы». Кадровый корпус перерождился и вступал в противоречие с декларируемым типом власти.

Конец 80-х годов характеризуется приходом в органы власти кадров во главе с М.С. Горбачевым. Начались политические реформы, разрабатывалась новая концепция государственной власти, в структурах власти началась персонифицированная борьба нового со старым. Демократизация, гласность оказались разрушительными для административно - командной системы

Формируется номенклатура перестроечной формации. Это - люди менее идеологизированные с гуманитарным образованием, имеющие солидный опыт работы с людьми. Столкновение новых кадров со старыми привело к «войне политических элит», приведшей к развалу СССР.

Однако кадровые процессы в системе государственной власти стали мало управляемыми. В них господствовали стихийные механизмы социального воспроизводства, о чем наглядно свидетельствуют выборы в Советы 1989-1990 годов и первого Президента России.

Наступил тот момент, когда партийно-государственная модель государства пришла в противоречие со своей социальной природой, переродилась в своих кадрах и не смогла уже сама себя оздоровить и воспроизвести. Назрела очередная реформа власти в России.





Главная функция государственной службы современного государства - служить обществу, обеспечивать устойчивую связь государства и общества, государства и его граждан, в своей деятельности практически реализовывать демократические принципы, расширять условия для создания гражданского общества, мотивировать развитие его самоуправленческой деятельности средствами профессиональной управленческой работы, максимально делегировать функции управления общественным институтам и гражданам.

Принципами государственной гражданской службы согласно действующего законодательства являются:

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

- 4) профессионализм и компетентность гражданских служащих;
- 5) стабильность гражданской службы;
- 6) доступность информации о гражданской службе;
- 7) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 8) защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность



Рассмотрим подробнее ряд важнейших принципов:

**Принцип законности** :

1. Верховенства Конституции РФ, федеральных законов над иными правовыми актами;
2. Обязательности законных решений вышестоящих органов и должностных лиц;
3. Приоритета прав и свобод человека и гражданина; государственный служащий обязан строго соблюдать нормативные акты, права граждан, делать все необходимое для их реализации и защиты.



## Принцип демократизма:

- 1) Полное соответствие деятельности служащих интересам граждан, общества, государства. При возникновении конфликта личных и публичных интересов служащий обязан руководствоваться публичными;
- 2) Общедоступность государственной службы. Ст.32 Конституции РФ: "Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе".

Из правила общедоступности государственной службы есть ряд исключений, которые, не искажают, а, наоборот, подтверждают его ценность.

Общие ограничения связаны:

- с возрастом поступления на службу,
- совместной службой родственников,
- совместительством,
- применением такого уголовного наказания, как лишение права занимать должности.

Специальные ограничения обусловлены характером отдельных должностей. Сюда можно отнести установление более высокого возраста для занятия должности, предельного срока пребывания на ней, требование определенного стажа, образования, здоровья

## **Гласность в осуществлении государственной службы.**

Она связана с реализацией ст.29 Конституции РФ, закрепляющей право каждого свободно искать, получать информацию любым законным способом, гарантирующей свободу массовой информации; ст.42, провозглашающей право гражданина на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, с предусмотренными конституционными запретами вводить цензуру, скрывать факты, и обстоятельства, создающие угрозу для жизни и здоровья людей.

Гласность должна быть и в отношениях с различными организациями, и в рамках самого государственного аппарата. В законодательстве закреплено право служащих получать информацию, необходимую для работы, знакомиться с личными делами и т.д.

## **Разделение ветвей власти**

Разделение государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную - важнейшее проявление демократизма всей государственной деятельности, всего государственного механизма.

Разделение властей создает условия для повышения эффективности работы государственных служащих и усиления защиты их прав.



Мировой опыт показывает, что в любом демократическом обществе происходят столкновения интересов различных социальных групп, партий, движений и других общественных образований. Следовательно, необходима независимая государственная служба, которая отражала бы интересы общества, государства и в то же время стремилась бы к справедливому и взвешенному учету интересов различных социальных групп и партий.

Выполнение такой задачи под силу только высокопрофессиональному государственному аппарату. Каждый гражданин должен иметь уверенность в том, что государственная служба никогда не поставит групповые или чьи-то собственные интересы выше общественных.

Государственная служба призвана обеспечить решение основных задач государства, каковыми являются:

- внешняя и внутренняя безопасность государства, решение вопросов коммуникаций (связи, транспорта), развития науки, образования, здравоохранения;
- в социальной сфере - проблемы занятости, стабилизация экономики, финансов, бюджета и жизненного уровня населения в условиях перехода к рыночным отношениям;
- защитная роль - защита информации, природы и окружающей среды, безопасность ядерных реакторов, крупных военно-химических производств и т.д.

В современном обществе развиваются одновременно две тенденции:

- I. экономика стремится к свободному, регулируемому только рыночными механизмами развитию.
- II. растут ожидания по отношению к государству и его аппарату, который призван, используя определенные регулирующие механизмы, поддерживать состояние равновесия сложнейший общественный организм, заботиться о стабильности системы денежного обращения, обеспечивать условия для роста экономики, а также участвовать в перспективном развитии, направленном в будущее.

Через государственную службу для граждан осуществляется деятельность государства. Специфический статус профессионального чиновника призван обеспечивать постоянную готовность и дееспособность системы государственного управления по отношению к гражданам.

В профессиональности чиновничества – база стабильности системы государственного управления.

Институт государственной службы должен играть роль стабилизирующего фактора, сохраняющего баланс в жизни государства, в ходе борьбы различных политических сил и групп интересов.



Приоритетными направлениями формирования кадрового состава гражданской службы являются:

1. профессиональная подготовка, переподготовка, повышение квалификации и стажировка в соответствии с программами профессионального развития гражданских служащих;
2. содействие должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе;
3. ротация гражданских служащих;
4. формирование кадрового резерва на конкурсной основе и его эффективное использование;
5. оценка результатов профессиональной служебной деятельности через аттестацию или квалификационный экзамен;
6. применение современных кадровых технологий при поступлении на гражданскую службу и ее прохождении.

Основанием для направления гражданского служащего на профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку являются:

1. назначение на иную должность в порядке должностного роста на конкурсной основе;
2. включение в кадровый резерв на конкурсной основе;
3. результаты аттестации.

Повышение квалификации гражданского служащего осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в три года.

Стажировка осуществляется непосредственно в государственных органах и иных организациях

Кадровый резерв на гражданской службе формируется для замещения:

- 1) вакантной должности в государственном органе в порядке должностного роста гражданского служащего;
- 2) вакантной должности гражданской службы в другом государственном органе в порядке должностного роста гражданского служащего;
- 3) должности гражданской службы, назначение на которую и освобождение от которой гражданского служащего осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации.



# Федеральный резерв управленческих кадров





Федеральный резерв управленческих кадров состоит из трех уровней:

- высший уровень резерва — руководящий состав государственных органов федерального и регионального уровней, а также государственных корпораций и организаций;
- базовый уровень резерва — руководители среднего уровня государственных органов федерального и регионального уровней, а также государственных корпораций и организаций;
- перспективный уровень резерва — государственные гражданские служащие, а также сотрудники государственных корпораций и организаций в возрасте до 35 лет.

По состоянию на 26 декабря 2016 года количество лиц, включенных в федеральный резерв управленческих кадров, составляет 2002 человека:

- 398 резервистов в высшем уровне резерва
- 709 резервистов в базовом уровне резерва
- 895 резервистов в перспективном уровне резерва

