

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное агентство по образованию
Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова

С.А. Егоров, Л.А. Чувакова

**Государственная гражданская служба:
история и современность**

Учебное пособие

*Рекомендовано
Научно-методическим советом университета
для студентов специальности Юриспруденция*

Ярославль 2006

УДК 340.1+35.08

ББК Х 2(2)я73

Е 30

Рекомендовано

*Редакционно-издательским советом университета
в качестве учебного издания. План 2006 года*

Рецензенты:

кафедра теории и истории государства и права МУБиНТ;
кандидат юридических наук, доцент
Нижегородской академии МВД России Н.В. Макарейко

Егоров, С.А. Государственная гражданская служба: история и современность : учеб. пособие. / С.А. Егоров, Л.А. Чувакова; Яросл. гос. ун-т. – Ярославль: ЯрГУ, 2006. – 144 с.

Е 30

ISBN 5-8397-0486-5 (978-5-8397-0486-2)

В настоящем учебном пособии рассматриваются основные проблемы института государственной гражданской службы РФ: понятие, принципы и система государственной службы, понятие и правовой статус гражданских служащих, порядок прохождения гражданской службы. Современная гражданская служба освещается с учетом исторического становления и развития системы государственной службы в России и опыта публичной службы зарубежных стран.

Тема 1 написана кандидатом юридических наук, доцентом С.А. Егоровым, темы 2 – 5 – кандидатом юридических наук Л.А. Чуваковой.

Пособие предназначено для студентов, обучающихся по специальности 021100 Юриспруденция (дисциплина «Государственная и муниципальная служба и проблемы ее реформирования: теория, история и практика (отечественный и зарубежный опыт)», блок ДС), всех форм обучения.

Библиогр.: 110 назв.

УДК 340.1+35.08

ББК Х 2(2)я73

© Ярославский
государственный
университет, 2006

© С.А. Егоров, Л.А. Чувакова,
2006

ISBN 5-8397-0486-5 (978-5-8397-0486-2)

Введение

Созданная на волне демократических преобразований система государственной гражданской службы РФ себя не оправдала, она нуждается в соответствующей корректировке на основе как позитивного, так и негативного исторического опыта России и зарубежных стран.

Сегодня полным ходом идет административная реформа, одним из важнейших направлений которой является реформирование государственной службы (см.: Указ Президента РФ от 23.07.2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 гг.», Указ Президента РФ от 16.07.2004 г. № 910 «О мерах по совершенствованию государственного управления»)¹.

Действительно, к 2002 году в сфере государственной службы накопились различные проблемы, которые уже невозможно было разрешить в отдельности. В том числе официально констатировалось, что так и не была создана комплексная нормативно-правовая база, которая в полной мере обеспечивала бы выполнение возложенных на государственную службу задач и функций; что ухудшается профессиональный состав государственных служащих в связи с низкой средней заработной платой и ее существенной дифференциацией по государственным органам; так и не были устранены недостатки в области подготовки кадров для государственной службы и профессионального развития государственных служащих, а имеющиеся образовательные учреждения в целом не обеспечивали необходимый уровень профессиональной подготовки государственных служащих; усиливается дефицит государственных служащих в возрасте до 45 лет, имеющих опыт работы в современных экономических условиях; как результат – происходит снижение престижа государственной службы как вида профессиональной деятельности².

Требовалось проведение реформы в рамках концепции сбалансированного развития, которое не должно было состоять из одномо-

¹ См.: СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046; СЗ РФ. 2004. № 29. Ст. 3019.

² См.: Указ Президента РФ от 19.11.2002 г. № 1336 «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы РФ (2003 – 2005 гг.)» // СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4664.

ментных кардинальных изменений существовавшей тогда государственной службы. Последовательность и постепенность реформирования государственной службы и научный подход стали важнейшими принципами реформы. Также среди первостепенных задач реформы были заявлены: а) создание комплексной нормативно-правовой основы регулирования государственной службы РФ; б) разработка эффективных механизмов проведения кадровой политики в сфере государственной службы РФ в целях оптимизации состава государственных служащих; в) выработка мер по совершенствованию оплаты труда государственных служащих, финансово-экономического и материально-технического обеспечения государственной службы РФ, по рациональному использованию в системе государственной службы современных информационных технологий; г) внедрение программ подготовки кадров для государственной службы РФ и профессионального развития государственных служащих; д) формирование системы управления государственной службой РФ.

Принцип научного подхода при осуществлении реформы государственного управления предполагает анализ и учет положительного опыта регулирования государственной службы России в дореволюционный и советский периоды, а также опыт зарубежных стран. Это позволит глубже понять природу и сущность государственного управления, а также вести более целенаправленную и эффективную подготовку кадров для государственной и муниципальной службы.

В данном учебном пособии дается краткое обозрение пятивековой истории российской гражданской службы со всеми ее устойчивыми бюрократическими штампами, синдромами, рецидивами местничества, а также исторически выверенными рациональными принципами и механизмами, способными играть роль действенных стимулов совершенствования служебной деятельности. Также в работе исследуются различные аспекты современной государственной гражданской службы в период ее реформирования с учетом опыта России и зарубежных стран.

Подготовка данного пособия вызвана необходимостью обеспечения учебной литературой специального курса «Государственная и муниципальная служба и проблемы ее реформирования: теория, история и практика (отечественный и зарубежный опыт)».

Тема 1. История формирования и развития государственной службы в России

- 1.1. Приказная служба Московского государства
- 1.2. Реформирование системы гражданской службы Петром I
- 1.3. Устав о службе гражданской 1832 г.
- 1.4. Советская гражданская служба

1.1. Приказная служба в Московском государстве

Собственно гражданская служба начинается с образования органов центрального управления – приказов. Приказ – от слова приказать, поручить вести какое-либо дело. Приказы возникали без должной системы. Некоторые из них развивались из дворцовых ведомств (путей), составных частей дворцового хозяйства. Эти ведомства первоначально представляли собой единоличные и временные правительственные поручения³. Боярин, которому поручалось вести ту или иную часть дворцового управления, самолично без аппарата выполнял данное ему князем поручение. Но с усложнением государственных задач положение менялось. «Эти единоличные поручения главных приказчиков, – писал В.О. Ключевский, – теперь и превратились в сложные и постоянные присутственные места, получившие название изб или приказов..., совершился переход от управления посредством лиц к управлению посредством учреждений»⁴. В приказах, можно сказать, впервые получил выражение бюрократический элемент управления. По мнению В.О. Ключевского, перемена носила «более технический, точнее бюрократический характер, чем политический: приказы были постепенным развитием, усложнением дворцовых ведомств»⁵.

³ Ключевский В.О. Сочинение в девяти томах. Курс русской истории. М., 1988. Т. 2. С. 319.

⁴ Там же. С. 319 – 320.

⁵ Там же. С. 320.

Оглавление

Введение	3
Тема 1. История формирования и развития государственной службы в России	5
<i>1.1. Приказная служба в Московском государстве</i>	<i>5</i>
<i>1.2. Реформирование системы гражданской службы Петром I..</i>	<i>10</i>
<i>1.3. Устав о службе гражданской 1832 г.</i>	<i>16</i>
<i>1.4. Советская гражданская служба</i>	<i>24</i>
Тема 2. Сущность государственной службы	36
<i>2.1. Понятие и виды должностей.....</i>	<i>36</i>
<i>2.2. Государственная должность.....</i>	<i>43</i>
<i>2.3. Понятие и признаки государственной службы.....</i>	<i>48</i>
<i>2.4. Принципы государственной службы.....</i>	<i>52</i>
<i>2.5. Система государственной службы.....</i>	<i>57</i>
<i>2.6. Соотношение государственной гражданской службы муниципальной службы.....</i>	<i>60</i>
Тема 3. Государственные гражданские служащие.....	64
<i>3.1. Понятие и признаки государственного гражданского служащего</i>	<i>64</i>
<i>3.2. Должности гражданской службы: понятие, категории, группы</i>	<i>69</i>
<i>3.3. Правовой статус государственных гражданских служащих</i>	<i>79</i>
<i>3.3.1. Общая характеристика правового статуса гражданских служащих</i>	<i>79</i>
<i>3.3.2. Права и обязанности гражданских служащих</i>	<i>81</i>
<i>3.3.3. Запреты на гражданской службе.....</i>	<i>85</i>
<i>3.3.4. Гарантии на гражданской службе.....</i>	<i>90</i>
<i>3.3.5. Поощрения и ответственность гражданских служащих....</i>	<i>92</i>

Список литературы

Тема 4. Прохождение государственной гражданской службы..	99
4.1. Поступление на государственную гражданскую службу.....	99
4.2. Нахождение на государственной гражданской службе.....	104
4.3. Прекращение государственной гражданской службы.....	109
Тема 5. Публичная служба в зарубежных странах	113
5.1. Основные модели государственной службы зарубежных стран	113
5.2. Общая характеристика государственной службы Франции, Германии, Великобритании и США.....	119
Заключение	132
Тематика курсовых и дипломных работ.....	135
Список литературы.....	137
Законодательство и официальные материалы.....	137
Специальная литература	140