

61. 33-12, 355 - А

**Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации**

на правах рукописи

Востриков Павел Петрович

**Организационно-правовые проблемы
подготовки, переподготовки и повышения
квалификации государственных служащих**

Специальность 12.00.02

Конституционное право; государственное управление;
административное право; муниципальное право

**Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Л. Восин

Научный руководитель:
кандидат экономических наук,
доцент Казанцев Н.М.

Москва-1998

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Государственный служащий: понятие, требования.....	11
1.1. Понятие и признаки государственного служащего.....	11
1.2. Квалификационные требования к государственным служащим, их правовое закрепление.....	50
Глава 2. Правовое регулирование и организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.	82
2.1. Механизм правового регулирования общественных отношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих.	82
2.2. Организация и управление системой подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.	125
Заключение.	182
Библиографический список использованных источников и литературы	190

Введение

Актуальность темы исследования. Современная Россия переживает этап глубоких экономических, политических и социальных реформ. Чрезвычайная сложность, противоречивость и многоплановость происходящих процессов общественного развития требуют радикального изменения форм и методов государственного воздействия на различные сферы жизни общества. Это, в свою очередь, объективно определяет возрастание требований к государственным служащим, так как судьба любых преобразований во многом зависит от уровня их профессиональной подготовки, квалификации, умения принимать рациональные и эффективные управленческие решения в условиях быстро меняющейся общественной ситуации.

Многие государственные служащие оказались недостаточно подготовленными для работы в современных условиях, так как их знания, умения и навыки сформировались в иной общественной среде, требовавшей иных общекультурных, профессиональных и личностных качеств. Утвердившийся ранее стереотип поведения и профессиональной деятельности во многом является тормозом для проведения реформ.

Образовавшийся дефицит компетентных кадров выдвинул на первый план проблему создания корпуса государственных служащих, обладающих современными научными знаниями, умениями и навыками и профессионально подготовленных к осуществлению целей и функций государства в своей практической деятельности. Решение столь сложной задачи невозможно без эффективной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Создание и организация работы такой системы - дело трудное и длительное, однако крайне важное и необходимое. Следовательно, это направление должно быть приоритетным в государственной кадровой политике. Новая система должна стать одним из путей повышения эффективности государственного управления обществен-

ными процессами, становления гражданского общества и формирования правового государства. Однако эта система, во-первых, еще не выстроена, а во-вторых, не имеет пока необходимой нормативно-правовой основы.

Право, являясь инструментом регулирования общественных отношений, обеспечивает присущими ему средствами решение задач, стоящих перед обществом и государством. Сегодня отсутствует единая система норм, позволяющих полно регламентировать процесс подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих в неразрывной связи с продвижением их по службе, осуществлением мер социальной защиты, стимулированием повышения уровня профессионального образования и квалификации. Отсутствие Кодекса государственной службы Российской Федерации отрицательно сказывается на качестве реализации государственными служащими законов, осуществления ими целей и функций государства. Поэтому юридическая наука призвана исследовать актуальные теоретические проблемы, связанные с подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации государственных служащих, формированием корпуса современных кадров государственной службы.

Состояние научной разработанности темы. Отечественные ученые внесли значительный вклад в исследование вопросов подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Однако в большинстве работ советских ученых- юристов эти проблемы анализировались с позиций трудового права. В исследованиях В.С. Андреева, В.Н. Артемовой, Ю.П. Орловского, А.Е. Пашерстника, А.С. Пашкова, В.П. Проскурина, Д.А. Сафиной, Л.В. Сухаревой, В.Ф.Трошина и некоторых других решались проблемы, связанные с регламентацией и осуществлением права рабочих и служащих на профессиональную подготовку и повышение квалификации, права на труд и права на образование, правового положения лиц, совмещающих работу с обучением.

В рамках науки административного права и государственного управления вопросы подготовки и повышения квалификации государственных служащих исследовались в связи с рассмотрением более широкого круга проблем совершенствования государственного управления, государственной службы, совершенствования работы с кадрами. Прежде всего отметим работы Г.В. Атаманчука, И.Л. Бачило, К.С. Бельского, В.Г. Вишнякова, Н.И. Глазуновой, Н.М. Казанцева, Л.М. Колодкина, Б.М. Лазарева, В.М. Манохина, А.Ф. Ноздрачева, Д.М. Овсянко, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова. Специальных работ, посвященных анализу названной проблемы, практически не было, за исключением монографии Ю.А. Розенбаума.¹ В целом в постсоветской административно-правовой науке организационно-правовые проблемы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих должным образом не исследовались. В настоящее время фактически нет научных работ монографического характера, в которых бы всесторонне анализировался названный круг вопросов. Вместе с тем необходимость повышения уровня образования, профессиональной подготовки и квалификации государственных служащих, четкого определения требований, которым они должны соответствовать, потребность в расширении и совершенствовании правового регулирования отношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих требуют их специального глубокого изучения и обобщения. Все это и предопределило выбор темы диссертационного исследования.

Целью диссертационного исследования является комплексное, системное изучение теоретических и практических проблем правового регулирования и организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, выработка рекомендаций по повышению эффективности правового регулирования соответствующих общественных

¹ Розенбаум Ю.А. Подготовка управленческих кадров. М., 1981.

отношений и совершенствованию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Для достижения намеченной цели автором решались следующие исследовательские задачи:

- установить правовую природу института подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;

- проанализировать квалификационные требования к государственным служащим, оценить степень их влияния на направления и содержание подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;

- исследовать механизм правового регулирования общественных отношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих;

- провести анализ организации и управления системой подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и выработать практические рекомендации по ее совершенствованию;

- обосновать необходимость принятия нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих.

Объектом исследования является правовой институт подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Предмет исследования составляют общественные отношения, складывающиеся при реализации процедур подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Методологическую основу исследования составляет диалектико-материалистический метод научного познания объективной действительности, а также основанные на нем общенаучные и частнонаучные методы, прежде всего системный, социологический, статистический, сравнительно-правовой,

конкретно- исторический, формально- юридический, основные общелогические методы познания (анализ, синтез, индукция, дедукция).

Теоретическую основу исследования составляют труды отечественных ученых- юристов, изучавших проблемы государственного управления, государственной службы, административного права, теории права и государства, таких как: С.С. Алексеев, А.П. Алехин, А.А. Анисимов, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, К.С. Бельский, В.Г. Вишняков, В.А. Воробьев, Б.Н. Габричидзе, Н.И. Глазунова, В.И. Гойман, Н.М. Казанцев, Ю.М. Козлов, Л.М. Колодкин, А.П. Коренев, А.М. Куренной, Б.М. Лазарев, В.В. Лазарев, Б.Д. Лебин, В.М. Манохин, А.Ф. Ноздрачев, Д.М. Овсянко, И.Н. Пахомов, Г.И. Петров, М.Н. Перфильев, Н.П. Поборчая, М.С. Почиталин, Ю.А. Розенбаум, Л.А. Сергиенко, Ю.Н. Старилов, С.С. Студеникин, Ю.А. Тихомиров, Н.И. Фаянс, Ц.А. Ямпольская.

В ходе работы над диссертацией автором были изучены труды зарубежных ученых- административистов: Г. Брэбана, Р. Драго, Е. Старосьцяк. Кроме того, автор обращался к работам дореволюционных российских юристов: В.П. Безобразова, А.Д. Градовского, В.А. Евреинова, В.В. Ивановского, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского.

Комплексность предмета исследования обусловила использование трудов не только по юридическим наукам, но и по теории управления, истории, социологии, психологии.

Нормативную основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, законодательные и иные нормативные правовые акты.

Эмпирическую основу исследования составляют опубликованные в научных изданиях и средствах массовой информации статистические данные и результаты социологических исследований, материалы и наблюдения, полученные диссертантом в ходе четырехлетней преподавательской деятельности в Волго- Вятской академии государственной службы, аналитические записки, данные исследований в рамках проекта "Технологии повыше-

ния профессионализма государственных служащих", осуществленных в Волго-Вятской академии государственной службы в 1996-1997г.г. под руководством профессора В.А. Мальцева.

Научная новизна исследования состоит в том, что в нем впервые в современной административно-правовой науке предпринята попытка комплексного, системного исследования проблем правового регулирования общественных отношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих, организации и управления системой подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

На защиту выносятся следующие положения, выводы и рекомендации, содержащие элементы новизны:

- обоснована правовая природа института подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих как комплексного правового института; установлено, что большая часть отношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих является управленческими, носит административно-правовой характер и регулируется нормами административного права, а также нормами трудового и финансового права;

- обоснован вывод о том, что общие требования, предъявляемые к поступающим на государственную службу, относятся исключительно к уровню профессионального образования и квалификации, стажу работы по специальности и стажу государственной службы, а также уровню знаний Конституции и законодательства и тем самым реализуют конституционный принцип равного доступа граждан к государственной службе; установлено, что квалификационные требования к государственным служащим зависят от места, занимаемого государственным органом в системе государственного аппарата, а также характера исполняемых ими по должности полномочий; выявлено, что квалификационные требования по государственной должно-

сти государственной службы определяют во многом направления и содержание подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;

- определены цели, задачи и принципы организации и функционирования системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих; показано фундаментальное значение юридического образования для квалификации государственного служащего в демократическом правовом государстве; установлен факт недостаточности юристов в государственном аппарате; определено, что профессиональная структура состава государственных служащих продолжает тенденции подготовки специалистов в 70-80-е годы;

- установлено несоответствие правовых статусов научно-педагогических кадров учреждений системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и лиц, проходящих обучение в учреждениях данной системы, и выдвинуто предложение о распространении действия законодательства о государственной службе на научно-педагогический состав учебных учреждений государственной службы;

- выдвинуто предложение о необходимости включения в разрабатываемый проект Кодекса государственной службы Российской Федерации главы "Профессиональное образование государственных служащих", а также предложение о подготовке и принятии Стандарта правового описания государственной должности государственной службы и разработке на его основе Паспорта каждой государственной должности государственной службы; предложено внести изменения в государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по специальности "государственное и муниципальное управление";

- выдвинуто и аргументировано предложение о создании федерального органа исполнительной власти по делам государственной службы, в

функциональном подчинении которого должны находиться службы кадров государственных органов.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что изложенные в диссертации выводы и рекомендации могут быть использованы при совершенствовании действующего законодательства, а также при разработке новых нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере государственной службы. Материалы диссертации могут быть использованы в процессе преподавания курсов административного права, государственного управления, государственной службы, других юридических и гуманитарных дисциплин.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования отражены в публикациях автора, излагались на научно-практических конференциях, обсуждались на проблемных группах и заседаниях кафедры государственного управления и правового обеспечения государственной службы Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права Волго-Вятской академии государственной службы, использовались в процессе преподавательской деятельности диссертанта. Кроме того, автор принимал участие в разработке учебных планов и программ профессиональной переподготовки по направлениям "Правовое обеспечение государственного и муниципального управления" и "Менеджмент" в Нижегородском филиале Академии государственного и муниципального управления, а также в процессе чтения лекций и проведения семинарских занятий по курсам "Теория государства и права", "Административное право", "Государственное управление".

Структура диссертации определяется её объектом, целями и задачами исследования и включает в себя введение, две главы (в каждой по два параграфа), заключение, библиографический список использованных источников и литературы.

Глава 1

Государственный служащий: понятие, требования

1.1. Понятие и признаки государственного служащего

Современный этап развития большинства государств характеризуется тем, что государственная служба пришла в такое состояние, что ее роль, уровень и объемы во всем мире выросли и продолжают расти, что, в свою очередь, сопровождается значительным увеличением числа государственных служащих. Эта тенденция начала проявляться с самого момента выделения государственной службы как особого вида деятельности и стала очевидной в XX веке, особенно во второй его половине, что связано, в первую очередь, с изменением роли государства в управлении общественными процессами, и, в частности, с усилением его регулирующего воздействия в экономической и социальной сферах. Эта тенденция намечает и определяет перспективы развития института государственной службы в дальнейшем.

Государственная служба органически связана с государством, его местом и ролью в жизни общества. Она принадлежит к основным социально-правовым институтам, обслуживающим объективные потребности человека, общества и государства. Как отмечалось в ходе дискуссии на XII Международном конгрессе по обучению высших административных кадров (г. Москва, 29 ноября - 4 декабря 1993 г.), государственная служба обоснованно рассматривается в европейских странах как важнейший источник и инструмент профессионального решения многих общественных и государственных проблем.¹

В деятельности государственных служащих находят свое реальное воплощение задачи и функции государства. С известной долей условности

¹ См.: Атаманчук Г.В., Казанцев Н.М. Базовые аспекты концепции государственной службы Российской Федерации // Ежегодник '95: Государственная служба России. М., 1996. С. 61.

можно сказать, что именно государственные служащие олицетворяют собой государство, так как в своей практической деятельности осуществляют его задачи и функции. От них в значительной степени зависят ход реформ, их необратимость, качество государственного управляющего воздействия на общественные процессы.

Для правильного понимания места и роли государственных служащих в современном обществе и выработки адекватной стратегии и тактики их профессиональной подготовки необходимо, в первую очередь, уяснить современное понимание сущности государственной службы и ее отличие от других видов деятельности и, во-вторых, определить современное понятие государственного служащего.

До недавнего времени в теории административного права под государственной службой понималось выполнение служащими государственных организаций (государственных органов, учреждений, предприятий и т.д.) трудовой деятельности, предусмотренной занимаемыми должностями, направленной на осуществление задач и функций государства и оплачиваемой им. При этом государственными служащими считались все служащие, работающие в любой организации, а не только в государственных органах.

Длительное время понятия "служащий" и "государственный служащий" практически мало различались по содержанию и должным образом не исследовались в науке. В условиях советского общества говорили о двух видах службы - о службе в общественных организациях и службе в государственных организациях.¹

В повседневной жизни никто и не пытался выяснить различия между двумя понятиями "служащий" и "государственный служащий". Однако, начиная с 50^х годов, в литературе предпринималось много попыток охарактеризовать понятие "государственный служащий". Так, Н.П. Поборчая опреде-

¹ Советское административное право. Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 291.

ляла понятие государственного служащего следующим образом: "Советскими государственными служащими называются лица, выполняющие временно или постоянно, по выборам или по назначению, в органе государственной власти, государственном учреждении или предприятии оплачиваемую работу в интересах всего советского народа и направленную на организацию и обслуживание деятельности органа власти, предприятия или учреждения".¹ Здесь главным критерием выделения государственных служащих является выполняемая ими работа, направленная на организацию и обслуживание деятельности государственного органа, предприятия или учреждения.

Аналогичное определение было дано М. С. Почиталиным. Под государственным служащим он понимал лицо, которое "постоянно или временно, по назначению или по выбору занимает должность в госаппарате, выполняя за определенное вознаграждение государственные служебные обязанности".² В данной формулировке главным отличительным признаком госслужащего выступает занимаемая им должность. Характерной особенностью этого определения является то, что в понятие государственного служащего М.С. Почиталиным включаются только служащие государственного аппарата, что соответствует современному подходу к определению этого понятия.

Н.И. Фаянс при характеристике понятия "государственный служащий" подробно рассматривает отдельные признаки понятия "состоять на государственной службе" и в числе таковых называет следующие: 1) состоять на государственной службе - это значит работать в государственном учреждении или предприятии; 2) состоять на государственной службе - это значит занимать определенную должность в государственном учреждении или предприятии; 3) состоять на государственной службе - это значит получать

¹ Поборчая Н. П. Советская государственная служба. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Л., 1952. С. 5.

² Почиталин М. С. Основные вопросы советской государственной службы. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1955. С. 4.

определенное вознаграждение (заработную плату) за выполняемую работу.

На основе анализа перечисленных признаков Н.И. Фаянс дает следующее определение государственного служащего: "Советскими государственными служащими являются лица, занимающие по выбору или по назначению, постоянно или временно должности в государственных учреждениях или предприятиях и получающие вознаграждение (заработную плату) за свой труд, состоящий в организации и непосредственном осуществлении функций социалистического государства".¹

В.А. Власов и С.С. Студеникин при определении понятия государственного служащего в качестве главного критерия рассматривали исполнение работником служебных обязанностей. Государственным служащим, по их мнению, является лицо, выполняющее непосредственно или в качестве вспомогательного работника, постоянно или временно, за вознаграждение служебные обязанности (государственные функции) в аппарате государственной администрации (государственном аппарате).²

В 60^е годы нашего века к исследованию проблем государственной службы обратился И.Н. Пахомов. Автор, уделив значительное внимание критическому обзору имеющейся литературы по данному вопросу, приходит к выводу, что "советским государственным служащим называется лицо, которое работает в государственном аппарате, подконтрольном Советам депутатов трудящихся и осуществляет в пределах своей компетенции деятельность, направленную на организацию и выполнение государственного руководства соответствующими сферами общественной жизни".³ Причем, эта деятельность государственных служащих, отмечается далее в работе, выражается по-разному: в форме государственно-властных предписаний,

¹ Фаянс Н. И. Советская государственная служба на современном этапе. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1955. С. 8.

² См.: Власов В. А., Студеникин С. С. Советское административное право. М., 1959. С. 107.

³ Пахомов И. Н. Основные вопросы государственной службы в советском административном праве. Автореф. дисс. докт. юрид. наук. М., 1964. С. 7.

юрисдикционных, надзорных и контрольных действий, организационно-технических и оперативно-вспомогательных мероприятий, являющихся необходимыми элементами государственного руководства, непосредственно связанными с осуществлением государственной власти. Все эти формы органически связаны и являются конкретизацией государственного руководства социальными и экономическими процессами применительно к конкретным сферам общественной жизни и объектам руководства.¹

И.Н. Пахомов особо подчеркивает, что деятельность государственного служащего всегда связана с целью осуществления государственного руководства (реализации государственной власти) и ее нельзя смешивать с осуществлением производства и некоторых социально-культурных функций.²

Рассматривая далее отличительные черты государственного служащего и служащего общественных организаций, И.Н. Пахомов подчеркивает, что "государственный служащий выполняет работу, связанную с осуществлением государственной власти, состоящей в совокупности действий, требуемых государством в целях организации и выполнения государственного руководства отдельными сферами хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства".³ Главным критерием выделения госслужащих, по мнению И.Н. Пахомова, является выполнение ими работы, связанной с осуществлением государственной власти, а подобного рода деятельностью заняты только лица, занимающие должности в государственных органах.

Таким образом, краткий анализ высказанных в 50^е - 60^е годы точек зрения по вопросу определения понятия государственного служащего позволяет сделать вывод, что в ходе научного обсуждения этой проблемы сформировалось два основных подхода.

¹ Пахомов И. Н. Основные вопросы государственной службы в советском административном праве. Автореф. дисс. докт. юрид. наук. М., 1964. С. 7.

² Там же.

³ Там же С. 8.

Одни авторы (Н.П. Поборчая, Н.И. Фаянс и др.) сформулировали "широкое" понимание государственного служащего как лица, осуществляющего государственные функции не только в государственных органах, но и в иных государственных организациях (государственных учреждениях и предприятиях, а также в других государственных организациях).

Другие исследователи, среди которых можно отметить М.С. Почиталина и И.Н. Пахомова, сформулировали в своих работах "узкое" понимание государственной службы и государственного служащего как лица, осуществляющего функции государства только в государственных органах. В целом можно отметить, что в итоге господствующей стала первая точка зрения, и в советской административно-правовой науке утвердилось широкое понимание государственной службы и государственного служащего, что нашло отражение в большинстве учебников по административному праву.¹ Легальное же определение этого понятия в советском административном законодательстве так и не было дано, так как государственная служба в СССР находилась вне сферы правового регулирования, за исключением некоторых отдельных видов государственной службы (военной, службы в органах внутренних дел и некоторых других).

С принятием Федерального закона от 31 июля 1995 года "Об основах государственной службы Российской Федерации" получили законодательное закрепление определения государственной службы и государственного служащего. В соответствии со ст. 2 названного закона под государственной службой понимается "профессиональная деятельность по обеспечению ис-

¹ См.: Советское административное право. Учебник для юридич. школ. М., 1958; Советское административное право. Учебник для вузов / Отв. ред. А.Е.Лунев. М., 1960; Советское административное право: Общая часть / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 1962; Советское административное право. Учебник для юридич. школ / Под ред. М.И.Еропкина. М., 1964; Советское административное право. Учебник / Под ред. А.Е. Лулева. М., 1967; Советское административное право. Учебник / Под ред. А.Е. Лулева. М., 1970; Советское административное право. Общая и особенная части. М., 1973.; Советское административное право. Учебник / Под ред. В.М. Манохина. М., 1977; Советское административное право: Методы и формы государственного управления. М., 1977; Советское административное право. Государственное управление и административное право. М., 1978; Советское административное право. Учебник / Под ред. Ю.М.Козлова. М., 1985; Советское административное право. Учебник / Под ред. А.П. Коренева. М., 1986; Советское административное право. Учебник / Под ред. П.Т.Василенкова. М., 1990.

полнения полномочий государственных органов". При этом к государственной службе в трактовке федерального закона относится только исполнение должностных обязанностей лицами, замещающими государственные должности строго определенных категорий, которые установлены в самом законе.

Оценивая в целом положительно стремление российского законодателя осуществить правовое регулирование государственной службы, вместе с тем нельзя не отметить, что оно по-прежнему, как и в годы советской власти, ведется в основном с позиций трудового права, с использованием терминов и методики по вопросам труда. Вместо отнесения государственной службы к публично-правовой сфере делаются попытки сохранить ее в рамках частного права либо создать некий симбиоз, что нашло отражение в законе об основах госслужбы. При этом игнорируется сущностное понимание государственной службы как служения государству в целом, а не отдельным государственным органам или их руководителям.¹ Где бы и в каком бы государственном органе ни служил государственный служащий, он становится таковым лишь потому, что свои усилия направляет на практическую реализацию целей и функций государства.

Еще дореволюционными русскими учеными-юристами было многое сделано для углубления понимания содержания государственной службы, определения места и социального назначения этого института. Например, Н. Нелидов рассматривал государственную службу как совокупность отношений, возникающих между государством и лицами, которые являются его служащими и проводят в жизнь волю государства. Посредством института государственной службы государственные органы выполняют возложенные на них функции в соответствующих сферах общественной жизни.²

¹ См.: Атаманчук Г.В., Казанцев Н.М. Базовые аспекты концепции государственной службы Российской Федерации // Ежегодник '95: Государственная служба России. М., 1996. С. 62 - 63.

² См.: Нелидов Н. Юридические и политические основания государственной службы. Ярославль, 1874. С. 136-137.

В трактовке А Яновского государственная служба представлялась как отношение к государству лиц, которым поручалось исполнение государственной должности, то есть обязанности постоянной деятельности по достижению определенных целей государства, для чего служащие наделялись необходимыми полномочиями и правами.¹

Широкое признание в России в начале XX века получило определение государственной службы, данное известным юристом профессором Н.М. Коркуновым. Он характеризовал государственную службу как "особое публично-правовое отношение служащих к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной задачи государственной деятельности".²

Выделение государственной службы из других видов человеческой деятельности определяется тем, что она связана с формированием и реализацией государственной власти. Издавна "служба" понималась как отношение, связь долга, верности, преданности, готовности исполнить дело, оказать услугу, защитить интересы и т.д. Служба заключается в духовной общности того, кому служат, и того, кто служит, в их совместной принадлежности какому-либо большому и важному для них идеалу или интересу. Поэтому служба не имеет сугубо материальных измерений, как то: время службы или количество произведенных продуктов. непонимание этого имеет своим результатом сведение службы к договору частного - правового характера, стороны которого ищут свою выгоду и могут в любое время отказаться от службы по каким-либо причинам. До тех пор, пока в государственных органах будут сохраняться отношения трудового найма, государственная служба как публичный социально - правовой институт не будет сформирована и не сможет

¹ См.: Яновский А. Государственная служба // Энциклопедический словарь. Т. 9. Изд. Брокгауз Ф.А., Эфрон И.А. 1893. С. 392.

² Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т.1. СПб., 1914. С. 400-401.

выполнять свои задачи и функции.

С этой точки зрения представляется неполным и неточным определение государственной службы, содержащееся в ч. 1 ст. 2 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации", как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

В приведенной дефиниции государственная служба определяется как "профессиональная деятельность" и тем самым игнорируется тот факт, что понятие "профессиональная деятельность" раскрывает ее трудовой характер и мало связано с сущностным пониманием службы как отношений долга, обязанности, верности. Трудовой характер закрепленного в законе об основах госслужбы понимания государственной службы подтверждается и тем, что в ч. 3 ст. 4 устанавливается, что "на государственных служащих распространяется действие законодательства о труде с особенностями, предусмотренными настоящим федеральным законом".

В соответствии с рассматриваемым законом профессиональная деятельность на государственной службе сводится к обеспечению полномочий государственных органов, что фактически означает выполнение вспомогательной, обслуживающей профессиональной деятельности. А из этого напрашивается вывод о том, что реализация полномочий государственных органов не является предназначением государственной службы. Подобное сужение функций государственной службы лишает ее всякого смысла, разрушает ее "каркас".

И наконец, ни в определении государственной службы, ни вообще в тексте Федерального закона об основах госслужбы не содержится слово "государство", ничего не говорится о его целях и функциях, во имя которых и существует государственная служба. Именно цели государства, закрепленные в проводимой им государственной политике, являются объединяющим и направляющим началом в деятельности государственных органов.

Лишь в этом случае вырисовывается цепь явлений, которая будет иметь своим результатом то, что полномочия государственного органа будут соответствовать его функциям, а те, в свою очередь, - целям и функциям государства. Общество должно знать, во имя чего и для чего государственные органы исполняют свои полномочия и каков результат этого, то есть воплощаются ли в жизнь конституционно провозглашенные цели и функции государства.

В связи с вышеизложенным представляет интерес определение государственной службы, данное Г.В. Атаманчуком. "Государственная служба представляет собой практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения государственных должностей, учрежденных в государственных органах"¹.

В приведенном определении наиболее четко и последовательно выражена органическая взаимосвязь трех элементов: государства, государственного органа и государственной должности, а также логика правовых связей между ними. Подчеркивается направленность лица, находящаяся на государственной должности в государственном органе, на осуществление функций и достижение целей государства. Указание на институт исполнения государственных должностей означает, что речь идет об использовании полномочий для реализации установленных функций государственного органа, решения общественных проблем, регулирования поведения и деятельности людей, обслуживания их интересов. Словами "государственные должности, учрежденные в государственном органе" подчеркивается зависимость государственной должности от государственного органа, первичность последнего и ориентация государственной деятельности на реализацию его компетенции.

Рассматриваемое определение акцентирует внимание на том, что осуществление функций и достижение целей государства есть дело граждан и

¹ Атаманчук Г.В. Конституционные основы государственной службы и кадровой политики. М., 1997. С.11 - 12.

оно носит практический и профессиональный (постоянно и за плату) характер. В этом выражается взаимосвязь государственной службы и государственного управления, суть которого состоит в практическом, целенаправленном, организующем и регулирующем воздействии государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования.¹

Следовательно, истинным предназначением государственной службы является не только и не столько обеспечение исполнения полномочий государственных органов, сколько исполнение их (этих полномочий) таким образом, чтобы в полном объеме осуществлялись сущность и социальное назначение государства, призванного обслуживать потребности и интересы своих граждан.

Государственная служба выступает в качестве публичного социально-правового института. Это есть сфера публичного, в котором на первом месте стоит общественный интерес, а не частного, в котором доминирует личный интерес.

Государственная служба как социально-правовой институт состоит из двух крупных элементов: а) из системы правовых, организационных и процессуальных институтов (норм, правил, стандартов, процедур, требований), определяющих порядок формирования и реализации целей и функций государства и осуществления государственной власти (правовая составная); б) из граждан, профессионально подготовленных и практически участвующих во властеотношениях, государственном управлении общественными процессами (социальная составная).² Такое единство двух элементов придает государственной службе качество публичного социально-правового института, который занимает особое, самостоятельное место среди государственных, общественных и правовых институтов.

¹ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 1997. С. 38.

² Атаманчук Г.В. Конституционные основы государственной службы и кадровой политики. М., 1997. С.11.

Далее обратимся к анализу понятия и характеристике основных признаков государственного служащего.

Статья 3 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" содержит законодательное определение государственного служащего, под которым понимается гражданин Российской Федерации, исполняющий в порядке, установленном федеральным законом, обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. Таким образом, законодатель пошел по пути закрепления "узкого" подхода в понимании государственной службы и государственного служащего. Поэтому представляется неоправданным после вступления в действие Федерального закона об основах госслужбы включать в понятие государственных служащих также лиц, занимающих должности на государственных предприятиях, в государственных учреждениях и иных государственных организациях.¹

Характеризуя понятие государственного служащего, представляется возможным и необходимым определить его отличительные признаки.

В.М. Манохин выделяет три основных качества, признака государственного служащего: 1) он действует при исполнении своих служебных полномочий по поручению и от имени государства; 2) он занимает государственную должность, учрежденную государством; 3) оплата труда госслужащего осуществляется по нормам и формам, установленным государством.² В другой своей работе профессор В.М. Манохин приводит перечень элементов, характеризующих правовой статус государственного служащего: 1) государственный служащий - это гражданин Российской Федерации; 2) госу-

¹ См.: Корнев А. П. Административное право России. Учебник для вузов. Ч. I. М., 1996. С. 107.

² См.: В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин, З. А. Багишев. Российское административное право. М., 1996. С. 112.

дарственный служащий замещает государственную должность государственной службы; 3) служебные обязанности государственный служащий исполняет в порядке, установленном федеральным законом; 4) труд государственного служащего оплачивается государством из бюджетных средств - федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.¹

Далее В.М. Манохин отмечает, что из всех указанных элементов, составляющих основы правового статуса государственного служащего, отличительными, т.е. характерными только для государственного служащего, являются два: государственная должность государственной службы и источник финансирования - государственные средства, притом бюджетные. Два других, не менее существенных элемента в статусе государственного служащего, дополняют первые два и лишь в совокупности с ними составляют основу правового статуса государственного служащего. Но они, по мнению автора, характерны для служащих и других видов службы, помимо государственной.²

Приведенное утверждение является не вполне убедительным, поскольку требование наличия гражданства Российской Федерации распространяется не на всех служащих. К примеру, на служащих негосударственных предприятий, учреждений, организаций данное требование не распространяется. То же относится и к другому признаку - выполнение обязанностей осуществляется в установленном законом порядке. Только осуществление обязанностей по государственной должности государственной службы получило, наконец, правовое регулирование. Другие виды службы, в отсутствие закона об основах службы, который бы регламентировал основные вопросы службы независимо от ее вида, не имеют четкой правовой регламентации.

¹ См.: В. М. Манохин. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 159 – 160.

² См.: В. М. Манохин. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 160.

А.П. Алехин, исходя из анализа определения государственного служащего, содержащегося в федеральном законе об основах госслужбы, к числу отличительных признаков госслужащего относит следующие: 1) государственный служащий - это гражданин Российской Федерации; 2) он замещает государственную должность в государственном органе; 3) он замещает в таком органе государственную должность государственной службы; 4) он выполняет обязанности, определяемые данной должностью; 5) он получает за их выполнение денежное вознаграждение за счет средств бюджета.¹

Более развернутый перечень отличительных признаков государственного служащего приводит Ю.Н. Стариков. К числу таковых он относит следующие: 1) государственный служащий - это физическое лицо, гражданин Российской Федерации не моложе 18 лет, владеющий государственным языком и имеющий профессиональное образование; 2) государственный служащий должен отвечать требованиям законодательства о государственной службе; 3) государственный служащий занимает оплачиваемую государственную должность государственной службы в установленном законом порядке; 4) государственному служащему присваивается в установленном законом порядке квалификационный разряд (чин, ранг и т.д.); 5) государственный служащий выполняет государственные функции, полномочия государственных органов, решает государственные задачи в экономической, социальной, административно-политической сфере; 6) государственный служащий совершает во многих случаях действия, которые вызывают определенные юридические последствия; 7) деятельность государственных служащих носит, как правило, непроизводственный характер; 8) государственный служащий принимает присягу на верность государству.²

¹ См.: А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. Административное право Российской Федерации. М., 1996. С. 174–175.

² См.: Ю. Н. Стариков. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. Воронеж, 1996. С. 141–142.

По нашему мнению, вряд ли целесообразно к числу признаков государственного служащего относить соответствие его требованиям законодательства о государственной службе. Неоправданным представляется также отнесение к признакам госслужащего осуществления деятельности, носящей непроизводственный характер, поскольку названный признак характеризует специфику труда служащих независимо от их вида.¹

Что касается принятия государственным служащим присяги на верность государству, то выделение данного признака в качестве отличительного для государственных служащих является преждевременным, потому что, к сожалению, Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" не содержит нормы об обязательности принятия присяги. Подобное требование установлено иными правовыми актами в отношении отдельных видов государственных служащих, занимающих должности, как правило, в правоохранительных органах.

Вместе с тем представляется целесообразным законодательно закрепить обязательность принесения присяги всеми государственными служащими, поскольку без института присяги при поступлении на государственную службу последняя не может являться таковой по своей сущности. Принимая присягу, гражданин совершает переход из одного качества в другое - из статуса частного лица в статус служителя Отечества. Именно присяга должна являться юридическим фактом, устанавливающим публично-правовое отношение службы и верности. Эти отношения должны возникать с момента принесения государственным служащим присяги на верность народу, государству, конституции и законам. С фактом принесения присяги следовало бы также связывать и внесение лица, поступившего на государственную службу, в Реестр государственных служащих.

Заслуживает внимания следующее определение государственного служащего, содержащееся в работах Г.В. Атаманчука: "Государственный слу-

¹ См.: Д. Н. Бахрах. Административное право. Учебник. М., 1993. С. 98.

жащий - это гражданин, занимающий государственную должность и исполняющий ее на профессиональной основе (постоянно и за плату)".¹ Данное определение включает в себя следующие основные признаки государственного служащего: 1) государственный служащий - это гражданин Российской Федерации; 2) он занимает государственную должность; 3) он исполняет ее на профессиональной основе. Это определение более широкое по содержанию, нежели содержащееся в Федеральном законе, и вместе с тем включает в понятие государственных служащих также лиц, занимающих государственные должности категории "А". Ныне же, в соответствии с законом об основах госслужбы, названные лица не признаются государственными служащими, хотя без сомнения их деятельность является служебной. Возникает вопрос: кому они служат, если не государству? Нам представляется возможным дать следующее определение государственного служащего, в котором отражена его юридическая связь именно с государством, а не только с государственным органом: "Государственный служащий - это гражданин, профессионально участвующий в осуществлении задач и функций государства посредством исполнения государственной должности государственной службы, учрежденной в государственном органе".

По нашему мнению, отличительными признаками государственного служащего согласно "букве" и "духу" Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" являются следующие: 1) государственный служащий - это гражданин Российской Федерации; 2) государственный служащий замещает должность в государственном органе; 3) государственный служащий исполняет в государственном органе государственную должность государственной службы; 4) государственный служащий внесен в Реестр государственных служащих Российской Федерации; 5) государственный служащий имеет квалификационный разряд, присваиваемый в

¹ См.: Атаманчук Г.В., Казанцев Н.М. Базовые аспекты концепции государственной службы Российской Федерации // Ежегодник '95: Государственная служба России. М., 1996. С. 63.

установленном законом порядке; б) государственный служащий получает за выполнение обязанностей по государственной должности государственной службы денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Рассмотрим более подробно каждый из названных признаков государственного служащего.

Во-первых, государственный служащий является гражданином Российской Федерации. В ст. 32 п. 4 Конституции РФ закреплен принцип равного доступа граждан РФ к государственной службе. Право на равный доступ граждан РФ к государственной службе является новой для российского законодательства нормой. С одной стороны, названная статья Конституции устанавливает, что доступ на государственную службу открыт только гражданам Российской Федерации, а с другой стороны, закрепление права на равный доступ к государственной службе означает равенство исходных возможностей граждан России и отсутствие какой бы то ни было дискриминации по какому-либо признаку. Эта норма полностью соответствует ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Вторым отличительным признаком государственного служащего является то, что он замещает должность в государственном органе. Посредством государственной службы происходит соединение гражданина с государственной должностью, государственным органом и государством.

В послевоенные годы, которые ознаменовались возрождением науки административного права, советские административисты начали заниматься изучением проблем государственной службы. В частности, ими были глубоко-

ко исследованы и вопросы, связанные с понятием и классификацией должностей.¹

В научной литературе и нормативных правовых актах по-разному определяется понятие "должность", однако эти различия в дефинициях носят принципиальный характер. Наиболее типичными и распространенными являются определения, данные Г.И. Петровым и В.М. Манохиным. Должностью, по мнению Г.И. Петрова, называется "официально установленный комплекс обязанностей и соответствующих им прав, определяющих место и роль служащего (работника) в государственном или общественном органе, предприятии, учреждении, организации. Должность включает в себе часть компетенции данного органа".²

В.М. Манохин считает, что должность - "это часть организационной структуры государственного органа (организации), обособленная и закрепленная в официальных документах (штаты, схема должностных окладов и т.д.) с соответствующей частью компетенции госоргана (организации), предоставляемой лицу - государственному служащему в целях ее практического осуществления".³

В основу первого определения положена характеристика должности как выражения комплекса обязанностей и прав для лица, ее занимающего. Подобный подход, с одной стороны, соответствует смыслу самого слова "должность" (долг, обязанность)⁴, а с другой стороны, подчеркивает функ-

¹ См.: Студеникин С. С. Советская государственная служба // Вопросы советского административного права. М., Л., 1949.; Ямпольская Ц. А. О должностном лице в советском государственном аппарате // Вопросы советского административного права. М., Л., 1949.; Пашерстник А. Е. К вопросу о советской государственной службе // Вопросы советского административного права. М., Л., 1949.; Фаянс Н. И. Советская государственная служба на современном этапе : Диссертация канд. юрид. наук. М., 1955.; Власов В. А., Студеникин С. С. Советское административное право. Учебник для юридических вузов. М., 1959.; Петров Г. И. Советское административное право : Часть общая. Л., 1960.; Пахомов И. Н. Основные вопросы государственной службы в советском административном праве. Диссертация докт. юрид. наук. М., 1964.; Манохин В. М. Советская государственная служба. М., 1966.; Розенбаум Ю. А. Формирование управленческих кадров : социально-правовой аспект. М., 1982.; Бахрах Д. Н. Административное право. Учебник для юридических вузов. М., 1993.; Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997.

² Петров Г. И. Основы советского социального управления. Л., 1974. С. 159.

³ Манохин В. М. Советская государственная служба. М., 1966. С. 72.

⁴ См.: Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1978. С. 462.

циональное, практическое значение этого установления. Во втором определении должность характеризуется большей частью в организационном аспекте как исходная структурная единица государственного органа, обладающая частью его компетенции. Тем самым подчеркиваются истоки и пути образования должности, процесс формирования требований по ней. Оба приведенных определения отражают важные стороны сущности должности - функциональную и организационную ее составляющие .

Подвергнув детальному рассмотрению и критическому анализу определения должности, данные Г.И. Петровым и В.М. Манохиным, профессор Ю.А. Розенбаум пришел к выводу, что эти дефиниции не раскрывают с достаточной полнотой ее понятия и сущности. По мнению Ю.А. Розенбаума, предпочтительнее определения, в которых больше подчеркивается положение и трудовая роль личности, ее связь с должностью, с государственным или общественным органом. С его точки зрения, "должность - это государственно-правовое установление, образуемое в целях реализации задач, стоящих перед государственным органом (организацией), и определяющее служебное место и социально-трудовую роль гражданина в этом органе, возложенные на него обязанности и предоставленные ему права, а также требования к его профессиональной подготовке".¹

Солидаризируясь с замечанием Ю.А. Розенбаума, Д.Н. Бахрах отмечает, что с одной стороны, должность есть первичный компонент управленческой структуры, в определенной степени обособленный. Ее можно рассматривать как минимальный предел дифференциации управленческих функций и как средство стабилизации, формализации деятельности служащего. Должность - это простейшая ячейка аппарата, предназначенная для одного работника. Именно она определяет его место и роль в управленческом ансамбле. С другой стороны, должность - это комплекс прав и обязанностей,

¹ Розенбаум Ю. А. Формирование управленческих кадров: социально-правовые аспекты. М., 1982. С. 53-58.

правовое установление, ориентированное на одного человека, который должен осуществлять часть работы, порученной организации.

Далее Д.Н. Бахрах обращает внимание на то, что должность есть юридическое описание социальной позиции лица, занимающего ее. Организационная структура аппарата управления есть ни что иное как структура формализованных "социальных позиций", юридически закрепленных ролей. Конкретные лица, реализующие должностные полномочия, могут меняться, а их роли - нет. Изменение же статуса должности чаще всего не влечет замены служащего.¹

А.П. Коренев под должностью понимает "комплекс обязанностей и прав, а также ответственность, определяющие содержание деятельности служащего, его место и роль в системе государственных структур".²

Таким образом, должность как организационно-правовая категория присуща только служащим. Другие группы населения работают по специальности (например, рабочие в отраслях промышленности), учатся (студенты, учащиеся) и т.д.

Что касается государственных служащих, то они занимают должность в государственном органе. Служба на должностях в государственных предприятиях, учреждениях, организациях не является государственной, поскольку в соответствии со ст. 2 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" под государственной службой в настоящем федеральном законе понимается профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

Вопрос об определении понятия "государственный орган" всегда привлекал внимание ученых - юристов.¹ Этим понятием в настоящее время государственная служба отграничивается от других видов деятельности в системе государственных организаций.

¹ См.: Бахрах Д. Н. Административное право. Учебник для юридических вузов. М., 1993. С. 99-100.

² Коренев А. П. Административное право. Учебник для вузов. Ч. I. М., 1996. С. 107.

Понятие "орган" является составной частью более широкого понятия "организация". Организация - это совокупность людей, их коллективов. Организация предполагает деятельность этих людей, направленную на достижение определенных целей и решение конкретных задач. Орган представляет собой конкретную разновидность организации, т.е. всякая организация совершает действия через образуемые ею органы. Поэтому орган - это часть организации, реализующая ее функции по ее поручению.²

Орган государства (или государственный орган) является частью механизма государства. Механизм государства представляет собой совокупность органов государства и государственных организаций, посредством которых осуществляются функции государства. Он является той материальной силой, благодаря и через посредство которой государство действует, достигает своих целей и задач. Механизм государства имеет сложную организацию, структура которой подчинена осуществлению задач и функций государства.³

В соответствии со своим предназначением механизм государства состоит из двух частей (элементов): 1) органов государства; 2) государственных организаций.

Государственный орган - это "звено (элемент) механизма государства, участвующее в осуществлении функций государства и наделенное для этого властными полномочиями".⁴ Органы государства, образующие в своей совокупности аппарат государства, осуществляют систематическое и непрерывное управляющее воздействие на общество, поведение и деятельность людей. В этом смысле государственный аппарат представляет собственно пуб-

¹ См.: Волков Н. А. К вопросу о понятии органа государства как части государственного аппарата // Вопросы государства и права. Минск, 1960.; Волков Н. А. Органы советского государственного управления в современный период. Казань, 1962.; Козлов Ю. М. Органы государственного управления. М., 1960.; Петров Г. И. О понятии органа государственной власти в СССР // Вестник ЛГУ, 1956, № 51; Власов В. А. Советский государственный аппарат. С. 49-63; Ямпольская Ц. А. Органы советского государственного управления в современный период. М., 1954.; Копейчиков В. В. Механизм Советского государства. М., 1968.; Манохин В. М. Органы советского государственного управления. Саратов, 1962.

² Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 163.

³ См.: Гойман-Червонюк В. И. Очерк теории государства и права. М., 1996. С. 47.

⁴ Теория государства и права. Учебник для вузов. Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М., 1997. С. 156.

личную власть общества или особый слой ("разряд") людей, выделившихся из него в процессе образования государства (политогенеза), и имеющий своей главной задачей руководство этим обществом.¹

Понятие органа государства раскрывается через совокупность присущих ему признаков. Разные авторы выделяют различное количество отличительных признаков государственного органа. Применительно к теме нашего исследования отметим следующие наиболее важные: 1) орган государства является частью государственного аппарата; 2) он учреждается в установленном законом порядке; 3) он осуществляет задачи и функции государства и действует от его имени и по поручению, реализуя государственную власть; 4) он наделен определенной компетенцией (совокупностью задач, функций, прав и обязанностей), которая обычно юридически закреплена в конституции или текущем законодательстве; 5) для реализации компетенции он наделен государственно-властными полномочиями, которые выражаются: а) в возможности издавать обязательные к исполнению правовые акты (нормативные или правоприменительные); б) в обеспечении выполнения правовых актов путем применения различных методов, в том числе метода принуждения; в) реализует свои полномочия в специфических организационно-правовых формах.

Помимо государственных органов структуру механизма государства образуют различные государственные организации (государственные учреждения и предприятия), которые не обладают признаками государственного органа и предназначены для непосредственного осуществления практической деятельности по выполнению функций государства. Государственные организации создаются органами государства и подчинены им.²

Государственные учреждения и предприятия, хотя и представляют собой виды государственной организаций, не относятся к государственным

¹ См.: Гойман-Червонюк В. И. Очерк теории государства и права. М., 1996. С. 47.

² См.: Комаров С. А.. Общая теория государства и права. М., 1996. С. 64.

органам, поскольку их основной задачей не является государственно-властное руководство. Они не обладают государственно-властными полномочиями и не осуществляют деятельность по руководству внешними объектами. Государственные учреждения и предприятия сами являются объектами руководства со стороны соответствующих государственных органов, наделенных властными полномочиями.

Деятельность лиц, работающих в государственных организациях, не связана с осуществлением функций государственной власти, полномочий государственных органов. Поэтому эти лица не являются государственными служащими. Государственные служащие в соответствии с законом об основах госслужбы занимают должности только в государственных органах.

Однако, не всякий служащий, занимающий должность в государственном органе, является государственным служащим. На должностях в государственных органах состоят два вида служащих: 1) лица, занимающие государственные должности; 2) лица, занимающие должности, не отнесенные законом к государственным должностям, и осуществляющие техническое обеспечение деятельности государственных органов.

Ко второй группе служащих относятся начальники управлений (служб) эксплуатации зданий и их заместители, заведующие копировально-множительными и машинописными бюро, стенографистки, машинистки, экспедиторы, заведующие экспедицией, хозяйством, складом, кассиры, коменданты, архивариусы. Их труд не связан с исполнением или обеспечением исполнения полномочий государственных органов, а состоит в техническом обеспечении деятельности государственных органов. Этих служащих Ю.Н. Старилов предлагает именовать "простыми" служащими.¹ "Простые" служащие, а также лица, занимающие рабочие места в государственном органе, выполняют такие виды профессиональной деятельности, которые носят

¹ См.: Старилов Ю. Н. Службное право. Учебник. М., 1997. С. 349.

вспомогательный, обслуживающий, технический характер, обеспечивают обслуживание властеотношений и управленческих процессов (например, транспортное, коммуникационное обслуживание, ремонт оборудования, содержание зданий и другие). Они создают условия для успешного функционирования государственных органов.¹

Различия между "простыми" служащими и техническим персоналом (рабочими) обусловлены видом, особенностями и характером их деятельности. Объединяет же их то, что и те и другие находятся с государственным органом в частно-правовом трудовом отношении и совершаемые ими действия по исполнению своих трудовых обязанностей не влекут правовых последствий. Таким образом, "нижней границей государственной службы", по выражению Г.В. Атаманчука, являются должности "простых" служащих и рабочие места в государственных органах, связанные с организационно-техническим обслуживанием их функционирования.² Лица, занимающие должности, не отнесенные к государственным, и рабочие места, связанные с техническим обслуживанием деятельности государственных органов, не являются государственными служащими. В отличие от них служащие, занимающие государственные должности, состоят с государством в публично-правовом отношении.

В юридической науке существуют различные определения государственной должности.

Г.В. Атаманчук под государственной должностью понимает "правовое (юридическое) установление, определяющее содержание, возможности и объем участия (деятельности) в осуществлении компетенции государственного органа"³. Главное качество, отличительный признак государственной должности состоит в том, что она всегда связана с участием в подготовке,

¹ См.: Атаманчук Г. В., Казанцев Н. М. Базовые аспекты концепции государственной службы Российской Федерации // Ежегодник '95 : Государственная служба России. М., 1996. С. 67.

² Там же.

³ Атаманчук Г.В. Конституционные основы государственной службы и кадровой политики. М., 1997. С. 12

принятии и реализации государственно - властных управленческих решений. В этом ее специфичность и значимость, роль и ответственность в жизни людей¹.

Критикуя имеющееся определение государственной должности как первичной структурной единицы государственного органа, Г.В. Атаманчук отмечает, что главный недостаток данного определения состоит в том, что будто бы государственные должности имеют самодовлеющее значение и из них образуется государственный орган. В действительности же взаимосвязь носит обратный характер: государственный орган наделяется компетенцией и для обеспечения ее реализации в нем создается определенная и системно организованная совокупность государственных должностей (штатное расписание). Государственная должность связана с осуществлением компетенции того органа, в котором учреждена и подчинена, в чем и состоит ее отличие от рабочего места. Критерием их разграничения является возможность доступа к управленческой информации и влиянию на нее². Разница между государственной должностью и рабочим местом состоит в том, что по должности выполняется деятельность, которая в той или иной мере, но непосредственно связана с реализацией компетенции государственного органа, с обслуживанием властных полномочий его руководящего звена. Принципиальное значение имеет и то, что должность описывается через управленческие обязанности и полномочия по ней и она исполняется. Исполнение должности измеряется не отработанным временем и не количественным выражением степени участия служащего в подготовке и реализации управленческих решений и действий, а соотношением своих усилий с компетенцией государственного органа и их влиянием на ее осуществление. Критерием анализа и оценки исполнения государственной должности являются последствия

¹ См.: Атаманчук Г.В. Конституционные основы государственной службы и кадровой политики. М., 1997. С. 12

² См.: Государственная служба Российской Федерации: первые шаги и перспективы. М., 1997. С. 30.

управленческих решений и действий, реальный уровень управляемости соответствующих общественных процессов.¹ Государственная должность тогда исполняется (практически осуществляется), когда закрепленные за ней объем и содержание деятельности (участия) действительно сказываются на рациональности и эффективности решений, принимаемых в целях реализации компетенции государственного органа.²

В.М. Манохин, характеризуя государственную должность, отмечает следующие ее отличительные особенности: во-первых, она состоит в государственном органе; во-вторых, она учреждается для осуществления государственных полномочий - представительной власти, исполнительной власти, судебной власти, а следовательно, лицо, замещающее государственную должность, действует от имени и по поручению государства; в-третьих, денежное вознаграждение лиц, состоящих на государственных должностях, осуществляется государством за счет средств соответствующего бюджета.

По определению Н.М. Казанцева "государственная должность есть учрежденный государственно - правовым актом Федерации или субъекта Федерации, а также установленный в соответствии с Федеральным законом нормативным правовым актом государственного органа объем функций и полномочий одного лица по реализации компетенции государственного органа либо обеспечению реализации полномочий государственного органа этим лицом"³.

Из приведенного определения можно вывести следующие признаки государственной должности: она представляет собой объем функций и полномочий одного лица по реализации компетенции государственного органа или обеспечению реализации полномочий государственного органа этим лицом; она либо учреждается государственно - правовым актом Российской

¹ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 1997. С. 147.

² См.: Государственная служба Российской Федерации: первые шаги и перспективы. М., 1997. С. 31.

³ Государственная служба Российской Федерации: первые шаги и перспективы. М., 1997. С. 140.

Федерации или субъекта РФ, либо устанавливается в соответствии с Федеральным законом нормативным правовым актом государственного органа.

Именно государственная должность определяет правовой статус исполняющего ее лица как совокупность должностных обязанностей, так как она устанавливает объем функций и правомочий по реализации одним лицом компетенции государственного органа.

С правовой точки зрения понятие "государственная должность" используется также для определения порядка установления статуса государственной должности. При этом следует иметь в виду, что понятие правового статуса государственной должности необходимо отличать от понятия государственной должности. Первое понятие является первичным по отношению ко второму, так как представляет собой выражение "правового статуса ее учредителя применительно к ее исполнителю"¹.

Понятие правового статуса государственной должности Н.М. Казанцев определяет как непосредственное правоустановление Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями и уставами субъектов Российской Федерации либо как опосредованное, осуществленное в соответствии с ними правоустановление Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации или руководителя государственного органа в отношении государственных должностей государственной службы.

Правовой статус лица, исполняющего государственную должность, выражается, с одной стороны, в том, что оно осуществляет должностные полномочия, а с другой стороны, в том, что оно получает в связи со статусом государственной должности соответствующее денежное содержание и иные социальные гарантии и компенсации. Таким образом, государственная должность порождает не только административно - правовой статус лица, ее исполняющего, но и социально - экономический статус².

¹ Государственная служба Российской Федерации: первые шаги и перспективы . М., 1997. С. 141.

² См.: Там же. С. 140.

Касаясь вопроса о соотношении правового статуса должности и правового статуса государственного служащего, Ю.Н. Старилов отмечает, что правовое положение государственного служащего определяется прежде всего двумя понятиями: "должность в статутно - правовом смысле" и "должность в конкретно - функциональном смысле". В первом случае должность как бы выступает в качестве предпосылки оформления правового статуса государственного служащего. Во втором случае должность является конкретизирующим понятием, которое определяет задачи государственного служащего, т.е. специальные задачи, функции и полномочия по занимаемой конкретной должности. Кроме того, Ю.Н. Старилов рассматривает должность в абстрактно - функциональном смысле, понимая под ней абстрактный (неопределенный) круг задач в рамках государственного органа, который должен выполняться служащим при обязательном указании на это со стороны государственного органа¹.

Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" содержит следующее определение: "Государственная должность - это должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации (далее - государственные органы), с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей" (ст.1).²

Такое определение вряд ли может быть признано удовлетворительным из-за его тавтологичности, поскольку должность определяется через должность. Более предпочтительным, точным и правильным представляется при-

¹ См.: Старилов Ю.Н. Службное право. Учебник. М., 1996, С. 108 - 109.

² См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

веденное нами выше определение государственной должности, данное профессором Г.В. Атаманчуком.

Законом все государственные должности подразделены на три категории в зависимости от того, каковы цели их учреждения.

Государственные должности категории "А" - это должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами (государственные должности Российской Федерации), конституциями, уставами субъектов Российской Федерации (государственные должности субъектов РФ) для непосредственного исполнения полномочий государственных органов (Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, депутаты, министры, судьи и другие). Сводный перечень государственных должностей Российской Федерации категории "А" утвержден Указом Президента РФ от 11 января 1995 г.¹ Указом Президента РФ от 3 сентября 1997 г. № 981 утвержден перечень государственных должностей федеральной государственной службы.²

Государственные должности категории "Б" учреждаются в установленном законодательством порядке для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих должности категории "А". К категории "Б" относятся должности заместителей руководителей государственных органов, помощников, консультантов, советников, пресс -секретарей, заведующих приемными и других лиц, чья деятельность направлена на обеспечение исполнения полномочий руководителем государственного органа. Поскольку лица, замещающие должности категории "А", избираются или назначаются на определенный срок, то и сроки полномочий лиц, замещающих должности категории "Б", ограничены тем же сроком.

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 173.

² См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 36. Ст. 4129.

Следует отметить, что вряд ли является удачной такая формулировка закона, как "обеспечение исполнения полномочий лиц, замещающих государственные должности категории "А", поскольку она может вызвать искаженное понимание сущности государственной службы, как службы не обществу и государству, а высшим должностным лицам. Действительное же содержание государственной службы состоит в осуществлении задач и функций государства и достижении его целей. Профессиональная деятельность государственных служащих является выражением публичной власти, а не власти лица, замещающего государственную должность категории "А". Государственный служащий, исполняя обязанности по должности, участвует в осуществлении части полномочий того государственного органа, в котором он занимает должность категории "Б".

И, наконец, к должностям категории "В" закон относит те должности, которые учреждаются государственными органами для исполнения и обеспечения их полномочий. К этой категории должностей относятся должности руководителей структурных подразделений, их заместителей, всех специалистов, за исключением лиц технического персонала.

Итак, все государственные должности законодатель разделил на 2 группы: 1) государственные должности категории "А", исполнение обязанностей по которым не относится к государственной службе. (В Нижегородской области должности категории "А" получили название "государственные должности государственной власти"¹); 2) государственные должности государственной службы, под которыми понимаются государственные должности категории "Б" и "В", включенные в Реестр государственных должностей государственной службы Российской Федерации, являющейся частью Реестра государственных должностей в Российской Федерации.

В соответствии со ст.3 Федерального закона "Об основах государствен-

¹ См. Закон Нижегородской области "О государственных должностях Нижегородской области".

ной службы Российской Федерации" государственным служащим является только гражданин Российской Федерации, исполняющий в порядке, установленном федеральным законом, обязанности по государственной должности государственной службы, т.е. по должностям категорий "Б" и "В".

Следовательно, лица, замещающие государственные должности категории "А", не являются государственным служащими по смыслу Федерального закона об основах госслужбы, и действие названного закона на них не распространяется.

Таким образом "верхней границей" государственной службы являются государственные должности категории "А", которые имеют политический характер, поскольку посредством их исполнения формируется государственная политика.¹ Деятельность лиц, замещающих должности категории «А», заключается в непосредственном осуществлении государственной власти (законодательной, исполнительной или судебной) в пределах полномочий по занимаемой должности. Перечень государственных должностей политического характера обычно устанавливается в конституциях и законах, он очень узок и касается только тех государственных должностей, которые напрямую связывают соответствующие государственные должности с обществом, гражданами.

Подобное деление государственных должностей на 2 группы (политические и административные) знает законодательство большинства современных развитых государств. Было оно и в дореволюционной России. К примеру, не имели статуса государственного служащего и не состояли на государственной службе лица, которые замещали государственные должности депутатов Государственной Думы, членов Государственного Совета, Председателя Совета Министров и некоторые другие.

¹ См.: Атаманчук Г.В., Казанцев Н.М. Базовые аспекты концепции государственной службы Российской Федерации // Ежегодник 95: Государственная служба России. М., 1996. С. 66.

Известный русский дореволюционный ученый - административист Н.И. Лазаревский, обращаясь к анализу российского законодательства о государственной службе, отмечал: "Есть много должностей, на которые возложено исполнение функций государственной власти, но которые должностями государственной службы не являются..."¹.

Таким образом, можно сделать вывод, что третьим, важнейшим отличительным признаком государственного служащего является то, что он исполняет в государственном органе государственную должность государственной службы.

К числу основных признаков государственного служащего, по нашему мнению, необходимо относить следующий признак, вытекающий из смысла Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации": государственный служащий внесен в Реестр государственных служащих Российской Федерации.

В п.2 ст.8 названного федерального закона установлено, что сведения о государственных служащих, в том числе и сведения о государственных служащих, включенных в резерв на выдвижение на вышестоящие государственные должности государственной службы, вносятся в федеральный реестр государственных служащих и реестры государственных служащих субъектов Российской Федерации.

Законом определено, что порядок ведения личных дел и реестров государственных служащих осуществляется в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

К сожалению, на сегодняшний день нет ни законов, ни иных нормативных правовых актов ни на федеральном уровне, ни на уровне субъектов Фе-

¹ Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. II. Административное право. Ч. I. Органы управления. СПб., 1910. С. 78.

дерации, которые бы регламентировали данные вопросы. В перспективе целесообразно урегулировать названные вопросы (или хотя бы установить основы их правового регулирования) в Кодексе государственной службы Российской Федерации, подготовка и принятие которого предусмотрены Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию России. До вступления в действие этого Кодекса вопросы ведения личных дел и реестров государственных служащих можно было бы урегулировать Указами Президента Российской Федерации в отношении федеральных государственных служащих и актами глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации в отношении государственных служащих субъектов Российской Федерации.

Представляется целесообразным иметь единый Реестр государственных служащих Российской Федерации, составными частями которого должны стать федеральный реестр государственных служащих и реестры государственных служащих субъектов Российской Федерации. Это позволит иметь полные данные о количественном и качественном составе государственных служащих, видеть динамику их образовательного, квалификационного и карьерного развития и на основе этого прогнозировать возможные изменения в составе государственных служащих и заранее принимать меры, направленные на совершенствование корпуса государственных служащих.

Следующий признак, характерный только для государственного служащего, можно сформулировать так: государственный служащий имеет квалификационный разряд, присваиваемый в установленном законом порядке.

Квалификационные разряды в государственной службе Советского государства отсутствовали, если говорить о них как об общем установлении для государственной службы в целом. Классы (чины, ранги, звания и т.п.) были лишь в отдельных отраслях государственной деятельности (вооруженных силах, правоохранительных органах, органах министерства иностранных дел

и некоторых других). Причем, они сильно различались по наименованию, по требованиям, необходимым для их присвоения, по порядку присвоения.

До революции 1917 года российским чиновникам присваивались классные чины, которые были введены принятой в царствование Петра I "Табелью о рангах" (1722 г.). Установленные Табелью чины с небольшими изменениями терминологического характера просуществовали вплоть до событий 1917 года, когда на четвертый день после образования органов Советского государства (11 ноября 1917 г.) был принят Декрет ЦИК и СНК "Об уничтожении сословий и гражданских чинов"¹. В соответствии с этим декретом: а) упразднялись все сословия и сословные деления граждан, их организации и учреждения, сословные привилегии и ограничения, все гражданские чины; б) уничтожались всякие звания, титулы и наименования гражданских чинов; в) отменялись все статьи действовавших законов, т.е. все законодательство о государственной службе.

Таким образом, этим декретом Советской власти была разрушена формировавшаяся веками и имевшая достаточно полное правовое регулирование российская государственная служба. Новое государство отвергло российское законодательство о службе как принципиально непригодное в новых политических условиях. И только Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. "Об утверждении Положения о федеральной государственной службе"² было установлено, что государственным служащим, занимающим государственные должности, присваиваются классные чины.

Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" также установил в ст.7, что по результатам государственного квалификационного экзамена или аттестации государственным служащим присваиваются квалификационные разряды. Значение квалификационных разрядов состоит в том, что они указывают на соответствие уровня профес-

¹ См.: Декреты Советской власти. М., 1957. Т. I. с. 72

² См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. №52. Ст. 5073.

сиональной подготовки государственных служащих квалификационным требованиям, предъявляемым к государственным должностям государственной службы соответствующих групп. Иными словами, квалификационные требования относятся к должности, а квалификационный разряд - к данному конкретному государственному служащему.

Квалификационный разряд - это своего рода специальное звание, которое предоставляет его владельцу право занимать определенные должности. Он принадлежит государственному служащему, связывает его с государством в течении всей его профессиональной жизни. Квалификационный разряд играет роль гаранта стабильности положения государственного служащего, поскольку в странах с развитой системой государственной службы в случае упразднения должности, чиновник, ее занимавший, не может быть уволен со службы, а имеющийся ранг дает ему право занять другую должность в госаппарате.

Квалификационные разряды государственным служащим в Российской Федерации присваиваются по результатам квалификационного экзамена или аттестации. Порядок проведения квалификационного экзамена, проведения аттестации государственных служащих, присвоения им квалификационных разрядов и сохранения их при переводе на иные государственные должности государственной службы устанавливается федеральным законом. Причем, закон определяет, что государственный квалификационный экзамен может быть проведен по инициативе государственного служащего для присвоения ему очередного квалификационного разряда без последующего его перевода на другую государственную должность государственной службы.

В соответствии с российским законодательством квалификационный разряд напрямую связан с должностью государственной службы. В ст.6 закона об основах госслужбы установлено деление всех государственных должностей государственной службы на пять групп: высшие государственные должности государственной службы (5-я группа); главные государст-

венные должности государственной службы (4-я группа); ведущие государственные должности государственной службы (3-я группа); старшие государственные должности государственной службы (2-я группа); младшие государственные должности государственной службы (1-я группа).

Квалификационные разряды подразделяются на группы соответственно тем группам, на которые делятся государственные должности государственной службы. В этом выражается неразрывная связь сущности квалифицированного разряда с определенной должностью категории "Б" или "В", его зависимость от занимаемой должности.

При продвижении государственного служащего на более высокую должность у него, при условии соответствия другим установленным законом требованиям, возникает право на присвоение ему квалификационного разряда, предусмотренного для этой должности.

Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" установил 15 квалификационных разрядов: действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2, и 3-го класса; государственный советник Российской Федерации 1, 2, и 3-го класса; советник Российской Федерации 1, 2, и 3-го класса; советник государственной службы 1, 2, и 3-го класса; референт государственной службы 1, 2, и 3-го класса. Квалификационный разряд присваивается государственному служащему в зависимости от уровня его профессиональной подготовки и соответствия этого уровня квалификационным требованиям по должности.

Соответственно делению государственных должностей государственной службы на 5 групп государственным служащим могут быть присвоены следующие квалификационные разряды: действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса - государственным служащим, замещающим высшие государственные должности государственной службы; государственный советник Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса - государственным служащим, замещающим главные государственные

должности государственной службы; советник Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса - государственным служащим, замещающим ведущие государственные должности государственной службы; советник государственной службы 1, 2 и 3-го класса - государственным служащим, замещающим старшие государственные должности государственной службы; референт государственной службы 1, 2 и 3-го класса - государственным служащим, замещающим младшие государственные должности государственной службы.

Федеральный закон также установил, что присвоение квалификационных разрядов действительных государственных советников Российской Федерации, государственных советников Российской Федерации производится Президентом РФ. Президент РФ Указом от 22 апреля 1996 г. утвердил Положение о порядке присвоения и сохранения квалификационных разрядов федеральным государственным служащим¹.

Квалификационный разряд, присвоенный государственному служащему, является показателем его профессионального уровня. Он должен приниматься во внимание при решении вопросов продвижения по службе. В соответствии со ст. 17 Федерального закона об основах госслужбы установлено, что денежное содержание государственного служащего состоит из должностного оклада, надбавок к должностному окладу за квалификационный разряд, особые условия государственной службы, выслугу лет, а также премий по результатам работы. Таким образом, квалификационный разряд, те правовые последствия, которые связаны с его повышением, должны стимулировать госслужащих к повышению их профессионального уровня и квалификации.

Размеры надбавок к должностным окладам федеральных государственных служащих за квалификационный разряд установлены Указом Президен-

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1963.

та РФ № 310 от 9 апреля 1997г. Они колеблются в границах от 200 рублей для референта государственной службы 3 класса до 800 рублей для действительного государственного советника Российской Федерации 1 класса.

Таким образом, пятым признаком государственного служащего является наличие у него квалификационного разряда, присвоенного в установленном законом порядке. Квалификационные разряды присваиваются только лицам, замещающим государственные должности государственной службы. Все иные служащие, в том числе и лица, занимающие в государственных органах государственные должности категории "А", квалификационных разрядов не имеют.

И наконец, последним признаком государственного служащего является то, что за выполнение обязанностей по государственной должности государственной службы он получает денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Денежное вознаграждение лиц, замещающих государственные должности в государственных органах, в том числе и государственные должности государственной службы, осуществляется государством, причем исключительно за счет средств соответствующего бюджета. В отличие от этого, финансирование должностей, которые не являются государственными, производится не только из бюджета, но и из других источников. Например, оплата труда служащих государственных предприятий осуществляется из различных источников, и главным образом из получаемых доходов.

Выше нами было рассмотрено понятие государственного служащего и его отличительные признаки, которые позволяют отграничить государственного служащего от всех иных служащих. Приведенное понятие госслужащего включает в себя наиболее типичные признаки госслужащих без учета их видов, вне зависимости от того, какие конкретные должности в государственных органах они занимают.

Завершая рассмотрение вопросов определения понятия и правовых признаков государственного служащего в правовой доктрине и законодательстве Российской Федерации, отметим следующие основные моменты:

1) в юридической науке сформировалось два основных подхода: а) "широкое" определение понятия государственного служащего как лица, осуществляющего задачи и функции государства не только в государственных органах, но и в иных государственных организациях (государственных учреждениях и предприятиях, а также в других государственных организациях); б) "узкое" определение понятия государственного служащего как лица, осуществляющего задачи и функции государства только в государственных органах;

2) российский законодатель пошел по пути нормативного закрепления "узкого" подхода к пониманию государственной службы и государственного служащего, под которым ныне понимается лицо, занимающее в государственном органе государственную должность государственной службы;

3) необходимо, с нашей точки зрения, дать более точное и правильное законодательное определение государственного служащего, изложив его в следующей редакции: "Государственный служащий - это гражданин, профессионально участвующий в осуществлении задач и функций государства посредством исполнения государственной должности государственной службы, учрежденной в государственном органе";

4) анализ "буквы" и "духа" Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" позволяет сделать вывод о том, что основными признаками государственного служащего являются следующие: а) государственный служащий - это гражданин Российской Федерации; б) государственный служащий замещает должность в государственном органе; в) государственный служащий исполняет в государственном органе государственную должность государственной службы; г) государственный служащий внесен в Реестр государственных служащих Российской Федера-

ции; д) государственный служащий имеет квалификационный разряд, присваиваемый в установленном законом порядке; е) государственный служащий получает за выполнение обязанностей по государственной должности государственной службы денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации;

5) необходимо законодательно установить институт присяги государственного служащего; принесение присяги должно выступать в качестве юридического факта, влекущего возникновение служебных правоотношений.

1.2. Квалификационные требования к государственным служащим, их правовое закрепление

Труд, выполняемый государственными служащими, является высокопрофессиональным и предъявляет к каждому из них жесткие требования в плане подготовки, личностных качеств, поведения и общения с людьми. Опыт современных развитых стран со всей убедительностью свидетельствует, что персонал управления вообще (во всех видах управления) и персонал государственного управления в частности представляет собой самый ценный и воспроизводимый капитал общества и государства.¹

Вопросу о том, какими качествами должны обладать государственные служащие, в последнее время уделяется большое внимание в специальной литературе как в нашей стране, так и за рубежом. И это не случайно, поскольку определение требований, которым должны соответствовать госслужащие различных категорий и групп, очень важно как в теоретическом, так и в практическом плане. С одной стороны, это необходимо для организации подбора такого работника, который бы в наибольшей степени соответство-

¹ См: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997. С. 260.

вал требованиям, предъявляемым к кандидатам, претендующим на данную должность. С другой стороны, самому государственному служащему также важно знать эти требования, поскольку если он обладает значительным количеством качеств, которые он должен иметь для успешного исполнения обязанностей по должности, то вполне вероятно, что в процессе самосовершенствования, самообразования у него разовьются и иные необходимые качества.

В литературе, посвященной данной проблеме, содержится весьма значительный и порой слишком разнообразный перечень качеств, которые необходимы, по мнению авторов, государственным служащим. По сути дела, одни и те же качества (часто их называют также требованиями, критериями, факторами и т.п.) лишь по-разному описываются, обозначаются различными терминами. В настоящей работе не ставится цель предложить какой-либо новый перечень качеств, их классификацию или методологический подход к их выявлению и оценке. Это является задачей специальных исследований представителей различных наук (социологии, социальной психологии, теории управления и других). Наша цель - обратить внимание на те требования по государственной должности, которые нужно и, что очень важно, практически возможно закрепить в нормативном порядке с тем, чтобы их учет при замещении государственных должностей был обязательным.

В советской юридической литературе речь шла о выделении политических, деловых и моральных качеств.¹ Среди деловых качеств обычно выделялись следующие: 1) наличие управленческой подготовки и общего (высшего или среднего специального) образования по профилю должности; 2) наличие определенного (в зависимости от должности) опыта (стажа) практической работы; 3) наличие организаторских способностей; 4) инициатива и чувство нового; 5) стабильная работоспособность; 6) стремление к

¹ См.: Розенбаум Ю. А. Формирование управленческих кадров: социально-правовые аспекты. М., 1982. С. 85-90.

постоянному повышению профессиональных знаний.¹ Причем, некоторые из приведенных качеств весьма трудно описать, и тем более закрепить нормативно. Если наличие первых двух из названных качеств легко подтверждается соответствующими документами об образовании и данными, содержащимися в трудовой книжке, то следующие четыре качества достаточно трудно подтвердить какими-либо объективными данными.

Для ответа на вопрос о качествах государственного служащего в ряде стран Западной Европы был составлен перечень из 18 показателей. Результаты экспертного опроса показали, что при классификации этих показателей эксперты обязательно называли следующие 7 приоритетных качеств, которыми должен обладать государственный служащий: 1) умение анализировать; 2) политическая и социальная эрудиция; 3) творческий подход; 4) коммуникабельность; 5) корректность, порядочность; 6) объективность; 7) сопротивляемость стрессам и разочарованиям.²

До начала 90^х годов общие квалификационные требования к государственным служащим вообще не получили нормативного закрепления, поскольку не существовало единого нормативного правового акта о государственной службе в СССР.

Анализ значительного количества научных статей и монографических исследований, касающихся различных сторон деятельности государственного аппарата, позволяет сделать вывод, что в них чаще всего идет речь об общих требованиях, предъявляемых к различным категориям и группам государственных служащих.

Г.В. Атаманчук предлагает выделять два уровня качеств, по которым может и должен развиваться персонал государственного управления: 1) первичные, исходные качества, которыми призван обладать человек, претен-

¹ См.: Розенбаум Ю. А. Формирование управленческих кадров: социально-правовые аспекты. М., 1982. С. 85–90.

² См.: Государственная служба. Кадровая политика. Зарубежный опыт. Вып. 2. М., 1995. С. 62.

дующий на государственную должность; 2) приобретаемые, формируемые в процессе исполнения государственных должностей, накопления опыта и продвижения по иерархии.

Первичные, исходные качества имеют 3 аспекта своего выражения: 1) общекультурный (общая подготовка, целевые и ценностные жизненные ориентации, опыт общения с людьми, этические и эстетические навыки, культура речи); 2) деловой, профессиональный (компетентность в вопросах управления в соответствующей сфере общественной жизни, трудовая активность, выверенная практикой; опыт общественной и государственной деятельности; дисциплинированность; сформировавшееся чувство ответственности за результаты труда; умение повышать свою квалификацию); 3) личностный (моральная устойчивость, честность, самостоятельность, развитая воля, решительность, инициативность, коммуникабельность, надежность).

Принципиальное значение имеют приобретаемые качества, которые являются свидетельством, с одной стороны, способности человека к самосовершенствованию, а с другой стороны, позитивного делового и социально-психологического микроклимата в коллективах государственных органов. К числу таковых относятся: 1) в общекультурном аспекте - знание истории страны и основных интеллектуальных ценностей современности; ораторское мастерство; навыки проведения массовых мероприятий; чувство лидерства и ответственности за него; способность масштабно мыслить; 2) деловые качества - организованность; умение направлять и контролировать деятельность других; настойчивость и последовательность в реализации поставленных задач; умение разбираться в достижениях социального и научно-технического прогресса и находить способы их использования на практике; 3) личностные качества - мужество; принципиальность; умение убеждать; способность про-

тивостоять конъюнктуре и личной выгоде; образцовое поведение в любых ситуациях.¹

Приведенный перечень качеств, безусловно, не является исчерпывающим. Каждый конкретный человек обладает различной комбинацией перечисленных и иных качеств.

Социологические исследования состояния государственного аппарата и его кадровое обеспечение являются актуальными проблемами государственной службы. До сих пор не разработана "координатная сетка", в рамках которой можно было бы объективно и справедливо по отношению к личности измерять набор, комбинацию и уровень развития ее качеств.

Совокупность требований, которыми должны обладать различные категории государственных служащих, определяется, в первую очередь, задачами, стоящими перед этими работниками, правами и обязанностями, которыми они наделены для выполнения этих задач. Качества, которыми должны обладать государственные служащие, определяются также тем, что у многих из них несколько сфер деятельности. С одной стороны, они находятся в служебном (трудовом) отношении с государственным органом, осуществляют права и исполняют обязанности по занимаемой государственной должности, являются участниками внутриорганизационных отношений, а с другой стороны, большинство из них вступает в непосредственные отношения с населением, предприятиями, учреждениями, организациями.

Требования, предъявляемые в современный период к государственным служащим, зависят от места, занимаемого государственным органом, в котором они работают, в общей системе государственного аппарата, а также характера выполняемой ими по должности работы.

Они по существу определяют направление и содержание их подготовки, переподготовки и повышения квалификации. Именно с этой точки зрения представляется необходимым и целесообразным проанализировать некото-

¹ См. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997. С. 261-262.

рые, с нашей точки зрения, наиболее важные аспекты данной проблемы, так как вообще вопрос о требованиях к государственным служащим достаточно полно и всесторонне освещен в литературе.¹

Поэтому мы ставим задачу при рассмотрении требований к государственным служащим затронуть лишь те аспекты проблемы, которые в той или иной степени воздействуют на развитие государственной службы и должны являться предметом изучения в системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, или, по крайней мере, учитываться при составлении учебных планов и программ обучения. При этом будут рассмотрены общие требования к государственным служащим, замещающим государственные должности государственной службы той или иной группы. Следует иметь в виду, что применительно к конкретным должностям в государственных органах их объем и содержание существенно различаются.

Современный российский законодатель пошел по пути нормативного закрепления квалификационных требований к государственным служащим.

Специальные требования, предъявляемые к поступающим на государственную службу, относятся исключительно к области квалификации лица. Поэтому они не нарушают конституционного принципа общедоступности государственной службы.² Включение права на равный доступ граждан к государственной службе в текст Конституции Российской Федерации является новеллой для отечественного законодательства. Это означает не только приведение российского законодательства в соответствие с нормами международного права, но и решительный разрыв с многолетней порочной практи-

¹ См.: Манохин В.М. Советская государственная служба. М., 1966; Аунапу Ф.Ф. Что такое управление. М., 1967; Старосьяк Е. Элементы науки управления. М., 1968; Гурней Б. Введение в науку управления. М., 1969; Служащий советского государственного аппарата. М., 1970; Левин Б.Д., Перфильев М.Н. Кадры аппарата управления в СССР. Л., 1970; Аппарат управления социалистического государства. М., 1976; Розенбаум Ю.А. Подготовка управленческих кадров. М., 1981; Розенбаум Ю.А. Формирование управленческих кадров. М., 1982; Мальцев В.А. Государственный служащий современного типа. М.-Н.Новгород, 1995; Старилов Ю.Н. Государственная служба Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. Воронеж, 1996; Старилов Ю.Н. Службное право. Учебник. М., 1996г. и др.

² См.: Конституция РФ. Ст. 32 п. 4.

кой "номенклатурных должностей", когда действовали такие ограничительные факторы, как анкетные данные (социальное происхождение, партийность, национальность, наличие родственников за границей и т.п.) либо произвольно толкуемые "политическая грамотность" и "моральная устойчивость".

Право на равный доступ граждан к государственной службе - это одно из демократических прав, которое является важной гарантией, предотвращающей бюрократизацию государственного аппарата и превращение его в самодовлеющую силу, оторванную от гражданского общества. Равный доступ к государственной службе должен обеспечить сменяемость и обновление корпуса госслужащих, не допустить превращения их в замкнутую касту.

Названный принцип соответствует и нормам международного права, в частности ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966г. В ней установлено, что каждый гражданин должен без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений допускаться в своей стране к государственной службе.

Право на доступ к государственной службе означает равенство исходных возможностей и отсутствие дискриминации по какому-либо признаку. Равноправие граждан во всех областях общественной жизни гарантируется Конституцией РФ. В соответствии со ст. 19 Конституции РФ государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также иных обстоятельств. Конституция запрещает любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Однако не следует толковать право на равный доступ к государственной службе буквально, как право и возможность любого гражданина в лю-

бое время претендовать на замещение государственной должности государственной службы и обязанность государственного органа предоставить ему эту должность. Федеральный закон от 31 июля 1995г. "Об основах государственной службы Российской Федерации" пошел по пути конкретизации конституционной нормы и сформулировал в ряду других принципов государственной службы принцип "равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой".¹

Таким образом, фактическая реализация этого принципа зависит от ряда факторов. Различают общие требования к претендентам на государственные должности государственной службы (наличие гражданства РФ, владение государственным языком, достижение совершеннолетия) и специальные требования, к числу которых относится наличие специального образования, квалификации, определенного стажа работы по специальности.²

Федеральный закон предусматривает, что право поступления на государственную службу имеют граждане Российской Федерации не моложе 18 лет, владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование и отвечающие требованиям, которые устанавливаются для государственных служащих. Таким образом, Закон устанавливает четыре ценза для лиц, претендующих на занятие государственной должности государственной службы: ценз гражданства (только граждане Российской Федерации), возрастной ценз (не моложе 18 лет), языковой ценз (владение государственным языком), образовательный ценз (наличие профессионального образования). На первый взгляд может показаться, что введение указанных цензов нарушает конституционный принцип равного доступа граждан к государственной службе. Однако такие требования к кандидатам на замещение госу-

¹ См.: Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации". Ст. 5.

² См.: Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации". Ст. 5.

дарственной должности являются свидетельством высокого правового статуса государственного служащего и его социальной роли.

Закон также четко и однозначно закрепляет принцип равного доступа граждан к государственной службе, устанавливая норму, в соответствии с которой при "поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъектов Российской Федерации, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, созданным в порядке, предусмотренном Конституцией Российской Федерации"¹.

Новая общественно-политическая ситуация в России, задачи перехода к качественно новым экономическим отношениям предъявляют особые требования к уровню профессионализма государственных служащих. Качество аппарата, его интеллектуальные возможности, поведение и профессиональная деятельность работников непосредственно влияют на авторитет государства.

Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" помимо принципа равного доступа граждан к государственной службе закрепил и такой важнейший принцип, как профессионализм и компетентность государственных служащих.²

Профессия является родом деятельности, занятий человека, который владеет комплексом специальных знаний и практических навыков, приобретенных в результате углубленной общей и специальной подготовки, а также опыта работы. Профессионализм представляет собой глубокое всестороннее

¹ См.: Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации". Ст. 21.

² См.: Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации". Ст. 5.

знание и владение практическими навыками в определенной области общественно полезной деятельности.

Применительно к государственным служащим профессионализм предполагает прежде всего знание особенностей соответствующей сферы общественной жизни. Кроме того они должны иметь определенную подготовку в области теории управления, государственного управления, права в приложении к сфере их профессиональной деятельности.

Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих является ведущим при организации и функционировании государственной службы. Это не только одно из основных и важнейших требований, определяющих процесс формирования и непосредственную практическую деятельность кадров государственных служащих, но и необходимое правовое условие, без наличия которого невозможно возникновение и реализация права на поступление на государственную службу.¹

Осуществление государственной службы, безусловно, требует высокого профессионализма. Д.Н. Бахрах правильно отмечает, что профессионализм - это, во-первых, компетентность, которая тем выше, чем больше знания и опыт работника. Профессионализм стимулирует приобретение знаний, их углубление, накапливание опыта работы. Во-вторых, осуществление исполнительной власти требует организаторских способностей. Общество заинтересовано в том, чтобы лица, обладающие такими качествами, использовали их для решения общих дел, развивали их. В-третьих, оперативный, повседневный, созидательный характер управленческой деятельности предполагает, что ею должны заниматься непрерывно, уделяя ей значительное время, а значит, за плату, профессионально. В-четвертых, функционирование ис-

¹ См.: Старилов Ю. Н. Службное право. Учебник. М., 1996. С. 221.

полнительной власти требует четкости, дисциплинированности, своевременного выполнения приказов вышестоящих органов.¹

Проводя анализ нормативно закрепленных в законе принципов государственной службы, Д.Н. Бахрах приходит к выводу, что Федеральный закон об основах госслужбы детализирует три основных ее принципа: законность, демократизм и профессионализм.²

Содержание принципа профессионализма раскрывается в таких принципах государственной службы, закрепленных в законе, как профессионализм и компетентность государственных служащих; ответственность государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей; внепартийность государственной службы; отделение религиозных объединений от государства; стабильность кадров государственных служащих в государственных органах.³

Долгое время нормативно не было закреплено, за единичными исключениями, требование об обязательном наличии у государственных служащих специального образования и стажа работы по специальности. Однако, как отмечал В.М. Манохин, хотя для замещения многих должностей законодательно не было установлено обязательное наличие у кандидата на должность специального образования по профилю предполагаемой работы, тем не менее, на должности руководителей уже в порядке обычая принимались, как правило, лица, имевшие такое образование.⁴ Но обычай - это не закон. Отсутствие такого законодательно закрепленного требования приводило к тому, что очень многие должности в государственном аппарате замещались лицами, не имевшими специального образования.

¹ См.: Бахрах Д. Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // Государство и право. 1996. № 12. С. 16–17.

² См.: Бахрах Д. Н. Административное право. Учебник. М., 1996. С. 115.

³ См.: Федеральный закон “Об основах государственной службы Российской Федерации”. Ст. 5.

⁴ См.: Манохин В. М. Советская государственная служба. М., 1966. С. 39.

Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" впервые нормативно закрепил квалификационные требования к служащим, замещающим государственные должности государственной службы. В соответствии со ст. 6 Федерального закона к числу таких требований отнесены требования к: 1) уровню профессионального образования с учетом группы и специализации государственных должностей государственной службы; 2) стажу и опыту работы по специальности; 3) уровню знаний Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституций, уставов и законов субъектов Российской Федерации применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Безусловно, данные требования составляют всего лишь основу профессиональных качеств государственного служащего. Они должны дополняться другими, исходя из специфики условий, места и времени деятельности того или иного государственного органа.

Та же статья в п. 4 устанавливает, что гражданам, претендующим на государственную должность государственной службы, необходимо иметь:

1) для высших и главных государственных должностей государственной службы - высшее профессиональное образование по специализации государственных должностей государственной службы или образование, считающееся равноценным, с дополнительным высшим профессиональным образованием по специализации государственных должностей государственной службы;

2) для ведущих и старших государственных должностей государственной службы - высшее профессиональное образование по специальности "государственное управление", либо по специализации государственных должностей государственной службы или образование, считающееся равноценным;

3) для младших государственных должностей государственной службы - среднее профессиональное образование по специализации государст-

венных должностей государственной службы или образование, считающееся равноценным.

Кроме того, законом установлено, что решение о признании образования равноценным принимается федеральным органом по вопросам государственной службы. Другие требования к государственным должностям государственной службы могут устанавливаться федеральными законами субъектов Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами государственных органов в отношении государственных служащих этих государственных органов.

Государственные должности государственной службы подразделяются по специализациям, которые предусматривают наличие у государственного служащего для исполнения обязанностей по государственной должности государственной службы одной специализации соответствующего профессионального образования. При этом специализация государственных должностей государственной службы устанавливается в зависимости от функциональных особенностей государственных должностей государственной службы и особенностей предмета ведения соответствующих государственных органов.

Государственные служащие должны быть компетентными в той сфере, в которой они работают, то есть хорошо знать предмет руководства, предмет своей профессиональной деятельности, обладать специальными знаниями в конкретной области. "При этом, чем уже, конкретнее участок, тем необходимо для руководителя техническое, экономическое, педагогическое или другой вид специального образования", - пишет И.Л. Бачило. И это вполне закономерно и объективно обусловлено. Далее она отмечает, что "чем разнохарактернее участок руководства, тем важнее становится образование ши-

рокого социологического профиля - философское, историческое, экономическое, юридическое."¹

Во всем мире наблюдается тенденция повышения требований к квалификации государственных служащих. Для высшего управленческого персонала стало типичным требование высокой профессиональной и научной квалификации. С большой долей уверенности можно утверждать, что современный государственный служащий в развитых западноевропейских странах в среднем имеет более высокий уровень образования, чем служащий, занятый в частном секторе экономики на сопоставимом должностном уровне.²

Единственным критерием подбора кандидатов на замещение государственных должностей должно быть наличие у них качеств, необходимых для исполнения обязанностей по замещаемой должности, и соответствующей профессиональной подготовки.

Рассматривая основные требования к претенденту на замещение государственной должности государственной службы, следует прежде всего обратить внимание на необходимость разработки четкой классификации должностей с определением основных задач и описанием сферы деятельности, специальных полномочий, прав и обязанностей.

Установленные Федеральным законом "Об основах государственной службы Российской Федерации" квалификационные требования к лицам, замещающим государственные должности государственной службы, носят весьма общий характер. Они не могут быть признаны достаточными для того, чтобы, основываясь исключительно только на них, проводить конкурсы на замещение вакантных должностей, аттестации и квалификационные экзамены.

Для этого необходимо осуществить индивидуальное регулирование

¹ См.: Бачило И. Л. Организация труда руководителя // Как организовать управленческий труд. М., 1971. С. 109–110.

² См.: Матирко В.И. Проблемы кадровой политики в государственном аппарате. М., 1996. С.46.

правовых статусов государственных должностей государственной службы. Такое регулирование не может быть осуществлено только лишь на основе классификации должностей по группам. Впервые предложение о создании универсального документа, касающегося всех должностей в государственном аппарате и содержащего максимум сведений о каждой должности, было высказано в 70^е годы Ю.А. Розенбаумом.¹ Такой документ он предлагал назвать Типовым паспортом должности, который должен был стать универсальным в том смысле, что он: а) должен был разрабатываться для всех должностей государственного аппарата; б) мог быть использован при подборе и расстановке кадров, для регламентации и разделения труда в государственном органе, для совершенствования структуры госоргана; в) должен был стать типовым и иметь нормативный характер. Однако это предложение так и не было внедрено в практику.

Необходимо разработать и утвердить Стандарт правового описания государственной должности государственной службы и на этой основе осуществлять правовое описание каждой конкретной должности государственной службы, назвав этот документ Паспортом государственной должности государственной службы. Это позволит провести нормативное различие между государственными должностями государственной службы и должностями, не имеющими государственного статуса, для которых сохранится традиционный порядок регулирования функциональных обязанностей в форме должностных инструкций, а также позволит разработать индивидуальные квалификационные требования по каждой должности и соответствующие правовые квалификационные статусы государственных служащих.

В качестве возможного предлагается следующий вариант структуры Паспорта:

I. Общие положения.

¹ См.: Розенбаум Ю.А. Формирование управленческих кадров: социально-правовые проблемы. М., 1982. С 102-105.

II. Статус государственной должности.

III. Требования по государственной должности.

IV. Денежное содержание и иные условия государственной службы.

V. Перечень должностных лиц, составивших и согласовавших Паспорт.

Выдвигая предложение о разработке Паспорта государственной должности государственной службы, следует отметить, что само название этого документа, его структура и содержание нуждаются в дополнительном исследовании и обсуждении. Однако необходимость в такого рода документе не вызывает сомнения, а разработка и внедрение Стандарта правового описания государственной должности не сопряжены со сколько-нибудь серьезными научными, организационными и правовыми трудностями.

Применительно к теме нашего исследования отметим, что требования по государственной должности обуславливаются особенностями её статуса и функций. Они могут включать в себя: 1) требования объективного характера, в том числе к состоянию здоровья, эмоционально-психическому развитию, возрасту, полу, внешним физическим характеристикам; могут указываться несовместимые с должностью заболевания; 2) требования субъективного характера, такие как: устойчивое правосознание и законопослушное поведение; морально-этические требования; 3) профессионально-квалификационные требования, в том числе образование, профессиональный опыт и стаж работы, характер имеющихся служебных заслуг, личные служебные качества и характеристики.

Что касается требований к образованию, а в случае необходимости - к научной подготовке, то они могут быть выражены в установлении: а) необходимого в соответствии со статусом государственной должности уровня образования; б) требуемого по государственной должности профиля образования; в) специальных образовательных требований, которые могут быть удовлетворены должностной подготовкой.

Кроме того требования по государственной должности в части профессиональной подготовки могут предусматривать указания на опыт профессиональной деятельности в государственных органах, стаж и название предшествующих государственных должностей, минимальный квалификационный разряд, наличие которого дает право на замещение данной должности.

В необходимых случаях могут устанавливаться требования различных специальных качеств и свойств, особых личных способностей, знаний и навыков государственных служащих, которые имеют существенное значение для исполнения должности.

Формирование новой государственной службы в России во многом происходит трудно и противоречиво, поскольку до сих пор нет четко выработанной, научно обоснованной и нормативно закреплённой государственной кадровой политики.

Несмотря на то, что осуществление государственной службы требует широких и глубоких знаний, большого опыта, выдвижение на работу в государственный аппарат часто происходило без соблюдения необходимых процедур и требований, без учета уровня профессиональной квалификации претендентов на должность. На волне реформ и развития демократии в государственный аппарат в начале 90^х гг. пришло немало "митинговых активистов", не имеющих ни специальной подготовки, ни опыта работы.

Сложность и проблемность ситуации состоит в том, что кадровый корпус государственной службы в том виде, в каком он сложился на сегодняшний день, профессиональный уровень государственных служащих и стиль управленческой деятельности не в полной мере удовлетворяют общественные потребности. Государственные органы по результативности своей дея-

тельности "не дотягивают" до того высокого социального статуса, который должна занимать государственная служба.¹

Существенное значение для эффективной работы органов государственной власти имеет уровень образовательной и профессиональной подготовки государственных служащих. Поэтому следует обратиться к анализу статистических данных, характеризующих уровень профессионального образования государственных служащих.

По состоянию на 1 января 1995г. в центральном аппарате федеральных органов исполнительной власти было занято 33,8 тыс. человек, в аппарате органов законодательной власти - 3,5 тыс. человек, в аппарате органов судебной власти - 2,2 тыс. человек.²

На 1 января 1997г. численность государственных служащих по министерствам и ведомствам, вошедшим в разработку Госкомстата РФ, составила 22.692 человека.³

В целом по центральному аппарату федеральных органов исполнительной власти 83,4% служащих имели высшее профессиональное образование (из них - 6,4% - послевузовское профессиональное образование, 3,8% - два высших образования); 9,2% - среднее профессиональное образование; 7,4% - не имели специального образования. Следует обратить особое внимание на тот факт, что наметилась тенденция увеличения удельного веса лиц, имеющих среднее профессиональное образование (с 6,8% в 1993 году до 9,2% в 1995 году) с одновременным уменьшением доли лиц с высшим профессиональным образованием (с 85,5% до 83,4%).⁴

Та же тенденция наблюдалась и в последующие два года, что свидетельствует о ее устойчивости. По состоянию на 1 января 1997г. 82,4% госу-

¹ См.: Охотский Е. В. Кадровый менеджмент в системе государственной службы // Кадровый менеджмент. М., 1997. С. 6.

² См.: Охотский Е. В. Кадровый менеджмент в системе государственной службы // Кадровый менеджмент. М., 1997. С. 7.

³ См.: Кадровая политика в государственной службе. М., 1997. С. 38.

⁴ См.: Матирко В. И. Проблемы кадровой политики в государственном аппарате. М., 1996. С. 121, 124.

дарственных служащих, занятых в центральном аппарате федеральных органов исполнительной власти имели высшее профессиональное образование (в 1995г. - 83,4%); 11,2% служащих имели среднее профессиональное образование (в 1995г. - 9,2%). Доля лиц, не имевших ни высшего ни среднего профессионального образования, среди данной категории госслужащих составила в 1997г. 6,4% (в 1995г. - 7,4%).¹

Обозначившаяся тенденция динамики уровня профессионального образования государственных служащих центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти не может не настораживать, поскольку свидетельствует не о росте уровня их образовательной подготовки и профессиональной квалификации, а наоборот - о снижении этого показателя.

Не меньший интерес представляют данные, которые характеризуют уровень образования государственных служащих центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти по группам замещаемых ими государственных должностей государственной службы.

Согласно п. 4 ст. 6 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации", лица, претендующие на замещение высших, главных, ведущих, старших государственных должностей государственной службы, должны иметь высшее профессиональное образование, а лица, претендующие на замещение младших государственных должностей государственной службы, должны иметь среднее профессиональное образование по требуемой специализации государственных должностей или образование, считающееся равноценным.

Поскольку отсутствует нормативный правовой акт, который бы устанавливал порядок признания имеющегося у государственных служащих образования равноценным требуемому, ограничимся признанием наличия лю-

¹ См.: Гребениченко С. Ф., Фролов Б. И., Ефанова О. А. Расчет потребности в обучении государственных служащих исполнительных органов власти РФ // Кадровая политика в государственной службе (социологические аспекты): Информационно-аналитический бюллетень: Социология власти. № 3. М., 1997. С. 38-39.

бого высшего или среднего профессионального образования без учета специализации государственных должностей государственной службы.

На 1 июля 1995г. по всем группам государственных должностей 91% государственных служащих имели уровень профессионального образования, соответствующий установленным законом требованиям по данной должностной группе. В то же время 0,2% служащих, замещавших главные государственные должности государственной службы, 1,5% - ведущие, 5,1% - старшие и 16,5% - младшие государственные должности государственной службы имели уровень образования ниже требуемого.¹

Далее обратимся к анализу состава государственных служащих, имеющих высшее профессиональное образование, по направлениям подготовки. Распределение государственных служащих центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти, имеющих высшее образование, по направлениям подготовки выглядит следующим образом. На 1 июля 1995г. 38,2% государственных служащих (10164 человека) имели высшее техническое образование, 32,6% (8677 человек) госслужащих имели гуманитарное или социально-экономическое образование, 4,3% (1131 человек) - высшее образование в области естественных наук и математики, 4,1% (1090 человек) - высшее педагогическое образование, 4,1% - высшее сельскохозяйственное образование.

Представляют интерес данные, характеризующие долю лиц, имеющих юридическое, экономическое и управленческое образование. Высшее профессиональное образование по специальности "юриспруденция" имели 3,7% государственных служащих, по специальности "экономика и управление" - 20,1% и по специальности "государственное и муниципальное управление" - 0,6% государственных служащих.²

¹ См.: Матирко В. И. Проблемы кадровой политики в государственном аппарате. М., 1996. С. 124.

² См.: Там же. С. 125.

Приведенные данные позволяют сделать вывод о том, что удельный вес государственных служащих, имеющих высшее юридическое, экономическое или управленческое образование очень незначителен и не отвечает потребностям современного этапа развития государственной службы.

Не произошло существенных изменений и в последующие два года. По состоянию на 1 января 1997г. 47,3% государственных служащих имели высшее техническое образование, 36,7% - гуманитарное и социально-экономическое образование, 4,1% - естественно-научное образование. Что касается лиц, имеющих высшее юридическое, экономическое или управленческое образование, то наметилась тенденция к увеличению их удельного веса. Так, 5% государственных служащих имели высшее юридическое образование (в 1995г. - 3,7%), 23,5% - высшее экономическое образование (в 1995г. - 20,1%), и 1% - высшее образование по специальности "государственное и муниципальное управление" (в 1995г. - 0,6%).¹

Структура состава государственных служащих центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти в целом отражает структуру подготовки специалистов в высших учебных заведениях в 70^е - 80^е годы. Это объясняется, в первую, очередь тем, что большая часть корпуса нынешних государственных служащих получила образование в то время.² Сегодня на государственной службе остро ощущается недостаток квалифицированных юристов, экономистов, специалистов в области государственного управления. Поэтому высока потребность государственных органов в совершенствовании образовательного уровня государственных служащих.

Среди служащих, замещающих высшие, главные, ведущие и старшие государственные должности государственной службы категории "В" доля

¹ См.: Гребениченко С. Ф., Фролов Б. И., Ефанова О. А. Расчет потребности в обучении государственных служащих исполнительных органов власти РФ // Кадровая политика в государственной службе (социологические аспекты): Информационно-аналитический бюллетень: Социология власти. № 3. М., 1997. С. 39.

² См.: Охотский Е. В. Кадровый менеджмент в системе государственной службы // Кадровый менеджмент. М., 1997. С. 10.

лиц, имеющих высшее профессиональное образование по специальности "государственное и муниципальное управление" составляет соответственно 2,2%; 2,8%; 4,2%; 0,2% от общего числа служащих, замещающих должности названных групп, а доля лиц, имеющих образование по специальности "юриспруденция" - соответственно 5,6%; 4,0%; 6,5%; и 4,3%.¹

Ученые Российской академии государственной службы при Президенте РФ приводят расчетный индекс первостепенной потребности в совершенствовании образовательного уровня госслужащих. Этот индекс представляет собой долю лиц в конкретной группе должностей, ни разу не проходивших какой бы то ни было формы обучения по специализациям государственной службы. В целом среди лиц, замещающих государственные должности категории "Б", доля лиц, которым необходимо обучение, составляет 37,5%, среди лиц, замещающих должности категории "В" - 33,9%, в том числе по группам государственных должностей государственной службы: высшие - 32%, главные - 34%, ведущие - 34%, старшие - 34,2%.²

Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" в квалификационные требования к государственным служащим, претендующим на замещение государственных должностей государственной службы, помимо требований к уровню профессионального образования, включает также требования к стажу и опыту работы по специальности. Квалификация государственного служащего непрерывно повышается в ходе осуществления обязанностей по замещаемой должности: совершенствуются трудовые навыки, умение, растет опыт, а вместе с ним увеличиваются и знания служащего. Таким образом, немалую роль в повышении уровня квалификации госслужащего играет стаж государственной службы или работы по

¹ См.: Гребениченко С. Ф., Фролов Б. И., Ефанова О. А. Расчет потребности в обучении государственных служащих исполнительных органов власти РФ // Кадровая политика в государственной службе (социологические аспекты): Информационно-аналитический бюллетень: Социология власти. № 3. М., 1997. С. 39.

² См.: Там же. С. 42.

специальности.

Указом Президента РФ установлены следующие квалификационные требования к стажу и опыту работы по специальности: для высших государственных должностей государственной службы - стаж государственной службы на главных государственных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее пяти лет; для главных государственных должностей государственной службы - стаж государственной службы на ведущих государственных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее трех лет; для ведущих государственных должностей государственной службы - стаж государственной службы на старших государственных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее трех лет; для старших государственных должностей государственной службы - стаж работы по специальности не менее трех лет. Для граждан, претендующих на замещение младших государственных должностей государственной службы, требования к стажу государственной службы и стажу работы по специальности не установлены.¹

С нашей точки зрения, нормоустановитель пошел по правильному пути, установив требования о наличии стажа государственной службы либо стажа работы по специальности. Такого рода установление будет способствовать формированию "открытой" государственной службы и гарантирует реализацию принципа равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой. Поэтому вряд ли можно согласиться с мнением В.И. Матирко, который считает, что установление стажа работы по специальности в качестве одного из основных требований недостаточно оправдано. С его точки зрения, такой подход дает основание назначать на высшие, главные и ведущие государственные долж-

¹ См.: О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы. Указ Президента РФ от 30.01.96. № 123, ст. 1.

ности государственной службы граждан, ни одного дня не проработавших в системе государственной службы.¹

По нашему мнению, возможность замещения государственных должностей, в том числе высших и главных, в конечном итоге будет способствовать повышению эффективности государственной власти, поскольку даст возможность привлекать на государственную службу высокообразованных специалистов, оперативно внедрять управленческие нововведения в деятельность государственных органов.

В качестве примера аналогичного решения проблемы можно привести ряд зарубежных стран. В США вместо существовавшего ранее порядка начала службы с низовой должности в соответствии с законом о реформе государственной службы (1978г.) сейчас предпочитают принимать людей со стороны на должность любого уровня.²

В Великобритании приняты нормативные правовые акты о качестве руководства, кодексе руководителей в государственной службе. В соответствии с ними гражданских служащих высоких рангов, в отличие от "рядовых" служащих, часто нанимают на работу извне в расчете на то, что пополнение руководящего состава государственной службы новыми людьми (как "инъекция свежей крови") предохранит государственные органы от застоя.³ Отмечается, что в быстро меняющейся обстановке стало трудно планировать заранее замещение должностей, в связи с чем в значительной степени устарел сам принцип, согласно которому намечались конкретные люди как возможные претенденты на конкретные посты.⁴

Одним из важнейших квалификационных требований, установленных законом об основах госслужбы, является знание государственными служа-

¹ См.: Матирко В. И. Проблемы кадровой политики в государственном аппарате. М., 1996. С. 136.

² См.: Государственная служба: Карьера и профессиональный рост. Зарубежный опыт. Вып. 14. М., 1996. С. 16-17.

³ См.: Там же. С. 23.

⁴ См.: Там же. С. 28.

щими Конституции РФ, федеральных законов, конституций, уставов и законов субъектов Российской Федерации применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Рассматривая вопрос о профессионализме и компетентности государственных служащих, следует особо подчеркнуть необходимость глубокого изучения ими правовых проблем, овладения необходимым объемом юридических знаний. Это объясняется в первую очередь тем, что государственное управление осуществляется в правовой форме. "Правовые нормы регулируют определенные функции управления, отдельные процессы, закрепляют организационные структуры и формы работы управленческих органов, систему информации, права и обязанности должностных лиц и т.д."¹ Поэтому не вызывает сомнения, что глубокое знание и соблюдение правовых норм оказывает большое влияние на качество исполнения государственным служащим обязанностей по замещаемой должности, на качество, рациональность и эффективность государственного управления общественными процессами. И наоборот, плохое знание действующего законодательства, недостаточная, часто весьма поверхностная осведомленность государственных служащих о смысле и содержании тех или иных правовых норм, игнорирование их или неумение применять в практической деятельности обесценивают, а порой сводят на нет знание всех других методов управления, так как зачастую лишают госслужащих возможности правильно, своевременно и эффективно ими пользоваться.²

Формирование правовой культуры государственных служащих выдвигается в современных условиях на уровень важнейших требований. В п. 2 ст. 15 Конституции РФ говорится, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Это тре-

¹ См.: Розенбаум Ю. А. Подготовка управленческих кадров. М., 1981. С. 42.

² См.: Там же.

бование особенно касается руководящего состава, наделенного, как правило, широкими полномочиями. Между тем, еще немало случаев нарушения законов государственными служащими.

Серьезные требования предъявляет к уровню юридической подготовки госслужащих Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации". Так, статья 10 Закона к числу основных обязанностей государственных служащих в числе прочих относит следующие: обязанность обеспечивать поддержку конституционного строя и соблюдение Конституции Российской Федерации, реализацию федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, в том числе регламентирующих сферу их полномочий; обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан; исполнять приказы, распоряжения и указания вышестоящих в порядке подчиненности руководителей, отданные в пределах их должностных полномочий, за исключением незаконных; поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных обязанностей.

Что касается первой из названных выше обязанностей, то необходимо отметить следующее. Если обязанность соблюдать Конституцию РФ и законы адресована всем субъектам права, то обязанность обеспечивать поддержку конституционного строя, соблюдение Конституции РФ и реализацию законов имеет своим адресатом только государственных служащих, является их прямой обязанностью.

От точного и неуклонного выполнения предписаний правовых норм государственными служащими зависит режим законности в стране, в том числе и прежде всего, режим конституционной законности.

Законность как раз и состоит в том, что должностные лица в полном объеме осуществляют требования законов, выявляют нарушения закона, пресекают их, восстанавливают нарушенные права и привлекают виновных к юридической ответственности. Поэтому законность обязательно должна

характеризоваться наличием эффективного механизма защиты действия законов, в том числе защиты прав и законных интересов граждан, других субъектов права.

Статья 2 Конституции РФ устанавливает норму, согласно которой "человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства". Уважение к личности и ее защита являются неотъемлемым атрибутом конституционного государства, его обязанностью.

Признание высшей ценности прав и свобод человека - неотъемлемый признак правового государства. Это означает приоритет прав и свобод человека в деятельности всех органов государства, государственных служащих, их ориентацию на эти права и свободы.

Приоритет прав человека, их утверждение в качестве высшей ценности невозможны без обязанности государства не только признавать эти принципы, но и неукоснительно соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Это предъявляет особые требования к государственным служащим, уровню их профессиональной, и в первую очередь, юридической подготовки, к их практической деятельности по исполнению и обеспечению полномочий государственных органов.

Государственные служащие участвуют в обеспечении исполнения полномочий государственных органов всех трех ветвей государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной) и тем самым активно влияют на осуществление правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности государства.

Соблюдение прав человека и гражданина означает следование принципам права, признание его верховенства. Это предъявляет особые требования к нормативным правовым актам, регулирующим права и свободы человека и гражданина, в разработке проектов которых участвуют государственные служащие. Такие акты должны исходить из незыблемости и неотъемлемости

прав человека. Нормативные правовые акты, нарушающие данный принцип, не могут быть признаны правом.

Все нормативные правовые акты должны быть ориентированы на обеспечение прав и свобод человека, закрепленных в Конституции, строго им следовать, развивать и конкретизировать их. Неотъемлемость и незыблемость прав и свобод человека - основной принцип, которому должны следовать законодательные и иные органы, издающие нормативные правовые акты. Отступление от этого принципа означает утрату нормативным актом правового характера и является грубым нарушением права и законности. Чтобы не допустить этого, лица, участвующие в разработке проектов нормативных правовых актов, должны не просто хорошо знать действующее законодательство, но и понимать сущность права, его принципы и социальное назначение.

Ориентация на права и свободы человека как высшую ценность важна и в правоприменительной практике. Любые действия государственных органов, госслужащих, любые правоприменительные акты, нарушающие права и свободы человека и гражданина, являются противоправными и подлежат обжалованию в судебном или административном порядке. Неукоснительное соблюдение прав и свобод личности - обязанность любого государственного органа и любого государственного служащего, какое бы место в иерархии они не занимали.

Однако обязанность государства, его органов, государственных служащих состоит не только в соблюдении прав и свобод человека и гражданина. Государство должно создавать систему защиты прав и свобод, устанавливать конкретные юридические механизмы и процедуры такой защиты.

Государственные служащие обязаны в своей деятельности обеспечивать соблюдение и защиту прав и свобод граждан, их законных интересов, а это возможно только при условии глубокого знания служащими многооб-

разных норм материального и процессуального права, умения применять их на практике.

К числу основных относится обязанность государственных служащих исполнять приказы, распоряжения и указания вышестоящих в порядке подчиненности руководителей, отданные в пределах их должностных полномочий, за исключением незаконных. Эта обязанность направлена на обеспечение эффективного функционирования государственной власти, бесперебойное действие государственного аппарата.

Однако и на практике и в теоретических исследованиях нередко возникает вопрос о том, каковы пределы исполнения этой обязанности? Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" дает ответ на этот вопрос.¹ Государственный служащий в случае сомнения в правомерности полученного им для исполнения распоряжения обязан в письменной форме незамедлительно сообщить об этом своему непосредственному руководителю, руководителю, издавшему распоряжение, и вышестоящему руководителю. Если вышестоящий руководитель, а в его отсутствие руководитель, издавший распоряжение, в письменной форме подтверждает указанное распоряжение, государственный служащий обязан его исполнить, за исключением случаев, когда его исполнение является административно либо уголовно наказуемым деянием. В этом случае ответственность за исполнение государственным служащим неправомерного распоряжения несет подтвердивший это распоряжение руководитель.

Закон устанавливает, что государственный служащий несет предусмотренную федеральным законом ответственность за действия или бездействия, ведущие к нарушению прав и законных интересов граждан.

Государственный служащий все распоряжения выполняет под личную ответственность. Поэтому, получив для исполнения распоряжение, он дол-

¹ См.: Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации". - п. 4 ст. 14.

жен оценить его с точки зрения соответствия закону и государственным интересам. А для того чтобы дать правовую оценку полученному распоряжению, государственный служащий должен обладать достаточно глубокими познаниями в сфере права, иметь значительную юридическую подготовку.

Федеральный закон устанавливает также обязанность государственного служащего поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных обязанностей. Гражданин, поступающий на государственную службу, должен быть готов качественно исполнять должностные обязанности. Он должен соответствовать тем квалификационным требованиям, которые установлены для лиц, претендующих на замещение государственных должностей государственной службы.

В процессе прохождения государственной службы госслужащие, как правило, выполняют в рамках одного и того же органа различные по своей значимости и профессиональным требованиям функции.¹ Госслужащий получает повышения в должности, ему приходится исполнять более сложные служебные обязанности. С другой стороны, происходит постоянное изменение объектов управления, их усложнение, изменяется внешняя среда, изменяются и совершенствуются формы и методы государственного управления, постоянно изменяется действующее законодательство. Все это обуславливает необходимость в постоянном обновлении профессиональных знаний, а повышение квалификации становится не только правом, но и обязанностью государственных служащих. "Отсутствие образования, опыта и соответствующей квалификации, как правило, является субъективным фактором, свидетельствующим о фактической невозможности выполнения, либо ненадлежащем исполнении обязанностей по службе".²

Деловая квалификация государственных служащих требует довольно широкого объема знаний. Эти знания они получают в системе подготовки,

¹ См.: Старилов Ю. Н. Служебное право. Учебник. М., 1996. С. 330.

² Там же.

переподготовки и повышения квалификации, а также в процессе практической деятельности. Подготовка, переподготовка и повышение квалификации - это прежде всего учеба, сочетающая теоретическую подготовку, изучение передового опыта и практические занятия. Но, как всякая учеба, она обогащает прежде всего общими теоретическими положениями, принципами, которые следует применять в конкретной обстановке, в деятельности, присущей тому или иному государственному органу. Поэтому государственные служащие должны уметь использовать знания, умения и навыки, полученные в процессе обучения, в условиях повседневной практической работы.

Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" закрепил такой важнейший принцип государственной службы, как профессионализм и компетентность государственных служащих. Но для того, чтобы быть компетентным, необходимо обладать соответствующими знаниями, постоянно их пополнять, расширять и совершенствовать. Таким образом, обязанность поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения должностных обязанностей, является по существу общим и важнейшим требованием ко всем государственным служащим.

К сожалению, качественный состав государственных служащих по-прежнему оставляет желать лучшего. Бессистемное обновление кадров привело к снижению профессиональной компетентности части аппарата. Об этом свидетельствуют приведенные выше данные об уровне профессионального образования государственных служащих.

Подводя итог рассмотрению квалификационных требований к государственным служащим, сделаем некоторые основные выводы:

- 1) требования, предъявляемые к государственным служащим, зависят от места, занимаемого государственным органом в системе государственного аппарата, а также характера исполняемых ими по должности обязанностей;

2) квалификационные требования к служащим, замещающим государственные должности государственной службы, относятся исключительно к уровню профессионального образования и квалификации лица, стажу работы по специальности и стажу государственной службы, а также уровню знаний Конституции и законодательства; они выражают и конкретизируют конституционный принцип равного доступа граждан к государственной службе;

3) установление квалификационных требований к стажу работы по специальности и стажу государственной службы будет способствовать формированию "открытой" государственной службы и гарантирует реализацию принципа равного доступа граждан к государственной службе;

4) нынешнее состояние профессиональной структуры корпуса государственных служащих, уровень и профиль их образования обуславливают необходимость развития системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;

5) квалификационные требования к государственным служащим во многом определяют направления и содержание подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;

6) необходимо осуществить четкую классификацию государственных должностей государственной службы, определив их основные задачи, сферу деятельности, специальные полномочия; подготовить и принять Стандарт правового описания государственной должности государственной службы и разработать на его основе Паспорт каждой государственной должности государственной службы;

7) необходимо организовать глубокое изучение государственными служащими правовых проблем государственного управления, изучение ими юридических наук, так как от уровня их правовой подготовки во многом зависит качество исполнения ими государственной должности.

Глава 2

Правовое регулирование и организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих

2.1. Механизм правового регулирования общественных отношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих

Социальное назначение права заключается в его активном воздействии на поведение людей, на общественные отношения в целях их упорядочения, придания им стабильности, устойчивости, а с другой стороны, динамизма, подвижности в соответствии с потребностями общественного развития.

В юридической науке правовое регулирование рассматривается как длящийся во времени процесс, в ходе которого осуществляется воздействие права на общественные отношения. Оно предполагает активную деятельность людей, их коллективов как в процессе создания права, так и в ходе его воплощения в жизнь¹. Специфика правового регулирования как формы правового воздействия состоит в том, что оно, во-первых, является разновидностью социального регулирования, имеющего целенаправленный, организованный, результативный характер, и во-вторых, осуществляется при помощи целостной системы средств, обеспечивающих достижение необходимых целей, то есть при помощи особого, свойственного только праву механизма.

¹ См.: Гойман - Червонюк В.И. Очерк теории государства и права. М., 1996. С. 145; Теория государства и права. Учебник. Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова. М., 1997. С. 226.

Механизм правового регулирования определяется как взятая в единстве система правовых средств, при помощи которых осуществляется правовое регулирование общественных отношений¹.

В литературе по теории государства и права утвердилась точка зрения, согласно которой правовое регулирование как длящийся процесс, распадается на стадии, на каждой из которых действуют особые правовые средства, в совокупности составляющие механизм правового регулирования.

Правовое регулирование включает в себя как минимум три стадии.

Первая стадия - издание нормы права и ее общее воздействие (регламентация общественных отношений). На этой стадии формируются правовые нормы, призванные определять поведение людей, направлять его в соответствии с потребностями общественного развития. Для субъекта права (индивида или организации) очерчивается круг возможных прав и обязанностей. На первой стадии осуществляется общее, неперсонифицированное, неиндивидуализированное, воздействие права. Нормы права ориентируют участников общественных отношений на достижение поставленной ими цели, предупреждают людей о возможности наступления как позитивных, так и негативных последствий поведения людей в сфере правового регулирования. В нормах права как бы прогнозируются препятствия на пути удовлетворения правовых интересов членов общества и указываются возможные правовые средства их преодоления².

Вторая стадия - действие правовых норм, когда на их основе возникают субъективные права и юридические обязанности у конкретных субъектов. На этой стадии происходит индивидуализация прав и обязанностей применительно к конкретной ситуации. После наступления обстоятельств, предусмотренных нормами права, которые именуются юридическими фактами,

¹ См.: Гойман - Червонюк В.И. Очерк теории государства и права. М., 1996. С. 146; Теория государства и права. Учебник. Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 1997. С. 269.

² См.: Теория государства и права. Учебник. Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 1997. С. 267.

образуются индивидуализированные отношения, у участников которых возникают конкретные права и обязанности.

Третья стадия - реализация субъективных юридических прав и обязанностей, воплощение их в конкретном, фактическом поведении участников общественных отношений. Эта стадия может занимать длительный временной период, например, в длящихся правоотношениях (состояние в трудовых отношениях, отношениях по повышению квалификации).

В ряде случаев для возникновения и реализации субъективных юридических прав и обязанностей воли участников общественных отношений бывает недостаточно. Возникает необходимость в четвертой, факультативной, стадии - применении права. На этой стадии компетентный орган издает властный индивидуально - конкретный правоприменительный акт. Эта, факультативная, стадия правового регулирования либо предшествует возникновению правоотношений, либо призвана обеспечить их реализацию. Следовательно, она может существовать между 1-й и 2-й или 2-й и 3-й стадиями¹. В соответствии со стадиями правового регулирования выделяются три обязательных и один факультативный элементы механизма правового регулирования: нормы права, правоотношения, акты реализации прав и обязанностей, акты применения права.

Основываясь на этих общих положениях, далее подробно рассмотрим каждый элемент механизма правового регулирования применительно к теме нашего исследования.

Норма права представляет собой исходную юридическую базу механизма правового регулирования, так как в ней заложена модель поведения участников общественных отношений. Нормы права являются основой всего механизма правового регулирования общественных отношений, поскольку все остальные его элементы предусмотрены нормами права, носят поднор-

¹ См.: Комаров С.А. Указ. соч. с. 289.; Гойман - Червонюк В.И. Указ. соч. С. 146.

мативный характер¹. Определяющее значение правовых норм в механизме правового регулирования обусловлено тем, что именно нормы права предусматривают все последующие правовые средства, с помощью которых обеспечивается возможное или должное поведение, в том числе субъективные права и юридические обязанности, государственно - принудительные меры, применяемые к участникам правоотношений при неисполнении или ненадлежащем исполнении ими юридических обязанностей.

Свое внешнее выражение, бытие правовые нормы получают в абсолютном большинстве случаев в нормативных правовых актах. Нормативный правовой акт представляет собой письменный официальный документ, устанавливающий, изменяющий или отменяющий правовые нормы².

Нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих, могут быть подразделены на виды по различным основаниям. Наиболее важной является классификация нормативных правовых актов по юридической силе, в соответствии с которой они делятся на законы и подзаконные нормативные правовые акты.

Законодательство Российской Федерации о государственной службе состоит из Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации является основой всего законодательства России. Ее текст состоит из 137 статей, содержащих основы правового регулирования общественных отношений разного рода. В Конституции Российской Федерации понятие "государственная служба" упоминается всего три раза. В пункте 4 статьи 32, где говорится, что граждане Российской

¹ См.: Теория государства и права. Учебник под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 1997. С. 269.

² См.: Гойман - Червонюк В.И. Указ. соч. С. 210; Теория права и государства, Учебник. Под ред. В.В. Лазарева. М., 1996. С. 124; Комаров С.А. Указ. соч. С. 149.

Федерации имеют право на равный доступ к государственной службе, в пункте "т" статьи 71, которым к ведению Российской Федерации отнесена федеральная государственная служба, и пункте 3 статьи 97, в соответствии с которым депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе. Но это вовсе не означает, что названными положениями исчерпывается значение и возможности Конституции для государственной службы, для подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Если исходить из того, что механизмом практической реализации любой нормы Конституции в числе других выступает и государственная служба, то можно согласиться с утверждением, что "вся Конституция составляет конституционную основу государственной службы и кадровой политики, и последние призваны поддерживать ее авторитет и действенность и, в свою очередь, формироваться и функционировать в соответствии с ней"¹.

Основополагающими в правовом регулировании общественных отношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих являются: ст. 2, устанавливающая, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью и что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства; ст. 6, закрепившая норму, согласно которой каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации; ст. 7, в которой говорится о том, что Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Перечисленные правовые нормы, наряду с другими, образуют конституционно - правовой институт "Основы конституционного строя". Под основами конституцион-

¹ Атаманчук Г.В. Конституционные основы государственной службы и кадровой политики. М., 1997. С. 5.

ного строя Российской Федерации понимаются главные устои государства, его основные принципы, которые призваны обеспечить Российской Федерации характер конституционного государства. В Конституции РФ содержится отдельная глава (первая), посвященная основам конституционного строя Российской Федерации, охватывающая довольно широкий круг конституционно регулируемых общественных отношений.

Конституция Российской Федерации закрепила важнейшие права и свободы человека и гражданина. В ее 2-ой главе "Права и свободы человека и гражданина" конкретизирована одна из важнейших основ конституционного строя России, провозглашенная в ст. 2 Конституции и устанавливающая, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Конституционное право выполняет особую роль в закреплении правового положения человека и гражданина. Каждая из других отраслей права закрепляет совокупность прав и обязанностей в определенной сфере общественных отношений. К предмету же конституционного права в данной области относится закрепление основ правового статуса личности.

Особенно важное значение имеют нормы, содержащиеся в ст. ст. 17, 18, 19 Конституции РФ. Так, ст. 17 определяет, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ; основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения; осуществление прав и свобод человека не должно нарушать права и свободы других лиц. Ст. 18 Конституции содержит норму, согласно которой права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Это означает, что человек и гражданин могут осуществлять свои

права и свободы, а также защищать их в случае нарушения, руководствуясь Конституцией, ссылаясь на нее.

Признание в Конституции прав и свобод человека непосредственно действующими потребует переориентации как профессионального правосознания работников правоприменительных органов, так и общественного правосознания всего населения страны. Принцип непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина означает, что эти права реально принадлежат человеку независимо от того, конкретизированы они в текущем законодательстве или нет, и он может защищать их всеми способами, не запрещенными законом.

Права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления. Это означает верховенство прав и свобод в правовой системе государства. Законодательные и иные нормативные правовые акты очень многообразны, регулируют самые различные сферы общественных отношений. И в этом многообразии приоритет принадлежит правам и свободам человека и гражданина. Смысл и содержание законов выверяются тем, насколько они соответствуют обеспечению прав и свобод человека.

Статья 19 Конституции РФ устанавливает, что все равны перед законом и судом. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещены любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Эта же статья в п. 3 устанавливает, что мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации. Эта норма в полном объеме относится и к рассматриваем-

мым нами правам граждан в сфере подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Важное значение имеет норма, содержащаяся в п. 2 ст. 24 Конституции РФ, в которой говорится о том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Пункт 4 ст. 29 устанавливает, что каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

В аспекте нашего исследования представляет интерес ст. 43 Конституции РФ. Она определяет в п.1, что каждый имеет право на образование. Гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. В п.3 ст. 43 говорится, что каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии. В п. 5 ст. 43 зафиксировано положение, что Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования. В ч.1 ст. 44 содержится норма о том, что каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания.

Принципиальное значение имеют нормы статей 45 и 46 Конституции РФ. В соответствии со ст. 45 государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Согласно ст. 46 Конституции РФ каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.

Все вышеперечисленные нормы Конституции определяют конкретное содержание прав и обязанностей, возникающих у субъектов правоотношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих на основе соответствующих норм административного и трудового права.

По своему правовому значению Конституция РФ обладает высшей юридической силой, имеет прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ. Эта норма содержится в п.1 ст.15 Конституции РФ.

Таким образом, Конституция Российской Федерации, закрепив основные положения, определяющие правовое регулирование общественных отношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих, тем самым определила существование системы законов и иных нормативных правовых актов, в которых раскрываются, конкретизируются конституционные положения.

Второй уровень нормативного правового регулирования отношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих составляют федеральные законы. Первым в текущем законодательстве о государственной службе стал Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" от 31 июля 1995 г.¹

В ст. 4 названного Федерального закона содержится следующее положение: "1. Законодательство Российской Федерации о государственной службе состоит из Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Вопросы, регу-

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

Все вышеперечисленные нормы Конституции определяют конкретное содержание прав и обязанностей, возникающих у субъектов правоотношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих на основе соответствующих норм административного и трудового права.

По своему правовому значению Конституция РФ обладает высшей юридической силой, имеет прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ. Эта норма содержится в п.1 ст.15 Конституции РФ.

Таким образом, Конституция Российской Федерации, закрепив основные положения, определяющие правовое регулирование общественных отношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих, тем самым определила существование системы законов и иных нормативных правовых актов, в которых раскрываются, конкретизируются конституционные положения.

Второй уровень нормативного правового регулирования отношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих составляют федеральные законы. Первым в текущем законодательстве о государственной службе стал Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" от 31 июля 1995 г.¹

В ст. 4 названного Федерального закона содержится следующее положение: "1. Законодательство Российской Федерации о государственной службе состоит из Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Вопросы, регу-

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

лируемые в соответствии с настоящим Федеральным законом нормативными актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, могут также регулироваться Федеральным законом.

2. Особенности государственной службы в отдельных государственных органах устанавливаются федеральными законами на основе настоящего Федерального закона".

Применительно к теме диссертационного исследования отметим, что названный закон в ст. 5 закрепил основные принципы государственной службы, в том числе принцип равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой, принцип единства основных требований, предъявляемых к государственной службе, принцип профессионализма и компетентности государственных служащих, принцип стабильности кадров государственных служащих в государственных органах.

Статья 6 Федерального закона содержит классификацию государственных должностей государственной службы, определяет, что должности подразделяются по специализациям, предусматривающим наличие у государственного служащего одной специализации соответствующего профессионального образования. В той же статье содержится указание на квалификационные требования к служащим, претендующим на должность или замещающим ее. В п.1 ст. 7 установлено, что по результатам государственного квалификационного экзамена или аттестации государственным служащим присваиваются квалификационные разряды, которые указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки государственных служащих квалификационным требованиям, предъявляемым к государственным должностям государственной службы соответствующих групп.

В ст. 9 Федерального закона закреплены общие права государственного служащего, в том числе на ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой должности и условия продвижения

по службе; право на продвижение по службе, увеличение денежного содержания с учетом результатов и стажа работы, уровня квалификации; право на переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета.

Статья 10 Закона, наряду с другими обязанностями государственного служащего закрепляет обязанность поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных обязанностей.

В статье 15, закрепляющей гарантии для государственного служащего, среди прочего, отмечается, что государственному служащему гарантируется переподготовка (переквалификация) и повышение квалификации с сохранением денежного содержания на период обучения. В ст. 16, регулирующей правовое положение государственного служащего при ликвидации и реорганизации государственного органа, содержится норма, согласно которой при невозможности трудоустройства государственному служащему, заключившему договор на неопределенный срок, гарантируется переподготовка (переквалификация) с сохранением на период переподготовки (переквалификации) денежного содержания по занимаемой до увольнения государственной должности государственной службы и непрерывного трудового стажа, а также предоставление возможности замещения иной государственной должности государственной службы.

Статья 24 Закона содержит норму об аттестации государственного служащего, которая проводится для определения уровня профессиональной подготовки государственного служащего и соответствия его занимаемой должности.

Важное значение для понимания механизма правового регулирования отношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих имеет п.3 ст.4 Федерального закона об основах государственной службы. В нем установлено, что "на государственных служащих распространяется действие законодательства Российской Федерации

Таким образом, значительная часть отношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих регулируется нормами трудового права.

Правовые нормы, регулирующие названные общественные отношения, содержатся и в других нормативных правовых актах, имеющих комплексный характер, в частности в Федеральном законе "Об образовании" в редакции Федерального закона от 5 января 1996г.¹ и Федеральном законе "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" от 22 августа 1996г.² В аспекте нашего исследования особое значение имеют: преамбула Федерального закона "Об образовании", воспроизводящая норму Конституции РФ о том, что право на образование является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан Российской Федерации; ст. 5, провозглашающая государственные гарантии прав граждан Российской Федерации в области образования; ст. 7, касающаяся установления государственных образовательных стандартов; ст.10, устанавливающая формы получения образования; ст.14, закрепляющая общие требования к содержанию образования; ст. ст. 15,16, фиксирующие общие требования к организации образовательного процесса и приему граждан в образовательные учреждения; ст. ст. 23, 24, 25, 26, касающиеся среднего, высшего, послевузовского и дополнительного профессионального образования; ст. ст. 36, 37, 38, регулирующие вопросы управления образованием и государственного контроля за качеством образования в аккредитованных образовательных учреждениях.

Федеральный закон " О высшем и послевузовском профессиональном образовании", также воспроизводя конституционную норму о праве человека на образование, устанавливает, что гражданам Российской Федерации гарантируется получение на конкурсной основе бесплатного высшего и послевузовского профессионального образования в государственных, муници-

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

² См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

пальных высших учебных заведениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые (п. 4 ст. 3). Гражданам Российской Федерации гарантируется свобода выбора формы получения высшего и послевузовского профессионального образования, образовательного учреждения и направления подготовки (специальности). Ограничения прав граждан на получение высшего и послевузовского профессионального образования могут быть установлены исключительно федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (п.5 ст.2). Закон устанавливает ступени высшего профессионального образования, сроки и формы его получения (ст. 6), регламентирует вопросы приема в высшее учебное заведение и подготовки специалистов (ст. 11), закрепляет правовой статус субъектов учебной и научной деятельности в системе высшего и послевузовского профессионального образования (ст. ст. 16, 18, 19, 20), нормативно определяет льготы, предоставляемые лицам, совмещающим учебу в высшем учебном заведении с работой (ст. 17).

В системе нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих, важное значение имеют Указы Президента Российской Федерации. В этих актах решаются принципиальные вопросы развития и совершенствования системы профессионального образования государственных служащих. Не ставя перед собой задачу подробно рассмотреть содержание Указов Президента Российской Федерации по данному вопросу, отметим лишь основные их положения, сыгравшие важнейшую роль в становлении и развитии системы профессионального образования государственных служащих.

Указом Президента Российской Федерации от 5 мая 1993г. № 598 "О мерах по усилению социальной защищенности работников центральных ор-

ганов федеральной исполнительной власти и повышению их профессионального уровня"¹ установлена норма об обязательности направления государственных служащих центральных органов федеральной исполнительной власти, увольняемых в связи с ликвидацией, реорганизацией, сокращением штатов этих органов, а также по другим не зависящим от них причинам, на переобучение (переквалификацию) на срок от трех до шести месяцев с их согласия. Указом Президента Российской Федерации от 23 августа 1994г. № 1722 утверждено Положение о повышении квалификации и переподготовке федеральных государственных служащих, увольняемых из аппаратов органов государственной власти Российской Федерации в связи с ликвидацией или реорганизацией этих органов, сокращением штата.² Указом Президента Российской Федерации от 7 февраля 1995г. № 103 "О государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих"³ определен круг субъектов, разрабатывающих и утверждающих порядок формирования, размещения и исполнения государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации федеральных государственных служащих. Важное значение имеет также Указ Президента Российской Федерации от 3 сентября 1997г. № 983 "О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих".⁴

В системе подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих отношения по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих, большую роль играют акты Правительства РФ. Важнейшими среди постановлений Правительства РФ, специально посвященных данным вопросам, являются следующие: Постановление Правительства РФ от 13 сентября 1994г. № 1047 "Об организации переподготовки и повышения квалификации государственных служащих федеральных орга-

¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 19. Ст. 1685.

² См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 18. Ст. 2066.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3358.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 36. Ст. 4131.

нов исполнительной власти"¹; Постановление Правительства РФ от 30 декабря 1994г. № 1462, которым утверждено Положение о государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти²; Постановление Правительства РФ от 11 августа 1995г. № 805, утвердившее Положение о межведомственной комиссии по переподготовке и повышению квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти³; Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995г. № 610, утвердившее Типовое положение об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов.⁴ Названные постановления Правительства РФ регулируют наиболее важные вопросы, закрепляя организационно - правовые формы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, устанавливая нормы их материального обеспечения на этот период, определяют предельные сроки и периодичность обучения, порядок формирования, размещения и исполнения государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти, а также вопросы координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по переподготовке и повышению квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти на основе государственного заказа. Централизованное закрепление отмеченных важнейших вопросов свидетельствует о стремлении унифицировать правовое регулирование отношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих.

Выражением установленной тенденции являются также и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, направленные

¹ См.: Российская газета. 1994. 21 сентября.

² См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 2. Ст. 158.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 34. Ст. 3457.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 27. Ст. 2580.

на регулирование данной группы общественных отношений. Так, Приказом Государственного комитета РФ по высшему образованию от 25 декабря 1995г. № 1700 был утвержден Государственный образовательный стандарт дополнительного профессионального образования (повышение квалификации и переподготовка) федеральных государственных служащих.¹ Названный стандарт устанавливает: структуру дополнительного профессионального образования федеральных государственных служащих, исходя из базовых нормативно - правовых документов; общие требования к образовательным программам дополнительного профессионального образования и условиям их реализации; общие нормативы учебной нагрузки слушателей образовательных учреждений дополнительного профессионального образования; требования к образовательным учреждениям, реализующим программы дополнительного профессионального образования федеральных госслужащих; общие требования к перечню направлений дополнительного профессионального образования федеральных государственных служащих; государственный контроль за исполнением требований к уровню дополнительного профессионального образования федеральных государственных служащих. Установлено также, что положения данного стандарта подлежат обязательному применению всеми учреждениями дополнительного профессионального образования, расположенными на территории Российской Федерации и осуществляющими обучение федеральных государственных служащих.

Постановлением Госкомвуза РФ от 27 декабря 1995г. № 12 утверждено Положение о порядке и условиях профессиональной переподготовки специалистов.² Данное Положение содержит характеристику профессиональной переподготовки специалистов, определяет ее цели, организацию и содержание, а также субъектов, реализующих программы профессиональной переподготовки. Важное значение для организации и функционирования систе-

¹ См.: Бюллетень Госкомвуза РФ. 1996. № 3. С. 3 - 11.

² См.: Бюллетень Госкомвуза РФ. 1996. № 4. С. 53 - 56.

мы профессионального образования государственных служащих имеет совместное Постановление Министерства труда РФ и Государственного комитета РФ по высшему образованию от 27 марта 1996г. № 16/1.¹ Этим Постановлением было утверждено Временное положение о порядке проведения конкурса образовательных учреждений при размещении государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти. Названное Временное положение определяет порядок отбора федеральными органами исполнительной власти образовательных учреждений при размещении государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих.

В целях обеспечения выполнения Постановления Правительства РФ от 13 сентября 1994г. № 1047 "Об организации переподготовки и повышения квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти" была разработана Примерная структура мероприятий по переподготовке и повышению квалификации кадров федерального министерства, ведомства (рекомендована Министерством труда РФ 17 марта 1995г. № 480 - ИХ).² Она определяет основные разделы и направления мероприятий по переподготовке и повышению квалификации госслужащих, носит рекомендательный характер, что предполагает возможность дополнений и изменений применительно к специфике конкретных федеральных органов исполнительной власти. Представляют интерес также Методические рекомендации по расчету потребности в переподготовке и повышении квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти, разработанные Министерством труда РФ № 480 - ИХ.³ Они определяют порядок выполнения расчета потребности в переподготовке и повышении

¹ См.: Бюллетень Госкомвуза РФ. 1996. № 5. С. 48 - 50.

² См.: Подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих. Сборник нормативных и методических материалов. М., 1996. С. 82 - 86.

³ См.: Там же. С. 87 - 98.

квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти, их отбора и направления на обучение.

Однако в настоящее время значительный удельный вес в системе нормативных правовых актов, регулирующих вопросы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, имеют ведомственные акты. Они издаются на основе и во исполнение ранее перечисленных нормативных актов и выражают дифференциацию правового регулирования. В соответствии со своим назначением ведомственные акты, конкретизируя акты большей юридической силы, более детально определяют содержание отношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации применительно к определенной сфере. В них определяются контингенты обучающихся в различных организационных формах, сроки обучения и примерная продолжительность обучения.

Таким образом, нормативную основу механизма правового регулирования общественных отношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих составляют Конституция РФ, федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты. На современном этапе четко выражена тенденция к централизованному решению указанных вопросов, которая реализуется в увеличении количества законодательных и иных нормативных правовых актов общего характера, не только содержащих отдельные нормы, посвященные данному вопросу, но и регулирующих в целом названные общественные отношения.

В этой связи мы предлагаем включить в разрабатываемый проект Кодекса государственной службы Российской Федерации главу "Профессиональное образование государственных служащих". В данной главе должны быть: а) нормативно закреплены определения понятий "подготовка", "переподготовка" и "повышение квалификации" и соответствующие процедуры; б) установлены приоритеты и принципы государственной кадровой политики в этой области; в) установлена система подготовки,

переподготовки и повышения квалификации государственных служащих как единая целостная подсистема в системе государственного управления; г) определены цели, задачи и принципы организации и функционирования данной системы; д) закреплены государственные стандарты подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих; е) регламентированы вопросы управления системой подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, а также общие вопросы государственного контроля за качеством подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих; ж) установлены гарантии прав граждан на подготовку к государственной службе, а также социальные гарантии для государственных служащих, проходящих подготовку, переподготовку и повышение квалификации; з) сформирован правовой механизм, увязывающий результаты переподготовки и повышения квалификации с продвижением по службе, присвоением квалификационных разрядов, увеличением денежного содержания, предоставлением льгот и привилегий и т.д.

Необходимость разработки и принятия Кодекса государственной службы Российской Федерации, с нашей точки зрения, является проявлением более общей закономерности, характеризующей новый этап государственного строительства в России и качественного преобразования всей системы государственной службы Российской Федерации. Однако при подготовке этого важнейшего нормативного правового акта необходимо учитывать ряд факторов, которые нельзя игнорировать. В первую очередь, речь идет о том, что хуже плохого законодательства может быть только теоретически хорошее, которое, будучи внедренным на неподготовленную почву и не будучи снабженным реальным механизмом действия, обречено на то, что фактически не

будет работать и тем самым будет дискредитировать саму идею цивилизованного регулирования той или иной группы общественных отношений.¹

Механизм правового регулирования включает в себя в качестве важнейшего элемента правоотношения, которые возникают на стадии действия правовых норм. Поэтому исследование механизма правового регулирования общественных отношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих предполагают рассмотрение соответствующих правоотношений.

В советской юридической литературе проблеме уяснения сущности правоотношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации уделялось довольно значительное внимание. Причем, следует отметить, что учеными - юристами в основном рассматривались вопросы повышения квалификации рабочих и служащих². Характеризуя понятия "подготовка", "переподготовка" и "повышение квалификации", необходимо четко отграничивать эти смежные правовые явления. Достаточно долгое время в советской юридической науке не было единого мнения о содержании и назначении этих понятий, нередко допускалось их неоправданное смешение.

Подготовка государственных служащих - понятие достаточно широкое и многозначное. Этим понятием обозначается большое разнообразие социальных, организационных, правовых, моральных, материально - технических и иных действий и мероприятий, направленных в комплексе на обеспечение государственных органов квалифицированными кадрами³. Однако чаще всего понятие "подготовка" употребляют в узком смысле, связывая ее с процессом обучения. Вместе с тем и переподготовка и повышение квалификации -

¹ См.: Куренной А.М. Трудовое право: на пути к рынку. М., 1997. С. 267.

² См.: Батышев С.Я. Формирование квалифицированных рабочих кадров в СССР. М., 1974; Сонин М.Я. Подготовка и повышение квалификации рабочих на производстве. М., 1951; Магницкая Е.В., Шишкина Л.И. Правовые вопросы повышения квалификации кадров и социальное планирование // Вестник ЛГУ. Экономика. Философия. Право. 1976; Технический прогресс и совершенствование подготовки кадров. М., 1973; Артемова В.Н. Повышение квалификации рабочих и служащих. Минск, 1972; Панков А.С. Правовое регулирование подготовки и распределения кадров. Л., 1966; Розенбаум Ю.А. Подготовка управленческих кадров. М., 1981; Он же. Формирование управленческих кадров: социально - правовые аспекты. М., 1982.

³ См.: Розенбаум Ю.А. Подготовка управленческих кадров. М., 1981. С.5.

это тоже разновидности обучения, направленного на подготовку кадров государственных служащих. Наряду с этим в рассматриваемое понятие нельзя не включать и организационно - правовые формы работы, такие как создание резерва на выдвижение, планирование и прогнозирование потребности в кадрах, мероприятия по профессиональной ориентации, стажировка, аттестация кадров, установление квалификационных требований по должности, нормативное регулирование порядка прохождения государственной службы и т.д.

Отграничение понятий "подготовка", "переподготовка", "профессиональная переподготовка" и "повышение квалификации", по нашему мнению, может быть осуществлено с использованием следующих критериев: 1) целевая направленность; 2) организационно - правовые формы подготовки, переподготовки и повышения квалификации; 3) особенности правоотношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации; 4) особенности субъективного состава правоотношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации.

Обратимся к характеристике такого понятия, как "подготовка" государственных служащих. Цель обучения при подготовке кадров состоит в приобретении лицом определенной профессии или специальности, которая дает право лицу по завершении обучения занимать должности в государственных органах в соответствии с полученным образованием, специальностью, квалификацией и требованиями по должности. В данном случае лицо овладевает новой для него профессией или специальностью и по окончании обучения самостоятельно выполняет работу по приобретенной специальности. Таким образом, подготовка государственных служащих - это всегда обучение новых специалистов для государственных органов с целью их дальнейшей самостоятельной работы по новому для них роду деятельности.

Подготовка специалистов для государственной службы осуществляется в учебных учреждениях высшего или среднего профессионального образо-

вания (как государственных, так и негосударственных), реализующих в соответствии с лицензией образовательные программы высшего или среднего профессионального образования. В Российской Федерации установлено три вида высших учебных заведений: университет, академия и институт (ст. 9 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании")¹.

При подготовке кадров государственных служащих в системе высшего и среднего профессионального образования возникают общественные отношения по обучению, однако характер этих отношений не однороден. Отношения по обучению, складывающиеся между студентами (обучающимися в дневной, вечерней, очно - заочной или заочной форме) и высшими или средними профессиональными учебными заведениями являются предметом административно - правового регулирования. Учебные заведения непосредственно осуществляют организационную деятельность в области образования, наделены властными полномочиями, которые реализуются в управленческих по своему характеру актах зачисления на обучение и руководства им.

В процессе обучения студенты подчинены органам и должностным лицам, осуществляющим руководство обучением, обязаны выполнять все законные требования, которые предъявляются к ним в соответствии с государственными стандартами, образовательными программами высшего и среднего образования, которые по своей сущности являются актами государственного управления. Таким образом, подготовка специалистов для государственной службы в названных учебных заведениях регулируется нормами административного права и опосредуется административно - правовыми отношениями.

При этом следует отметить, что лицам, состоящим в трудовых отношениях с организацией и обучающимся в учебных заведениях без отрыва от работы, администрация обязана создавать необходимые условия для совме-

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1996 № 35. Ст. 4135.

щения работы с обучением (ст. 187 КЗоТ РФ). Эта норма относится и к государственным служащим. Кодекс законов о труде РФ в главе XIII устанавливает льготы для работников, совмещающих работу с обучением. Однако осуществление права на льготы в связи с обучением и выполнением государственным органом обязанности по их предоставлению в соответствующих случаях происходит в рамках трудового правоотношения.

Мы разделяем мнение тех ученых, которые придерживаются той точки зрения, что государственные служащие, обучающиеся в системе вечернего, очно - заочного или заочного образования, состоят в двух параллельных правоотношениях: в трудовом правоотношении с государственным органом и административно-правовом - с учебным заведением¹.

Что касается особенностей субъектного состава правоотношений по подготовке кадров государственных служащих, то сторонами данного правоотношения являются студент и соответствующее учебное заведение, в котором он проходит обучение.

Целью переподготовки специалистов является получение ими новой специальности или квалификации на базе имеющегося высшего или среднего профессионального образования². Переподготовка рассматривается как получение второго высшего или среднего профессионального образования. Специалистам, проходившим переподготовку, выдается соответствующий диплом об образовании. Переподготовка осуществляется соответственно в образовательных учреждениях высшего или среднего профессионального образования. Правоотношения и их субъектный состав, как правило, аналогичны правоотношениям по подготовке специалистов и их субъектному составу. Особенность их состоит в том, что переподготовка специалистов может осуществляться на основе договоров, заключаемых образовательными

¹ См.: Пашков А.С. Правовое регулирование подготовки и распределения кадров. М., 1966. С.36.

² См.: Типовое положение об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 610 // СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2580.

учреждениями высшего или среднего профессионального образования и государственными органами. Такого рода договоры являются административно - правовыми по своему характеру, поскольку они опосредуют горизонтальные (координационные) управленческие общественные отношения.

Административный договор представляет собой соглашение двух или более субъектов административного права, влекущее установление, изменение или прекращение административных прав и обязанностей. Он выступает в качестве юридического факта, его заключение влечет возникновение административного правоотношения. Договор о переподготовке специалистов обладает всеми признаками административно - правового договора. "Административный договор - это основанный на административно - правовых нормах и выработанный в результате добровольного согласования воли двух (или более) субъектов административного права, одним из которых выступает субъект государственной власти, многосторонний акт, устанавливающий (изменяющий, прекращающий) взаимные права и обязанности его участников"¹. Таким образом, правоотношение по переподготовке специалистов может иметь две или три стороны. В первом случае это слушатель учебного заведения, обучающийся по программе переподготовки, и учебное заведение. Во втором случае - это слушатель, учебное заведение и государственный орган, направивший государственного служащего на переподготовку и заключивший с учебным заведением соответствующий договор.

Профессиональная переподготовка специалистов имеет целью получение ими дополнительных знаний, умений и навыков по образовательным программам, предусматривающим изучение отдельных дисциплин, разделов науки, техники и технологии, необходимых для выполнения нового вида профессиональной деятельности². По результатам прохождения профессиональной переподготовки специалисты получают диплом государственного

¹ Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов. М., 1996. С. 173.

² См.: Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 610 // СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2580.

образца, удостоверяющий их право (квалификацию) вести профессиональную деятельность в определенной сфере. Направление профессиональной переподготовки определяется заказчиком по согласованию с образовательным учреждением повышения квалификации. Порядок и условия профессиональной переподготовки специалистов определяются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим проведение единой государственной политики в области дополнительного профессионального образования. Указанное обучение проводится при необходимости должностного перемещения госслужащих: назначения на должность иного профиля, замещение более высокой должности в пределах данной группы должностей. Так, Указом Президента РФ "О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих" от 3 сентября 1997г. № 983¹ установлено, что обязательную профессиональную переподготовку проходят лица, впервые назначенные на государственные должности федеральной государственной службы не ниже заместителя начальника отдела, в течении первого года работы в этих должностях.

Профессиональная переподготовка государственных служащих осуществляется в образовательных учреждениях повышения квалификации или образовательных учреждениях высшего или среднего профессионального образования, реализующих программы профессиональной переподготовки госслужащих. Отношения по обучению между слушателями и соответствующими учебными учреждениями являются административно - правовыми. Они возникают на основе заключаемого между учебным учреждением, государственным служащим и государственным органом договора о профессиональной переподготовке. Соответственно, сторонами данного правоотношения являются образовательное учреждение, государственный орган и слушатель.

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 36. Ст. 4131.

Целью повышения квалификации является обновление теоретических и практических знаний специалистов в соответствии с постоянно повышающимися требованиями государственных образовательных стандартов¹. Это объясняется тем, что развитие общества предъявляет все новые требования к уровню квалификации государственных служащих, ставит их перед необходимостью постоянно совершенствовать теоретические и практические знания. Таким образом, целевое назначение повышения квалификации госслужащих заключается, на наш взгляд, в совершенствовании уровня профессиональных знаний и навыков, что позволяет им квалифицированно и с максимальной эффективностью исполнять обязанности по замещаемой должности.

Обучение с целью повышения квалификации может осуществляться в различных организационно - правовых формах, которые закреплены в соответствующих нормативных актах. К образовательным учреждениям повышения квалификации относятся: академии (за исключением академий, являющихся образовательными учреждениями высшего профессионального образования); институты повышения квалификации (отраслевые, межотраслевые, региональные, организованные в образовательном учреждении высшего профессионального образования); курсы (центры, школы) повышения квалификации. Образовательные программы повышения квалификации специалистов, в том числе и государственных служащих, могут осуществлять также и структурные подразделения повышения квалификации образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования. Типовые положения о структурных подразделениях повышения квалификации образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования разрабатываются и утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим проведение единой государствен-

¹ См.: Постановление Правительства от 26 июня 1995 г. № 610 // СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2580.

ной политики в области дополнительного профессионального образования.

Обучение в любой из предусмотренных в нормативных правовых актах форм повышения квалификации опосредуется целым комплексом общественных отношений, возникающих по поводу направления и зачисления на учебу, обеспечения условий для обучения, организации процесса обучения и контроля за его проведением и т.д.. Общественные отношения, которые возникают в связи с обучением в одной из организационно - правовых форм повышения квалификации, выступают в виде правовых отношений, поскольку они урегулированы нормами права.

В советской юридической литературе общепризнанным было мнение, что отношения по повышению квалификации и нормы, их регулирующие, принадлежат к сфере действия трудового права. Несмотря на то что между специалистами по трудовому праву существовали некоторые разногласия по поводу правовой природы этих отношений, принадлежность их к предмету трудового права практически не подвергалась сомнению. Такой вывод базировался на том, что названные отношения возникают на основе трудовых отношений, обусловлены ими. Учеными неоднократно высказывалось суждение, что в системе трудового права правомерно существование особого института повышения квалификации рабочих и служащих¹.

Безусловно, наличие трудовых (служебных) правоотношений является условием для возникновения отношений по повышению квалификации государственных служащих. Правовые нормы предусматривают обучение в системе повышения квалификации только лиц, состоящих в трудовых (служебных) отношениях. Правоотношения по повышению квалификации носят кратковременный характер и выполняют, условно говоря, вспомога-

¹ См.: Артемова В.М. Повышение квалификации рабочих и служащих: правовые вопросы. Минск, 1972. ; Орловский Ю.П. Правовые вопросы использования труда рабочих и служащих на промышленных предприятиях. М., 1966; Пашков А.С. Правовое регулирование подготовки и распределения кадров. Л, 1966; Трошин А.Ф. Правовое положение рабочих и служащих, обучающихся без отрыва от производства. М., 1962; Сафина Д.А. Сущность правоотношения по повышению квалификации // Актуальные проблемы общественных наук. Тезисы 2-й межвузовской конференции молодых ученых и специалистов. Пермь, 1981.

тельную роль по отношению к трудовому правоотношению, поскольку, в конечном итоге, направлены на то, чтобы способствовать эффективному осуществлению последнего.

Существенное место в отношениях по повышению квалификации госслужащих, следовательно, занимают два субъекта - государственный орган и государственный служащий, связанные между собой трудовым договором. В связи с этим, исследование отношений по повышению квалификации проводилось в основном с позиций трудовых правоотношений, что и обусловило отнесение большинства норм, регулирующих вопросы повышения квалификации, к отрасли трудового права.

Однако, общественные отношения, которые возникают при повышении квалификации, входят не только в сферу действия трудового права. Наиболее отчетливо это заметно при анализе комплекса отношений, связанных с повышением квалификации государственных служащих. Впервые на это обратил внимание известный ученый - административист Ю.А. Розенбаум¹. Он отмечает, что в связи с повышением квалификации правоотношения возникают не только между администрацией и гражданами, связанными трудовым договором.

Отношения по повышению квалификации государственных служащих образуются также между:

1) государственными органами, как соподчиненными, так и несоподчиненными. Такого рода отношения возникают в связи с изданием вышестоящими государственными органами нормативных актов, которые регулируют деятельность по повышению квалификации, в том числе направление и планирование обучения, организационно - правовые формы, порядок организации, сроки, государственные образовательные стандарты и т.п. Они вклю-

¹ См.: Розенбаум Ю.А. Организационно - правовые проблемы подготовки и повышения квалификации управленческих кадров. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1973. С. 15; Он же. Подготовка управленческих кадров. М., 1981. С. 81 - 84.

чают также установление взаимосвязи и соподчиненности между различными государственными органами, координацию их работы в этой области, методическое руководство и контроль за осуществлением повышения квалификации; совместную деятельность по организации работы по повышению квалификации госслужащих;

2) между государственными органами и учебными заведениями. Между ними возникают два вида отношений: а) отношения по руководству и контролю за деятельностью учебных заведений, находящихся в ведении государственных органов; б) отношения по направлению и приему госслужащих на обучение и по другим вопросам, связанным с прохождением обучения госслужащим конкретного государственного органа в конкретном учебном заведении;

3) между администрациями учебных заведений, осуществляющих повышение квалификации госслужащих. Здесь также возникает два вида отношений: а) отношения по руководству и контролю за работой подчиненных учебных заведений; б) отношения координации, согласования деятельности неоподчиненных учебных заведений;

4) между учебными заведениями и слушателями. Содержанием этих правоотношений являются взаимные права и обязанности сторон в процессе обучения;

5) между государственными органами и государственными служащими, находящимися в трудовых отношениях с этими органами. Эти отношения возникают в связи с решением государственного органа направить своего служащего на обучение в системе повышения квалификации.

Большая часть из перечисленных выше общественных отношений складывается в процессе государственного управления. Они являются управленческими и носят административно - правовой характер. Для метода решения практически всех вопросов, связанных с повышением квалификации госслужащих, характерно установление определенного порядка и правил орга-

низации этой работы, прав и обязанностей сторон, определение сроков, ресурсов, юридической обязательности актов, регулирующих эту область отношений, определение порядка формирования, размещения и исполнения государственного заказа на повышение квалификации госслужащих и т.д.. Все это в совокупности характеризует механизм административно - правового регулирования общественных отношений.

Не меняет природы данных правоотношений и тот факт, что часто отношения между государственными органами, между государственными органами и учебными заведениями, между учебными заведениями не являются отношениями подчиненности, поскольку возникают на основе договоров по поводу координации совместных действий, направленных на достижение общих целей. При этом каждая из сторон осуществляет присущие только ей функции. Такого рода отношения также являются административными, хотя и принимают форму договорно - правовых отношений. Однако в данном случае имеет место не частно - правовой, а публично - правовой договор как основание возникновения правоотношения. Именно административные договоры, как разновидность публично - правовых договоров, опосредуют координационные (горизонтальные) управленческие отношения. Они представляют собой "особую форму правового опосредования регулятивных отношений, используемую в тех случаях, когда субъекты управления какими - то отдельными сторонами своей деятельности оказываются юридически равными и возникает необходимость целенаправленной координации их работы"¹.

Необходимо отметить, что трудовые (служебные) отношения государственных служащих при вступлении их в отношения по повышению квалификации не прекращаются и не возникают вновь. Они лишь на определенный срок под воздействием управленческих отношений изменяются, приоб-

¹ Юсупов В.А. Право и советское государственное управление. Казань, 1976. С. 202.

рета я иное содержание и временно наделяя их участников дополнительными правами и обязанностями.

Таким образом, представляется обоснованным вывод, что из всей совокупности отношений, возникающих по поводу повышения квалификации, большинство являются административными по содержанию и регулируются нормами административного права. Все вышеперечисленное дает основание не согласиться с мнением о том, что отношения по повышению квалификации госслужащих принадлежат исключительно только к сфере трудового права. Данные отношения следует считать особым видом общественных отношений, представляющих собой самостоятельный предмет правового регулирования, а нормы, регулирующие эти отношения образуют особый правовой институт.

Если рассматривать повышение квалификации государственных служащих как целостное явление и использовать для анализа возникающих в этой области правоотношений системный метод, то можно прийти к закономерному выводу, что данный вид общественных отношений с точки зрения их отраслевой принадлежности носит комплексный характер. Отношения по повышению квалификации государственных служащих регулируются в основном нормами административного права и частично - нормами трудового и некоторых иных отраслей права. Следовательно совокупность правовых норм, регулирующих данные общественные отношения, образует не просто особый, но и самостоятельный комплексный правовой институт.

Все отмеченное ранее полностью относится и к характеристике правоотношений по переподготовке государственных служащих. Отличие состоит только в целевом назначении обучения, его продолжительности и отчасти - в организационно-правовых формах. Что касается особенностей правоотношений по переподготовке и профессиональной переподготовке и их субъектного состава, то большей частью наблюдается сходство с правоотношениями по повышению квалификации госслужащих.

Заслуживает внимания вопрос о том, является переподготовка и повышение квалификации государственных служащих субъективным правом или юридической обязанностью. Еще в 50^е годы В.М. Догадовым было высказано мнение, что повышение квалификации (а также и переподготовка) во всех случаях является юридической обязанностью рабочих и служащих¹. Однако оно не получило поддержки среди ученых - юристов, большинство из которых рассматривало повышение квалификации как право работников².

Анализируя юридическую природу повышения квалификации, ученые отмечали, что нормативные акты, за редким исключением, не предусматривают обязанности работников повышать свою квалификацию и что их право на повышение квалификации может быть реализовано в различных организационно - правовых формах. При этом выбор конкретной формы обучения осуществляется самим работником на добровольной основе. Далее исследователями подчеркивалось, что работник, заключивший трудовой договор, принимает на себя основную обязанность - надлежащим образом выполнять работу по имеющейся у него профессии, специальности, квалификации, исполнять обязанности по занимаемой должности. Неблагоприятные последствия для работника, отказавшегося повышать свою квалификацию, могут наступить именно и исключительно только в связи с ненадлежащим выполнением указанной обязанности, но не за сам отказ от повышения квалификации.

Вместе с тем в 80^е годы высказывалось и обосновывалось мнение о том, что переподготовка и повышение квалификации представляют собой юридическую обязанность³. Возрождение этой позиции было связано, в первую

¹ См.: Догадов В.М. Советское трудовое право в борьбе за народнохозяйственный план // Ученые записки ЛГУ. Л., 1953. № 151. Вып. 4. С. 84.

² См.: Трошин А.Ф. Указ. соч. С.52; Пашков А.С. Указ. соч. С.45; Орловский Ю.П. Указ. соч. С. 97; Артемова В.Н. Указ. соч. С.39 - 40.

³ См.: Сойфер В.Г. Новая техника и повышение квалификации работников // Вестник МГУ. 1967. Сер. XII. № 1. С. 67-68; Розенбаум Ю.А. Организационно - правовые проблемы подготовки и повышения квалификации управленческих кадров. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1973. С. 14 - 15; Он же. Подготовка управленческих кадров. М., 1981. С. 76 - 77.

очередь, с принятием в 1972 году новых Типовых правил внутреннего трудового распорядка, которые в числе основных обязанностей рабочих и служащих предусмотрели и систематическое повышение деловой квалификации¹. Тем не менее большинство ученых в то время не признавало возможным привлечение к юридической ответственности работников за отказ от повышения квалификации, поскольку по действовавшему трудовому законодательству неблагоприятные для работника последствия могли возникнуть лишь в связи с ненадлежащим выполнением трудовой функции². Поэтому в литературе высказывалось мнение, что повышение квалификации является не юридической, а моральной обязанностью³.

Аргументированной критике подверг данный подход Ю.А. Розенбаум. В частности, он отмечал, что принцип "свободного волеизъявления сторон" при установлении правоотношений по повышению квалификации должен быть пересмотрен. Нельзя ставить проблему развития и совершенствования управления в зависимость от субъективных желаний лиц, работающих в государственных органах. Совершенствование управления и повышение квалификации государственных служащих - взаимосвязанные процессы. "Будучи объективно необходимым, повышение квалификации не может ставиться в зависимость от субъективных желаний участников управленческих отношений. Обучение управленческих кадров в этой системе должно быть одним из основных и обязательных условий работы органа управления по совершенствованию своей деятельности, одним из главных факторов его эффективности"⁴. С этим мнением трудно не согласиться.

¹ См.: Типовые правила внутреннего трудового распорядка рабочих и служащих предприятий, учреждений, организаций. Утверждены Постановлением Госкомтруда СССР 29 сентября 1972 г. п.11-к // Бюллетень Госкомтруда СССР. 1972. №12.

² См.: Трудовое право и повышение эффективности общественного производства. М., 1972. С. 347; Бару М.И. Критерии правового регулирования высокопроизводительного труда // Советское государство и право. 1978. №3. С. 57 - 58.

³ См.: Артемова В.Н. Указ. соч. С. 40 - 42; Пашков А.С. Указ. соч. С.28.

⁴ Розенбаум Ю.А. Подготовка управленческих кадров. М., 1981. С.77.

Что касается обязанности государственных служащих повышать свою квалификацию, то следует отметить, что они занимают в государственных органах государственные должности государственной службы. Должность же является частью организационной структуры государственного органа, ее правовой статус согласован и взаимосвязан с правовым статусом всех остальных должностей в данном органе¹. К лицам, замещающим государственные должности государственной службы или претендующим на замещение этих должностей, предъявляются определенные требования как общего, так и специального характера, которые связаны, в первую очередь, с уровнем подготовки и квалификации. Эти требования зафиксированы в целом ряде нормативных правовых актов. Так, например, ст.5 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" устанавливает в качестве одного из основных принципов профессионализма и компетентности государственных служащих. В п.п. 3 и 4 ст. 6 этого закона установлены квалификационные требования к служащим, замещающим государственные должности государственной службы, а также требования к гражданам, претендующим на государственную должность государственной службы, в число которых входят и требования к уровню профессионального образования с учетом группы и специализации государственных должностей государственной службы.

Следовательно, государственный служащий обязан соответствовать требованиям по замещаемой должности. В противном случае он не вправе претендовать на нее, а руководитель государственного органа вправе и обязан отказать такому претенденту в назначении на должность или уволить госслужащего с занимаемой должности по основаниям несоответствия его этой должности по квалификации (п. 2 ст. 33. КЗоТ РФ). Несоответствие государственного служащего занимаемой должности вследствие недостаточ-

¹ См.: Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С.27

ной квалификации должно быть доказано, поэтому все факты несоответствия следует фиксировать (например, путем составления актов).¹ Однако увольнение по данному основанию является крайней мерой и возможно только в том случае, если работнику перед увольнением предлагалась другая должность, квалификационным требованиям по которой он соответствует и если таковая имелась вакантной, и если работнику предлагалось пройти повышение квалификации, а он отказался и от первого и от второго.

В процессе функционирования государственной службы постоянно изменяются, усложняются и совершенствуются формы и методы государственного управления, что является отражением изменений в самих общественных отношениях, которые подвергаются регулированию. Это, в свою очередь, диктует необходимость в постоянном расширении и повышении квалификационных требований по должности по сравнению с теми, которые были в момент занятия лицом данной должности или в момент ее установления. Процесс постоянного изменения квалификационных требований по должности (чаще всего в сторону их повышения) является в современный период объективно обусловленным и закономерным явлением. Между тем, принцип соответствия квалификации государственного служащего требованиям по должности остается неизменным. Следовательно, для соответствия должности, для успешного выполнения обязанностей по ней необходимо постоянно повышать свою квалификацию. Это становится одним из условий для замещения должности и последующего исполнения обязанностей по ней². Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" установил, что государственный служащий обязан "поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных обязанностей" (п. 7 ст. 10). Постановлением Правительства РФ от 13 сентября 1994г. № 1047 определено, что повышение квалификации го-

¹ См.: Куренной А.М. Трудовое право: на пути к рынку. М., 1997. С. 111.

² Розенбаум Ю.А. Подготовка управленческих кадров. М., 1981. С.78.

сударственных служащих проводится в соответствии с имеющимися потребностями, но не реже одного раза в пять лет. Определены также сроки повышения квалификации в зависимости от групп федеральных государственных должностей и форм обучения. Профессиональная переподготовка государственных служащих организуется при необходимости назначения на федеральную государственную должность иного профиля.

Важное значение для понимания исследуемой проблемы имеет Указ Президента РФ от 3 сентября 1997г. № 983 "О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих"¹. Согласно этому Указу лица, впервые назначенные на государственные должности федеральной государственной службы не ниже заместителя начальника отдела (руководящие должности), проходят обязательную профессиональную переподготовку в течение первого года работы в указанных должностях, а лица, занимающие руководящие должности, проходят обязательное повышение квалификации не реже одного раза в три года.

Таким образом, нормативные правовые акты устанавливают обязанность всех государственных служащих проходить повышение квалификации не реже одного раза в пять лет, а лиц, замещающих руководящие должности федеральной государственной службы - не реже одного раза в три года. Установлена также обязанность государственных служащих проходить профессиональную переподготовку при назначении на руководящие должности и должности иной группы.

Все это позволяет прийти к выводу о том, что повышение квалификации является не только правом государственных служащих, но и их юридической обязанностью. Повышение квалификации представляет собой обязательный элемент трудовых (служебных) правоотношений, возникающих между государственными служащими и государственным органом. Что ка-

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 36. Ст. 4131.

сается профессиональной переподготовки, то она становится юридической обязанностью государственного служащего только в строго установленных нормами права случаях.

Важное место в механизме правового регулирования исследуемых нами отношений занимают правоприменительные акты, к числу которых относятся приказы (распоряжения) руководителей государственных органов о направлении государственных служащих на переподготовку и повышение квалификации. При помощи таких актов осуществляется индивидуальное регулирование указанных выше отношений, поскольку подобные приказы (распоряжения) издаются на основе и во исполнение норм права, устанавливающих юридическую обязанность государственных служащих проходить профессиональную переподготовку или повышение квалификации. Индивидуальное правовое регулирование "осуществляется путем создания на основе общих предписаний, содержащихся в правовой норме, индивидуальных предписаний для персонально определенных лиц"¹. Если нормативное правовое регулирование является общим, то есть распространяется на все случаи данного рода, то индивидуальное регулирование имеет конкретный характер, поскольку учитывает особенности данной ситуации, единичные, неповторимые черты того или иного случая. Оно имеет поднормативный характер и осуществляется в пределах, формах и процедурах, предусмотренных нормами права².

В качестве субъектов индивидуального правового регулирования могут выступать как государственные органы, так и сами участники регулируемых общественных отношений. Необходимость в индивидуальном правовом регулировании со стороны государственных органов возникает, в том числе и тогда, когда предусмотренные правовой нормой субъективные права и юридические обязанности у конкретных лиц не могут возникнуть и реализовать-

¹ Теория государства и права. Учебник. Под ред. А.М. Васильева. М., 1977. С. 83.

² См.: Проблемы теории государства и права. М., 1979. С. 238.

ся из их односторонних действий, а требуют принятия компетентным государственным органом или должностным лицом правоприменительного акта¹. Акт применения права входит в качестве элемента в механизм правового регулирования и в этом своем качестве служит специфическим средством индивидуализации прав и обязанностей у конкретных лиц на основе соответствующих норм права.

В результате издания компетентным органом акта применения права наступают определенные правовые последствия, т.е. возникают, изменяются или прекращаются правоотношения. Акты применения права являются выражением одностороннего волеизъявления полномочного органа и издаются на стадии применения права².

Таким образом, акты применения права выполняют двоякую функцию. Во-первых, они выступают в качестве юридических фактов, влекущих возникновение, изменение или прекращение конкретных правоотношений. Во-вторых, они могут выполнять функцию индивидуального поднормативного регулирования общественных отношений, в результате которого на основе применяемых норм права осуществляется конкретизация прав и обязанностей участников регулируемых отношений. Причем, указанные функции правоприменительного акта находятся в неразрывном единстве и тесно взаимосвязаны, т.к. невозможно устанавливать, конкретизировать субъективные права и юридические обязанности, входящие в содержание несуществующего правоотношения. Поэтому значение акта применения права как средства индивидуального правового регулирования нельзя раскрыть в отрыве от анализа его роли как основания возникновения соответствующего правоотношения.

¹ См.: Теория государства и права. Учебник. Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 1997. С. 381.

² См.: Теория государства и права. Учебник. Под ред. В.М. Корельского и В. Д. Перевалова. М., 1997. С. 386-387; Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Саратов, 1995. С. 348.

Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" закрепил обязанность государственных служащих поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных обязанностей (п. 7. ст. 10). Эта норма конкретизирована в Постановлении Правительства РФ от 13 сентября 1994г. № 1047, установившем, что повышение квалификации государственных служащих проводится в соответствии с имеющимися потребностями, но не реже одного раза в пять лет (п.3). Тем же постановлением определено, что переподготовка государственных служащих федеральных органов исполнительной власти организуется при необходимости назначения на федеральную государственную должность иного профиля. Указ Президента РФ от 3 сентября 1997г. "О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих" содержит императивные нормы о том, что лица, впервые назначенные на государственные должности федеральной государственной службы не ниже заместителя начальника отдела (руководящие должности), проходят обязательную профессиональную переподготовку в течение первого года работы в указанных должностях, а лица, замещающие руководящие должности, - обязательное повышение квалификации не реже одного раза в три года. Таким образом, нормами права закреплена юридическая обязанность всех государственных служащих периодически повышать свою квалификацию, а в отношении некоторых из них - обязанность прохождения профессиональной переподготовки.

Указанная юридическая обязанность повышать квалификацию или пройти профессиональную переподготовку зафиксирована правовыми нормами, которые адресованы неопределенному кругу лиц. Индивидуализация такой общей обязанности применительно к конкретному государственному служащему осуществляется руководителем государственного органа путем издания приказа (распоряжения) о направлении его на повышение квалификации или профессиональную переподготовку. Такой приказ (распоряжение)

является правоприменительным актом соответствующего государственного органа и издается на основе и во исполнение нормы права при наличии определенных фактических обстоятельств (юридических фактов), закрепленных в гипотезе правовой нормы.

Следовательно, данный приказ (распоряжение) о направлении госслужащего на повышение квалификации или профессиональную переподготовку не только фиксирует возникновение обязанности у конкретного лица пройти обучение, но, кроме того, индивидуализирует некоторые условия осуществления возникшего правоотношения. Например, приказ (распоряжение) устанавливает конкретное время направления на обучение и его продолжительность, указывает на конкретное учебное заведение, в котором будет проходить обучение. Однако пределы индивидуального регулирования отношений по профессиональной переподготовке и повышению квалификации все же достаточно ограничены. Выбор организационной формы переподготовки и повышения квалификации, конкретного срока обучения осуществляется в правоприменительном акте в пределах, предусмотренных нормами права. Нормы права устанавливают организационно - правовые формы переподготовки и повышения квалификации и тем самым ограничивают возможности выбора. Сроки обучения также регламентированы в правовых нормах. Так, в зависимости от групп федеральных государственных должностей и форм обучения установлены следующие сроки повышения квалификации: от двух до шести недель - с отрывом от государственной службы и от шести недель до шести месяцев - без отрыва от государственной службы; сроки профессиональной переподготовки - соответственно от трех до шести месяцев и от шести месяцев до одного года¹. Кроме того, в правовых нормах могут быть закреплены требования к уровню образова-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 13 сентября 1994 г. № 1047 "Об организации переподготовки и повышения квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти // Российская газета. 1994. 21 сентября.

тельной и профессиональной подготовки, к занимаемой должности, а иногда и к стажу государственной службы или стажу работы по специальности слушателей конкретных организационных форм переподготовки или повышения квалификации. Установление такого рода требований представляется обоснованным и целесообразным.

Что касается времени и места прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации, то они также ограничены, с одной стороны, нормами права (обязанность прохождения повышения квалификации не реже одного раза в три года; прохождение профессиональной переподготовки и повышения квалификации лиц, занимающих руководящие должности федеральной государственной службы в РАГС при Президенте РФ и подведомственных ей образовательных учреждениях, а также в АНХ при Правительстве РФ), а с другой стороны, - возможностями учебных заведений, которые организуют процесс обучения.

Таким образом, акты применения права, принимаемые руководителями государственных органов, выступают в качестве юридических фактов, с которыми нормы права связывают возникновение правоотношений по переподготовке и повышению квалификации государственных служащих, и одновременно являются средством индивидуального правового регулирования данной группы общественных отношений. Они организуют поведение конкретных участников этих отношений в соответствии с требованиями правовых норм, обеспечивая тем самым развитие указанных отношений в соответствии с объективными закономерностями и потребностями общественного развития, нашедшими отражение в нормах права. Следовательно, в области переподготовки и повышения квалификации государственных служащих правоприменительные акты государственных органов так же, как и нормы права, осуществляют властное упорядочение общественных отношений.

В завершение анализа механизма правового регулирования общественных отношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих сделаем основные выводы:

1) усиление нормативного закрепления важнейших вопросов организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих является выражением стремления унифицировать правовое регулирование данных общественных отношений;

2) однако отсутствие системности и полноты правового регулирования исследуемых отношений, потребность в формировании стройной, отвечающей современным требованиям, системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих вызывает необходимость разработки и издания единого, кодифицированного нормативного правового акта - Кодекса государственной службы, который в специальной главе "Профессиональное образование государственных служащих" должен урегулировать все основные вопросы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;

3) в основу разграничения понятий "подготовка", "переподготовка", "профессиональная переподготовка" и "повышение квалификации" должны быть положены следующие критерии: а) целевая направленность обучения; б) организационно-правовые формы ; в) особенности соответствующих правоотношений; г) особенности субъектного состава правоотношений;

4) большая часть отношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих складывается в процессе государственного управления, является управленческими, носит административно-правовой характер и регулируется нормами административного права, а также трудового и некоторых иных отраслей права; следовательно, данные отношения являются особым видом общественных отношений и представляют собой самостоятельный предмет правового регулирования, а нормы,

регулирующие эти отношения, образуют особый, комплексный правовой институт;

5) место и роль правоприменительных актов в механизме правового регулирования отношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих определяется тем, что эти акты: а) выступают в качестве юридических фактов, влекущих возникновение соответствующих правоотношений; б) выполняют функцию поднормативного, индивидуального регулирования этих отношений; обе указанные функции находятся в неразрывном единстве и тесно взаимосвязаны.

2.2. Организация и управление системой подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих

Специфика развития и функционирования государственной службы как публичного социально-правового института предопределяет особенности профессиональной подготовки государственных служащих. Мировой опыт показывает, что становление государственной службы без поддержки образовательной системы - дело нескольких десятилетий¹. При наличии такой поддержки со стороны государства это время может быть существенно сокращено.

Становление системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих неразрывно связано с формированием качественно новой системы государственной службы Российской Федерации, является составной частью ее кадрового обеспечения. Сегодня нет практически ни одного вопроса организации и функционирования государственной службы, который не имел бы ярко выраженного образовательного

¹ См.: Пономаренко Б.Т., Демидов Ф.Д. Становление системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров управления // Государственная кадровая политика и механизм ее реализации. М., 1997. С. 254.

характера, не был бы связан с профессионализмом госслужащих. Развитие государственной службы и системы профессиональной подготовки кадров государственных служащих органически взаимосвязаны.

Становление института государственной службы и системы профессиональной подготовки госслужащих происходит в условиях смены парадигмы общественного развития, типа культуры, духовно - нравственных ориентиров. Государственное управление, государственная служба не только втянуты в системный кризис, но и сами имеют глубокие внутренние противоречия и проблемы¹. В таких условиях становление системы непрерывного профессионального образования государственных служащих стало насущной потребностью и важным фактором укрепления государственности и становления социально ориентированной рыночной экономики. Состояние и уровень организации системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих является одним из важнейших условий успешного функционирования и совершенствования всей системы государственного управления.

Система подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих должна рассматриваться как единая, целостная подсистема в системе государственного управления. С одной стороны, состояние и уровень государственного управления оказывают значительное воздействие на характер и уровень развития этой подсистемы, с другой стороны, и она сама, в свою очередь, активно влияет на эффективность и рациональность государственного управления, способствует его совершенствованию.

Основываясь на анализе задач, особенностей и тенденций развития института государственной службы, требований к государственным служащим, современного состояния и опыта организации системы профессиональной

¹ См.: Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации. М., 1996. С. 167.

подготовки государственных служащих в нашей стране и за рубежом, можно выделить цели, задачи и принципы организации и функционирования системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Целью системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации госслужащих является обеспечение высокого уровня профессионализма государственных служащих, способных наиболее эффективно и рационально осуществлять задачи и функции государства в своей практической деятельности.

Цели конкретизируются в задачах системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, к числу которых можно отнести следующие: 1) обучение в соответствии с утвержденными квалификационными требованиями к государственным служащим, замещающим государственные должности государственной службы; 2) разработка фундаментальных и прикладных проблем развития и функционирования государственной службы; 3) информационно - аналитическое обеспечение органов государственной власти; 4) научная экспертиза проектов, программ и рекомендаций по проблемам государственной службы; 5) обеспечение научно - методической литературой, осуществление консультационных услуг по вопросам государственной службы, подготовка научно - педагогических кадров высшей квалификации для системы обучения государственных служащих; 6) реализация международного сотрудничества в области государственной службы.

Организация и функционирование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих должны основываться на определенных принципах, под которыми понимаются основные, исходные идеи, начала, требования, выражающие сущность и социальное назначение рассматриваемого нами социально - правового института.

Можно выделить следующие основные принципы организации и функционирования системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих: 1) принцип единства; 2) принцип дифференцированности; 3) принцип обязательности и непрерывности обучения; 4) принцип опережающего характера обучения; 5) принцип установления взаимных прав, обязанностей и ответственности; 6) принцип установления правовых последствий; 7) принцип обеспечения высокого качества и эффективности обучения; 8) принцип государственного управления и координации деятельности всех элементов системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих; 9) принцип учета отечественного и зарубежного опыта подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Принцип единства означает, что государство разрабатывает и реализует единую кадровую политику, составной частью которой является формирование и функционирование единой государственной системы профессионального образования государственных служащих. Это обусловлено единством системы государственных органов, которые в своей совокупности образуют аппарат государства. Для того чтобы все элементы государственного аппарата могли эффективно взаимодействовать, необходимо добиться определенного единства в подготовке кадров государственных служащих, которые осуществляют в своей деятельности задачи и функции государственных органов или обеспечивают их.

Принцип единства предполагает также охват учебной работой госслужащих, занимающих государственные должности всех групп, от младших до высших, поскольку успешная деятельность государственного органа зависит от четкой, взаимосвязанной работы всех его звеньев, от качественно одинакового решения вопросов на всех уровнях управления. Только совокупность согласованных действий всех звеньев управления приводит к достижению намеченной цели. Если же государственные служащие имеют неодинаковую

профессиональную подготовленность, то неизбежно нарушается динамизм и эффективность управленческого процесса¹. Следовательно, принцип единства требует подготовки всех государственных служащих, а не только руководителей. Решая вопрос подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, замещающих высшие, главные и ведущие государственные должности, необходимо одновременно организовывать соответствующую подготовку служащих, замещающих старшие и младшие государственные должности.

Принцип дифференцированности органически связан с принципом единства. Он выражается, в первую очередь, в зависимости структуры, содержания, форм и методов профессионального образования государственных служащих от следующих факторов: а) от уровня и особенностей государственного органа; б) от занимаемой должности; в) от уровня образовательной и профессиональной подготовки; г) от стажа работы по специальности и стажа государственной службы.

Сейчас, к сожалению, такая дифференциация достигается достаточно редко. Очень часто в одних и тех же группах по одним и тем же программам обучаются лица, обладающие разным уровнем и видом общего и профессионального образования, имеющие разный стаж государственной службы и стаж работы по специальности, замещающие разные должности. Что касается обучения государственных служащих по программе переподготовки с получением второго высшего или среднего профессионального образования, то представляется возможным, допустимым и вполне оправданным формирование учебных групп без учета названных выше факторов, поскольку обучение по этой программе имеет целью получение новой специальности или квалификации на базе имеющегося образования. Поэтому лица, проходящие обучение по этой программе, обязаны освоить в полном объеме программу

¹ См.: Розенбаум Ю.А. Подготовка управленческих кадров. М., 1981. С.56.

высших или средних профессиональных учебных заведений по избранной специальности.

Применительно к обучению по программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации, необходимо в значительно большей степени учитывать отмеченные выше факторы. Причем, нормативно закреплено требование о том, что при проведении повышения квалификации учебные группы формируются с учетом уровня образования, занимаемой должности и стажа практической работы слушателей¹.

В образовательном учреждении повышения квалификации могут реализовываться различные по срокам, уровню и направленности дополнительные профессиональные образовательные программы. Они разрабатываются, утверждаются и реализуются образовательным учреждением повышения квалификации самостоятельно с учетом потребности заказчика, а также требований государственных образовательных стандартов к уровню подготовки специалистов по соответствующему направлению (специальности). Причем требования к содержанию дополнительных профессиональных образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим проведение единой государственной политики в области дополнительного профессионального образования². Разработку и утверждение учебных планов осуществляет само образовательное учреждение повышения квалификации. В этом выражается сочетание принципов единства и дифференцированности.

Важным представляется ответ на вопрос "чему учить государственных служащих". Одни исследователи предлагают учить тому, что требует долж-

¹ См.: Типовое положение о структурных подразделениях дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов, организуемых в высших и средних специальных учебных заведениях Российской Федерации. Утверждено Постановлением Госкомвуза РФ от 10 апреля 1996г. №2 // Бюллетень Госкомвуза РФ. 1996. № 1.

² См.: Типовое положение об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 610 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 27. Ст. 2580.

ность, приспособливая процесс обучения кадров к задачам и функциям конкретного государственного органа, к условиям его работы и даже к особенностям самих служащих¹. Другие, критикуя данный подход, отмечают, что целесообразно обучать прежде всего основным, принципиальным методам управления вообще и на данном уровне в частности, обучать единому языку науки и искусства управления². На наш взгляд, однозначного ответа на поставленный вопрос нет и быть не может. Если государственный служащий проходит обучение по программе переподготовки с получением второго высшего или среднего профессионального образования, то он должен в полном объеме освоить соответствующую программу. Объем образовательных программ переподготовки специалистов и время для получения ими второго высшего или среднего профессионального образования определяются, исходя из необходимости выполнения государственного образовательного стандарта по соответствующей специальности в том же объеме и с тем же содержанием учебных дисциплин, которые им предусмотрены³. Следовательно в данном случае не может быть и речи о том, чтобы "учить тому, что требует должность". Если же речь идет о профессиональной переподготовке или, тем более, о повышении квалификации, то необходимо учитывать требования, предъявляемые особенностями должности, которую занимает государственный служащий.

Принцип обязательности и непрерывности обучения находит свое выражение в нормативном закреплении обязательности прохождения федеральными государственными служащими повышения квалификации по мере необходимости, но не реже одного раза в пять лет. Для лиц, впервые принятых на федеральную государственную службу, повышение квалификации в

¹ См.: Вишняков В.Г. Подготовка и повышение квалификации государственных служащих // Советское государство и право. 1971. № 6. С. 74.

² См.: Лисицин А., Попов Г. О кадрах управления // Плановое хозяйство. 1968. №5.

³ См.: Типовое положение о структурных подразделениях дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов, организуемых в высших учебных заведениях Российской Федерации. Утверждено Постановлением Госкомвуза РФ от 10 апреля 1996 г. №2. // Бюллетень Госкомвуза. 1996. № 1.

течение первого года работы является обязательным¹. Лица, впервые назначенные на государственные должности федеральной государственной службы не ниже заместителя начальника отдела (руководящие должности) проходят обязательную профессиональную переподготовку в течение первого года работы в данных должностях. Лица, замещающие руководящие должности государственной службы, проходят обязательное повышение квалификации не реже одного раза в три года². Таким образом, принцип обязательности и непрерывности обучения получил конкретизацию применительно к формам и срокам обучения для различных видов государственных служащих. Этот принцип направлен на достижение цели повышения качественного уровня государственных служащих.

Очень важно, чтобы профессиональное обучение государственных служащих было органично связано с их профессиональным развитием и служебным продвижением. Различные виды и формы переподготовки и повышения квалификации целесообразно теснее связывать не только с группами должностей, которые замещают государственные служащие, но и с этапами их служебного продвижения.

Принцип непрерывности обучения тесно связан с принципом опережающего характера обучения. Названный принцип означает, что обучение государственных служащих в системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации должно быть основано на освоении современных достижений науки и передовой практики, на использовании современных форм и методов обучения в образовательном процессе. Развитие общественных отношений и научных знаний в современном мире настолько стремительны, что теории, взгляды, концепции, формы и методы работы, являющиеся пе-

¹ См.: Государственный образовательный стандарт дополнительного профессионального образования (повышения квалификации и переподготовки) федеральных государственных служащих. Утвержден Приказом Госкомвуза РФ от 25 декабря 1995 г. № 1700 // Бюллетень Госкомвуза 1996. №3. С. 3-11.

² См.: Указ Президента РФ "О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих" от 3 сентября 1997 г. № 983 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 36. Ст. 4131.

редовыми сегодня, завтра будут в значительной степени устаревшими. А это выдвигает задачу не только непрерывного, но и опережающего обучения. Создание новой системы профессионального образования государственных служащих обусловлено, прежде всего, стратегией и содержанием происходящих в стране преобразований, в которых все более возрастает роль личного фактора, научных знаний, профессионализма и компетентности кадров государственного аппарата. Содержание и уровень их профессиональной подготовки должны носить опережающий характер, учитывать высокий динамизм социальных процессов, задачи и трудности становления новой модели государственного управления, кадрового обеспечения государственной службы.

Важным принципом является установление взаимных прав, обязанностей и ответственности государственных служащих, государственных органов и учебных заведений в сфере профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации госслужащих. Законом об основах государственной службы закреплено право государственных служащих на переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета (ст. 9). Этот же закон установил обязанность государственных служащих поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных обязанностей (ст.10), которая конкретизирована в других нормативных правовых актах. Таким образом, прохождение учебы в определенных организационно - правовых формах является не только правом, но и обязанностью государственных служащих. Обязанностью же государственных органов должно быть планирование, организация и контроль за их обучением, а правом - возможность требовать от государственных служащих прохождения запланированной учебы. Ответственность государственных служащих выражается в том, что в случае отказа от повышения квалификации в установленные сроки, они могут быть либо уволены на основании несоответствия занимаемой должности вследст-

вие недостаточной квалификации, либо переведены на другую должность, либо подвергнуты иным дисциплинарным взысканиям за неисполнение или ненадлежащее исполнение госслужащим возложенных на него обязанностей (ст.14 Закона об основах госслужбы). Необходимо также применение мер дисциплинарной ответственности к руководителям, которые не предоставляют либо предоставляют не в полном объеме льготы лицам, совмещающим работу с обучением (ст.187 КЗоТ РФ).

Особую актуальность имеет принцип установления правовых последствий для лиц, прошедших подготовку, переподготовку и повышение квалификации. Этот принцип находит выражение во взаимосвязи результатов обучения в той или иной форме и продвижения по службе. Закон об основах госслужбы в ст. 9 устанавливает право государственного служащего на продвижение по службе, увеличение денежного содержания с учетом результатов и стажа его работы, уровня квалификации. В юридической литературе давно дискутируется проблема, является ли продвижение по службе с учетом уровня квалификации, результатов обучения в той или иной форме переподготовки и повышения квалификации субъективным правом госслужащего или видом его поощрения¹. Большинство юристов склонялось к точке зрения, что продвижение по службе - это вид поощрения, предусматриваемый трудовым законодательством. Нам представляется, что оба приведенные мнения являются недостаточно точными. Вряд ли можно согласиться с утверждением, что продвижение по службе по итогам переподготовки или повышения квалификации являются субъективным правом госслужащего. В данном случае нам пришлось бы признать, что обязанностью государственного органа, корреспондирующей этому праву, является обеспечение реализации данного субъективного права. А это практически невозможно. Право

¹ См.: Негру Ф.П. О продвижении по работе // Проблемы государства и права на современном этапе. М., 1972. Вып. V. С.87 - 88; Розенбаум Ю.А. Подготовка управленческих кадров. М., 1981. С.92 - 93; Сафина Д.А. Правовое регулирование повышения квалификации служащих. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1982. С. 18 - 19.

на продвижение по службе у госслужащего может возникнуть и реализоваться лишь при наличии совокупности нескольких условий (юридических фактов): качественное и добросовестное выполнение служебных обязанностей; наличие вакантной должности; соответствие претендента квалификационным требованиям по этой должности; отсутствие других более достойных претендентов.

Правовая зависимость здесь может быть выражена следующим образом: без прохождения переподготовки или повышения квалификации невозможно продвижение по службе в виде занятия более высокой должности. Однако это продвижение могло бы выразиться, например, в досрочном присвоении очередного квалификационного разряда, в увеличении надбавки к должностному окладу.

При продвижении по службе необходимо учитывать два фактора: 1) субъективное право государственного служащего, прошедшего переподготовку или повышение квалификации, на преимущество по сравнению с другими возможными кандидатами на продвижение по службе; 2) обязанность руководителя государственного органа учитывать этот фактор как одно из оснований соответствия госслужащего требованиям, предъявляемым к кандидату на продвижение.

Однако существующая ныне система прохождения государственной службы не позволяет тесно связывать обучение государственных служащих с планированием их карьеры, оценкой качества работы, присвоением квалификационного разряда, повышением денежного содержания. В связи с этим предстоит создать правовые условия для того, чтобы повышение образовательного уровня и квалификации стало для госслужащих не просто обязательным, а несло определенные выгоды и преимущества, т.е. необходимо создание комплекса стимулов.

Не менее важным и актуальным является принцип обеспечения высокого качества и эффективности обучения. Этот принцип предполагает высокий

уровень и качество образования, получаемого в системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации госслужащих. Эта система должна характеризоваться гибкостью, оптимальностью сочетания всех видов и форм общего и дополнительного профессионального образования, а также послевузовского образования. Рациональное соотношение видов и форм образования, их качество должны создавать условия для быстрой адаптации госслужащих к конкретным должностям государственной службы. Для того чтобы достичь высокого уровня и качества образования, необходимо обеспечить систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации госслужащих высококвалифицированными научно - педагогическими кадрами, развитой методической и информационно - аналитической базой.

Проблема научно - педагогического состава занимает особое место в системе обучения государственных служащих, поскольку является без преувеличения одним из центральных, узловых вопросов совершенствования и повышения эффективности организации и деятельности системы профессионального образования госслужащих. Учитывая, что контингент лиц, проходящих переподготовку и повышение квалификации, имеет, как правило, высшее профессиональное образование и определенный, порой значительный, стаж работы по специальности и стаж государственной службы, занимает руководящие государственные должности, то преподавательские кадры должны отвечать предельно высоким требованиям. Они должны сочетать глубокие теоретические знания с полным и точным представлением о содержании практической деятельности государственных органов и тенденциях их развития. Это актуализирует проблему формирования состава высококвалифицированных преподавательских кадров. Остроту проблемы можно в определенных пределах снять, распространив на штатный научно - педагогический состав системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации госслужащих действие законодательства о государственной службе, с чем было бы связано повышение их социального и правового статуса, а

также значительное улучшение материального обеспечения научно - педагогических работников. По поводу нерациональности ограничения государственной службы только государственными органами высказался и Президент Российской Федерации. В пункте 6 Указа Президента РФ от 3 апреля 1997г. № 289 "Вопросы издательства "Юридическая литература" Администрации Президента Российской Федерации" Главному государственно - правовому управлению было предложено представить проект изменений Федерального закона об основах государственной службы, в соответствии с которым государственными должностями могут признаваться должности в государственных учреждениях, непосредственно обеспечивающих исполнение Президентом Российской Федерации и государственными органами своих полномочий. В результате этого к государственной службе стала бы относиться и служба в ряде государственных учреждений, в том числе в образовательных учреждениях системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Подобное уже существует в отдельных видах государственной службы. Так, в преамбуле Федерального закона "О службе в таможенных органах Российской Федерации" от 21 июля 1997г. № 114 - ФЗ говорится, что "настоящий Федеральный закон определяет порядок прохождения службы в таможенных органах и организациях Государственного таможенного комитета Российской Федерации (далее - таможенные органы)"¹... Аналогичная норма содержится и в ст.1 Положения о прохождении службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации, утвержденного Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 23 июня 1997г. № 1607 - П ГД: "Служба в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации (далее - органы и учреждения прокуратуры) является особым видом федеральной государственной службы ..." ² .

¹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3586

² См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 27. Ст. 3174.

Совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих с необходимостью требует также совершенствования и развития наиболее прогрессивных, современных, эффективных и рациональных форм и методов обучения, внедрения новых технологий образовательного процесса. Важным является также вопрос о способах оценки эффективности учебы государственных служащих. В этой связи нуждаются в разработке и распространении современные методы оценки эффективности.

Система подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих призвана, в первую очередь, обеспечить совершенствование государственного управления, повысить его эффективность. Эту задачу она может решить только путем подготовки госслужащих, квалификация которых соответствует требованиям по соответствующим государственным должностям, путем непрерывного повышения уровня этой квалификации и, как об этом говорилось ранее, с некоторым опережением потребностей практики. Поэтому, оценивая эффективность отдельных форм обучения и системы в целом, необходимо определять прежде всего результативность обучения отдельных госслужащих. Если оно эффективно, то результативность работы после прохождения обучения должна быть выше, чем до того. Таким образом, представляется необходимым разработать механизм оценки эффективности обучения и закрепить нормативно сам этот принцип.

Организация и деятельность системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих должны быть основаны на принципе государственного управления этой системой и координации деятельности всех элементов системы. Необходимо создание единого государственного органа, который осуществлял бы общее организационное и методическое руководство и контроль за деятельностью элементов системы и был наделен для этого соответствующими правами и обязанностями.

Новым, но не менее важным, принципом является всесторонний учет отечественного и зарубежного опыта подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Ценность обращения к накопленному богатству в области государственного управления в целом и в сфере профессиональной подготовки государственных служащих в частности состоит в том, что оно раскрывает исторические корни многих государственно-правовых институтов, создает картину преемственной связи и различия между ними в прошлом и настоящем, позволяет увидеть объективную обусловленность их возникновения именно на российской почве, познать особенности их происхождения и функционирования в условиях России.

Сложность состоит в выборе и практической реализации национальной модели государственной службы, системы профессионального развития государственных служащих, поскольку государственная служба имеет национальную природу, базируется прежде всего на историческом и культурном развитии своей страны.¹

Изучение отечественного опыта формирования, развития и функционирования системы подготовки и повышения квалификации государственных служащих имеет не только научный, но и практический интерес, поскольку помогает решать многие современные проблемы с учетом того позитивного и негативного, что имелось в практике прошлых лет.

Заслуживает внимательного изучения и внедрения также и зарубежный опыт профессиональной подготовки государственных служащих. Во многих современных развитых странах накоплен ценный, многогранный опыт подготовки, переподготовки и повышения квалификации персонала государственного управления. Представляет интерес практика как тех стран, в которых существует, как и в России, система специализированных учебных заведений по подготовке кадров госслужащих, так и тех стран, в которых подго-

¹ См.: Атаманчук Г.В., Казанцев Н.М. Базовые аспекты концепции государственной службы Российской Федерации. // Ежегодник '95: Государственная служба России. М., 1996. С. 61.

товка специалистов для государственного аппарата осуществляется в рамках общегражданских учебных заведений. Опыт первой группы стран интересен с точки зрения комплектования учебных заведений, определения программ обучения слушателей, их стажировки, приобретения теоретических знаний и практических навыков, оценки уровня их подготовки и т.д. Опыт второй группы стран привлекает внимание, прежде всего, к вопросам организации учебного процесса, поиска нетрадиционных форм и методов обучения, приобщения студентов к выполнению исследовательских проектов и т.д.

Однако при внедрении того ценного, что имеется в зарубежном опыте необходимо соизмерять его с российскими национальными особенностями в организации и функционировании государственной службы в целом и системы профессиональной подготовки государственных служащих в частности, поскольку "что-либо скопированное, перенесенное, позаимствованное без его глубокого усвоения никогда или, по крайней мере, очень долго не будет своим; сохраняется опасность его отторжения".¹

Таковы основные принципы организации и деятельности системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Приведенный перечень не является исчерпывающим, проблема принципов нуждается в дальнейшем исследовании, а сам их перечень - в детализации и конкретизации.

Всесторонний учет рассмотренных и иных принципов при организации и функционировании системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих будет способствовать скорейшему становлению этой системы, повышению эффективности и рациональности государственной службы, а в конечном итоге - повышению эффективности государственного управления общественными процессами. Вместе с тем сами эти принципы могут быть реализованы лишь при условии существова-

¹ См: Государственная служба Российской Федерации: первые шаги и перспективы. М., 1997. С. 15.

ния общегосударственной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и единого механизма государственно - правового регулирования профессионального обучения госслужащих.

Становление системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих идет на основе Федеральных законов "Об образовании", "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", "Об основах государственной службы Российской Федерации", а также целого ряда подзаконных нормативных правовых актов. Несмотря на все сложности переходного периода в последние годы стала более активной и последовательной работа органов государственной власти по формированию и совершенствованию деятельности системы профессиональной подготовки государственных служащих. Можно с уверенностью утверждать, что в Российской Федерации заложены основы государственной политики в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, в основном сформирована нормативно - правовая база, регулирующая деятельность учебных учреждений, работающих в данной сфере.

Длительное время единственным источником воспроизводства кадров государственных служащих, их профессионального образования выступала высшая школа. Поэтому структура профессионального образования госслужащих в основном повторяет структуру выпуска специалистов советской высшей школой. Происходящие в обществе перемены, становление государственной службы потребовали создания специальной системы профессионального образования государственных служащих. И если необходимость создания такой системы стала вполне очевидной и не вызывает сомнения, то как это осуществить, в каких организационных формах - эти вопросы до сих пор являются недостаточно ясными. Поэтому важно определить новые концептуальные подходы к созданию этой системы с учетом, с одной стороны,

возросших потребностей, а с другой стороны, имеющихся возможностей, наличия образовательных учреждений, научно - педагогических кадров, материально - финансовых средств и т.д.¹

Система подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих должна выступать, с одной стороны, как единая система образовательных учреждений, а с другой стороны, как единая общегосударственная система учебно - образовательной деятельности. Поэтому становление этой системы идет одновременно по двум направлениям: 1) по линии укрепления взаимосвязи, скоординированности работы всех образовательных учреждений, занимающихся обучением госслужащих; 2) по линии внедрения системности в профессионально - образовательный процесс на основе обеспечения реализации в нем единой государственной политики через определение модели государственного служащего, целей, приоритетов и принципов профессиональной подготовки госслужащих, введение единых государственных образовательных стандартов и критериев их реализации с учетом многообразия форм, методов и сроков обучения. Именно это может придать системе профессиональной подготовки госслужащих определенность, единство, целостность, обеспечить непрерывность и последовательность образовательного процесса.

В организационную структуру системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации госслужащих входят два основных звена: 1) государственные и негосударственные образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования, имеющие лицензию на право занятия образовательной деятельностью; 2) специализированные учебные заведения дополнительного профессионального образования, осуществляющие на основе лицензии переподготовку и повышение квалификации государственных служащих.

¹ См.: Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации. М., 1996. С. 172.

Сейчас более подробно рассмотрим каждое из названных звеньев в отдельности. В 1996г. в Российской Федерации насчитывалось 548 государственных вузов и более 200 негосударственных учебных заведений высшего профессионального образования, имеющих лицензии на право ведения образовательной деятельности¹. Значительная часть будущих государственных служащих получают высшее образование именно в этих учебных заведениях. Некоторые из государственных вузов общего профиля уже участвуют в реализации программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Помимо подготовки специалистов по самому широкому кругу специальностей в вузах с 1992 года начата подготовка специалистов с высшим образованием по новой специальности "государственное и муниципальное управление" (061000), которая призвана стать одной из базовых в профессиональном образовании государственных служащих. Необходимо отметить высокие темпы распространения этой специальности в системе учебных заведений. За период с 1992 по 1995гг. получили государственную лицензию на право подготовки по этой специальности около 70 вузов, из которых 12 негосударственных². В 1998г. действует уже около 100 университетов, академий и институтов, ведущих подготовку специалистов по данной специальности. Наряду с бесспорными положительными моментами это несет в себе и ряд отрицательных. Нередко лицензию на право ведения образовательной подготовки, в том числе и по специальности "государственное и муниципальное управление", получают вузы, недостаточно подготовленные для решения подобного рода задач по причине слабой учебно - методической и материальной базы, недостатка необходимых для обеспечения учебного процесса научно - педагогических кадров, отсутствия практического опыта работы в данной сфере. Многие из них ни-

¹ См.: Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации. М., 1996. С. 175.

² См.: Государственная кадровая политика и механизм ее реализации. М., 1997. С. 261.

когда ранее не занимались подготовкой кадров государственных служащих или специалистов в области экономики, права, управления. По этой причине они не могут на должном уровне осуществлять подготовку кадров этой категории. На наш взгляд, профессиональное обучение государственных служащих необходимо вести, главным образом, в государственных образовательных учреждениях, способных на высоком качественном уровне обеспечить подготовку специалистов соответствующего профиля. Было бы целесообразно министерству общего и профессионального образования усилить контроль за деятельностью учебных заведений, реализующих программы подготовки по специальности "государственное и муниципальное управление" и в случае необходимости отзывать лицензии на право ведения образовательной деятельности у тех вузов, которые не в состоянии обеспечить качественную подготовку специалистов.

Заслуживает отдельного рассмотрения вопрос о содержании государственного образовательного стандарта по специальности "государственное и муниципальное управление". Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по названной специальности, в соответствии с которым ведется подготовка специалистов в академиях государственной службы и в других высших учебных заведениях, требует, на наш взгляд, внесения в него некоторых изменений. Сейчас набор учебных дисциплин, изучаемых студентами, характеризуется чрезвычайной широтой, включая большое количество гуманитарных, общественно - политических, экономических, юридических, естественно - математических, управленческих и иных дисциплин при отсутствии должной глубины их рассмотрения. Следствием этого является то, что, получив достаточно обширные, но порой поверхностные знания по широкому кругу учебных дисциплин, выпускник вуза с дипломом по специальности "государственное и муниципальное управление" и квалификацией "менеджер" может столкнуться с определенными проблемами в процессе трудоустройства. Это вызвано тем, что испол-

нять обязанности по должности, допустим, специалиста 1 или 2 категории или ведущего специалиста какого-то конкретного отдела он не может ввиду отсутствия глубокой подготовки в соответствующей сфере. В то же время получить назначение на должность руководителя структурного подразделения государственного органа, требующую наличия управленческих знаний, умений и навыков, 22 - 25 - летний выпускник вуза, не имеющий опыта работы и стажа государственной службы и пока никак не проявивший своих способностей, естественно, не может.

Это тем более важно иметь ввиду, поскольку Указом Президента Российской Федерации от 30 января 1996г. № 123 "О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы"¹ в целях обеспечения высокого профессионального уровня федеральных государственных служащих, единства квалификационных требований по государственным должностям федеральной государственной службы установлены квалификационные требования к стажу и опыту работы по специальности.

Так, для замещения высших государственных должностей необходимо иметь стаж государственной службы на главных государственных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее пяти лет; для главных государственных должностей - стаж государственной службы на ведущих государственных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее трех лет; для ведущих государственных должностей - стаж государственной службы на старших государственных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее трех лет; для старших государственных должностей - стаж работы по специальности не менее трех лет; для младших государственных должностей - без предъявления требований к стажу. Аналогичные требования содержатся и во многих

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст.533.

нормативных правовых актах о государственной службе субъектов Российской Федерации.

В итоге получается, что усилия добросовестного и способного студента, значительные финансовые затраты государства на его обучение оказываются бесполезными. А это наносит большой урон как личности данного выпускника, так и интересам государства и общества.

В специальной литературе давно обсуждается проблема возможности и необходимости подготовки студентов вузов к будущей руководящей управленческой деятельности. Одни исследователи считают, что вузы не могут основательно готовить вчерашнего школьника, а нынешнего студента к руководящей работе ввиду сложности управленческого труда, длительности времени, необходимого для выявления у конкретного человека способностей к руководству, перегруженности учебных программ и по целому ряду иных причин¹. Существует и другая точка зрения, согласно которой фундаментально готовить кадры для руководящей работы следует в период вузовского обучения².

По нашему мнению, специально готовить кадры для руководящей работы следует в основном из числа лиц, имеющих высшее профессиональное образование, практический опыт работы по специальности и стаж государственной службы. Возможности существующих академий государственной службы и некоторых иных учебных заведений, входящих в единую государственную систему специализированных образовательных учреждений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих, позволяют сконцентрировать основное внимание и значительные ресурсы именно на этом приоритетном направлении - переподготовке госу-

¹ См.: Лисицын В., Попов Г. О кадрах управления // Плановое хозяйство. 1968. № 5. С.4; Попов Г.Х. Проблемы теории управления. М., 1970. С.129; Вишняков В.Г. Социалистический труд. 1972. №10. С.89.

² См.: Маслов В. Наука управления и подготовка руководителей // Экономические науки. 1970. №1. С. 70 - 74; Брянский Г.А. Об опыте подготовки руководящих кадров для промышленности и строительства // Проблемы научной организации управления социалистической промышленностью. М., 1968. С. 317.

дарственных служащих по программе получения второго высшего образования.

Лицам, уже имеющим высшее образование и занимающим руководящие должности либо зачисленным в резерв на выдвижение, предпочтительнее получить дополнительное высшее профессиональное образование по специальности "государственное и муниципальное управление", предполагающее более широкую и глубокую управленческую подготовку. Это соответствует требованиям к должностям, которые они замещают, поскольку от них уже требуется не знание частных вопросов, а видение существа проблем, умение анализировать на основе этого управленческие ситуации, принимать своевременные и качественные решения, организовывать труд подчиненных.

Что касается подготовки в академиях государственных служащих из числа лиц, имеющих среднее образование, то целесообразно, с нашей точки зрения, готовить из них "узких специалистов" (юристов, экономистов и др.), включив в учебный план (но не перегружая его) блок общих управленческих дисциплин. Такое образование, давая узкую специализацию в определенной области знаний и некоторую теоретическую и практическую подготовку в сфере управления, очень ценно для практики. Оно позволит специалисту, поступившему на государственную службу, достаточно быстро, безболезненно и эффективно приступить к исполнению обязанностей по замещаемой должности. Это тем более важно, что по окончании учебного заведения абсолютное большинство выпускников будет принято на старшие государственные должности, которые, как правило, не связаны с управлением людьми, трудовыми коллективами, самостоятельным принятием ответственных управленческих решений, а требуют, в первую очередь, глубоких знаний в определенной сфере.

Практически и психологически вряд ли является оправданным ставить задачу выпускать из вузов готовых руководителей государственных органов

и их структурных подразделений. Наличие диплома о высшем профессиональном образовании по специальности "государственное и муниципальное управление" является хоть и важным, но явно недостаточным условием для назначения лица на руководящую должность государственной службы. Подготовка кандидатов на замещение руководящих должностей должна осуществляться в ходе практической деятельности путем реализации целого комплекса мероприятий (система продвижения по службе, переподготовка и повышение квалификации, зачисление в резерв и т.д.). Но дать всем специалистам, которых выпускают высшие учебные заведения, а тем более специализированные, единый базовый объем управленческих знаний, умений и навыков, представляется чрезвычайно важным и необходимым, поскольку все они, работая в государственных органах, в той или иной степени в большинстве своем включаются в управленческую деятельность¹.

В отношении содержания подготовки специалистов по специальности "государственное и муниципальное управление" представляется необходимым внести изменения в государственный образовательный стандарт по этой специальности. Суть их видится в преодолении "пестроты" учебных дисциплин и придании этой специальности большей экономико - управленческой направленности (тем более, что классификатором специальностей высшего профессионального образования она отнесена к группе специальностей 060000 "Экономика и управление"). Следовало бы, по нашему мнению, присваивать выпускникам вузов по специальности "государственное и муниципальное управление" квалификацию "экономист - менеджер" или "экономист-организатор государственной службы", что позволило бы им по окончании обучения претендовать на замещение должностей, требующих экономического образования.

Важной представляется проблема места и роли юридического образования в системе академий государственной службы. Исторически сложилось

¹ Розенбаум Ю.А. Подготовка управленческих кадров. М., 1981. С. 61.

так, что основную долю государственных служащих составляют лица, имеющие инженерное, сельскохозяйственное, реже- экономическое образование. Вопрос подготовки юридических кадров для государственного аппарата остро ставился еще в 60-70-е годы. На его решение было направлено открытие факультетов советского строительства в ведущих юридических вузах страны. Тем не менее, и сейчас данная проблема не решена. Отчасти это связано с низким, по сравнению с частным сектором, уровнем оплаты труда, а отчасти - с недооценкой места и роли юриста в государственном аппарате. В большинстве современных развитых стран считается общепризнанным, что ядро, костяк государственного аппарата составляют юристы. Необходимо, с нашей точки зрения, придать юридическому образованию в рамках академий государственной службы статус приоритетного, во всех академиях вести подготовку и переподготовку государственных служащих по специальности "юриспруденция", включив в учебный план необходимые дисциплины управленческого цикла. Думается, что именно юридическое образование является наиболее универсальной подготовкой для работы в государственном аппарате.

Вторым важным звеном системы профессиональной подготовки государственных служащих является система специализированных образовательных учреждений высшего и дополнительного профессионального образования, осуществляющих подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих. Эта система включает в себя две больших подсистемы: 1) система подготовки, переподготовки и повышения квалификации "гражданских" государственных служащих (Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации и подведомственные ей образовательные учреждения, Академия народного хозяйства при Правительстве РФ и ряд других образовательных учреждений высшего и дополнительного профессионального образования); 2) система подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных

служащих особых видов государственной службы (органы внутренних дел, таможенные органы, органы прокуратуры, органы налоговой полиции). Предметом нашего исследования является лишь первая крупная подсистема.

В настоящее время определен состав образовательных учреждений, осуществляющих переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов государственной власти. К ним относятся: Российская академия государственной службы при Президенте РФ и подведомственные ей образовательные учреждения; Академия народного хозяйства при Правительстве РФ; Финансовая академия при Правительстве РФ; Государственная академия управления; Высшая школа экономики - Государственный университет Министерства экономики и Министерства общего и профессионального образования РФ; Всероссийская академия внешней торговли Министерства промышленности и торговли РФ; Российская правовая академия Министерства юстиции РФ; Московская государственная юридическая академия; межотраслевые институты повышения квалификации и переподготовки кадров при высших учебных заведениях; отраслевые академии и институты повышения квалификации руководящих работников и специалистов.

Таким образом, ныне действует широко разветвленная система переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Ведущее место в системе дополнительного профессионального образования государственных служащих занимают Российская академия государственной службы при Президенте РФ, Академия народного хозяйства при Правительстве РФ и Финансовая академия при Правительстве РФ. В этих образовательных учреждениях проходят переподготовку и повышение квалификации государственные служащие, замещающие высшие, главные и ведущие государственные должности федеральной государственной службы, а также руководящие работники органов государственной власти субъектов РФ.

В 1993 - 1995 гг. в Российской Федерации была проведена структурная перестройка системы профессиональной подготовки государственных служащих. Реорганизованы некоторые учебные заведения, упразднен ряд специальностей, не отвечающих новым целям и задачам функционирования этой системы, а также определен перечень основных специальностей, по которым осуществляется подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих.

Система подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих призвана решать задачи своевременного повышения уровня их профессиональных знаний и совершенствования деловых качеств. Типовым положением об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 610¹, установлено, что к образовательным учреждениям повышения квалификации относятся:

- академии (за исключением академий, являющихся образовательными учреждениями высшего профессионального образования), которые являются ведущими научными и учебно - методическими центрами дополнительного профессионального образования преимущественно в одной области знаний, осуществляющие обучение кадров высшей квалификации, проводящие фундаментальные и прикладные научные исследования и оказывающие необходимую консультационную, научно - методическую и информационно - аналитическую помощь другим образовательным учреждениям повышения квалификации;

- институты повышения квалификации (отраслевые, межотраслевые, региональные, организованные в/при образовательных учреждениях высшего профессионального образования), деятельность которых направлена на

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 27. Ст. 2580.

удовлетворение потребностей предприятий, учреждений, организаций в повышении квалификации и профессиональной переподготовке специалистов, проведение научных исследований, оказание консультационной и методической помощи;

- курсы (школы, центры) повышения квалификации - это образовательные учреждения повышения квалификации, в которых осуществляется обучение в целях получения новых знаний и практических навыков, необходимых для профессиональной деятельности.

Приказом Государственного комитета РФ по высшему образованию от 25 декабря 1995г. № 1700 утвержден Государственный образовательный стандарт дополнительного профессионального образования (повышения квалификации и переподготовки) федеральных государственных служащих¹, который установил: структуру дополнительного профессионального образования федеральных государственных служащих; общие требования к образовательным программам дополнительного профессионального образования; общие нормативы учебной нагрузки слушателей; требования к образовательным учреждениям, реализующим программы дополнительного профессионального образования федеральных государственных служащих; общие требования к перечню направлений дополнительного профессионального образования федеральных госслужащих; государственный контроль за исполнением требований к уровню дополнительного профессионального образования федеральных госслужащих. Названным Стандартом установлено, что структура дополнительного профессионального образования определяется совокупностью всех профессиональных образовательных программ для высших, главных, ведущих, старших и младших государственных должностей.

Для повышения квалификации и переподготовки установлены про-

¹ См.: Бюллетень Госкомвуза РФ. 1996. № 3. С. 3 - 11.

граммы трех уровней:

краткосрочные программы с объемом от 72 до 100 учебных часов, направленные на повышение квалификации по отдельным направлениям профессиональной деятельности;

среднесрочные программы повышения квалификации объемом от 100 до 500 часов, направленные на комплексное повышение квалификации в области государственного и муниципального управления, со специализацией по должности;

программы профессиональной переподготовки в области государственного и муниципального управления объемом свыше 500 часов, со специализацией по должности.

Анализ данных об обучении федеральных государственных служащих, государственных служащих субъектов Российской Федерации в Российской академии государственной службы при Президенте РФ, Академии народного хозяйства при Правительстве РФ и Финансовой академии при Правительстве РФ показал, что основная часть государственных служащих (64,7%) в 1994г. обучалась по краткосрочным программам.¹

В целях реализации образовательных программ дополнительного профессионального образования федеральных государственных служащих установлены следующие сроки обучения:

при повышении квалификации от двух до шести недель с отрывом от государственной службы и от шести недель до шести месяцев без отрыва от государственной службы;

при профессиональной переподготовке - от трех до шести месяцев с отрывом от государственной службы и от шести месяцев до одного года без отрыва от государственной службы.

Освоение федеральными государственными служащими образователь-

¹ См.: Матирко В.И. Проблемы кадровой политики в государственном аппарате. М., 1996. С. 215.

ных программ дополнительного профессионального образования подтверждается государственной итоговой аттестацией, по результатам которой выдается документ государственного образца: удостоверение о повышении квалификации - для лиц, освоивших краткосрочные программы; свидетельство о повышении квалификации - для лиц, освоивших среднесрочные программы; диплом о профессиональной переподготовке - для лиц, прошедших обучение по программе профессиональной переподготовки.

Образовательные программы определяют содержание дополнительного профессионального образования на основе установленных требований к федеральным государственным служащим. Эти программы определяют:

для высших и главных государственных должностей государственной службы - содержание образования, дополнительного к высшему профессиональному образованию по специализации государственных должностей государственной службы;

для ведущих и старших государственных должностей государственной службы - содержание образования, дополнительного к высшему профессиональному образованию по специальности "государственное и муниципальное управление" либо по специализации должностей;

для младших государственных должностей - содержание образования, дополнительного к среднему профессиональному образованию по специализации должностей.

Образовательные программы дополнительного профессионального образования при профессиональной переподготовке должны предусматривать (включать): базовую подготовку (государственно - правовую, государственно - управленческую, экономическую и общегуманитарную); общую специальную подготовку (дисциплины по специальности); прикладные дисциплины (дисциплины по специализации, включая основные дисциплины по специализации, дисциплины по предложению кафедр/преподавателей и выбору слушателей); общую или специальную компьютерную подготовку; подго-

товку выпускной работы; языковую подготовку; физическую подготовку. Конкретное содержание образовательных программ дополнительного профессионального образования федеральных государственных служащих определяется образовательным учреждением самостоятельно в рамках общих требований, установленных государственным образовательным стандартом, а также квалификационных требований к служащим, замещающим государственные должности государственной службы, с учетом региональных особенностей государственной службы и подготовки государственных служащих. Кроме того, реализуемые в образовательных учреждениях программы дополнительного профессионального образования федеральных государственных служащих должны включать адаптированный мировой и отечественный опыт организации государственной службы и политико - административной деятельности в государстве. Программы должны охватывать существующие и перспективные сферы науки, техники и технологии, области права и политики, экономики и культуры с позиций социальной и личной значимости.

Профессиональные образовательные программы дополнительного профессионального образования должны включать наряду с освоением обязательных дисциплин определенный объем по выбору слушателя (факультативные дисциплины), а также предусматривать оперативное внесение изменений в содержание программ по предложениям слушателей и органов исполнительной власти, направивших их на обучение. Утверждаемый образовательным учреждением порядок реализации образовательных программ должен учитывать совместимость программ разных уровней профессионального образования и обеспечивать возможность продолжения образования по программам более высокого уровня.

Образовательное учреждение, проводящее профессиональную переподготовку и повышение квалификации федеральных государственных служа-

щих, должно иметь лицензию по направлениям, предусмотренным в приложении к государственному образовательному стандарту.

В соответствии с Типовым положением об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995г. № 610¹, образовательное учреждение дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов создается в целях повышения профессиональных знаний специалистов, совершенствования их деловых качеств, подготовки их к выполнению новых трудовых функций. Оно может быть государственным, муниципальным и негосударственным и реализует дополнительные программы, к которым относятся: повышение квалификации, стажировка, профессиональная переподготовка, переподготовка.

Образовательные программы повышения квалификации и профессиональной переподготовки могут осуществлять также структурные подразделения повышения квалификации образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования. Типовые положения о структурных подразделениях повышения квалификации образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования разрабатываются и утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим проведение единой государственной политики в области дополнительного профессионального образования.

Повышение квалификации и профессиональная переподготовка проводятся с отрывом от работы и по индивидуальным формам обучения. Сроки и формы повышения квалификации устанавливаются образовательным учреждением повышения квалификации в соответствии с потребностями заказчика на основании заключенного с ними договора. Сроки переподготовки и

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. " 27. Ст. 2580.

повышения квалификации государственных служащих устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В образовательном учреждении повышения квалификации могут реализовываться различные по срокам, уровню и направленности дополнительные профессиональные образовательные программы. Они разрабатываются, утверждаются и реализуются образовательными учреждениями повышения квалификации самостоятельно с учетом потребностей заказчика, а также требований государственных образовательных стандартов к уровню подготовки специалистов по соответствующему направлению (специальности). Требования к содержанию дополнительных профессиональных образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим проведение единой государственной политики в области дополнительного профессионального образования.

Как уже отмечалось выше, ведущее место в системе дополнительного профессионального образования государственных служащих занимают Российская академия государственной службы при Президенте РФ, Академия народного хозяйства при Правительстве РФ и Финансовая академия при Правительстве РФ.

Российская академия государственной службы при Президенте РФ выполняет роль научного и информационно - методического центра, обеспечивающего реализацию политики государства в сфере подготовки кадров госаппарата и поддерживающего своими научными и методическими разработками все виды профессионального образования государственных служащих.

Распоряжением Президента Российской Федерации на Российскую академию государственной службы при Президенте РФ возложены следующие задачи: 1) организация и проведение фундаментальных и прикладных научных исследований по проблемам государственной службы и кадровой политики; 2) информационно - аналитическое обеспечение государственной

службы; 3) координация деятельности организаций и учебных учреждений, осуществляющих подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих; 4) научно - методическое обеспечение системы обучения государственных служащих и ряд других.

Ныне РАГС подведомственны 14 региональных учебных заведений, в том числе 9 академий государственной службы, 4 института повышения квалификации госслужащих, 3 филиала. В свою очередь, эти учебные заведения имеют свои филиалы и представительства¹. Всего в единую образовательную систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, подведомственную Российской академии государственной службы при Президенте РФ, входит более 50 учебных заведений, включая филиалы, отделения, представительства. Это единственная в России автономная образовательная система, созданная исключительно в целях подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. Ее деятельность распространяется на все субъекты Российской Федерации, охватывает практически все уровни профессионального образования, научно - методического обеспечения государственной службы, кадровой политики.

В РАГС и подведомственных ей учебных учреждениях осуществляется базовая профессиональная подготовка специалистов для органов государственной власти; переподготовка и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих; подготовка научно - педагогических кадров высшей квалификации (в аспирантуре и докторантуре); проведение научно - исследовательских работ по проблемам государственной службы; содействие нормативно - правовому обеспечению госслужбы; практическое консультирование органов государственной власти и т.д. На сегодняшний день РАГС и подведомственные ей учреждения представляют собой доста-

¹ См.: Службная карьера. М., 1998. С. 163.

точно мощный научно - образовательный комплекс, в котором проходят подготовку, переподготовку и повышение квалификации около 40 тыс. человек в год. По расчетам за 1996г. в единой образовательной системе РАГС повысили квалификацию 168199 представителей федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации, что составляет 20,6% их общей численности¹.

С 1992г. в учебных заведениях, ныне входящих в единую систему РАГС, ежегодно, по экспертным оценкам, шло увеличение количества госслужащих, проходящих переподготовку и повышение квалификации, примерно в 3-4 раза. В целом за период с 1992г. по 1997г. прошли подготовку, переподготовку и повышение квалификации около 230 тыс. человек, т.е. каждый пятый госслужащий. Еще столько же (примерно 236 тыс. чел.) прошли переподготовку и повышение квалификации за прошедшие 5 лет в 64 учебных заведениях, находящихся в подчинении различных министерств и ведомств².

На сегодняшний день нуждаются в безотлагательной переподготовке или повышении квалификации те госслужащие, которые ни разу не прошли этих форм обучения. Только среди федеральных государственных служащих, замещающих должности категории "Б", доля таких лиц составляет 37,5%; среди лиц, замещающих должности категории "В" - 33,9% (в том числе 32,2% лиц, замещающих высшие должности, 34,1% - главные, 33,8% - ведущие, 34% - старшие). Примерно 1/3 государственных служащих субъектов Российской Федерации также ни разу не проходила даже кратковременных курсов повышения квалификации³.

Помимо этого контингента, очевидно, придется вновь обучать и тех госслужащих, которые повышали свой образовательный уровень пять лет

¹ См.: Кадровая политика в государственной службе (социологические аспекты): информационно - аналитический бюллетень: Социология власти. №3. М., 1997. С. 43 - 44.

² См.: Там же.

³ См.: Там же.

назад, а также лиц, замещающих руководящие должности федеральной государственной службы - тех, кто повышал свою квалификацию три года назад (в соответствии с требованиями Указа Президента РФ от 3 сентября 1997г. "О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих").

При сохранении существующей ныне пропускной способности РАГС и подведомственных ей учреждений для прохождения обучения в системе повышения квалификации каждым госслужащим только по одному разу потребуется не менее 10 лет. С учетом существующих возможностей иных учебных заведений, не входящих в систему РАГС, возможно при сохранении нынешней ситуации обеспечить повышение квалификации государственных служащих с периодичностью не менее чем 7 - 8 лет. В то время как установлен единый порядок, согласно которому все государственные служащие должны повышать квалификацию не реже одного раза в пять лет. Таким образом, острота и сложность решения этой проблемы очевидны. Сейчас наблюдается серьезное отставание возможностей системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих от потребностей практики.

В связи с этим нетрудно прийти к выводу, что возможности обучения по программам повышения квалификации госслужащих должны быть увеличены. Данная проблема может быть решена тремя путями: 1) путем увеличения обучающегося контингента в существующих учебных заведениях системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих; 2) путем расширения сети учебных заведений, реализующих программы повышения квалификации госслужащих. Безусловно, названная проблема насколько важна, настолько и сложна, так как ее решение напрямую зависит от организационно - финансового обеспечения; 3) путем использования возможностей общегражданских вузов.

Для планирования такого рода обеспечения необходимо иметь ясное представление о том, какие регионы в первую очередь нуждаются в увеличении "пропускной" способности существующих учебных заведений или в увеличении их количества.

Наибольшее количество учебных заведений РАГС находится в центральном регионе - девять. За 1996г. в них прошли повышение квалификации 49 тыс. госслужащих, т.е. 29% всех прошедших обучение в системе РАГС. Фактически за 1996г. 31% госслужащих этого региона прошли какие-либо формы обучения. Большой интенсивностью в подготовке, переподготовке и повышении квалификации госслужащих отличаются лишь Северный и Северо - Западный регионы.

Вторым по числу учебных заведений является Дальневосточный регион, имеющий на своей территории 7 учебных заведений системы РАГС (Дальневосточная академия государственной службы и Приморский ИПК с пятью представительствами). Они ежегодно обеспечивают подготовку, переподготовку и повышение квалификации 1/5 государственных и муниципальных служащих региона. При таких темпах и объеме проводимой учебной работы они в состоянии обеспечить повышение квалификации госслужащих не реже одного раза в пять лет. В Северном регионе наблюдается аналогичная картина. В Северо - западном регионе за один только 1996г. прошли переподготовку или повышение квалификации 1/3 госслужащих.

Наиболее остро проблема переподготовки и повышения квалификации стоит в Восточно - Сибирском регионе, где за 1996г. прошло обучение только 1385 человек, что составляет 2,6% общего числа госслужащих. По количеству госслужащих этот регион занимает восьмое место, но имеет всего два учебных заведения с очень низкой пропускной способностью.

В двух учебных заведениях Центрально - Черноземного района в 1996г. прошли обучение 6138 человек (или 12,8% госслужащих), а этого недостаточно, чтобы обеспечить повышение квалификации один раз в пять лет.

Следовательно, есть необходимость в увеличении пропускной способности этих учреждений. В Северо - Кавказском регионе действует 3 учебных заведения, которые за год обеспечивают повышение квалификации 10% госслужащих, а это требует увеличения их "пропускной" способности в два раза. В это же время в Волго - Вятском регионе также в трех учебных заведениях проходят обучение почти 20% госслужащих, что позволит обеспечить 100%-ное повышение квалификации госслужащих этого региона¹.

Таким образом, территориальное размещение учебных заведений системы РАГС не в полной мере отражает потребности регионов в подготовке, переподготовке и повышении квалификации госслужащих. Для снятия остроты проблемы представляется необходимым и целесообразным более полно и рационально использовать возможности существующих в этих регионах высших учебных заведений, не входящих в систему РАГС, в реализации программ переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Вузы, как правило, имеют хорошую материальную базу, высококвалифицированные научно - педагогические кадры. Они в состоянии осуществлять как фундаментальную, так и прикладную, более специализированную подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих. Поэтому, с нашей точки зрения, при вузах (особенно при университетах) целесообразно открывать факультеты переподготовки и повышения квалификации, на которых обучать в том числе и государственных служащих по соответствующим программам. Эти факультеты должны, как нам представляется, уделить главное внимание периодическому повышению квалификации госслужащих, работающих по профилю данного вуза.

Большую роль РАГС играет в подготовке научно - педагогических кадров высшей квалификации. Подготовка аспирантов и докторантов в академии по состоянию на 1 октября 1996г. велась на 18 кафедрах по 35 научным специальностям, общая численность аспирантов составляла 668 человек (из

¹ См.: Кадровая политика в государственной службе. М., 1997. С. 45 - 49.

них в очной аспирантуре обучались 258 чел., в заочной - 410 чел.) в докторантуре обучалось 8 человек, к кафедрам было прикреплено 285 соискателей ученой степени кандидата наук и 105 соискателей ученой степени доктора наук. Кроме того подготовка научно - педагогических кадров через аспирантуру осуществлялась по 26 научным специальностям в пяти региональных академиях государственной службы (Северо - Западной, Волго - Вятской, Поволжской, Северо - Кавказской, Уральской).

Российская академия государственной службы при Президенте РФ и сеть подведомственных ей учебных учреждений составляют в настоящее время развивающуюся образовательную систему, которая в течение относительно короткого времени продемонстрировала реальную возможность выполнения масштабных задач кадрового обеспечения государственной службы, координации работы по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих в регионах, а также научной разработки проблем становления и совершенствования государственной службы. Целью дальнейшего развития сети региональных учреждений системы РАГС является создание достаточной по объемам, структуре, направлениям образовательной деятельности системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, удовлетворяющей потребности органов государственной власти и местного самоуправления в квалифицированных кадрах.

Концепция развития системы образовательных учреждений для подготовки государственных служащих, разработанная учеными РАГС, предполагает проведение следующих основных мероприятий: 1) стабилизировать до 2000 года подготовку специалистов по специальности "государственное и муниципальное управление" в учебных заведениях РАГС и вузах России. Трудоустройство выпускников по данной специальности в государственных органах крайне затруднено, так как невысок престиж государственной службы и низок уровень материального обеспечения и социальной защиты госу-

дарственных служащих; 2) в целях обеспечения высокого качества подготовки специалистов для государственной службы необходимо провести целевую аттестацию высших учебных заведений, имеющих лицензию на подготовку специалистов по специальности "государственное и муниципальное управление" и осуществляющих обучение за счет бюджетных средств. По результатам аттестации должна сформироваться сеть высших учебных заведений, имеющих право на подготовку и переподготовку государственных служащих; 3) в целях удовлетворения растущего спроса на получение высшего образования государственными служащими, имеющими среднее профессиональное образование, развивать в региональных академиях государственной службы ускоренную форму получения ими первого высшего образования; 4) развивать сеть учебных учреждений дополнительного профессионального образования, специализирующихся на обучении государственных служащих.

Немаловажным является вопрос финансирования деятельности учебных учреждений системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Российская академия государственной службы при Президенте РФ и подведомственные ей организации финансируются из федерального бюджета. Однако существующее сейчас недофинансирование РАГС и региональных академий госслужбы приводит к оттоку из них высококвалифицированных преподавательских кадров, слабому их обновлению и увеличению учебной нагрузки на работающих преподавателей в связи с увеличением приема студентов и слушателей. Представляется необходимым установить нормативным правовым актом норматив отчислений от фонда оплаты труда органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в фонд развития соответствующих территориальных академий. Наличие такого механизма

позволит снять остроту проблемы и поднять качественный уровень работы учебных заведений, перейти на новые технологии обучения.

Финансирование деятельности Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по управлению системой подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих осуществляется ныне за счет части средств федерального бюджета, выделяемых на финансирование деятельности академии.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1994г. № 1047¹ было признано целесообразным в проектах федерального бюджета на соответствующий год предусматривать выделение федеральным органам исполнительной власти отдельной строкой бюджетных средств на переподготовку и повышение квалификации кадров в объемах устанавливаемого Правительством Российской Федерации государственного заказа на эти цели.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 1994г. № 1462² было утверждено Положение о государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти. Основным назначением указанного Положения является обеспечение единства методов и форм разработки и порядка реализации государственного заказа федеральными органами исполнительной власти. Положение устанавливает общие правовые и экономические принципы формирования, размещения и исполнения на контрактной (договорной) основе государственного заказа образовательными учреждениями высшего или дополнительного профессионального образования, осуществляющими переподготовку и повышение квалификации государственных служащих.

¹ См.: Российская газета. 1994. 21 сентября.

² См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 2. Ст. 158.

Основой формирования государственного заказа являются заявки федеральных органов исполнительной власти на бюджетное финансирование переподготовки и повышения квалификации кадров, сформированные в соответствии с расчетом потребности в обучении кадров на календарный год. Государственный заказ представляет собой задание Правительства Российской Федерации на очередной календарный год федеральным органам исполнительной власти (государственным заказчикам) на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих в пределах предусмотренных в федеральном бюджете средств на эти цели.

Постановлением определено, что государственный заказ содержит следующие сведения: а) численность подлежащих обучению государственных служащих (отдельно по программам переподготовки и повышения квалификации); б) объем средств, подлежащих уплате за обучение кадров (отдельно за повышение квалификации и переподготовку); в) объем средств на возмещение транспортных и командировочных расходов при направлении государственных служащих на переподготовку и повышение квалификации за пределы регионов проживания; г) задания по финансированию работ и услуг, связанных с обучением государственных служащих федеральных органов исполнительной власти.

При расчете государственного заказа берутся за основу следующие факторы: а) прогнозируемая численность государственных служащих, подлежащих обучению по должностным категориям, направлениям, видам, формам и срокам обучения; б) нормативы затрат на обучение государственных служащих в образовательных учреждениях; в) нормативы возмещения транспортных и командировочных расходов; г) другие экономические нормативы.

Разработка и утверждение экономических нормативов для формирования государственного заказа осуществляется Министерством труда и социального развития Российской Федерации совместно с Министерством обще-

го и профессионального образования по согласованию с Министерством финансов.

Размещение государственного заказа в образовательных учреждениях, имеющих лицензию на осуществление дополнительного профессионального обучения государственных служащих, осуществляется государственными заказчиками, как правило, на конкурсной основе в период формирования заявок на государственный заказ.

Постановлением Министерства труда Российской Федерации и Государственного комитета Российской Федерации по высшему образованию от 27 марта 1996г. № 16/1 утверждено Временное положение о порядке проведения конкурса образовательных учреждений при размещении государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти¹. Основной целью проведения конкурса является обеспечение высокого качества организации и содержания образовательного процесса при переподготовке и повышении квалификации государственных служащих и размещение государственного заказа для этих целей в образовательных учреждениях, располагающих современной научно - технической, информационной базой, имеющих высококвалифицированный научно - педагогический персонал.

Организатором конкурса является федеральный орган исполнительной власти (государственный заказчик), который принимает решение об объявлении конкурса, форме и сроках его проведения. Контроль за проведением конкурса образовательных учреждений при размещении государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих осуществляется Минтрудом и Минобразованием России.

Конкурс может быть открытым с предварительной квалификацией участников, при котором организатором конкурса проводится предварительный

¹ См.: Бюллетень Госкомвуза РФ. 1996. № 5. С. 48 - 50.

отбор образовательных учреждений, пожелавших принять участие, или закрытым, при котором предложение принять участие в конкурсе направляется определенному кругу образовательных учреждений по выбору организатора конкурса.

Для организации конкурса в федеральном органе создается конкурсная комиссия. Для участия в конкурсе образовательному учреждению, независимо от его организационно - правовой формы, необходимо получить в установленном порядке лицензию на право ведения образовательной деятельности по соответствующему направлению переподготовки или повышения квалификации государственных служащих. Если соответствующая лицензия не получена, то достаточно получить положительное письменное заключение Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации.

Кроме того, образовательному учреждению для участия в конкурсе необходимо организовать учебный процесс в соответствии с требованиями, установленными государственным образовательным стандартом дополнительного профессионального образования (повышения квалификации и переподготовки) федеральных государственных служащих, а также привести содержание образовательных программ в соответствие с реальными потребностями федерального органа исполнительной власти.

По итогам конкурса федеральные органы исполнительной власти составляют проекты договоров на обучение государственных служащих в образовательных учреждениях с указанием объемов, видов, форм, сроков и направленности обучения и в месячный срок представляют их в Минтруд России с целью получения необходимых бюджетных средств. Минтруд России направляет Минобразованию России информацию о результатах конкурса и перечень образовательных учреждений, с которыми заключены договоры. Образовательные учреждения, прошедшие конкурс, до начала занятий очередного потока направляют в Минобразование России учебные планы и

программы, разработанные для конкретных групп слушателей и согласованные с заказчиками. Минобразование России на основе анализа представленной учебной документации разрабатывает рекомендации по улучшению содержания, качества переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Федеральные органы исполнительной власти по окончании курса обучения, обусловленного в договоре, подготавливают и направляют в Минтруд России и Минобразование России отзывы о работе образовательных учреждений, осуществлявших обучение государственных служащих этих органов. При оценке работы образовательных учреждений по переподготовке и повышению квалификации государственных служащих в рамках государственного заказа учитываются следующие факторы: а) качество выполнения учебных планов и программ, соблюдение условий, поставленных государственным заказчиком; б) соответствие организации учебного процесса государственному образовательному стандарту дополнительного профессионального образования (повышения квалификации и переподготовки) федеральных государственных служащих. Все спорные вопросы, возникающие в ходе подготовки, организации и проведения конкурса, рассматриваются и разрешаются в установленном порядке соответствующим федеральным органом исполнительной власти.

В целях координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в области дополнительного профессионального образования государственных служащих на основе государственного заказа Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа 1995г. № 805¹ была создана Межведомственная комиссия по переподготовке и повышению квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти и утверждено Положение о ней.

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 34. Ст. 3457.

В качестве основных задач комиссии, направленных на достижение поставленной цели, определены следующие: 1) определение основных направлений переподготовки и повышения квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти; 2) рассмотрение проекта государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти; 3) анализ эффективности использования средств федерального бюджета, выделяемых в соответствии с государственным заказом; 4) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти при формировании, размещении и исполнении государственного заказа; 5) анализ состояния и эффективности функционирования системы образовательных учреждений, осуществляющих обучение кадров в рамках государственного заказа; 6) рассмотрение федеральных программ переподготовки и повышения квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти; 7) подготовка предложений по формированию системы нормативно-правового обеспечения обучения кадров на основе государственного заказа; 8) рассмотрение предложений по пересмотру экономических нормативов для формирования государственного заказа; 9) определение приоритетных направлений научно-методических разработок по проблемам обучения государственных служащих; 10) анализ хода реализации международных программ и проектов в области переподготовки и повышения квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти.

Межведомственная комиссия формируется в составе председателя, его заместителей, а также членов комиссии из числа представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, руководителей образовательных учреждений, представителей Администрации Президента Российской Федерации и Аппарата Правительства Российской Федерации. Персональный состав комиссии утверждается Правительством Российской Федерации. К работе комиссии могут также привлекаться представители на-

учных, образовательных учреждений, общественных объединений и других организаций.

Решения комиссии, принятые в пределах ее компетенции, являются обязательными для федеральных органов исполнительной власти и образовательных учреждений, осуществляющих обучение в соответствии с государственным заказом.

Таким образом, государственный заказ на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих предполагает в качестве обязательных следующие элементы: 1) орган, определяющий федеральные нужды в обучении государственных служащих; 2) государственные заказчики; 3) исполнители государственного заказа; 4) договор о переподготовке и повышении квалификации, заключаемый государственным заказчиком с исполнителями государственного заказа.

В целях реализации единой государственной кадровой политики по удовлетворению потребности органов государственной власти Российской Федерации в переподготовке и повышении квалификации государственных служащих Указом Президента РФ от 7 февраля 1995г. № 103 "О государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих"¹ установлено, что переподготовка и повышение квалификации федеральных государственных служащих, занимающих должности, определенные Реестром государственных должностей федеральных государственных служащих, осуществляется на основе государственного заказа за счет средств федерального бюджета.

В соответствии с названным указом порядок формирования, размещения и исполнения государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации федеральных государственных служащих разрабатывают и утверждают: Правительство Российской Федерации - для аппаратов феде-

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3358.

ральных органов исполнительной власти; Руководитель Администрации Президента Российской Федерации для Администрации Президента РФ; Руководитель Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания - для Аппарата Совета Федерации; Руководитель Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания - для Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания; Председатель Конституционного Суда Российской Федерации - для аппарата Конституционного Суда Российской Федерации; Председатель Верховного Суда Российской Федерации - для аппарата Верховного Суда Российской Федерации; Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации - для Аппарата Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации; Генеральный прокурор Российской Федерации - для кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации; Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации - для аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

На Совет по кадровой политике при Президенте Российской Федерации возложена обязанность координации работы по формированию, размещению и исполнению государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов государственной власти. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации этим Указом рекомендовано принять соответствующие решения по введению заказа на переподготовку и повышение квалификации своих государственных служащих и служащих органов местного самоуправления за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Представляется, что в основу деятельности государственных органов и образовательных учреждений по переподготовке и повышению квалификации государственных служащих должны быть положены следующие основные принципы: 1) конкурсный порядок размещения государственного заказа; 2) четкая регламентация прав и обязанностей сторон, осуществляющих

формирование, размещение и исполнение государственного заказа; 3) обязательность исполнения образовательными учреждениями и государственными органами обязательств по договору; 4) государственный контроль за качеством обучения. Реализация названных принципов на практике будет способствовать формированию стройной системы образовательных учреждений, осуществляющих переподготовку и повышение квалификации государственных служащих на основе государственного заказа.

Было бы целесообразно разработать Типовой договор между федеральным органом исполнительной власти и образовательным учреждением дополнительного профессионального образования о переподготовке и повышении квалификации государственных служащих, в котором необходимо закрепить взаимные права и обязанности сторон договора, а также ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение договора.

Внедрение механизма государственного заказа в сферу переподготовки и повышения квалификации государственных служащих позволит: 1) успешно реализовывать государственную кадровую политику в части организации переподготовки и повышения квалификации государственных служащих; 2) усилить заинтересованность всех исполнителей государственного заказа в качественном его исполнении; 3) повысить роль договоров как основы взаимоотношений между заказчиками и исполнителями, их взаимную ответственность; 4) внедрить в практику размещения госзаказа конкурсную основу; 5) осуществить регулирование и контроль затрат государства на обучение государственных служащих; 6) повысить ответственность государственных органов за обучение государственных служащих.

Система подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих является составной частью сложной и многогранной деятельности по формированию качественно новой системы государственной службы и совершенствованию государственного управления. Исследование проблемы не исчерпывается рассмотрением теоретических и органи-

зационно - правовых аспектов подготовки, переподготовки и повышения квалификации госслужащих. Не менее важное значение имеет также анализ проблем управления этой системой.

Существующая ныне сеть учебных заведений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих имеет общие цели и задачи, формы и методы работы, единое правовое регулирование. Это выдвигает на первый план проблему совершенствования управления такой системой с учетом ее существенных качественных изменений и большого своеобразия. Задачи и интересы системы государственной службы требуют определенного единства в организации и содержании работы по подготовке, переподготовке и повышению квалификации госслужащих. Необходимое единство может быть достигнуто в первую очередь путем установления единого государственного управления этой системой.

Попытка создания такой системы управления была предпринята в 1991 году, когда Указом Президента РСФСР от 28 ноября 1991г. № 242 "О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР"¹ было образовано Главное управление по подготовке кадров для государственной службы (Роскадры). Постановлением Правительства РФ от 6 марта 1992г. № 145 "Вопросы Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ" было утверждено Положение о Главном управлении по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ. Роскадрам было поручено создать на базе переданных в его подчинение организаций системы учреждений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров для федеральных, республиканских и местных органов власти и управления, руководителей государственных предприятий и организаций, а также служб управления персоналом государственных органов и учреждений.

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1696.

Согласно Положению о Роскадрах к основным задачам этого управления были отнесены следующие: 1) организация подготовки (через размещение заказов и иными способами) кадров для федеральных, республиканских и местных органов власти и управления, руководителей государственных учреждений и предприятий, государственных служащих; 2) разработка профессионально - квалификационных требований к государственным служащим, анализ фактического состояния кадров государственной службы; 3) создание инфраструктуры по обучению кадров, включая учебные, экспертные, консультационные, научные организации, сети и банки кадровой информации, профессиональные ассоциации и прочие организации по работе с государственными служащими; 4) организация научно - методического обеспечения работы по управлению персоналом в федеральных, региональных и местных органах власти и управления, на государственных предприятиях и в организациях; 5) участие в работе по повышению эффективности системы государственной службы, структур и процедур деятельности федеральных органов власти и управления.

Формирование нового государственного органа явилось, как нам представляется, выражением понимания важности создания органа управления системой подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Однако в 1994г. Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ было упразднено и создано Управление федеральной государственной службы Президента Российской Федерации (февраль 1994г.), которое вскоре также было ликвидировано. Распоряжением Правительства РФ от 12 февраля 1994г. № 161-рп на Российскую академию управления были возложены функции и переданы в ее ведение подведомственные учреждения упраздненного в соответствии с Указом Президента РФ Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ. Указом Президента РФ от 6 июня 1994г. № 1140 "О Российской академии государственной службы при

Президенте Российской Федерации"¹ Российская академия управления была преобразована в Российскую академию государственной службы при Президенте Российской Федерации. В ведение новой академии были переданы подведомственные Российской академии управления организации и учреждения. На РАГС были возложены функции учебно - методического, научного и информационно - аналитического центра по проблемам государственной службы в Российской Федерации, а также функция управления системой подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Было установлено, что РАГС и подведомственные ей организации финансируются из федерального бюджета.

Распоряжением Администрации Президента РФ от 28 апреля 1995г. № 785 был утвержден Устав Российской академии государственной службы при Президенте РФ, в соответствии с которым РАГС является федеральным высшим научным и образовательным учреждением со статусом образовательного учреждения высшего профессионального образования. Она является ведущим в Российской Федерации учебно - методическим, научным и информационно - аналитическим центром в сфере государственной службы и в системе управления подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации государственных служащих. Одной из задач РАГС является руководство деятельностью, координация учебной и научной работы подведомственных региональных академий государственной службы, институтов, филиалов.

Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" устанавливает, что координация деятельности по реализации задач, вытекающих из данного закона, осуществляется Советом по вопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации. Этот орган по сути является одним из важнейших субъектов управления системой

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 7. Ст. 685; Российская газета. 1996. 4 января.

подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Совет формируется из равного числа представителей Президента РФ, палат Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, высших органов судебной власти РФ. В его задачи входит: анализ состояния и эффективности государственной службы в органах государственной власти; координация разработки проектов нормативных актов по вопросам организации государственной службы; ведение федерального реестра государственных служащих; разработка предложений по формированию Реестра государственных должностей Российской Федерации; организация работы по формированию конкурсных комиссий, проведению аттестаций и государственных квалификационных экзаменов; методическое руководство профессиональной подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации государственных служащих и др.

Однако следует отметить, что Совет по вопросам государственной службы при Президенте РФ не является государственным органом. Он существует для того, чтобы оказывать консультационную помощь или вносить рекомендации по вопросам государственной службы Президенту РФ и государственным органам. Решения Совета носят рекомендательный характер. В то же время опыт дореволюционной России и многих современных государств свидетельствует о том, что функционирование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, а также государственной службы в целом успешно развивается тогда, когда существует специальный орган управления государственной службой. В дореволюционной России был создан в середине XIX века и успешно функционировал Инспекторский департамент Собственной его Императорского Величества Канцелярии, в современной Франции действует Генеральная дирекция государственной службы на правах министерства, в США - Служба управления персоналом.

В Российской Федерации тоже остро ощущается необходимость в создании федерального органа исполнительной власти по делам государственной службы. Подобным органом могло бы стать министерство (государственный комитет, федеральная комиссия) по делам государственной службы. В его состав могли бы войти те структурные подразделения Министерства труда и социального развития Российской Федерации, которые занимаются проблемами государственной службы, а также Департамент государственной службы аппарата Правительства Российской Федерации. В Положении об этом органе должны быть четко определены его задачи, функции, права, обязанности и ответственность, в том числе и в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Своеобразным прообразом такого органа является Управление кадровой политики Президента Российской Федерации, Положение о котором было утверждено Указом Президента РФ от 13 августа 1996г. № 1166¹. В функции Управления входит обеспечение деятельности Президента Российской Федерации по решению кадровых вопросов, отнесенных к его ведению, обеспечение контроля за соблюдением законодательства по вопросам кадровой политики и государственной службы. В соответствии с этим Управление участвует в подготовке кадрового резерва, в разработке предложений по кандидатам на вакантные должности и по развитию системы кадров, ведет их учет, решает вопросы о назначении на должности, участвует в работе конкурсных комиссий и т.д.

Важной в теоретическом и практическом плане является проблема места и роли службы кадров в системе управления подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации государственных служащих. На современном этапе развития место и роль кадровой службы государственного органа

¹ См.: Российская газета. 1996. 17 августа.

существенно меняется. Сейчас работа в этой области уже не сводится только к решению отдельных, частных вопросов, касающихся определенного лица. Она не может ограничиваться ведением личных дел, оформлением приема на работу, прохождения службы и увольнения и т.п. Комплексный подход к задачам службы кадров значительно расширяет круг вопросов, решаемых этой службой. Важнейшими из них являются следующие: 1) обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных государственных должностей государственной службы, аттестаций, прохождения государственными служащими испытания при замещении государственных должностей государственной службы; 2) оформление решений государственных органов, связанных с прохождением государственными служащими государственной службы, ведение личных дел государственных служащих, внесение необходимых записей в трудовые книжки; 3) консультирование государственных служащих по вопросам их правового положения, соблюдения ограничений, связанных с государственной службой; 4) анализ уровня профессиональной подготовки государственных служащих, организация переподготовки (переквалификации) и повышения квалификации государственных служащих. Все перечисленные выше задачи кадровых служб государственных органов получили нормативное закрепление в ст. 28 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации".

Как видим, важной задачей службы кадров является изучение и анализ уровня профессиональной подготовки государственных служащих, организация их переподготовки и повышения квалификации. В связи с этим вполне закономерна тенденция к дальнейшему расширению компетенции службы кадров, укреплению ее квалифицированными специалистами по кадровой работе (социологами, психологами, юристами). Кадровая служба призвана вести глубокую аналитическую работу, изучать широкий круг проблем, касающихся состава и деятельности государственных служащих, с использованием научных средств из области социологии, психологии, права и т.д. В ее обязанности входит также организация работы по оценке кадров государ-

ственных служащих, определению уровня их профессиональной подготовки и пригодности к исполнению служебных обязанностей. Подобные положения делают службу кадров подлинным центром по изучению и организации работы с госслужащими. Поэтому представляется назревшим вопрос о необходимости разработки нормативного правового акта, определяющего задачи, функции, права и обязанности кадровых служб государственных органов.

Таким образом, совершенствование управления системой подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих должно включать укрепление единого государственного руководства системой, упорядочение отраслевого управления путем повышения роли службы кадров, а также совершенствование организационно - правового регулирования организации и деятельности учебных учреждений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих.

Подытоживая рассмотрение вопросов организации и управления системой подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, сделаем некоторые выводы, имеющие теоретическое и практическое значение:

1) система подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих должна рассматриваться как единая, целостная подсистема в системе государственного управления; состояние и уровень государственного управления воздействует на характер и уровень развития этой подсистемы и в то же время сама данная подсистема влияет на эффективность и рациональность государственного управления, способствует его совершенствованию;

2) целью системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих является обеспечение высокого уровня профессионализма государственных служащих, которые должны быть способны наиболее эффективно и рационально осуществлять задачи и функции государства в своей практической деятельности;

3) учет на практике предложенных в исследовании принципов организации и функционирования системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих будет способствовать скорейшему ее становлению и совершенствованию;

4) в целях повышения социального и правового статуса научно-педагогических кадров учебных учреждений системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, повышения уровня их социальной защищенности и улучшения материального обеспечения необходимо распространить на них действие законодательства о государственной службе;

5) увеличение возможностей обучения по программам переподготовки и повышения квалификации государственных служащих может быть достигнуто тремя путями: а) путем увеличения обучающегося контингента в существующих учебных заведениях системы государственной службы; б) путем расширения сети учебных заведений системы государственной службы; в) путем использования возможностей общегражданских учебных заведений;

б) подготовку государственных служащих в академиях государственной службы необходимо вести по трем базовым направлениям и специальностям: "юриспруденция", "государственное и муниципальное управление" и "экономика"; в государственный образовательный стандарт по специальности "государственное и муниципальное управление" целесообразно, с нашей точки зрения, внести изменения в сторону придания ей большей экономико-управленческой направленности;

7) в целях совершенствования управления государственной службой в целом и системой подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих в частности необходимо создать федеральный орган исполнительной власти по делам государственной службы, в функциональном подчинении которого должны находиться службы кадров государственных органов.

Заключение

Государственная служба как социально-правовой институт органически связана с государством, его местом и ролью в жизни общества и призвана обслуживать объективные потребности человека, общества и государства. Она рассматривается как важнейший источник и инструментарий профессионального решения многих общественных и государственных проблем.

В деятельности государственных служащих находят свое реальное воплощение задачи и функции государства. От уровня профессионализма и компетентности государственных служащих в значительной степени зависит ход реформ, их необратимость, качество государственного управляющего воздействия на общественные процессы.

Важную роль в процессе повышения профессионализма и компетентности государственных служащих играет система их подготовки, переподготовки и повышения квалификации. Однако уровень теоретического осмысления проблем определения самого понятия государственного служащего, характеристики его основных признаков, установления квалификационных требований к государственным служащим, проблем создания и действия механизма правового регулирования отношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих, а также организации и управления этой системой не отвечают потребностям сегодняшнего дня. Поэтому в работе была предпринята попытка исследовать эти актуальные вопросы.

Проведенный в диссертационном исследовании анализ названного круга проблем дает возможность сформулировать ряд важных, с нашей точки зрения, выводов и рекомендаций, которые могут быть использованы при совершенствовании системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и государственной службы в целом.

На основе анализа понятия "государственный служащий" в правовой доктрине и законодательстве Российской Федерации закономерным является

ся вывод, что российский законодатель пошел по пути нормативного закрепления "узкого" подхода в определении понятия государственного служащего как лица, осуществляющего задачи и функции государства только в государственных органах. Вместе с тем следовало бы уточнить законодательное определение данного понятия, сформулировав его в следующей редакции: "Государственный служащий - это гражданин, профессионально участвующий в реализации задач и функций государства посредством исполнения государственной должности государственной службы, учрежденной в государственном органе".

Исследование показало, что к числу признаков государственного служащего, по нашему мнению, необходимо относить следующие: 1) государственный служащий - это гражданин Российской Федерации; он замещает должность в государственном органе; 3) он исполняет в государственном органе государственную должность государственной службы; 4) он внесен в Реестр государственных служащих Российской Федерации; 5) он имеет квалификационный разряд, присваиваемый в установленном законом порядке; б) он получает за выполнение обязанностей по государственной должности денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. Представляется также целесообразным законодательно закрепить институт присяги государственного служащего.

Изучение вопросов правового закрепления требований к государственным служащим позволяет сделать вывод о том, что квалификационные требования, предъявляемые к государственным служащим, зависят от места, занимаемого государственным органом в системе госаппарата, а также характера исполняемых ими по должности обязанностей. Они во многом определяют направления и содержание подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Специальные требования, предъявляемые к поступающим на государственную службу, относятся исключительно к уровню профессионального образования и квалификации ли-

ца, стажу работы по специальности и стажу государственной службы, а также уровню знаний Конституции и законодательства. Поэтому они не нарушают конституционного принципа общедоступности государственной службы, а развивают и конкретизируют его.

Важным представляется вывод о том, что государственные служащие должны быть компетентными в той сфере, в которой они работают, то есть хорошо знать предмет руководства, предмет своей профессиональной деятельности, обладать специальными знаниями в конкретной области.

В целях выработки четких требований к претендентам на замещение государственных должностей государственной службы необходимо, в первую очередь, разработать четкую классификацию должностей с определением основных задач и описанием сферы деятельности, специальных полномочий. В этой связи представляется целесообразным подготовить и принять Стандарт правового описания государственной должности государственной службы и на его основе осуществить разработку паспорта каждой государственной должности государственной службы.

На основе анализа социологических данных, характеризующих уровень и направления профессионального образования государственных служащих сделан вывод о том, что кадровый корпус государственной службы не в полной мере удовлетворяет общественные потребности и не вполне соответствует предъявляемым требованиям. Профессиональная структура состава государственных служащих, а также наметившаяся тенденция к некоторому снижению уровня профессионального образования государственных служащих обуславливают острую необходимость в развертывании системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, в формировании новой модели обучения. Особенно важным представляется глубокое изучение правовых проблем государственного управления, овладение юридическими знаниями, поскольку это оказывает большое влияние на качество исполнения государственным служащим обязанностей по занимаемой должности, на качество, рациональность и эффек-

тивность государственного управления общественными процессами. Формирование правовой культуры государственных служащих выдвигается в современных условиях на уровень важнейших требований.

Основываясь на анализе механизма правового регулирования отношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих, в работе сделан вывод о том, что усиление централизованного регулирования важнейших вопросов организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих свидетельствует о стремлении унифицировать правовое регулирование данной группы общественных отношений. Однако до сих пор отсутствует кодифицированный нормативный правовой акт, который бы регламентировал в комплексе процесс подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, в неразрывной связи с продвижением по службе, осуществлением мер социальной защиты, стимулирования повышения уровня их профессионализма и компетентности. В этой связи представляется необходимым и целесообразным включить в разрабатываемый проект Кодекса государственной службы Российской Федерации главу "Профессиональное образование государственных служащих", в которой должны быть: а) нормативно закреплены определения понятий "подготовка", "переподготовка" и "повышение квалификации" и соответствующие процедуры; б) установлены приоритеты и принципы государственной кадровой политики в этой области; в) установлена система подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих как единая целостная подсистема в системе государственного управления; г) определены цели, задачи и принципы организации и функционирования данной системы; д) закреплены государственные стандарты подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих; е) регламентированы вопросы управления системой подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, а также общие вопросы государственного контроля за качеством подготовки, переподготовки и повы-

шения квалификации государственных служащих; ж) установлены гарантии прав граждан на подготовку к государственной службе, а также социальные гарантии для государственных служащих, проходящих подготовку, переподготовку и повышение квалификации; з) сформирован правовой механизм, увязывающий результаты переподготовки и повышения квалификации с продвижением по службе, присвоением квалификационных разрядов, увеличением денежного содержания, предоставлением льгот и привилегий и т.д.

В ходе исследования установлена и обоснована правовая природа института подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих как комплексного правового института. Большая часть отношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих складывается в процессе государственного управления, является управленческими, носит административно-правовой характер и регулируется нормами административного права. Данные отношения являются особым видом общественных отношений, представляющих собой самостоятельный предмет правового регулирования. Нормы, регулирующие эти отношения, образуют особый, комплексный правовой институт.

Место и роль правоприменительных актов в механизме правового регулирования определяется тем, что они выполняют двойную функцию: с одной стороны, выступают в качестве юридических фактов, с которыми нормы права связывают возникновение правоотношений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих, а с другой стороны, одновременно являются средством индивидуального правового регулирования данной группы общественных отношений.

Рассмотрение вопросов организации и управления системой подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих дает основание сделать вывод о том, что данная система должна рассматриваться как единая, целостная подсистема в системе государственного управления. С одной стороны, состояние и уровень государственного управления оказывает воздействие на характер и уровень развития этой подсистемы, а с

другой стороны, и она, в свою очередь, влияет на эффективность и рациональность государственного управления, способствует его совершенствованию.

Целью исследуемой системы является обеспечение высокого уровня профессионализма государственных служащих, способных наиболее эффективно и рационально осуществлять задачи и функции государства в своей практической деятельности в определенной сфере. К числу задач, направленных на достижение поставленной цели, можно отнести следующие: 1) обучение государственных служащих в соответствии с установленными квалификационными требованиями; 2) переподготовка и повышение квалификации государственных служащих; 3) разработка фундаментальных и прикладных проблем развития и функционирования государственной службы; 4) информационно-аналитическое обеспечение органов государственной власти; 5) научная экспертиза проектов, программ и рекомендаций по проблемам государственной службы; 6) обеспечение научной и учебно-методической литературой; 7) осуществление консультационных услуг по вопросам государственной службы; 8) подготовка научно-педагогических кадров высшей квалификации для системы обучения государственных служащих; 9) реализация международного сотрудничества в области государственной службы.

Проведенное исследование позволило выделить основные принципы организации и функционирования системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, в которых выражаются сущность и социальное назначение этого социально-правового института: 1) единство; 2) дифференцированность; 3) обязательность и непрерывность обучения; 5) установление взаимных прав, обязанностей и ответственности; 6) установление правовых последствий для лиц, прошедших обучение; 7) обеспечение высокого качества и эффективности обучения; 8) государственное управление и координация деятельности всех элементов системы; 9) учет отечественного и зарубежного опыта. При-

веденный перечень не является исчерпывающим, а сама проблема нуждается в дальнейшем исследовании. Учет рассмотренных и иных принципов при организации и функционировании анализируемой системы будет способствовать скорейшему ее становлению и совершенствованию деятельности, а в конечном итоге - повышению эффективности государственного управления.

Рассматривая содержание образования государственных служащих, автор предлагает внести изменения в государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по специальности "государственное и муниципальное управление" в сторону придания ей большей экономико-управленческой направленности. Представляется целесообразным готовить руководящий состав государственных служащих из числа лиц, имеющих высшее образование, направляя их на обучение по программе переподготовки с получением второго высшего образования по специальности "государственное и муниципальное управление", предполагающей более широкую и глубокую управленческую подготовку. Это соответствует требованиям к должностям, которые они замещают. Что касается подготовки государственных служащих из числа лиц, имеющих среднее образование, а также подготовки функциональных работников, то целесообразно готовить из них "узких специалистов" с четко выраженным профессиональным профилем, включив в учебный план блок общих управленческих дисциплин.

В ходе исследования установлено несоответствие правовых статусов научно-педагогических кадров системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и лиц, проходящих обучение в учебных учреждениях данной системы. В этой связи в работе выдвинуто и обосновано предложение о распространении действия законодательства о государственной службе на штатный научно-педагогический состав учебных учреждений государственной службы, что повлечет за собой повышение их социального и правового статуса, а также значительное улучшение уровня социальной защищенности и материального положения.

Анализ сложившейся практики подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих позволил прийти к выводу о том, что возможности обучения по программам переподготовки и повышения квалификации должны быть увеличены. Проблема может быть решена тремя путями: 1) путем увеличения обучающегося контингента в существующих учебных заведениях; 2) путем расширения сети учебных заведений; 3) путем использования возможностей общегражданских вузов.

В целях совершенствования управления системой подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, а также государственной службой в целом целесообразно создать федеральный орган исполнительной власти (министерство, государственный комитет, федеральная комиссия) по делам государственной службы, в функциональном подчинении которого должны находиться службы кадров государственных органов. Необходимо также принять нормативный правовой акт о службе кадров государственного органа, в котором должны быть четко определены ее задачи, функции, права, обязанности и ответственность.

Ограниченный объем настоящей работы не позволил осветить все проблемы, связанные с подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации государственных служащих, повышением их профессионализма и компетентности. Многие из них нуждаются в дальнейшем глубоком исследовании представителей различных наук. В данной работе основное внимание было сосредоточено на правовых и организационных проблемах, решение которых давно назрело. По нашему убеждению, без кардинального изменения правовой основы и организации системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, их профессионального развития невозможно добиться повышения эффективности и рациональности государственного управления общественными процессами.

Библиографический список использованных источников и литературы

1. Нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации.

Кодекс законов о труде Российской Федерации.

Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1995. №31. Ст. 2990.

Федеральный закон "Об образовании" в редакции Федерального закона от 5 января 1996г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

Федеральный закон "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" от 22 августа 1996г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

Федеральный закон "О службе в таможенных органах Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.

Указ Президента РФ от 5 мая 1993г. № 598 "О мерах по усилению социальной защищенности работников центральных органов федеральной исполнительной власти и повышению их профессионального уровня" // САПП РФ. 1993. № 19. Ст. 1685.

Указ Президента РФ от 3 июня 1993г. № 848 "О первоочередных мерах по организации системы государственной службы в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1993. № 23. Ст. 2108.

Положение о повышении квалификации и переподготовке федеральных государственных служащих, увольняемых из аппаратов органов государственной власти Российской Федерации в связи с ликвидацией или реорганизацией этих органов, сокращением штата. Утверждено Указом Президента РФ от 23 августа 1994г. № 1722 // Собрание законодательства РФ. 1994. № 18. Ст. 2066.

Указ Президента РФ "О государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих" от 7 февраля 1995г. № 103 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3358.

Указ Президента РФ "О квалификационных требованиях по государственным должностям государственной службы" от 30 января 1996г. № 123 //Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 533.

Указ Президента РФ "О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих" // Собрание законодательства РФ. 1997. № 36. Ст. 4131.

Указ Президента РФ "Об утверждении перечней государственных должностей федеральной государственной службы" // Собрание законодательства РФ. 1997. № 36. Ст. 4129.

Положение о федеральной государственной службе. Утверждено Указом Президента РФ от 22 декабря 1994г. № 2267 (в ред. Указа Президента РФ от 29 апреля 1994г. № 841 и от 9 августа 1995г.) // САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5073. СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 76; 1995. № 33. Ст. 3358.

Указ Президента РФ № 32 "О государственных должностях Российской Федерации" от 11 января 1995г. // ВВАС РФ. 1995. № 3. С. 29 - 30.

Указ Президента РФ "О первоочередных мерах по организации системы государственной службы" от 3 июня 1993г. // САПП РФ. 1993. № 23. Ст. 2108.

Положение о Совете по кадровой политике при Президенте Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 3 июня 1993г. № 848 // САПП РФ. 1993. № 23. Ст. 2108.

Указ Президента РФ "О Совете по вопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации" от 1 декабря 1995г. № 1208 (в ред. Указа Президента РФ от 6 февраля 1996г. № 152 // РГ. 1995, 14 дек., 1996, 13 февр.).

Указ Президента РФ от 6 мая 1996г. № 650 "О Совете по вопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации" // РГ. 1996, 21 мая.

Указ Президента РФ от 6 июня 1994 г. № 1140 (в ред. Указа Президента РФ от 26 декабря 1995г.) "О Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации". // СЗ РФ. 1994. № 7. Ст. 685. РГ. 1996, 4 янв.

Распоряжение Президента РФ от 23 июня 1994 г. (в ред. Указа Президента РФ от 26 декабря 1995г.) "Вопросы Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации" // СЗ РФ. 1994. № 9. Ст. 1003. РГ. 1996, 4 янв.

Указ Президента РФ "О первоочередных мерах по улучшению работы с кадрами в системе государственной службы и реализации Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации"" от 6 сент. 1995г. СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2453.

О перечнях государственных должностей федеральной государственной службы категорий "Б" и "В" в Администрации Президента Российской Федерации и аппарате Совета Безопасности Российской Федерации. (Утв. Указом Президента РФ от 19 июня 1996г.) // СЗ РФ.1996. № 16. Ст. 1833; № 26. Ст. 3064.

О перечнях государственных должностей федеральной государственной службы категорий "Б" и "В" в Управлении делами Президента Российской Федерации Утв. Указом Президента РФ от 12 апреля 1996г. № 530 // СЗ РФ.1996. № 16. Ст. 1834.

О перечнях государственных должностей федеральной государственной службы категории "В", учреждаемых в Главном управлении специальных программ Президента Российской Федерации для обеспечения его деятельности. Утв. Указом Президента РФ от 15 апреля 1996г. № 551 // СЗ РФ.1996. № 16. Ст. 1844.

Положение о присвоении квалификационных разрядов федеральным государственным служащим. Утв. Указом Президента РФ от 22 апреля 1996г. № 578 // СЗ РФ.1996. № 17. Ст. 1963.

Положение о прохождении службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации. Утв. Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 23 июня 1997г. № 1607 - П ГД. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 27. Ст. 3174.

Положение о государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти. Утв. Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 1994г. № 1462 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 2. Ст. 158.

Положение о межведомственной комиссии по переподготовке и повышению квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти. Утв. Постановлением Правительства РФ 11 августа 1995г. № 805 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 34. Ст. 3457.

Постановление Правительства РФ от 13 сентября 1994г. № 11047 "Об организации переподготовки и повышения квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти" // Российская газета. 1994. 21 сентября.

Типовое положение об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов. Утв. Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995г. № 610 // Собрание законодательства РФ. 1995. № . Ст. 27. Ст. 2580.

Типовое положение о структурных подразделениях дополнительного профессионального образования образовательных учреждений высшего профессионального образования. Утверждено Постановлением Госкомвуза РФ от 10 апреля 1996г. № 2 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1996. № 1.

Государственный образовательный стандарт дополнительного профессионального образования (повышение квалификации) федеральных государственных служащих. Утв. Приказом Госкомвуза РФ от 25 декабря 1995г. № 1700 // Бюллетень Госкомвуза РФ. 1996. № 3. С. 3 - 11.

Положение о порядке и условиях профессиональной переподготовки специалистов. Утв. Постановлением Госкомвуза РФ от 27 декабря 1995г. № 12. // Бюллетень Госкомвуза РФ. 1996. № 4. С. 53 - 56.

Временное положение о порядке проведения конкурса образовательных учреждений при размещении государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти. Утв. Постановлением Минвуза РФ и Госкомвуза РФ от 27 марта 1996г. № 16/1. // Бюллетень Госкомвуза РФ. 1996. № 5. С. 48 - 50.

Примерная структура мероприятий по переподготовке и повышению квалификации кадров федерального министерства. Рекомендована Минтруда РФ 17 марта 1995г. № 480 - ИХ. // Подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих. Сб. норматив. и методич. материалов. М., 1996. С. 82 - 86.

Методические рекомендации по расчету потребности в переподготовке и повышении квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти. Утв. Минтруда РФ. // Подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих. Сб. норматив. и методич. материалов. М. 1996. С. 87 - 98.

2. Специальная литература.

Агапов А.Б. Федеральное административное право. Курс лекций. М., 1997.

Административное право: Учебник для вузов / Под ред. А.Е. Лунева. М., 1967.

Административное право: Учебник для вузов / Под ред. А.Е. Лунева. М., 1970.

- Административное право ГДР: Учебник. М., 1983.
- Алехин А.П., Козлов Ю.М., Административное право Российской Федерации. Учебник для вузов. М., 1997.
- Аннерс Э. История европейского права. М., 1994.
- Андриевский И.Е. Русское государственное право. М., 1866.
- Аппарат управления социалистического государства. В 2 ч. М., 1977.
- Атаманчук Г.В. Конституционные основы государственной службы и кадровой политики. М., 1997.
- Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990.
- Баринов В.А. Подготовка, переподготовка и повышение квалификации руководящих кадров. М., 1990.
- Бачило И. Катрич С. Обязанности, права и ответственность руководителя. М., 1978.
- Бачило И.Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы. М., 1984.
- Бачило И.Л., Шорина Е.В. Ответственность в управлении. М., 1983.
- Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник. 1997.
- Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Екатеринбург, 1995.
- Безобразов В.П. Об условиях поступления на государственную службу в европейских государствах. М., 1875.
- Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск. 1995.
- Берендтс Э.Н. О прошлом и настоящем русской администрации. Спб., 1913.
- Бизюкова И.В. Кадры: подбор и оценка. М., 1984.
- Брэбан Г. Французское административное право. М., 1988.
- Бурдон Ж. Государственная служба и государственные служащие во Франции: Российско-французская серия: информационные и учебные материалы. М., 1994. № 23.
- Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973.
- Венгерское административное право. М., 1990.
- Вильямский В.С. Совершенствование организации деятельности аппарата местных Советов. Ростов- на- Дону. 1986.
- Витченко А.М. Теоретические проблемы исследования государственной власти. Саратов, 1982.

Вишняков В.Г. Структура и штаты органов советского государственного управления. М., 1972.

Волгин А.П., Матирко В.И., Модин А.А. Управление персоналом в условиях рыночной экономики (опыт ФРГ). М., 1992.

Воробьев В.А. Советская государственная служба (административно-правовой аспект). Ростов Н/Д., 1986.

Габричидзе Б.Н. Аппарат управления местных Советов. М., 1971.

Габричидзе Б.Н., Зобов В.Е. Таможенная служба в Российской Федерации. М., 1993.

Где и как учат управленцев. М., 1990.

Гербер Р., Юнг Г. Кадры в системе социалистического управления. М., 1970.

Государственная кадровая политика и механизм ее реализации. Курс лекций. М., 1997.

Государственная служба и межнациональные отношения. / Под ред. Р.Г. Абдулатипова. М., 1995.

Государственная служба в Российской Федерации: концепции, опыт, проблемы. М., 1993.

Государственная служба: организация, кадры, управление. М., 1994.

Государственная служба: организация, кадры, управление. М., 1997.

Государственная служба Российской Федерации: становление, кадровое обеспечение. М., 1994.

Государственная служба: Общие проблемы: Зарубежный опыт. М., 1995. Вып. 1.

Государственная служба: Кадровая политика: Зарубежный опыт. М., 1995. Вып. 2.

Государственная служба: Регулирование трудовых отношений: Зарубежный опыт. М., 1995. Вып. 3.

Государственная служба в России: опыт организации и кадрового обеспечения: Сб. документов. / Под ред. Н. П. Пищулина. Н. Новгород. 1994.

Государственная служба в странах европейского сообщества // Реформа государственного аппарата. М., 1992.

Государственная служба основных капиталистических стран. М., 1977.

Государственное управление в СССР в условиях научно-технической революции. М., 1978.

Государство и образование: опыт стран Запада: Сб. обзоров. М., 1992.

- Градовский А.Д. Существо государственных должностей и учение о службе гражданской. // Собр. соч. Т. 8. Спб., 1903. ч.3.
- Граждан В.Д. Государственная служба как профессиональная деятельность. Воронеж, 1997.
- Делюга В. Общество, кадры, элита: Польша - 80^е годы. М., 1993.
- Демидова Н.Ф. Служилая бюрократия в России и ее роль в формировании абсолютизма. М., 1987.
- Джавланов О.Т., Михеева В.А. Номенклатура: эволюция отбора. М., 1993.
- Драго Р. Административная наука. М., 1982.
- Евреинов В.А. Гражданское чиновничество в России: исторический очерк. Спб. 1887.
- Евтихийев И.И., Власов В.А. Административное право СССР: Учебник. М., 1946.
- Елистратов А. Административное право РСФСР. Л., 1925.
- Елистратов А. Основные начала административного права. М., 1914.
- Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978.
- Зинченко Г.П., Игнатов В.Г., Лысенко В.Д. Персонал местной администрации: социологические проблемы становления. Ростов Н/Д., 1994.
- Иванов Ю.И. Последипломное образование управленческих кадров в современных условиях. М., 1993.
- Ивановский В.В. Русское государственное право. Вып. 7: Государственная служба. Казань, 1885.
- Кадровая политика в государственном управлении: научно-аналитический обзор. // Отв. ред. Б.М. Лазарев. М., 1989.
- Кадры управления: проблема и система работы в России и за рубежом: материалы международной конференции. М., 1992.
- Казанцев Н.М. Толковый словарь правового содержания понятий государственной службы. М., 1996.
- Кобалевский В. Советское административное право. Харьков, 1929.
- Комментарий к Федеральному закону "Об основах государственной службы Российской Федерации" и законодательству о государственной службе зарубежных государств. М., 1998.
- Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3^х частях, Часть I. М., 1996.

- Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т2: Особенная часть. Спб. 1893.
- Ключинская Л.А. Советское административное право - право управления. Советская государственная служба. Рига, 1975.
- Ключиниченко А.П. Советское административное право. Общая часть. Киев, 1975.
- Куплеванский Н.О. Государственная служба в теории и в действующем праве Англии, Франции, Германии и Австрии. Харьков. 1888.
- Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М., 1987.
- Куренной А.М. Трудовое право: на пути к рынку. М., 1997.
- Куфакова Н.А. Правовое положение служащих государственного управления буржуазных стран: Учебное пособие. М., 1967.
- Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988.
- Лазарев Б.М. Государственная служба. М., 1993.
- Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т2: Административное право. Спб., 1910.
- Лебин Б.А., Перфильев Т.Н. Кадры аппарата управления в СССР. М., 1970.
- Лоутон А., Роуз Э. Организация и управление в государственных учреждениях. М., 1993.
- Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М., 1947.
- Мальцев В.А. Государственный служащий современного типа. М. - Нижний Новгород, 1995.
- Манохин В.М. Порядок формирования органов государственного управления. М., 1963.
- Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997.
- Манохин В.М. Советская государственная служба. М., 1966.
- Мартанус Р.В. Социальное управление: кадры и кадровая политика. М., 1986.
- Мартынов С.Д. Профессионалы в управлении. М., 1991.
- Местная государственная служба во Франции. М., 1993.
- Моль Р. Энциклопедия государственных наук. Спб., М., 1868.
- Морозов Б.М. Создание и укрепление советского государственного аппарата. М., 1957.

- Нелидов Н.К. Юридические и политические основания государственной службы. Ярославль, 1874.
- Новиков А.В. Правовые формы организации государственной службы в США. М., 1974.
- Оболонский А.В. Человек и государственное управление. М., 1987.
- Общая теория управления: курс лекций. М., 1994.
- Организационная культура и профессиональный рост государственных служащих. М., 1994.
- Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации. М., 1996.
- Овсянко Д.М. Советская государственная служба: Учебное пособие. М., 1987.
- Овсянко Д.М. Административное право. Учебник. М., 1997.
- Организация управления: проблемы перестройки. М., 1987.
- Орловский Ю.П. Правовое регулирование подготовки и расстановки кадров. М., 1983.
- Панов А.И. Подбор и подготовка управленческих кадров. Горький, 1976.
- Панова И.В. Виды и меры продвижения по службе в Российской Федерации. Саратов, 1993.
- Панова И.В. Продвижение по службе: многоаспектность понятия. Саратов, 1992.
- Пансюк А.Ю. Система повышения квалификации и психологическая перестройка кадров. М., 1991.
- Пахомов И.Н. Советская государственная служба (понятия и основные принципы). Киев, 1964.
- Пахомов И.Н. Виды советских государственных служащих, их права и обязанности. Львов, 1965.
- Пахомов И.Н. Административно-правовые вопросы государственной службы в СССР. Киев, 1971.
- Пашков А.С., Иванкина Т.В., Магницкая Е.В. Кадровая политика и право. М., 1989.
- Перспективы развития системы непрерывного образования. М., 1990.
- Петров Г.И. Советское административное право: Часть общая. Л., 1960.
- Петров Г.И. Советское административное право: Общая часть. Л., 1970.
- Пискотин М.И. Социализм и государственное управление. М., 1988.

- Подготовка кадров управления: модель обучения. М., 1992 - 1994. Вып. 1-3.
- Попков В.Д. Этика советской государственной службы. М., 1970.
- Проблемы совершенствования организации системы повышения квалификации кадров. М., 1987.
- Проблемы формирования управленческих кадров: по материалам развитых капиталистических стран. М., 1989.
- Реформа государственного аппарата: зарубежный опыт. М., 1992.
- Розенбаум Ю.А. Подготовка управленческих кадров: организационно-правовые вопросы. М., 1981.
- Розенбаум Ю.А. Формирование управленческих кадров: социально-правовые проблемы. М., 1982.
- Сильченков А.Ф. Повышение эффективности управленческого труда: методологические аспекты. М., 1981.
- Система работы с кадрами управления / Отв. ред. В.А. Шаховой. М., 1984.
- Служащий советского государственного аппарата / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 1970.
- Совершенствование аппарата государственного управления. Киев, 1982.
- Советское административное право. Учебник для вузов. М., 1940.
- Советское административное право. Учебник для юрид. школ. М., 1958.
- Советское административное право. Учебник для вузов / Отв. ред. А.Е. Лунев. М., 1960.
- Советское административное право. Общая часть / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 1962.
- Советское административное право. Учебник для юрид. школ / Под ред. М.И. Еропкина. М., 1964.
- Советское административное право. Общая и Особенная части. М., 1973.
- Советское административное право. Учебник для вузов / Под ред. В.М. Манохина. М., 1977.
- Советское административное право: Методы и формы государственного управления. М., 1977.
- Советское административное право: Государственное управление и административное право. М., 1978.
- Советское административное право. Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 1985.

- Советское административное право. Учебник / Под ред. А.П. Коренева. М., 1986.
- Советское административное право. Учебник / Под ред. Р.С. Павловского. Киев, 1986.
- Советское административное право. Учебник / Под ред. П.Т. Василенкова. М., 1990.
- Современная концепция государственной службы: понятие, опыт, проблемы. Учебное пособие. Челябинск, 1993.
- СССР - ГДР: Государственная служба. Сб. науч. ст. / Отв. ред. Б.М. Лазарев. М., 1986.
- Стайнов П., Ангелов А. Административное право НРБ. М., 1960.
- Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. Воронеж, 1996.
- Старилов Ю.Н. Службное право. Учебник. М., 1996.
- Старосьцяк Е. Элементы науки управления. М., 1967.
- Студеникин С.С. Советское административное право. Учебник для юрид. школ. М., 1949.
- Студеникин С.С., Власов В.А., Евтихийев И.И. Советское административное право. М., 1950.
- Тарасова Н.Н. Государственные работники США. М., 1982.
- Теория государства и права: курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Саратов, 1995.
- Теория государства и права. Учебник / Под ред. В.Д. Корельского и В.М. Перевалова. М., 1997.
- Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998.
- Тряков И.В. Кадры местных Советов: формирование, обучение. М., 1987.
- Управление персоналом государственной службы. Учебно-методическое пособие / Под общ. ред. Е.В. Охотского. М., 1997.
- Федеральная государственная служба: кадровый состав, его профессиональное и должностное развитие. М., 1997.
- Халфина Р.О. Право как средство социального управления. М., 1988.
- Шаховой В.А. Кадровый потенциал системы управления. М., 1985.
- Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Часть 1: Общее государственное право. М., 1894.
- Эйхельман О.О. Обзор центральных и местных учреждений в России и устава о службе по определению от правительства. М., 1890.

- Юсупов В.А. Теория административного права. М., 1985.
- Яковлев Г.С. Аппарат управления: принципы организации. М., 1974.
- Якуба О.М. Советское административное право: Общая часть. Учебник. Киев, 1975.
- Яцков В.А. Кадровая политика КПСС: опыт и проблемы. М., 1986.

3. Статьи из периодических изданий, сборников.

- Алексеев П. Чиновники и политика // Юридический вестник. 1915 №10.
- Аналитический обзор выступлений участников научно-практического совещания по развитию государственной службы в РФ (Роскадры, 28-29 апреля 1992) // Вестник гос. службы. 1992, август. С. 24-27.
- Аналитический обзор выступлений участников международного семинара по проблемам развития государственной службы в РФ. Выводы и предложения. (Роскадры 16-17 июня 1992.) // Вестник гос. службы. 1992, август. С. 24-38.
- Андреев Н. Чтобы служба медом не казалась // Огонек. 195. № 24. С. 18-19.
- Атаманчук Г.В. Государственная служба как сфера управления // Проблемы теории и практики управления. 1992. №4. С. 15-21.
- Атаманчук Г.В. Критерии социальной эффективности управления // Проблемы повышения эффективности гос. власти и управления в современной России. Доклады научно-практич. конф. Ростов - Н/Д., Вып.1. 1998. С.29-34.
- Атаманчук Г.В. Кто сегодня у штурвала. О профессионализме управления // Российские вести. 1993. 26 мая.
- Атаманчук Г.В. Основные положения концепции развития государственной службы в РФ (тезисы доклада) // Вестник гос. службы. 1992, 24 апреля. С. 6.
- Атаманчук Г.В. Основные положения концепции развития государственной службы в Российской Федерации // Вестник государственной службы. М., 1992. июнь. С. 5-16.
- Атаманчук Г.В. Проблемы развития государственной службы в России // Вестник гос. службы. 1993, № 2. С. 3-6.
- Атаманчук Г.В. Реалии и иллюзии государственного управления // Вестник гос. службы. 1993, № 7. С. 3-13.

Афанасьев М. Государев двор или гражданская служба? (Российское чиновничество на распутье) // Полис. 1995. № 6. С. 68-80.

Базаров Т.Ю. Технология отбора государственных служащих (из опыта ряда зарубежных стран) // Вестник гос. службы. 1993, № 1. С. 42-45.

Балаж И. Французская система государственной службы // Государственная служба. Кадровая политика. Зарубежный опыт. Вып. 2. М., 1995. С. 16-36.

Бачило И.Л. Институт ответственности в управлении // Советское государство и право. 1977. № 6. С. 47-52.

Бачило И.Л. О концепции совершенствования системы государственного управления // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 20-28.

Бахрах Д.Н. Советская служба: понятие, принципы, виды // СССР - ГДР: Государственная служба. М., 1986. С. 38-44.

Бахрах Д.Н. Система субъектов советского административного права // Советское государство и право. 1986. № 2. С. 41-48.

Бахрах Д.Н. Административная власть как вид государственной власти // Государство и право. 1992. № 3. С. 13-20.

Бахрах Д.Н. Индивидуальные субъекты административного права // Государство и право. 1994. № 3. С. 16-24.

Бахрах Д.Н. Актуальные проблемы государственной и муниципальной службы // Проблемы становления государственной и муниципальной власти в России. Екатеринбург, 1995. С. 16-19.

Бахрах Д.Н., Манохин В.М., Павловский Р.С. Административное право и перестройка // Правоведение. 1988. №6. С. 49-52.

Безлепкин В.В., Власов В.В., Мисеюк Р.Е. Дополнительное профессиональное образование: вчера, сегодня, завтра. // Высшее образование в России. 1994. №1. С. 134-142.

Безобразов В.П. О значении науки для образования должностных лиц в государственном управлении // Сборник государственных знаний / Под. ред. В.П. Безобразова. Спб., 1879. Т.7.

Безродный А.В. О подготовке опытных и образованных деятелей для государственной службы // Журнал Министерства юстиции. 1903. № 9.

Беклимищев Е.П. Активизация процесса переподготовки государственных и муниципальных служащих на основе тестирования // Государственное управление: проблемы теории, практики, преподавания. Ростов - Н/Д., 1993. С. 202-204.

Белолипецкий В.К. Профессионализм и профессиональная культура в системе государственной службы // Политико-адм. элита и гос. служба в системе властных отношений. Вып. 2. Р. - Н/Д., 1996. С. 59-62.

Бельский К.С. Административная власть государственного служащего // Служба в государственных и общественных организациях. Свердловск, 1988. С. 56-59.

Бельский К.С. О концепции реформы государственной службы в России // Государство и право. 1994. № 4. С. 24-32.

Бельский К.С. О ранговом отборе государственных служащих // Проблемы становления государственной и муниципальной власти в России. Екатеринбург, 1995. С. 5-12.

Бельский К.С., Гришкорец А.А. О библиографическом перечне книг по вопросам государственной службы, изданных на русском языке в XIX - XX веках // Проблемы становления государственной и муниципальной власти в России. Екатеринбург, 1995. С. 12-15.

Березовская С.Г. Регулирование "гражданской службы" в США // Советское государство и право. 1969. № 5.

Бобрышев Д.Н. Обучение руководителей в области управления // Подготовка и повышение квалификации руководителей высшего звена: опыт, перспективы. М., 1985. С. 163-195.

Богомолов Ю. Комплексный подход к профессиональной подготовке и переподготовке кадров в России // Проблемы теории и практики управления. 1993. № 2. С. 62-67.

Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Политическая нейтральность государственных служащих в Англии // Государство и право. 1992. № 9. С. 117-124.

Варламов К. Кадры и социальное управление. // Проблемы теории и практики управления. 1992. № 4. С. 63-68.

Василенко И.А. Система государственной службы в США: современное состояние // Вестник государственной службы. 1994. № 4. С. 32-36.

Василенко И.А. Система государственной службы в США: современное состояние // Вестник гос. службы. 1994. № 4. С. 39-48.

Василенко И. ФРГ: государственная служба как сфера управления // Проблемы теории и практики управления. 1996. № 1. С. 58-62.

Вербицкий А. Сфера духовного производства: (О последипломной системе образования на базе системы повышения квалификации) // Вестник высшей школы. 1990. № 9. С. 12-15.

Винокуров В. Квалификационные разряды государственных служащих // Российская юстиция. 1996. № 5. С. 38-41.

Волгин А. Цели и задачи кадровой политики // Проблемы теории и практики управления. 1992. № 4. С. 45-50.

Волженкин Б.В. К вопросу о понятии должностного лица как субъекта должностных преступлений // Советское государство и право. 1991. № 11. С. 73-81.

Воробьев В.А. К понятию и принципам советской государственной службы // Ученые записки Туркменского гос. ун-та. Ашхабад, 1956. Вып. 5. С. 33-38.

Воробьев В.А. Прохождение советской государственной службы // Вопросы экономической истории и советского права. Ростов Н/Д., 1970. Вып. 3. С. 25-31.

Воробьев В.А. Принципы государственной и общественной службы // Служба в государственных и общественных организациях. Свердловск, 1988. С. 66-70.

Воробьев В.В. Повышение качества подготовки кадров для государственной службы - важнейшее условие повышения эффективности деятельности властных структур // Проблемы повышения эффективности государств. власти и управления в современной России. Доклады науч.-практич. конф., март. 1988г. Вып.1. Ростов-Н/Д., 1998. С.92-99.

Габричидзе Б.Н., Коланда В.М. Принцип профессионализма в государственной службе // Государство и право. 1995. №12. С. 19-26.

Глазунова Н.И. Из истории профессиональной подготовки к государственной службе // Вестник государственной службы. 1994. № 1-2. С. 7-12.

Годин В., Филинов Н. Новые технологии обучения в подготовке специалистов по управлению: противоречия и пути развития // Проблемы теории и практики управления. 1993. №1. С. 128-133.

Гор А. Создать правительство, которое работает лучше, а стоит меньше // Государственная служба. Общие проблемы. Зарубежный опыт. Вып.1. М., 1994. С. 41-58.

Граждан В. От чего зависит действенность государственного управления // Проблемы теории и практики управления. 1996. №1. С. 54-57.

Гришковец А. Карьера // Российская Федерация. 1996. № 3. С. 46-48.

Гудошников Л. Формирование в КНР системы государственной службы // Проблемы Дальнего Востока. 1995. № 4. С. 27-34.

Долгополова О.А. Эффективный руководитель: проблема подготовки кадров. // Проблемы повышения эффективности гос. власти и управления в совр. России. Тезисы докладов и сообщений науч.-практич. конф. Ростов-Н/Д., март. 1998. Вып. 3. С. 92-94.

Евтихийев И.И. Институт государственной службы в советском административном праве // Научная сессия, посвященная 20-летию существования ВИЮН, 1925-1945: Тезисы докладов. М., 1946. С. 17-18.

Елистратов А.И. Должностное лицо и гражданин // Правоведение. 1994. № 4. С. 84-90.

Емельянов Н.А. Государственная служба в Российской Федерации: проблемы становления. // Региональная кадровая политика. Тула, 1996. №1-2. С. 11-30.

Емельянов Н.А. Роль государственной кадровой политики в процессе реформирования государственной власти // Региональная кадровая политика. Тула, 1996. № 3-4. С. 124-136.

Емельянова Т.С. Реформирование государственной службы в условиях демократизации российского общества // Региональная кадровая политика. Тула, 1996. №1-2. С. 90-103.

Ермилин И. На пороге рынка: госслужба и коррупция // Советская юстиция. 1990. №17. С. 21-23.

Ермилин И. Государственная служба: правовые аспекты // Советская юстиция. 1991. №10. С. 7-8.

Ефремов Л. Об опыте организации британской гражданской службы // Советская юстиция. 1991. №19. С. 11-12.

Жданов А.А. О понятии советской государственной службы // Правоведение. 1962. №19. С. 37-44.

Загородний В.И. Практика формирования штатов государственных служащих Канады и США // Вестник государственной службы. 1993. №1. С. 36-41.

Захарян Г. Ответственное положение должностного лица // Социалистическая законность. 1990. № 11. С. 62-64.

Зеркин Д.П. Теоретико-методологические основы системы подготовки кадров государственного управления // Политико-адм. элита и гос. служба в системе властных отношений. Вып. 2. Р-Н/Д., 1996. С. 115-124.

Зинченко Г.П., Понеделков А.В. Подготовка государственного служащего: поиск концепции // Вестник государственной службы. 1993. №1. С. 26-35.

Иванкин В.И. Категория "государственная служба" в административном праве // Проблемы становления государственной и муниципальной власти в России. Екатеринбург, 1995. С. 48-51.

Иванов Ю.И. О модели обучения кадров в Российской академии управления // Подготовка кадров управления: модель обучения. М., 1992. С. 8-20.

Иванов Ю.И. Проблемы подготовки управленческих кадров для высших органов государственного управления // Государственная служба в Российской Федерации: концепция, опыт, проблемы. М., 1993. С. 41-45.

Ивановский В.В. Бюрократия как самостоятельный общественный класс // Русская мысль. 1903. № 8. С.21-26.

Ивлеев И.А. Принципы организации и система государственной службы // Государственная служба Российской Федерации: становление, кадровое обеспечение. М., 1994.

Игнатов В.Г. Проблемы научного и кадрового обеспечения совершенствования государственного управления и местного самоуправления // Гос. управление: проблемы теории, истории, практики, преподавания. Ростов-Н/Д. 1993. С. 3-5.

Исаенко А.Н. Система управления государственными служащими в США // Вестник государственной службы. 1993. № 13. С. 45-51.

Исполнительная власть в Российской Федерации. Научно-практическое пособие / Под ред. А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова. М., 1996.

Казанцев Н.М. Концепция формирования государственной службы в субъектах Российской Федерации // Регион. Рынок. Кадры. М., 1994.

Кандыбин Ю.А. Некоторые вопросы кадровой политики в местных органах государственной власти // Демократизация социалистического общества. Сб. науч. трудов. М., 1988. С. 66-79.

Карабут А.П. Повышение качества подготовки специалистов для государственной службы // Проблемы повышения эффективности государственной власти и управления в современной России. Тезисы докладов и сообщений науч.-практич. конф., март. 1998. Вып. 2. Ростов-Н/Д., 1998. С. 53-57.

Карагодина Н., Карагодина И. Формирование корпуса государственных служащих: опыт для России // Мировая экономика и международные отношения. 1993. № 2. С. 35-42.

Карпова С.Г. Организация подготовки руководящих кадров государственного аппарата США // Сб. науч. тр. АНХ. М., 1987. № 69. С. 45-53.

Колодкин Л.М. Государственная служба: взгляд в прошлое и перспективы // Вестник государственной службы. 1994. № 3. С. 57-62.

Коломийцев В.Ф. Подготовка государственных служащих во Франции // Государство и право. 1992. №11. С. 74-82.

Конин Н.М. Классификация советских государственных служащих // Служба в государственных и общественных организациях. Свердловск, 1988. С. 37-38.

Концепция государственной кадровой политики: исходные идеи и принципы // Кадровое обеспечение государственной службы / Под. ред. В.А. Кулинченко. Ростов-Н/Д. 1994.

Концепция развития административного законодательства // Правовая реформа: Концепция развития российского законодательства. М., 1995. С. 49-52.

Костюков А.Н. Должностное лицо: Административно-правовой статус // Правоведение. 1987. С. 20-24.

Красавченко С.Н. Состояние и проблемы развития обучения управленческих кадров в развитых капиталистических странах // Сб. науч. тр. АНХ. М., 1987. № 69. С. 26-45.

Куплеванский Н.О. Государственные экзамены // Юридический вестник. 1885. № 2-3.

Купряшин Г.Л., Хонякова Н.В. Подготовка кадров высшей квалификации для государственной службы // Вестник государственной службы. 1993. № 6.

Кутырев Н.П. Проблемы рациональности в функционировании государственной службы // Политико-адм. элита и гос. служба в системе властных отношений. Вып. ". Р-Н/Д., 1996. С. 62-65.

Лобанов В.В. Служба высших руководителей в США // Государство и право. 1996. № 6. С. 131-139.

Лоскутов В.А. Проблемы подготовки кадров для государственной службы // Проблема становления государственной и муниципальной власти в России. Екатеринбург, 1995. С. 3-5.

Маврин С.П., Плиев И.П. Понятие должностного лица в советском трудовом праве // Правоведение. 1983. № 4. С. 18-23.

Манохин В.М. Правовое регулирование советской государственной службы // Советское государство и право. 1968. №1.

Манохин В.М. Конституционные основы законодательства о государственной службе // Правоведение. 1983. С. 11-17.

Манохин В.М. Государственный служащий как субъект административного права // Субъекты советского административного права. Свердловск, 1985.

Манохин В.М. Концепция Закона о государственной службе // Советское государство и право. 1991. №12. С. 90-98.

Матвеев В.Ф. Государственная служба и юридическое образование в Германии // Журнал Министерства юстиции. 1908. № 2.

Молодцов М.В., Сойфер В.Г. Социально-правовые аспекты продвижения по работе // Советское государство и право. 1973. № 6. С. 72-77.

Новоселов В.И. К вопросу об административных договорах // Правоведение. 1969. № 3.

Ноздрачев А. Государственная служба (законодательный опыт Германии) // Советская юстиция. 1993. №16. С. 21-22.

Ноздрачев А.Ф. Новое законодательство о федеральной государственной службе // Право и экономика. 1994. №16.

Ноздрачев А.Ф. Право на участие в управлении делами государства // Право и экономика. 1994. № 4.

Ноздрачев А.Ф. Новое в правовом статусе государственных служащих // Вестник государственной службы. 1994. № 4.

Ноздрачев А.Ф. Федеральная государственная служба // Российская юстиция. 1994. № 6. С. 35 - 38.

Ноздрачев А.Ф., Пронина В.С., Хангельдыев Б.Б. О развитии административного законодательства // Государство и право. 1996. № 7. С. 3-18.

Носов И.Ю. Подсистема управления подготовкой кадров в условиях перестройки // Сб. науч. тр. АНХ. М., 1987. № 84. С. 248-255.

Оболонский А.В. Бюрократия и бюрократизм (к теории вопроса) // Государство и право. 1993. № 12. С. 88-98.

Оболонский А.В. Эволюция государственной службы в Великобритании // Государство и право. 1996. № 6. С. 121-130.

Организация управления и требования к гражданской службе в США // Вестник государственной службы. М., 1992. Август. С. 57-70.

Орловский Ю.П. Контракт и его роль в возникновении, изменении и прекращении трудового правоотношения // Советское государство и право. 1991. № 8. С. 59-62.

Основы законодательства Российской Федерации о государственной службе // Вестник государственной службы. М., 1992. Декабрь. С. 8-35.

Основные начала государственной службы в Российской Федерации // Вестник государственной службы. М., 1992. Август. С. 9-23.

Панкин В.А. Организационно-правовые вопросы продвижения по службе на должности руководителя // Правоведение. 1983. №4. С. 24-29.

Пахомов И.Н. Развитие демократических принципов государственной службы в современный период. // Советское государство и право. 1964. №7.

Пашерстник А.Е. К вопросу о советской государственной службе // Вопросы советского административного права. М., Л., 1949. С. 110-112.

Петров Ю.А. О понятии должностного лица // Правоведение. 1974. №1. С. 34-37.

Петухов Г.И., Васильев А.С. Понятие должностного лица в советском законодательстве и правовой науке // Правоведение. 1980. № 3. С. 64-76.

Пирогов Э.В. Правовое обеспечение реформирования государственной службы // Политико-административная элита и гос. служба в системе властных отношений. Вып. 2. Р-Н/Д. 1996. С.54-57.

Подготовка и повышение квалификации руководителей высшего звена: опыт, перспективы. Сб. ст. / Под ред. Д.Н. Бобрышева. М., 1985.

Пристанский И.С. Реформа "гражданской службы" 1855 - 1877 гг. - основа организации современного чиновничьего аппарата Англии // Советское государство и право. 1980. № 4.

Пристанский И.С. Реформы "гражданской службы" Англии 1855 - 1870 гг. // Вестник МГУ. Серия "Право". 1980. № 3.

Региональное управление. Зарубежный опыт. М., 1993.

Реформирование государственной службы в России: тезисы концепции. // Российская газета. 1993, 23 декабря.

Розенбаум Ю.А. Управленческие кадры: требования и подготовка // Советское государство и право. 1973. № 3.

Розенбаум Ю.А. К понятию управленческих кадров // Правоведение. 1975. № 6.

Розенбаум Ю.А. О специальной подготовке управленческих кадров // Советское государство и право. 1976. № 1.

Розенбаум Ю.А. Кадровая политика: понятие, содержание, принципы // Конституция СССР и правовые проблемы современности. М., 1979.

Розенбаум Ю.А. Система работы с кадрами в условиях перестройки: социально-правовой аспект // Советское государство и право. 1986. № 12. С. 11-20.

Розенбаум Ю.А. О государственной службе в СССР // Проблемы теории и практики управления. 1990. № 5. С. 34-39.

Самощенко И. Каким должен быть правовой статус государственного служащего // Правительственный вестник. 1989. № 26.

Сергиенко Л.А. О правовом статусе служащих органов государственного управления // Проблемы управления и гражданского права / Отв. ред. А.Е. Лунев. М., 1976. С. 30-34.

Сергиенко Л.А. Совершенствование законодательства о государственной службе // Советское государство и право. 1984. № 5. С. 27-34.

Симоненко А.В. К понятию должностного лица аппарата советского государственного управления // Правовые формы межотраслевого управления. М., 1984.

Смирнова Г.И. Кадровые реформы государственной власти в процессе построения демократического общества // Региональная кадровая политика. Тула, 1996. №1-2. С. 56-75.

Стариллов Ю.Н. Конституционные основы государственной службы в Российской Федерации // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Воронеж, 1995. Вып. 2. С. 165-207.

Стариллов Ю.Н. Государственная должность: к вопросу о конституционно-правовой основе, понятии и видах // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Воронеж, 1995. Вып. 2. С. 123-137.

Стариллов Ю.Н. Чиновники России на пути к профессионализму // Российская юстиция. 1995. № 9. С. 40-42.

Стариллов Ю.Н. Институт государственной службы: история становления правовой теории, современное состояние и перспективы развития // Правовая наука и реформа юридического образования. Сб. науч. трудов. Воронеж, Вып. 3. С. 50-112.

Столярова Е.Е. Некоторые вопросы совершенствования правового обеспечения российской государственной службы // Проблемы становления гос. и муниц. власти в России. Екатеринбург, 1995. С. 51-56.

Стрижов С. Повышение квалификации управленческих кадров: опыт США // Росс. эконом. журнал. 1992. №7.

Студеникин С.С. О некоторых вопросах советского социалистического административного права // Советское государство. 1938. №1. С. 117-144.

Студеникин С.С. Советская государственная служба // Труды Военно-юридич. академии. М., 1948. Т.7.

Студеникин С.С. Советская государственная служба // Вопросы советского административного права. М., 1949. С. 70-75.

Студеникина М.С. Совершенствование законодательства о государственной службе в СССР // Труды ВНИИ советского законодательства. М., 1975. Вып. 2. С. 72-85.

Сулемов В.А. Механизм кадрового обеспечения государственной службы (теоретический аспект) // Государственная служба Российской Федерации: становление, кадровое обеспечение. М., 1994.

Унковский М.А. Условия гражданской службы // Вестник права. 1898. № XXXII.

Ушаков А.А. Некоторые вопросы перестройки работы с кадрами государственного управления // Советское государство и право. 1988. № 4. С. 21-27.

Хоменок Ф.А. О соотношении советской государственной службы и военной службы // Правоведение. 1977. № 3.

Шайхатдинов В.Ш. Проблемы становления российского законодательства о государственной службе // Проблемы становления гос. и муницип. власти в России. Екатеринбург, 1995. С. 28-31.

Шайхатдинов В.Ш. Значение опыта правового регулирования государственной службы в Германии и Франции для становления российского законодательства о государственной службе // Проблемы становления гос. и муницип. власти в России. Екатеринбург, 1995. С. 32-34.

Шаров А. Законодательство субъектов Российской Федерации о государственной службе // Российская юстиция. 1996. №7. С. 40-42.

Шаров А. В., Высоцкий П.А. Когда говорит политика, право молчит // Российская юстиция. 1996. № 9. С. 40-42.

Шкатулла В. Правовые основы подбора кадров // Хозяйство и право. 1994. № 5. С. 123-133.

Шрубенко А. Республика Беларусь: Подготовка управленческих кадров // Проблемы теории и практики управления. 1992. № 4. С. 75-80.

Шрубенко А. Готовить управленцев новой формации // Проблемы теории и практики управления. 1993. № 3.

Эвард К. Персонал управления до 2000 года // Проблемы теории и практики управления. 1992. № 4. С. 22-26.

Юсупов В.А. Актуальные проблемы административного права // Советское государство и право. 1991. № 11. С. 35-41.

Ямпольская Ц.А. О должностном лице в советском государственном аппарате // Вопросы советского административного права. М., Л., 1948. С. 141-147.

4. Диссертации и авторефераты диссертаций

Артемова В.Н. Правовое регулирование повышения квалификации рабочих и служащих на производстве: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Воронеж, 1969.

Архипов О.Г. Социально-правовой статус работников органов внутренних дел: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1992.

Волошина В.В. Правовые проблемы регулирования государственной службы в Российской Федерации: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1993.

Воробьев А.В. Подготовка кадров аппарата государственного управления в России во второй половине 80^х-90^е гг.: Автореф. дисс. канд. ист. наук. М., 1997.

Гойман В.И. Правовая активность служащего советского государственного аппарата (общетеоретические вопросы): Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Киев, 1983.

Головина С.Ю. Правовые вопросы подготовки и повышения квалификации руководящих кадров производственных предприятий и объединений: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1985.

Иванов Ю.И. Организационно-методические основы повышения квалификации руководящих кадров: Автореф. дисс. канд. экон. наук. М., 1986.

Коланда В.М. Принцип профессионализма и компетентности в государственной службе Российской Федерации (конституционно-правовые и административно-правовые аспекты): Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1997.

Костюков А.Н. Правовой статус должностного лица (административно-правовой аспект): Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Л., 1988.

Кузнецова В.Ф. Правовые основы подбора, расстановки и подготовки управленческих кадров местных Советов: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Киев, 1973.

Лабутене Э.-С.А. Национальная система подготовки и повышения квалификации кадров управляющих во Франции: Автореф. дисс. канд. экон. наук. М., 1976.

Панова И.Н. Продвижение по службе (административно-правовые аспекты): Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Саратов, 1993.

Пахомов И.Н. Основные вопросы государственной службы в советском административном праве: Автореф. дисс. докт. юрид. наук. М., 1964.

Перелыгин В.И. Правовое регулирование перемещений рабочих и служащих на предприятиях и в организациях: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Воронеж, 1972.

Поборчая Н.П. Советская государственная служба: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Л., 1952.

Почиталин М.С. Основные вопросы советской государственной службы: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1955.

Почтарук В.Н. Зарубежный опыт подготовки кадров органов государственного управления и возможности его адаптации в условиях России: Автореф. дисс. канд. соц. наук. М., 1997.

Пристанский И.С. Гражданская служба Великобритании во второй половине XIX - начале XX века: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1980.

Рзаев А.Г. Совершенствование работы с кадрами советского государственного аппарата (организационно-правовые аспекты): Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1983.

Розенбаум Ю.А. Организационно - правовые проблемы подготовки и повышения квалификации управленческих кадров: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1973.

Розенбаум Ю.А. Теоретические проблемы подготовки, подбора и расстановки управленческих кадров государственного аппарата СССР (социально-правовой аспект): Автореф. дисс. докт. юрид. наук. М., 1982.

Сафина Д.А. Правовое регулирование повышения квалификации служащих: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1983.

Спасенко В.И. Проблемы совершенствования правового статуса должностных лиц государственных органов России: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1997.

Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации (теоретико - правовое исследование): Автореф. дисс. докт. юрид. наук. Саратов, 1996.

Ткачев П.А. Формирование кадров системы МВД в условиях реформирования российского общества (теоретико - правовой аспект): Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 1997.

Тряков И.В. Организационно-правовые вопросы работы с руководящими кадрами аппарата управления местных Советов народных депутатов: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1984.

Уржинская Н.С. Правовые проблемы определения квалификации рабочих и служащих: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1980.

Фаянс Н.И. Советская государственная служба на современном этапе: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1955.

Шаров А.В. Правовые и организационные проблемы регулирования государственной службы: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1997.