**Государственная служба в России: ее виды и правовое регулирование**

**Введение**

Институт государственной службы является неотъемлемой составляющей правовой системы государства, а государственные служащие – основными исполнителями проводимых в обществе демократических и социально-экономических преобразований.

В любом государственно-организованном обществе невозможно обойтись без государственного управления, а значит и без государственных служащих. Государственный аппарат – это, прежде всего люди, профессионально занимающиеся управленческим трудом. Их услуги необходимы любой стране независимо от государственного устройства и политической системы, формы правления или правящего режима. Именно государственные служащие выполняют практические задачи, которые все цивилизованные общества возлагают на свои государства. Опыт многих стран свидетельствует о том, что общество, которое надлежащим образом не организовало труд государственных служащих, испытывает серьезные трудности с качеством государственного управления.

В современной России проблема модернизации государственного управления становится одной из приоритетных, учитывая ту большую роль, которую здесь всегда играло государство в обществе, а также особый характер российской бюрократии. Именно поэтому реформу государственной службы следует рассматривать важнейшим ресурсом модернизации системы государственного управления. Ключевым же направлением реформирования данной сферы и одновременно необходимым средством, позволяющим закрепить эффективные организационно – правовые формы и управленческие механизмы, является создание адекватного законодательства.

Государство, являясь особой организацией публичной политической власти господствующего класса (социальной группы, блока классовых сил всего народа), имеет свои задачи и функции. Эти задачи и функции практически реализуются посредством конкретных действий личного состава, находящегося на службе у государства – государственных служащих. Государство приобретает реальность и силу именно в этих кадрах, в контингенте его служащих. Задачи и функции государства становятся, при их практической реализации, задачами и функциями набранных государством служащих. От государственных служащих зависит работа государства.

Развитие государственной службы Российской империи и ее законодательного регулирования в дореволюционной России неоднократно становились предметом научного исследования правоведов государственной (юридической) школы: И.Е. Андреевского, А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова, А.В. Романовича-Славатинского, А.И. Елистратова и других.

После 1917 года вопросы государственной службы не вписывались в коммунистическую идеологию, и, по мнению одного из административистов 20-х гг. А. Колесникова, госслужба вполне могла регламентироваться «правилами Кодекса законов о труде». И не было «решительно никаких оснований для того, чтобы создавать особые правила о советской службе».

Вопрос о государственной службе долгое время не поднимался в советской правовой науке. Лишь в конце 40-х в начале 50-х годов в советской науке административного права появляются работы С.С. Студеникина, Ц.Я. Ямпольской, посвященные вопросам государственной службы.

В Российской Федерации понятие, принципы, организационно-правовые основы государственной службы, правовой статус госслужащего, особенности прохождения госслужбы, актуальные вопросы правового регулирования государственной гражданской, правоохранительной, военной службы исследовали известные ученые – правоведы А.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, Д.М. Овсянко, Ю.Н. Старилов, С.В. Манохин, К.С. Бельский, А.В. Оболонский, А.В. Гусев и др.

В России многие теоретико-правовые вопросы государственной службы, проблемы правового регулирования и организации государственной службы, административно-правовые проблемы государственной службы освещаются в диссертационных исследованиях известных ученых-правоведов Ю.Н. Старилова, А.А. Гришковца, Н.М. Казанцева, Д.Н. Овсянко. Заслуживают внимания диссертационные исследования российских ученых И.В. Кулешова и Е.Е. Столяровой, Н.В. Новоселовой, труды которые посвящены историко-правовому анализу законодательства Российской Империи второй половины XIX – начала ХХ вв. о гражданской государственной службе, изучению обязанностей, прав государственного служащего и исследованию службы в таможенных органах.

Определенный вклад в изучение истории отечественного опыта организации советской и российской госслужбы и современного состояния госслужбы внесли российские ученые – историки В.И. Куликов, В.П. Мельников, В.Г. Нечипоренко и др.

**Объектом** данного исследования является институт государственной службы РФ.

**Предметом** исследования выступает процесс развития российской, госслужбы в РФ.

Цель работы анализ государственной службы в России: ее виды и правовое регулирование.

**Источниковая база исследования.** Выбор темы исследования обусловил необходимость использования все совокупности имеющихся источников. Их условно можно подразделить на 4 группы: а) нормативные акты; б) литература и периодическая печать по теме исследования; в) архивные материалы; г) документы официального делопроизводства.

Особую группу исследований составили нормативные акты Кыргызской Республики в сфере госслужбы в период 1991–2007 гг. Широко использовано в работе и законодательство советского периода с 1917 г. по 1991 г.

**1. Исторический аспект возникновения и развития государственной службы в России**

**1.1 Система государственной службы: понятие, основные принципы построения и функционирования**

Историческое место государственной службы неразрывно связано с историческим местом государства и права. Служба – вид общественно полезной деятельности по отправлению определенных полномочий.

Государственная служба сложилась в период действия буржуазных конституций. Однако нельзя сказать, что до принятия писаных конституций в буржуазных государствах государственной службы не существовало (напомним, что в соответствии с принятой в буржуазных государствах доктриной правового государства, конституционность является первым признаком правового государства). Кем, например, были матросы Одиссея, главы одного из греческих государств в античности? Ответ очевиден, что они были государственными служащими. Принципы их службы были возможно, отличающимися от настоящих, однако, они выполняли функции государства по захвату чужих территорий и приобретению оттуда богатств, они являлись деятелями публичного сектора, властного сектора общественной жизни и называться частными наемниками, трудящимися (со специальностью подавления) не могли. Иначе мы не понимали бы сущностную разницу между частным и публичным секторами государственной и общественной жизни.

Основываясь на научных исследованиях и достижениях ученых, занимавшихся исследованием вопроса происхождения государства, общих принципов управления и организации общества, в первую очередь Л. Моргана, Ф. Энгельса, Монгайта о первобытном обществе, и научно не оспоренных пока никем, можно нарисовать следующую картину происхождения государства и государственной службы.

Государственная служба – это деятельность личного состава государственных органов с властными полномочиями по реализации функций государства

Под государственной службой может пониматься любая работа, выполняемая в государственных органах и отличающаяся по содержанию и по форме от труда рабочих. Такой подход к государственной службе основывается на выделении двух основных форм трудовой деятельности людей: непосредственное создание материальных ценностей, товаров (рабочие) и осуществление функций по руководству, управлению, контролю, надзору, учету (служащие). В последнем случае люди либо создают духовные ценности, либо реализуют функции государственных органов.

А.Ф. Ноздрачев определяет государственную службу как «установленный государством, нормативно выраженный и легитимный, признаваемый гражданами юридический институт практического осуществления государственной власти и повседневного применения законодательства в масштабе всего общества и реального времени».

Государственная служба РФ – профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий РФ; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов РФ; органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

Виды государственной службы: государственная гражданская, военная, правоохранительная.

Гражданская служба – вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации (далее – граждане) на должностях государственной гражданской службы (далее – должности гражданской службы) по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Военная служба – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства.

Правоохранительная служба – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

Взаимосвязь гражданской службы с иными видами государственной службы Российской Федерации обеспечивается на основе единства системы государственной службы Российской Федерации и принципов ее построения и функционирования, а также посредством:

– соотносимости основных условий, размера оплаты труда и основных государственных социальных гарантий;

– установления ограничений и обязательств при прохождении различных видов государственной службы Российской Федерации;

– учета стажа иной государственной службы Российской Федерации при исчислении стажа гражданской службы;

– соотносимости основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших государственную службу Российской Федерации.

Таким образом, в определении государственной службы можно выделить следующие аспекты:

– государственная служба представляет собой профессиональную деятельность, т.е. деятельность являющуюся для государственного служащего профессией и, как правило, она связанна с выполнением им в качестве основного вида деятельности специальных полномочий;

– в рамках осуществляемой деятельности происходит реализация компетенции государственных органов;

– эта деятельность направлена на обеспечение функционирования государственных органов;

– такая деятельность представляет собой исполнение должностных обязанностей, т.е. в данном случае очевиден личностный аспект понятия государственной службы, так как обязанности принадлежат не государственной службе, не должности, а самому государственному служащему;

– обязательным требованием для государственного служащего является гражданство Российской Федерации.

Итак, легальное (т.е. установленное в Федеральном законе «О системе государственной службы РФ») истолкование понятия государственной службы позволяет утверждать, что государственная служба – это профессиональная деятельность служащих в государственных органах представительной, исполнительной и судебной власти.

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством в практически функциональном смысле государственная служба представляет собой основанную на законе деятельность персонала государственных органов представительной, исполнительной и судебной власти, состоящую в реализации государственной власти в различных сферах общественной жизни в целях выполнения задач и функций государства.

Кроме принадлежности к различной правовой системе на параметры правового регулирования государственной службы оказывает большое влияние надлежащее решение проблемы соотношения трудовых и служебных начал в его правовом регулировании.

При этом отношения государственной службы можно рассматривать в двух планах: в плане отношений государственного служащего с государством или органом государства, где он служит, а во-вторых, в плане отношений государственного служащего с гражданами, не подчиненными ему по службе, но в контактах с которыми и протекает основная часть рабочего времени государственного служащего. Второй тип правоотношений большинство ученых называет однозначно административными.

Государство реализует свои функции через деятельность специалистов государственного управления, профессионалов управления, государственных служащих. Отсюда один из вариантов понятия государственной службы – это деятельность личного состава государственных органов с властными полномочиями по реализации функций государства. Поскольку наличие государственных служащих – неотъемлемый признак наличия и самого государства, то и государственная служба существует везде, где есть государственная форма организации общества. Ее наличие и функционирование не зависят не только от названия государственной организации, но и от наличия или отсутствия законодательства о государственной службе, наоборот, законодательство иногда верно отражает объективные тенденции проявления деятельности государственных служащих, а иногда в законодательстве выдаются желаемые ее черты за действительные. И тогда функционирование аппарата государства не всегда совпадает с публичными заявлениями его руководителей.

Поддерживая идею Ю.Н. Старилова и аргументацию Н.М. Казанцева, отметим, что государственная служба, хотя и может пониматься в определенном смысле как процесс труда, выполнение своих властных полномочий, принципиальные отличия от понятия труда вообще имеет. Отличий немало, в частности, по следующим критериям:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вид деятельности Критерии | Труд вообще | Государственная служба, закон |
| Источник правового регулирования | Трудовой кодекс | Устав |
| Основание начала | По договору | Обязанность |
| Возмездность | Исключительно за деньги | Может и бесплатно |
| Характер возмещения | Зарплата | Жалованье, оклад |
| Права субъекта | Общегражданские | Ограничены |
| Отношения | Материальные, договорные | Властные |
| Рабочий день | 8 часов | Не нормирован |
| Правосубъектность | Права и обязанности | Компетенция, полномочия |
| Ответственность | Трудовая | Дисциплинарная |
| Пенсия | Ординарная | Повышенная |
| Обеспечение принуждением | Государственное или частное | Только государственное принуждение |

Принципы гражданской службы:

1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;

2) единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ;

3) равный доступ граждан, владеющих государственным языком РФ, к гражданской службе и равные условия прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;

4) профессионализм и компетентность гражданских служащих;

5) стабильность гражданской службы;

6) доступность информации о гражданской службе;

7) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;

8) защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Основными принципами построения и функционирования системы государственной службы являются:

– федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения. и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – государственные органы);

– законность;

– приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;

– равный доступ граждан к государственной службе;

– единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;

– взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;

– открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;

– профессионализм и компетентность государственных служащих;

– защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы. Указанными федеральными законами могут быть предусмотрены также другие принципы построения и функционирования видов государственной службы, учитывающие их особенности – статья 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации».

**1.2 Историко-правовой анализ возникновения и развития государственной службы в России**

Необходимость существования государственной службы и ее правового регулирования обусловлена самим существованием государства с его задачами и функциями. Весь мировой опыт и состояние общественных отношений, даже в странах с высокой культурой демократии, показывают, что современное общество не может нормально функционировать и развиваться вне государства, государственного аппарата и определяемых ими рамок поведения. Для того, чтобы Российская Федерация стала демократическим, социальным, правовым государством, вне всякого сомнения, необходим достаточно мощный, квалифицированный и нравственный государственный аппарат, аппарат иных качеств и свойств, чем существовавший до проведения радикальных политических, экономических и социальных реформ.

Государственная Служба России начала складываться по мере становления самой государственности. В Киевской Руси IX–XI веков отдельные функции или руководство отраслями княжеского дворцового хозяйства осуществляли тиуны и старосты. Причем первоначально категория людей управляющих княжеским двором была зависима, то есть это были не вальные слуги, а холопы (рабы). Со временем эти дворцовые управители превращаются в управляющих отраслями княжеского (государственного) хозяйства. Княжескую дружину же нельзя причислять к государственной службе, так как князь считался в дружине «первым среди равных» и в данном военном образовании присутствовали отношения отличающиеся от отношений «службы».

Активно стала развиваться государственная служба в период образования Московского централизованного государства с XII по XV века. Именно в этот период создается централизованный государственный аппарат, совершенно новые структуры власти в Московском государстве. Основой новой государственности стала система наместных отношений, когда категория служивых людей (дворян) получила за свою службу, как военную так и гражданскую земельный надел на прокорм. Надел давался на срок службы. Служат уже и слуги, получая за это содержание. К XV веку происходит разное сокращение феодальных привилегий и иммунитетов. Складывается иерархия придворных чинов, даваемых за службу: окольничий, дворецкий, казначей, чины думных дворян, думных дьяков.

Формируется принцип местничества, связывающий возможность занятия государственных должностей с происхождением кандидата, его родовитостью. Вплоть до XII века продолжают развиваться и укрепляться все эти отношения. В середине XVI века была сделана первая попытка юридически уравнять вотчину (феодальное землевладение) с поместьем (служивым землевладением). Устанавливается единый порядок государственной (военной службы), когда в независимости от формы землевладения обязывалось выставлять одинаковое число вооруженных людей. Развивается система приказов, как центральных органов с жестким подчинением по вертикали и строгое руководство инструкциями и предположениями по горизонтали. На местах при воеводах также создаются специальные аппараты управления.

Таким образом, к XVII веку в России развилась приказно-воеводская система управления. Для дворян, иных служивых сословий государственная служба была обязательна. Основой ее были земельные наделы, личные заслуги, родовитость. Развивается и законодательство, регламентирующее службу. Это Судебники 1497 и 1550 годов, Соборное Уложение 1649 года, великокняжеские, а затем царские указы.

Восшествие на престол в 1682 году молодого Петра – I ознаменовало развитие и укрепление новой системы государственных органов достаточно радикальные изменения государственного строя в целом. Для проводимых Петром – I преобразований он заставляет дворянство служить. Правовой статус дворянства был существенно изменен принятием Указа о единонаследии 1714 года, который закреплял наследование поместья только за старшим сыном. Остальные дети вынуждены были устраиваться на военную или гражданскую службу и служить за жалование. Логическим продолжением Указа о единонаследии стал Табель о рангах (1722 г.). Профессиональные качества, личная преданность и выслуга становятся определяющими для продвижения по службе. Табель сформулировал новую систему чинов и должностей. Устанавливались сроки службы в определенных чинах. С достижением чинов восьмого класса чиновнику присваивалось звание потомственного дворянина, с передачей этого звания по наследству, с четырнадцатого по седьмой класс чиновник получал личное дворянство. Таким образом, принцип выслуги подчинял принцип родовитости. Табель о рангах уравнял военную и гражданскую службу. Каждому воинскому званию соответствовал гражданский чин, были аналогичны и принципы продвижения по службе. Подготовка кадров для нового государственного аппарата стала осуществляться в специальных школах и академиях в России и за рубежом. Образование и специальная подготовка становятся важнейшими докторами определения квалификации чиновника. Государственная служба носит централизованный характер и единообразие в масштабах всей страны. Служба регулируется уже специальными законодательными актами: Генеральным регламентом (1720 г.), семь регламентов для различных коллегий, определяющих общую структуру, статус и направление деятельности отдельных государственных учреждений, Устав воинский. Кроме того, служба регулировалась манифестами, указами царя, а затем императора.

Во второй половине XVIII века, при Екатерине – II система, золоченная Петром – I продолжает совершенствоваться. Проводится губернская реформа и ряд реформ государственных органов. Важнейшими актами стали Манифест Петра III «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству» (1762 г.) и подобный указ о дворянских вольностях самой Екатерины – II. Ими дворянство освобождалось от обязательной военной и гражданской службы. Таким образом, после Петра – I идет постепенное ослабление, а затем отмена обязательности государственной службы для основного служивого сословия – дворянства, она стала их привилегией.

Новое развитие получила государственная служба в первой половине XIX века. Ее развитие связано с именем выдающегося государственного деятеля России – Сперанского Михаила Михайловича. В 1809 году он подготавливает Указ о обязательном экзамене для занятия государственной должности. Устанавливался образовательный ценз, обязательное высшее университетское образование для замещения ряда должностей. И хотя этот указ под давлением бюрократии был отменен, тем не менее, он вводил новые принципы государственной службы, которые позже нашли применение. В 1832 году принят «Устав о службе гражданской», в 1834 году «Правила о порядке производства в чины гражданской службы», в 1845 году вводятся изменения в Табель о рангах. В течение XIX века утвердились ряд положений, характеризующих государственную службу. Это запрет родственных связей по службе, ведение определенного образа жизни, который не должен был подрывать авторитет и достоинство государственной власти, запрет определенных занятий, содержание в зависимости от чина и должности включающее жалование, столовые и квартирные деньги, право на пособие и пенсию при выходе в отставку. Гарантировалась усиленная уголовная охрана от преступлений при исполнении им своих обязанностей, устанавливался особый порядок предания суду самих государственных чиновников. Государственные служащие империи имели установленную форменную одежду, за каждым велся обязательный послужной (формулярный список), увольнение производилось по прошению и так далее. Таким образом, можно заключить, что Россия до 1917 года имела детальное законодательство о государственной службе и развитую государственную службу как типовую.

При советской власти все это законодательство было отменено. Это было связано, прежде всего, с идеями быстрого отмирания всякого государства, слома старого государственного аппарата и упразднения всякого чиновничества. При советской власти так и не было принято специального закона о государственной службе, детально регулировалась лишь служба в армии и органах МВД. Служба в государственных органах регулировалась лишь несколькими подзаконными актами. Рядом указов вводились классные чины и ранги в некоторых отраслях, декретом СНК РСФСР в 1922 году были приняты «Временные правила о работе в государственных учреждениях и на предприятиях», в 1967 году Госкомтруда утвердил Единую номенклатуру должностей служащих и ряд других актов.

В материалах XXI съезда КПСС утверждалось, что работа в аппарате вообще перестала быть особой прогрессией. И лишь в конце 80-х годов была признана необходимость принятия союзного Закона о государственной службе.

# Цель реформирования государственной службы на первых порах (примерно до 2000 г.) состояла в том, чтобы создать государственный аппарат нового типа, способный работать в тех и будущих политических и экономических условиях, аппарат высокопрофессиональный, экономичный и дисциплинированный. Для этого и требовалось установить и соответствующий административно правовой статус государственных служащих.

# Принципиально важная роль в правовом регулировании государственной службы принадлежит Конституции РФ, принятой 12 декабря 1993 г. Именно ею определены государственные должности РФ, предназначенные для непосредственного исполнения полномочий государственных органов. В Конституции определена также компетенция Президента, Совета Федераций и Государственной Думой по назначению на должности и освобождению от должностей государственных служащих.

# 31 июля 1995 г. впервые был принят Федеральный закон «Об основах государственной службы в Российской Федерации», который установил правовые основы организации государственной службы, основы правового положения государственных служащих и порядок прохождения ими государственной службы. Основная цель Закона – создание правой единой общефедеральной базы государственной службы, придание ей профессионального характера. Согласно Закону об основах государственной службы РФ к государственным служащим были отнесены только лица, замещавшие государственные должности государственной службы в государственных органах, а не в любых государственных организациях. Этим Законом государственные должности в государственных органах были разделены на категории «А», «Б» и «В» в зависимости от своего назначения.

# «А» – должности, устанавливаемые конституцией, федеральными законами, конституциями, уставами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов.

# «Б» – должности, устанавливаемые законодательством для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих должности категории «А».

# «В» – должности, учреждались государственными органами для исполнения и обеспечения их полномочий.

# Закон был базовым (до его отмены 27 июля 2004 г.) для законодательных и других нормативно-правовых актов, обеспечивал реализацию его положений, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федераций. В период с 1995 по 2003 г. была проделана значительная работа по реализации требований Федерального закона «Об основах государственной службы в РФ» и созданию такой правовой базы, которая позволяла бы осуществлять практические меры по дальнейшему укреплению органов государственной власти, и, прежде всего органов исполнительной власти, государственными служащими, отвечающий современным требований по свой профессиональной подготовке, деловым и личностными качествами. Были приняты десятки федеральных законов, касающихся отдельных категорий государственных служащих. Однако ряд запланированных к принятию федеральных законов принят не был. Для практической организации и повседневного функционирования государственной службы были изданы указы Президента РФ от 11 января 1995 г. «О государственных должностях РФ» Собрание законодательства РФ 1995 г. №3. Ст. 173; 1998. №43. Ст. 5337, от 3 сентября 1997 г. «Об утверждении перечней государственных должностей федеральной государственной службы» Собрание законодательства РФ 1997 г. №36. Ст. 4129; 2003 №30. Ст. 3045, от 9 апреля 1997 г. «О денежном содержании федеральных государственных служащих» (с изм. и доп.) Собрание законодательства РФ 1997 г. №37. Ст. 4270; 2001 №15. Ст. 1468.

# Указом Президента от 16 июля 2004 г. «О мерах по совершенствованию государственного управления» Собрание законодательства РФ 2004. №29. Ст. 3019 утвержден состав Межведомственной рабочей группы по обеспечению мероприятий, связанных с реформированием государственной службы, образована при Комиссии при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления.

# Целями дальнейшего реформирования государственной службы является кардинальное повышение ее эффективности в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, создание целостной систем государственной службы с учетом исторических, культурных, национальных и иных особенностей РФ, а также проводимых в стране административной, судебной, военной и других реформ.

# 23 июля 2003 г. был издан Указ Президента РФ «О мерах проведения административной реформы в 2003–2004 годах». Планировалось устранить избыточные функции министерств и ведомств, одновременно сократить численность государственных служащих и установить им денежное содержание с учетом квалификации и персональной эффективности. В ходе реализации указов президента от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и от 10 апреля 2004 г. «О совершенствовании оплаты труда лиц, замещающих отдельные государственные должности РФ, и лиц замещающих отдельные должности федеральной государственной службы» Собрание законодательства РФ 2004 №15. Ст. 1396. сокращена численность работников центральных аппаратов этих органов примерно на 20%, а за счет этого повышены размеры денежного содержания лиц, состоящих на государственной службе в этих органах.

# Президент страны в Послании Федеральному Собранию РФ 25 апреля 2005 г. отметил: «Наше чиновничество еще в значительной степени представляет собой замкнутую и надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса. И поэтому задачей номер один для нас по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению.» Российская газета. 2005. 26 апреля

**1.3 Общая характеристика современного законодательства, регулирующего государственную службу в Российской Федерации**

Правовую основу государственной службы в Российской Федерации регламентируют следующие нормативно-правовые акты:

Конституция Российской Федерации. Конституция Российской Федерации в части 4 статьи 32 одной из важнейших форм участия граждан в управлении делами государства и общества определила государственную службу.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 года №79-ФЗ. Данный Федеральный закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливает правовые, организационные и экономические основы федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации.

Предметом регулирования данного Федерального закона являются отношения, связанные с поступлением на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) федерального государственного гражданского служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 года №58-ФЗ (ред. от 11.11.2003). Данный Федеральный закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяет правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, в том числе системы управления государственной службой Российской Федерации.

Преобразования, происходящие в системе российского права, во многом связаны с осуществляемыми в нашей стране судебной, правовой и административной реформами. Ученые продолжают обсуждать вопросы взаимосвязи государственной службы и гражданского общества, а также общие вопросы реформирования государственно-служебного законодательства.

С одной стороны, административная реформа воздействует на систему административного права. Уже сейчас утверждают, что принятие в 2003 году ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» явилось результатом проводимой в стране административной реформы.

Следующим шагом в развитии института государственной службы стало принятие Государственной Думой Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Этот Закон называют «трудовым кодексом» для чиновника или ГОСТом службы. В плане законотворческой деятельности находятся и другие законы (например, «О государственной службе казачества»).

С другой стороны, административное право может само воздействовать на характер и содержание административной реформы. Создатели концепции административной реформы, с нашей точки зрения, в меньшей степени согласовывали ее направления и этапы проведения с потребностями развития административного права. Административная реформа изменяет черты, содержание, а иногда и сами принципы соответствующих административно-правовых институтов.

В литературе новые законы о государственной службе получили неоднозначную оценку: наряду с утверждениями о том, что они заложили, в целом, твердые правовые основы построения и практической деятельности самой двигательной силы в государственном механизме, можно встретить и достаточно отрицательные оценки нововведений. Например, президент фонда «ИНДЕМ» Г. Сатаров оценивает ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» на «три с минусом» и приводит соответствующие обоснования.

Кроме указанных нормативных актов, правовую основу государственной службы Российской Федерации также составляет ряд подзаконных нормативных актов:

1. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела» от 30 мая 2005 года №609.

2. Указ Президента Российской Федерации «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации» от 16 февраля 2005 года №159.

3. Указ Президента Российской Федерации «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» от 1 февраля 2005 года №110.

4. Указ Президента Российской Федерации «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» от 1 февраля 2005 года №112.

**2. Государственная служба в России как комплексный правовой институт**

**2.1 Виды государственной службы**

Государственная служба Российской Федерации сегодня имеет многоплановую структуру, определяемую:

а) конституционно-федеративным устройством нашего государства;

б) функционально-видовыми особенностями деятельности государственных органов.

В соответствии с принципом федерализма, находящим свою реализацию в российском законодательстве и правовой практике, структура государственной службы Российской Федерации включает два уровня:

федеральную государственную службу, находящуюся в соответствии с п. «т» ст. 71 Конституции РФ в исключительном ведении РФ;

государственную службу субъектов Российской Федерации, находящуюся в совместном ведении РФ и субъектов РФ в соответствии с п. «к» ст. 72 Конституции РФ.

Выделяются следующие виды государственной службы:

– Федеральная государственная служба;

– Государственная гражданская служба;

– Военная служба;

– Правоохранительная служба;

Федеральная государственная служба – профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Государственная гражданская служба – вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Федеральная государственная гражданская служба – профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации – профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий субъекта Российской Федерации, а также полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации и лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации.

Анализ ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» свидетельствует о том, что основная масса регулятивных полномочий закреплена как за Российской Федерацией, так и за субъектами Российской Федерации. Однако в этом Законе недостаточно четко прослеживаются основания отнесения тех или иных вопросов государственной службы к полномочиям Российской Федерации и к полномочиям субъектов Российской Федерации.

Государственная гражданская служба – это специфический социально-правовой институт, реализующийся в аппаратной деятельности работников государственных органов, без которой невозможно не только нормальное функционирование, но и само существование государства. Эффективная гражданская служба служит ключевым фактором прочности государственной власти, ее авторитета и высокого динамизма. Она призвана решать целый комплекс задач: обеспечивать единство законодательного процесса и императивов (лат. настоятельных требований) правоприменения в работе над документами; профессионального сопровождения формирования правового поля при осуществлении целей и задач государства; создания политически и юридически благоприятных условий для реализации каждым человеком своих конституционных и социальных прав, свобод и интересов.

Военная служба – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях или не на воинских должностях в случаях и на условиях, предусмотренных федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

Военная служба – это особый вид федеральной государственной службы в составе частей и учреждений Вооруженных Сил РФ, других войск и военных структур РФ (пограничные войска, внутренние войска, войска ФСБ, войска СВР, войска ФАПСИ, железнодорожные войска, войска гражданской обороны МЧС). Военную службу отличает от гражданской ряд особенностей, которые присущи и некоторым видам правоохранительной службы. Это:

а) особые условия деятельности, сопряженные с риском для жизни и здоровья служащих и необходимостью применения оружия и специальных средств, значительными, а порой критическими физическими и психологическими нагрузками. Именно это порождает особые требования, предъявляемые к возрасту, состоянию здоровья, морально-психологическим качествам лиц, зачисляемых на такую службу;

б) в состав служебных обязанностей входят, при необходимости, участие в боевых действиях, несение боевого дежурства (боевой службы), защита жизни и здоровья людей, обеспечение безопасности граждан, материальных ценностей;

в) наличие особых требований к дисциплине, оформленных в виде дисциплинарных уставов;

г) особые условия и порядок поступления на службу, ее прохождения. Поступление на военную службу осуществляется по смешанному способу, который сочетает обязательный призыв с возможностью добровольного поступления на военную службу по контракту;

д) установление особого порядка привлечения к ответственности;

е) определение специальных видов денежного и материального содержания, расширение гарантий и льгот;

ж) ношение форменной одежды, знаков различия и другой внешней атрибутики.

Правоохранительная служба – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

Специальные функции и специальная компетенция присущи также органам государства, которые призваны заниматься правоохранительной деятельностью. Она осуществляется путем применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом и при неукоснительном соблюдении законодательно установленных порядка, правил и процедур. Государственная служба в правоохранительных органах, называемая правоохранительной, осуществляется на государственных должностях, учрежденных в:

аппаратах судов РФ – судебная государственная служба;

органах Прокуратуры – прокурорская государственная служба;

органах внутренних дел – милицейская государственная служба;

органах налоговой полиции – налогово-полицейская государственная служба;

таможенных органах – таможенная государственная служба;

органах Федеральной службы безопасности – государственная служба безопасности;

органах Службы внешней разведки – разведывательная государственная служба;

органах юстиции – государственная служба юстиции;

в государственном нотариате – нотариальная государственная служба.

Характерной особенностью в функционировании видов государственной службы являются различия в компетенции и предметах ведения органов государственной власти, то есть в содержании государственно-властных функций, обеспечиваемых государственно-служебной деятельностью.

Содержание государственно-служебной деятельности в них не отличается однородной функционально-профессиональной спецификой. К этому подвиду относятся:

президентская государственная служба в Администрации Президента РФ, в том числе аппаратах Совета Безопасности, Представительствах Президента по федеральным округам, Управлении делами Президента РФ, в аппаратах (администрациях) высших должностных лиц субъектов РФ;

парламентская государственная служба в аппаратах палат Федерального Собрания РФ, в аппаратах Законодательных Собраний (парламентов) субъектов РФ;

правительственная государственная служба в аппарате Правительства РФ; в аппаратах правительств (администраций) субъектов РФ, а также исполнительная государственная служба в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов РФ, регулирующих различные сферы деятельности. Исполнительная государственная служба создается и осуществляется с непременным учетом функционального многообразия отраслевой специфики сфер государственной деятельности. Для регулирования этого вида государственной службы характерно то, что оно обычно ведется системно, охватывая службу в органах всех уровней или отдельной сферы (отрасли) управления в целом.

**2.2 Взаимодействие между видами государственной службы, государственной и муниципальной службами**

государственный служба законодательство реформирование

Местное самоуправление является одной из форм народовластия, через которую осуществляется выражение власти народа. Конституция РФ в ст. 3 определяет основные каналы, через которые народ осуществляет свою власть. А именно: непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Население осуществляет свое право на местное самоуправление как непосредственно, т.е. путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, так и через своих представителей в выборных и других органах местного самоуправления.

Таким образом, есть все основания говорить о самостоятельной разновидности власти народа, осуществляемой на местном уровне, т.е. о местной или муниципальной власти, которая, будучи публичной, не является государственной властью.

Поэтому справедливо определить муниципальную и государственную власти как самостоятельные формы публичной власти, поскольку и та и другая есть выражение власти народа, каналы непосредственного осуществления которой совпадают и разнятся лишь пространственным территориальным уровнем их проявления.

Государственная власть осуществляется на федеральном и региональном уровнях, муниципальная власть – в городских, сельских поселениях и на других территориях муниципальных образований.

Самостоятельность муниципальной власти находит свое выражение в отделенности, обособленности местного самоуправления от государства и его структур, что прямо закреплено в ст. 12 Конституции РФ: «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Структура этих органов, в соответствии со ст. 131 Конституции РФ, определяется населением самостоятельно.

Свое правовое закрепление структура местной власти получает в уставе муниципального образования. Самостоятельность местной власти проявляется также в обязанности для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно – правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов и должностных лиц местного самоуправления, принятых в пределах их полномочий.

Самостоятельный характер местной власти выражается в наличии собственных предметов ведения местного самоуправления и полномочий, которыми обладают органы местной власти. Самостоятельность местной власти тесно связана с конституционно установленными гарантиями местного самоуправления.

В их числе:

• право на судебную защиту;

• право на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти;

• запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией и федеральными законами.

Будучи самостоятельной, местная власть несет ответственность за свою деятельность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами.

Касаясь истоков соотношения названных структур, связанных с проблемой происхождения государства, в научной литературе в последние годы все активнее обсуждается теория происхождения государства не только как результат борьбы антагонистических классов, но и в силу действия иных факторов, прежде всего задач управления.

В этой связи, опираясь на данные истории, этнографии, археологии, которые, по мнению А.И. Ковлера, дают основание считать, что «происходило не некое поглощение государством институтов общинно-родового самоуправления, а поэтапное «огосударствление» институтов самоуправления в смысле их дальнейшего развития на собственной основе до размеров институтов государственного управления».

Таким образом, с возникновением государственно-организованного общества самоуправление утрачивает свою изначальную самостоятельность и становится либо придатком государственной структуры, продолжением государственной власти на местном уровне, либо обособленным от государства институтом гражданского общества, оставаясь относительно самостоятельным от государственных институтов, но в любом случае действующим в рамках государственно-правовых предписаний.

На протяжении всей истории государственности прослеживается тесная органическая взаимосвязь между развитием государства и самоуправлением. В различных типах государства, на разных этапах эволюции существовали различные модели местного самоуправления, которые, в конечном счете, всегда следуют за государственным развитием, подчиняясь предписаниям, которые устанавливает государство, будь то в форме правовых норм либо в форме директивных указаний, и тем самым практически всегда зависят от типа государства, его устройства, формы правления и политического режима.

Такая взаимосвязь государственных и самоуправленческих начал обусловлена более глубинными и объективными факторами, в числе которых степень социально-экономической зрелости общества, соотношение и расстановка социальных групп – классовых, сословных, этнических и т.д., характер их борьбы или сотрудничества, духовные, национальные, культурные традиции, особенности геополитического положения, исторического развития, демографического состояния общества и др.

Сложная природа местного самоуправления является объективной предпосылкой формирования противоречивых взглядов на природу этого института и его сущность. Современное местное самоуправление, будучи формой самоорганизации населения, имеет признаки, как государства, так и общественных институтов. Местное самоуправление в современных условиях имеет двойственную природу и по своей сути является общественно-государственным институтом. Российская и зарубежная практика развития местного самоуправления свидетельствует о тесной взаимосвязи, взаимозависимости и взаимопроникновении государственных и самоуправленческих начал.

Анализ соотношения государства и местного самоуправления позволяет выявить ряд их общих признаков, в том числе: оба являются институтом общественного развития; каждый из них имеет территориальную организацию; имеют один источник власти – народ; осуществляют публичную власть, одна разновидность которой – государственная власть – распространяется на всю территорию, другая – муниципальная власть – на территории местного самоуправления; осуществляют сбор налогов; осуществляют функции по обеспечению общественной безопасности и порядка – одни (государственные структуры) в виде органов внутренних дел и других силовых структур, другие (самоуправленческие структуры) – в виде муниципальных органов охраны общественного порядка; осуществляют правовое регулирование и управление, т.е. имеют собственные правовые акты, а также собственные аппараты управления.

Следует также иметь в виду общие социально-экономические, духовные и политико-правовые основы, на которых строятся российское государство и самоуправление, закрепленные ныне в ряде статей гл. 1 «Основы конституционного строя» Конституции РФ.

Это – демократический, правовой характер общества; признание человека, его прав и свобод высшей ценностью; провозглашение многонационального народа единственным источника власти в Российской Федерации; равенство прав, свобод и обязанностей граждан Российской Федерации на всей ее территории; социальная направленность политики Российской Федерации; единство экономического пространства; равная защита всех форм собственности; политическое и идеологическое многообразие; обязанность соблюдать Конституцию РФ и законы; включение общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской. Федерации в российскую правовую систему.

**2.3 Реформирование государственной службы Российской Федерации**

Основные цели и задачи реформирования системы государственной службы Российской Федерации были сформулированы в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации в 2001 году (далее – Концепция).

В соответствии с Концепцией созданы основы единой системы государственной службы, заложены правовые, организационные и экономические принципы ее функционирования.

В процессе реформирования государственной службы была сформирована государственная гражданская служба как вид государственной службы, выстроена система федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, закреплены принципы взаимосвязи государственной гражданской службы и муниципальной службы, начато преобразование военной службы, разработаны предложения по формированию правовых основ правоохранительной службы.

Важным этапом реформирования государственной службы стало принятие в 2003 году Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», в 2004 году Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В 2007 году принят Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации».

В целях реализации федеральных законов о государственной службе были изданы нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Определены новые подходы к формированию кадрового состава государственной гражданской службы, введен конкурсный отбор на вакантные должности государственной гражданской службы и конкретизированы квалификационные требования к государственным гражданским служащим, обеспечивается участие независимых экспертов в аттестационных, конкурсных комиссиях и в комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе.

Реализация настоящей Программы позволит завершить качественное преобразование системы государственной службы, оптимизировать ее организацию и функционирование на основе установленных законодательством Российской Федерации принципов, внедрить на государственной службе современные кадровые, информационные, образовательные и управленческие технологии.

Успешность реформирования и развития системы государственной службы зависит от разработки и реализации мероприятий, направленных на модернизацию государственной службы как единой системы, а также на практическое применение новых технологий государственного управления. Современная государственная служба должна быть открытой, конкурентоспособной и престижной, ориентированной на результативную деятельность государственных служащих по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, должна активно взаимодействовать с институтами гражданского общества.

Цель реформирования – создание целостной системы государственной службы посредством завершения реформирования ее видов и создания системы управления государственной службой, формирования высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, обеспечивающего эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики.

Для достижения поставленной цели предполагается решение следующих основных задач:

а) обеспечение взаимосвязи видов государственной службы, а также государственной и муниципальной службы;

б) совершенствование правовой основы государственной гражданской службы, формирование современной правовой основы военной и правоохранительной службы;

в) создание системы управления государственной службой;

г) совершенствование организационных и правовых механизмов профессиональной служебной деятельности государственных служащих в целях повышения качества государственных услуг, оказываемых государственными органами гражданам и организациям;

д) разработка антикоррупционных механизмов;

е) формирование системы мониторинга общественного мнения об эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих;

ж) внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы, направленных на повышение профессиональной компетентности государственных служащих, обеспечение условий для их результативной профессиональной служебной деятельности;

з) развитие системы подготовки кадров для государственной службы и дополнительного профессионального образования государственных служащих;

и) совершенствование системы государственных гарантий на государственной службе;

к) внедрение современных механизмов стимулирования государственных служащих.

Практика реализации Концепции и федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», опыт совершенствования государственного управления в зарубежных странах показывают, что внедрение современных принципов и технологий на государственной службе является длительным и сложным процессом. Предлагаемые мероприятия по реформированию и развитию системы государственной службы предполагают их осуществление в два цикла бюджетного планирования. Таким образом, Программа носит среднесрочный характер и реализуется в 2009–2013 годах в два этапа.

На первом этапе (2009–2010 годы) с учетом правоприменительной практики должно быть усовершенствовано федеральное законодательство в сфере государственной службы; организована методическая помощь субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в развитии государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации и муниципальной службы; созданы правовые и организационные основы единой системы управления государственной службой; разработать и внедрить механизмы противодействия коррупции; завершены разработка современных кадровых, образовательных, информационных и управленческих технологий и механизмов, обеспечивающих результативность профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

На втором этапе (2011–2013 годы) запланировано осуществлять мониторинг общественного мнения об эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих; провести комплекс мероприятий, направленных на повышение престижа государственной службы; сформировать механизмы обеспечения государственных гарантий для государственных служащих; обеспечить внедрение современных кадровых, образовательных, информационных и управленческих технологий на государственной службе; завершить формирование единой системы управления государственной службой.

Оценка степени достижения поставленных целей и задач будет производиться на основе целевых индикаторов и показателей Программы согласно приложению. Целевые индикаторы и показатели рассчитываются по методикам, разрабатываемым в рамках реализации Программы. Мониторинг целевых показателей и индикаторов осуществляется, начиная с года, следующего за утверждением методики расчета соответствующего показателя. Базовые значения показателей определяются в начале расчетного периода.

Основные мероприятия по реформированию и развитию государственной службы Российской Федерации определяются целями и стратегическими задачами Программы и разработаны с учетом положений федеральных законов «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации», других нормативных правовых актов о государственной службе.

Комплекс мероприятий по реформированию и развитию системы государственной службы, обеспечивающих достижение поставленных Программой целей и задач, осуществляется по следующим основным направлениям:

а) формирование государственной службы как целостного государственно-правового института, создание системы управления государственной службой исходя из следующих приоритетов:

* завершение разработки нормативных правовых актов, связанных с реформированием государственной службы, совершенствование законодательства Российской Федерации в этой сфере;
* обеспечение взаимосвязи видов государственной службы, а также государственной и муниципальной службы;
* создание системы управления государственной службой;
* разработка и реализация мероприятий по противодействию коррупции;
* развитие механизма выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе;
* внедрение механизмов, обеспечивающих осуществление государственными служащими профессиональной служебной деятельности в соответствии с общими принципами служебного поведения;
* повышение престижности государственной службы;
* разработка эффективных инструментов взаимодействия государственной службы с институтами гражданского общества в целях повышения открытости государственной службы;

б) внедрение на государственной службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы, исходя из следующих приоритетов:

* проведение кадровой политики, предполагающей учет профессиональных заслуг и моральных качеств государственных служащих;
* применение современных организационно-управленческих технологий и методов работы с кадрами на государственной службе, способствующих повышению профессиональной компетентности и мотивации государственных служащих к результативной деятельности;
* развитие системы подготовки кадров для государственной службы и дополнительного профессионального образования государственных служащих;

в) повышение эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих исходя из следующих приоритетов:

* усиление мотивации государственных служащих к повышению качества государственных услуг, оказываемых государственными органами гражданам и организациям;
* упорядочение и конкретизация полномочий государственных служащих, которые должны быть закреплены в должностных регламентах;
* внедрение современных технологий кадровой работы, обеспечивающих результативность профессиональной служебной деятельности государственных служащих в соответствии с целями и задачами государственных органов;
* разработка и применение в государственных органах современных механизмов стимулирования государственных служащих к исполнению обязанностей государственной службы на высоком профессиональном уровне;
* разработка и внедрение эффективных управленческих технологий на государственной службе;
* развитие системы государственных гарантий, материального и нематериального стимулирования государственных служащих, внедрение принципов оплаты труда по результатам работы.

В результате реализации мероприятий, предусмотренных Федеральной программой «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. №1336, была определена система государственной службы Российской Федерации, установлен статус государственных гражданских служащих, принят ряд нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы, аттестации государственных служащих, обеспечения соблюдения требований к служебному поведению государственных служащих и урегулирования конфликта интересов, порядок сдачи квалификационного экзамена и другие вопросы.

**2.4 Современные проблемы государственной службы Российской Федерации и пути их решения**

Гражданским обществом к государственной службе предъявляются значительно возросшие требования. Однако оценка профессиональной служебной деятельности государственных служащих еще слабо увязана с тем, насколько качественно оказываются в государственном органе государственные услуги гражданам и организациям.

В работе кадровых служб государственных органов все еще используются устаревшие технологии, не ведется целенаправленная работа по привлечению молодых перспективных кадров.

Современные методы планирования и регламентации труда государственных служащих не получили широкого распространения, а предусмотренные законодательством Российской Федерации механизмы стимулирования государственных служащих к исполнению обязанностей государственной службы на высоком профессиональном уровне не реализуются в полной мере, что снижает мотивацию государственных служащих.

Качество профессионального обучения государственных служащих в недостаточной степени отвечает потребностям развития государственной службы.

Указанные проблемы в значительной степени связаны с отсутствием научно обоснованной и апробированной методики применения норм законодательства Российской Федерации о государственной службе. Проведение экспериментов, разработка должностных регламентов, применение новых кадровых технологий на государственной службе не имеют системного характера. Недостаточно проработана методика проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы, квалификационных экзаменов и аттестации государственных служащих.

В должной мере не обеспечивается взаимосвязь реформы государственной службы с бюджетной, административной, судебной и военной реформами, реформой местного самоуправления и другими преобразованиями в сфере государственного управления.

Недостаточная открытость государственной службы способствует проявлениям бюрократизма и коррупции.

Опыт осуществления мероприятий федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», продленной на период 2006–2007 годов Указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 2005 г. №1437 «О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» на 2006–2007 годы», выявил сложность и комплексный характер проблем реформирования государственной службы, необходимость постановки целей и задач следующего этапа реформирования и развития государственной службы.

Ряд направлений реформирования государственной службы остался нереализованным, в том числе положения Концепции и законодательства Российской Федерации о формировании системы управления государственной службой.

Законодательством Российской Федерации определены принципы взаимосвязи видов государственной службы, закреплены единство правовых и организационных основ государственной службы, системный подход к организации государственной службы, а также принципы взаимосвязи государственной и муниципальной службы.

Вместе с тем практическая деятельность структурных подразделений государственных органов, осуществляющих функции, связанные с реализацией законодательства Российской Федерации о государственной службе, недостаточно скоординирована. Требуются создание организационной структуры управления системой государственной службы, формирование нормативно-правовой базы по этому вопросу и методическое обеспечение функционирования государственных органов по управлению государственной службой на уровне субъектов Российской Федерации.

Принятие нормативных правовых актов о системе управления государственной службой Российской Федерации обеспечит единообразие принципов и подходов к управлению государственной гражданской службой в субъектах Российской Федерации, улучшит координацию проводимых на государственной службе преобразований и создаст основу для единой системы их научно-методического и консультационного сопровождения.

Современная государственная служба должна быть ориентирована на обеспечение прав и законных интересов граждан, создание механизмов взаимодействия институтов гражданского общества и государственной службы, противодействие коррупции на государственной службе, повышение престижа государственной службы и авторитета государственных служащих.

Для решения указанных задач необходимо:

а) унифицировать основные принципы прохождения видов государственной службы;

б) разработать рекомендации по развитию законодательства Российской Федерации, регулирующего государственную гражданскую службу в субъектах Российской Федерации, а также программу оказания методологической помощи субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по вопросам государственной гражданской службы и муниципальной службы;

в) обеспечить проведение мониторинга практики применения законодательства Российской Федерации в сфере государственной службы;

г) разработать организационную модель и единые принципы функционирования органов по управлению государственной службой;

д) создать единую систему научно-методического обеспечения и оказания консультативной помощи по вопросам государственной службы;

е) оптимизировать процедуру участия независимых экспертов в работе конкурсных и аттестационных комиссий, а также комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;

ж) выработать оптимальную систему взаимодействия институтов гражданского общества и средств массовой информации с государственными органами, исключающую возможность неправомерного вмешательства в деятельность государственных служащих;

з) создать и реализовать механизмы проверки соблюдения требований к служебному поведению государственных служащих и урегулирования конфликта интересов на государственной службе;

и) разработать процедуры рассмотрения случаев неэтичного поведения государственных служащих;

к) доработать механизм представления государственными служащими сведений об их доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера членов их семьи (супруга (супруги) и несовершеннолетних детей);

л) разработать и реализовать комплекс мероприятий по противодействию коррупции на государственной службе, уделив приоритетное внимание вопросам предупреждения коррупции;

м) разработать и ввести антикоррупционные стандарты в виде установления для государственной и муниципальной службы единой системы обязанностей, запретов и ограничений, направленных на предупреждение коррупции;

н) совершенствовать механизм обеспечения соблюдения государственными служащими общих принципов служебного поведения, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. №885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»;

о) регламентировать функцию по оказанию консультативной помощи государственным органам по вопросам, связанным с применением на практике общих принципов служебного поведения государственных служащих;

п) разработать механизм принятия мер по предотвращению конфликта интересов, в том числе после ухода государственного служащего с государственной службы;

р) разработать процедуру проведения служебных расследований случаев коррупционных проявлений;

с) регламентировать вопросы повышения денежного содержания и оптимизации пенсионного обеспечения государственных служащих;

т) разработать и реализовать с помощью средств массовой информации программы, направленные на повышение престижа государственной службы и формирование позитивного отношения граждан к государственным служащим.

При формировании кадрового состава государственной службы его основу должны составлять специалисты, способные в современных условиях использовать в работе эффективные технологии государственного управления. В аппаратах органов законодательной, исполнительной и судебной власти необходимо создать условия для планирования устойчивого карьерного роста государственных служащих, безупречно и эффективно исполняющих должностные обязанности, для систематического обновления и ротации кадров.

В процессе формирования кадрового состава государственной службы решающее значение имеет использование современных организационно-управленческих технологий и методов кадровой работы.

Формирование профессиональной государственной службы требует совершенствования системы подготовки кадров и дополнительного профессионального образования государственных служащих. Особое внимание должно быть уделено вопросам дополнительного профессионального образования лиц, замещающих должности категории «руководители», относящиеся к высшей группе должностей государственной службы.

Государственные образовательные стандарты высшего и среднего профессионального образования в области государственного управления должны отвечать реальным потребностям государственной службы. Программы дополнительного профессионального образования государственных служащих необходимо формировать с учетом программ государственных органов по профессиональному развитию государственных служащих, основанных на индивидуальных планах профессионального развития государственных служащих. В систему профессиональной подготовки и дополнительного профессионального образования государственных служащих необходимо внедрить новые механизмы, обеспечивающие эффективное использование имеющихся ресурсов и повышение качества образования на основе обновления его структуры, содержания и технологий обучения.

Для решения названных задач необходимо:

а) разработать комплекс мер по формированию современного кадрового резерва государственной службы в целях обеспечения преемственности и передачи накопленного профессионального опыта государственных служащих молодым специалистам;

б) создать систему мотивации карьерного роста государственных служащих как важного условия прохождения государственной службы;

в) разработать и обеспечить применение современных методик проведения конкурсов на замещение вакантных должностей, аттестации государственных служащих, их ротации, формирования кадрового резерва, решения других кадровых вопросов;

г) повысить на основе разработки и использования научно обоснованных методик объективность оценки профессиональных знаний и навыков граждан при проведении конкурсов на замещение вакантных должностей и на включение в кадровый резерв, а государственных служащих – при проведении указанных конкурсов, аттестации, квалификационных экзаменов;

д) внедрить в практику кадровой работы государственных органов правило, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным служащим своих должностных (служебных) обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при поощрении;

е) внедрить на государственной службе механизмы стратегического кадрового планирования;

ж) унифицировать методы кадровой работы, применяемые в различных органах государственной власти;

з) автоматизировать кадровые процедуры и внедрить информационные технологии в систему управления кадровыми ресурсами;

и) совершенствовать научно-методическое, учебно-методическое и информационно-аналитическое обеспечение дополнительного профессионального образования государственных служащих;

к) определять приоритетные направления дополнительного профессионального образования государственных служащих исходя из перспективных целей и задач государственных органов и учитывать их при формировании программ государственных органов по профессиональному развитию гражданских служащих;

л) повысить качество образовательных программ в области юриспруденции, экономики, государственного управления;

м) усилить антикоррупционную составляющую в образовательных программах дополнительного профессионального образования государственных служащих;

н) совершенствовать механизм государственного контроля за качеством работы образовательных учреждений высшего и дополнительного профессионального образования, в которых государственные служащие осваивают образовательные программы дополнительного профессионального образования;

о) повысить эффективность дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители»;

п) обеспечить внедрение в систему дополнительного профессионального образования государственных служащих современных образовательных и информационных технологий;

р) совершенствовать механизм формирования, размещения и исполнения государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных служащих.

Повышение эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих

Важнейшими направлениями повышения эффективности государственной службы являются разработка и внедрение механизмов, обеспечивающих результативность профессиональной служебной деятельности государственных служащих. В настоящее время показатели служебной деятельности государственных служащих недостаточно ориентированы на результативность их труда, на достижение целей и приоритетов государственных органов. Уровень денежного содержания государственных служащих слабо зависит от результатов их труда. Система дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих также не в должной мере нацелена на повышение результативности их профессиональной служебной деятельности.

Необходимо обеспечить надлежащие условия для качественного исполнения государственными служащими своих должностных (служебных) обязанностей, для эффективного функционирования государственной службы.

Этому могут способствовать внедрение в сферу государственной службы современных информационных технологий управления и совершенствование системы организации профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

Необходимо разработать сбалансированную систему показателей результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, а также усилить стимулы к надлежащему исполнению ими должностных регламентов.

Повышение уровня социальной защищенности государственных служащих, совершенствование системы государственных гарантий, создание современной системы материального и нематериального стимулирования труда государственных служащих, оптимизация порядка оплаты труда на государственной службе являются необходимыми условиями успешного развития системы государственной службы, эффективного достижения поставленных перед нею целей.

Для решения перечисленных задач необходимо:

а) обеспечить отражение целей и задач государственных органов в показателях результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих;

б) разработать объективные критерии оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих;

в) разработать модели должностных регламентов, позволяющие упорядочить и конкретизировать должностные (служебные) обязанности государственных служащих, замещающих должности разных категорий;

г) внедрить методики разработки должностных регламентов государственных служащих и их пересмотра при изменении административных регламентов исполнения государственных функций или предоставления государственных услуг;

д) совершенствовать методику оценки профессиональных знаний и навыков государственных служащих, предусмотренных в их должностных регламентах;

е) предусматривать в программах государственных органов по профессиональному развитию государственных служащих изучение государственными служащими правовых и морально-этических аспектов управленческой деятельности;

ж) повысить уровень правовой и социальной защищенности государственных служащих;

з) совершенствовать структуру денежного содержания (денежного вознаграждения), денежного довольствия федеральных государственных служащих с учетом особенностей видов государственной службы в целях повышения доли оклада денежного содержания в общем размере денежного содержания (денежного вознаграждения), денежного довольствия;

и) совершенствовать правовой механизм регулярной индексации денежного содержания (денежного вознаграждения) государственных служащих;

к) регламентировать особый порядок оплаты труда по отдельным должностям государственной службы в зависимости от показателей результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих;

л) сформировать эффективную систему материального и нематериального стимулирования государственных служащих с учетом результатов их профессиональной служебной деятельности.

**Заключение**

Непременным атрибутом формирования новой российской государственности является становление и развитие института государственной гражданской службы, занимающего приоритетное место в реализации задач и функций государственной власти. Данный институт присутствует во всех ветвях и на всех уровнях власти: в аппаратах органов представительной и судебной власти, в органах исполнительной власти, в том числе военных и правоохранительных, реализующих от имени государства специальные цели и задачи с применением военной силы и мер государственного принуждения.

В современной России формирование института государственной службы началась с принятия Указа Президента РФ от 22 декабря 1993 г. №2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» (утратил силу). Спустя два года вступил в силу Федеральный закон от 31 июля 1995 г. №119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), законодательно оформивший данный институт.

При всей многочисленности нормативных правовых актов, регулировавших вопросы государственной службы в 1990-е гг., законодательство имело значительные пробелы. Подавляющее большинство источников служебного права составляли акты Президента РФ, а также Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации». При этом закон, призванный создать стабильную правовую основу для развития и укрепления государственной службы, своей задачи не выполнил.

Он не устранил такие угрожающие явления, как неконтролируемый рост управленческого персонала; расцвет бюрократизма, заглушающего рост новых экономических отношений и искажающего социальную политику государства; включение части чиновничества на разных уровнях управления в политическую борьбу, что приводило к саботажу государственных решений; коррупцию, проникшую в государственный и муниципальный аппарат; опасно низкий уровень исполнительной дисциплины; рассогласованность в работе министерств, ведомств, других государственных органов.

Стабильность и динамизм развития современной России все в большей степени начинают зависеть от эффективности систем управления и состояния государственной службы.

Наряду с деятельностным подходом к определению понятия «государственная служба», когда оно трактуется как государственная служба РФ – профессиональная служебная деятельность граждан России по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов РФ; органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ, нередко используется институциональный подход к государственной службе, рассматривающий ее в качестве социального института или системы социальных институтов.

Государственная служба представляет собой комплексное явление, имеет различные аспекты (политический, организационный, экономический, нормативный, кадровый, аналитический, социальный, психологический и другие) и потому является объектом изучения многих отраслей науки. Исследование проблем, возникающих в сфере государственной службы, представляет сегодня как научный, так и практический интерес.

Институт государственной службы, во-первых, призван обслуживать государство, обеспечивать исполнение полномочий его органов, проводить в жизнь законы, принятые парламентом, и политику, провозглашенную исполнительной властью, а во-вторых – обслуживать общество, вносить порядок и рациональную организацию в социальное пространство, обеспечивать права и свободы человека, повышать качество жизни населения.

Как уже отмечалось, он во многом противоположен менеджеральному принципу, на котором в основном развивалась государственная служба в предыдущие годы. Да и сама прежняя государственная служба, которая, по сути, являлась гражданской, освободилась от несвойственных ей наслоений, перестала существовать как нечто противостоящее службе в других государственных органах и, наконец, влилась в формирующуюся единую систему государственной службы Российской Федерации как один из ее основных компонентов наравне с военной и еще не обретшей законодательную основу правоохранительной службой.

В результате этих реформаторских преобразований должно быть достигнуто принципиально другое качество российского государственного аппарата, который должен быть избавлен от накопившихся за предыдущие годы негативных тенденций, зараженности коррупцией, приобрести мобильность, четкость и отлаженность современного государственного механизма.

В новом законодательстве о государственной гражданской службе Российской Федерации вновь определены государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Это вновь свидетельствует о потенциальной возможности введения этих должностей в состав государственной гражданской службы. Вместе с тем, в настоящее время указанная проблема пока не разрешена.

В результате реформирования государственной госслужбы не все поставленные цели и задачи были достигнуты. Явной причиной чего явились не корректно подобранный набор инструментов для достижения поставленных целей.

В исследовании были проанализированы насущные проблемы при осуществлении госслужбы. При осуществлении предложенных в параграфе 2.4. мероприятий, эти проблемы удастся разрешить.

**Список литературы**

1. Авакьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы, 2003. – 210 с.
2. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: Монография. М.: РАГС, 2003. – с. 14
3. Барабашев Г.В. Местное самоуправление – трудное дитя России // Местное самоуправление в России состояние, проблемы, перспективы: Материалы науч.-практ. конф. 25 января 1990 г. – М., 1990. –143 с.
4. Бабелюк Е.Г. Реформа государственной службы в РФ: новый этап // Российский юридический журнал. 2003. №3.
5. Бабелюк Е.Г. Реформа государственной службы в РФ: новый этап // Российский юридический журнал. 2003. №3. С. 35 – 40
6. Бахрах Д.Н., Кулешов И.В. Государственная военная и правоохранительная службы РФ // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С. 75 – 90
7. Верхотуров Ю.И. Развитие российского законодательства о гражданской службе во второй половине XVI и в XVIII в. // Правоведение. 2003. №6. С. 177 – 184.
8. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник / В.Д. Граждан. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: КНОРУС, 2007. – 496 с.
9. ГОСТ службы: Государственные чиновники теперь будут жить и работать по закону // РГ. 2004. 29 июля
10. ГОСТ службы: Государственные чиновники теперь будут жить и работать по закону // РГ. 2004. 29 июля. С. 12.
11. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / Отв. ред. Л.С. Мамут. М., 1995. –84 с.
12. Кирпичников В.А. О российской действительности и местном самоуправлении // Местное самоуправление: проблемы и решения: Материалы междунар. симп. – М., 1996. –54 с.
13. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. – М.: Норма, 2002. – 272 с.
14. Ковлер А.И. Кризис демократии. Демократия на рубеже XIX века. – М., 1997. – 90 с.
15. Коновалов А.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – с. 115.
16. Манохин В.М., Адушкин Ю.С. О реформировании государственно-служебного законодательства
17. Муниципальные реформы и самоуправление: теория, опыт, история. – М., 1996. – 155 с.
18. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. – М., 2000. – 285 с. 9.
19. Правовые основы деятельности субъектов РФ. – М.: Дело, 2003. – 78 с.
20. Пылин В.В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления // Государство и право. – 2009. – №9
21. Солженицын А.И. Россия в обвале. – М., 1998. – 198 с.
22. «Трудовой кодекс» для чиновника: Помощник президента Виктор Иванов прокомментировал новый Закон о государственной гражданской службе // РГ. 2004. 31 июля
23. Уткин Э.А. Государственное и муниципальное управление. – М.: Норма, 2001. – 155 с.