Создание системы государственного управления и государственной службы в РФ

Содержание

Введение

Глава 1. Становление и развитие системы государственной службы в России: историко-правовой аспект

Глава 2 Перспективы развития и совершенствования системы государственной службы Российской Федерации

Заключение

Литература

## Введение

Государственная служба - это сложная и постоянно развивающаяся система, многогранный и творческий процесс, в котором нет ведущих или второстепенных элементов, каждый играет свою роль и при этом несет полную ответственность за качество и эффективность своей административно-исполнительной или законотворческой деятельности. Без такой службы ни один орган власти не только не сможет эффективно работать, но и вообще существовать. Надежность, стабильность и эффективность власти определяется профессионализмом, компетентностью обеспечивающих ее структур, качеством организации и функционирования государственной службы.

Общество воспринимает государственную службу как механизм правильного исполнения закона, как средство "отыскания истины в деле исполнения поручения государства", - отмечал А.Ф. Кони, - поэтому общество ждет от государственных служащих грамотных и справедливых решений, а не мимолетного мнения, внушенного порывом чувства или предвзятым взглядом"[[1]](#footnote-1).

Если мы стремимся к тому, чтобы государство было правовым и демократическим, то нужно добиваться того, чтобы на государственной службе были задействованы образованные, высококомпетентные и непримиримые ко всякого рода нарушениям, начиная от закона и заканчивая морально-этическими нормами, граждане.

Всему этому способствуют совершенная и полноценная система государственной службы, формирование которой происходит в настоящее время. Процесс - очень сложный и трудоемкий, поскольку все элементы системы "государственная служба" долгое время существовали и действовали автономно, и каждый из них выполнял свои специфические функциональные обязанности. Свести их к общему знаменателю пока еще не удалось. С принятием, например, Федерального закона о правоохранительной службе, необходимость в котором остро ощущается, многие проблемы взаимодействия и взаимосвязи в системе государственной службы будут решены положительно.

С избранием Д.А. Медведева Президентом Российской Федерации и началом работы нового состава Правительства во главе с В.В. Путиным, взявшимся за реформу государственной службы в 2000 г., властная структура, как никогда еще в истории новой России, будет мощной и крепкой. Принятие руководством Российской Федерации масштабных задач по модернизации социально-экономического, политического и правового устройства страны в период до 2020 г. требует от работников государственных органов как федерального, так и регионального уровней большей ответственности и компетентности. Это, в свою очередь, повлечет кардинальную оптимизацию деятельности структур государственной службы. Многовековая история государственного строительства, начиная от единого древнерусского государства и заканчивая современностью, доказала, что цивилизованное государство не может эффективно функционировать без высокопрофессионального аппарата и соответствующим образом выстроенной государственной службы. Все эти факторы, рассматриваемые комплексно, актуализируют тему исследования.

## Глава 1. Становление и развитие системы государственной службы в России: историко-правовой аспект

Первые признаки государственной службы как особого вида деятельности "по обеспечению исполнения полномочий"[[2]](#footnote-2) государства, возможно не всегда тщательно просматриваемые, а поэтому пропущенные некоторыми исследователями, по мнению диссертанта, стали появляться в России ко времени образования Древнерусского государства, именуемого Киевской Русью.

Проанализировав процесс формирования государственной службы в Киевской Руси, следует отметить, что далеко не все ученые, изучающие проблемы государственной службы в Российской Федерации, говоря об ее истоках, сочли нужным упомянуть о наличии этой службы в древнерусском государстве. Большинство из них первые признаки государственной службы в России усмотрели лишь в эпоху правления Петра I.

Из наиболее значимых законодательных актов допетровской эпохи необходимо выделить Соборное уложение 1649 г., которое регламентировало все основные стороны жизни и деятельности государственных учреждений два последующих века. В целом деятельность государственных служащих по организации государственного строительства в России больше тяготела к абсолютизму, который окончательно оформился в правление Петра I. При абсолютизме глава государства рассматривался с юридической точки зрения как единственный источник законодательной и исполнительной власти.

С приходом к власти в России Петра I начался интенсивный поиск новых, более эффективных методов работы государственных служащих, а также более совершенных форм организации государственного аппарата. Наиболее значимым с законодательной точки зрения событием, придавшим государственной службе подлинно государственное предназначение, стала "Табель о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных, в котором классе чины и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однако воинские выше прочих, хотя б и старее, кто в ином классе пожалован был", утвержденная Петром I 24 января 1722 г.

Создавая иерархию чинов для государственных служащих, Петр I взял за основу распределение должностей по классам воинских званий и ввел понятие "чиновник", т.е. человек, обладающий чином по Табели о рангах.

Конец XIX и начало XX вв. является особым этапом в истории государственной службы России, когда был введен принцип комплектования полиции по "найму" взамен направления на службу в полицию солдат и унтер-офицеров, признанных негодными к военной службе.

После Октябрьской революции новая власть радикально изменила подходы к правовому регулированию государственной службы.11 (23) ноября 1917 года за подписью Я.М. Свердлова был принят декрет ЦИК Советов рабочих и солдатских депутатов "Об уничтожении сословий и гражданских чинов", а 16 декабря 1917 года за подписью В.И. Ленина - декрет СНК "Об уравнении всех военнослужащих в правах". Были упразднены классные чины, воинские придворные звания, ученые степени и звания. Что касается классных чинов, то они возродились лишь через 75 лет. Воинские же звания, ученые степени и научные звания молодой Советской Республике вскоре понадобились вновь и были восстановлены.

В советский период российского государства, несмотря на столь резко негативное отношение в начале зарождения молодой власти к государственным служащим, государственная служба все-таки существовала. К ней относили тех граждан, которые работали в государственных органах, предприятиях, учреждениях и организациях. Служащий, в отличие от рабочего, крестьянина, занимал государственную должность, пользовался распорядительными и регулирующими полномочиями.

Понятие "государственный служащий" того времени определялось следующим образом: такими "являются советские граждане, работающие в государственных организациях, занимающие в них должности по назначению, выборам или в ином, установленном законом порядке, наделенные соответствующими должностными полномочиями, действующие по поручению государства в целях практического осуществления его задач, получающие определенную плату за свой труд"[[3]](#footnote-3). Следует отметить, что, несмотря на многовековой период существования в России государственной службы, она по многим юридическим, экономическим и другим причинам не получила полноценного развития, не достигла высокой степени институциализации и не всегда была адекватна запросам государства. Более того, в советский период своего существования она была в значительной степени заформализована.

В диссертации отмечено, что современное законодательство о государственной службе новой России начало оформляться с вступления в силу Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" № 119-ФЗ от 31 июля 1995 г.

Полноценное восстановление государственной службы как профессиональной сферы осуществляется в стране с 1995 г. с начала законодательного действия и развития в новой России настоящей, а не формализованной государственной службы.

Признание большинством ученых законодательного оформления понятия государственной службы, содержащегося в Федеральном законе "Об основах государственной службы Российской Федерации", взято как основа для дальнейшего развития научных взглядов на проблему государственной службы.

При рассмотрении понятия "государственная служба", получившее законодательное закрепление в п.1 ст.1 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации", констатировано, что это должности в органах государственной власти с денежным содержанием из средств государственного бюджета, государственное установление, определяющее статус и содержание должности.

По мнению ряда ученых, в этом законе не учитывается взаимосвязь и взаимозависимость между государством, государственной властью, государственным аппаратом, государственным управлением и государственной службой. Последней осталась вспомогательная роль, призванная обеспечивать исполнение полномочий государственных органов.

Рациональность и эффективность управления со стороны государственных органов оказались вне поля зрения законодателя, который сосредоточился лишь на проблемах аналитического, информационного, организационного обслуживания власти. Это разрушило целостность государственной службы и превратило ее в некую абстрактную сумму обслуживающих аппаратов локализованных и отдельных друг от друга государственных органов.

Автор выделил три этапа развития государственной службы в конце XX - начале XXI века. На ее развитии отражались все сложности и противоречия, которые возникали в стране в связи с быстрым и во многом стихийным переходом к новым экономическим и общественным отношениям. Первый этап - 1992-1995 гг.; второй - 1996-1998 гг.; третий - 1999-2000 гг.

На первом этапе реформ инициативная группа специалистов объединилась вокруг идеи создания централизованной организации, ответственной за разработку и осуществление общегосударственной политики в области государственного управления и государственной службы. Он заканчивается принятием 31 июля 1995 г. Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" № 119-ФЗ.

В отличие от первого этапа становления и реформирования современной государственной службы в России, который был инициирован группой ученых и практиков, на втором этапе реформа государственной службы уже рассматривается как составная часть административной реформы. В качестве инициаторов выступает группа специалистов в области государственного управления под руководством М.А. Краснова.

На этом этапе на первый план вышла задача разработки "идеологии" реформ. В связи с этим была проведена работа по созданию теоретической модели и основных принципов административной реформы и, в том числе, реформы государственной службы.

Была выдвинута идея создания истинно публичной государственной службы, призванной обслуживать интересы нарождающегося гражданского общества. Отход от "государевой службы" должен был включать в себя работу над повышением социальной активности государственной службы, ее престижа и эффективности, а также четкую ориентацию на обслуживание интересов граждан и их объединений.

Второй этап реформ обусловил необходимость выработки этических и моральных регуляторов поведения государственных служащих. Сейчас уже можно констатировать, что данная идея нашла свое воплощение лишь пять лет спустя, а именно в марте 2002 г., когда Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации впервые приступила к обсуждению "Кодекса поведения государственных служащих Российской Федерации".

Третий этап реформ 1999-2000 гг. стал переломным в реформировании государственной службы России. Впервые тема реформирования государственного аппарата формулируется в предвыборной программе основного кандидата на пост Президента Российской Федерации.

На третьем этапе были учтены все проблемные и слабые места предыдущих этапов реформ. Важнейшим шагом вперед стало подключение "административного ресурса" в лице Центра стратегических разработок (ЦСР), которому были делегированы многие полномочия, которых не хватало экспертам ранее. Имея статус предвыборного штаба В.В. Путина, ЦСР смог получить соответствующие ресурсы и заручиться поддержкой власти. Это давало дополнительные гарантии тому, что очередная программа не будет "положена под сукно", а найдет свое воплощение на практике.

С приходом к руководству страной Президента Российской Федерации В.В. Путина работа над укреплением вертикали власти была выведена на более высокий качественный уровень, включая деятельность по созданию нового законодательства о государственной службе.

Результатом стало принятие 27 мая 2003 г. Федерального закона № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации", который сменил Федеральный закон от 31 июля 1995 г. "Об основах государственной службы Российской Федерации". Также был внесен ряд новшеств, содержащихся в других нормативно-правовых актах.

Во-первых, новый Федеральный закон "О системе государственной службы Российской Федерации" устранил неясность, которая до этого имелась в вопросе о статусе военнослужащих, проходивших службу не в государственных органах, а в воинских частях и соединениях, а также о лицах, проходивших службу не в государственных органах, а в учреждениях правоохранительной системы и имевших специальные звания и классные чины (сотрудники правоохранительной службы).

Согласно Закону от 31 июля 1995 г. к государственным служащим относились только лица, замещавшие государственные должности государственной службы в государственных органах, а не в любых государственных организациях. Теперь согласно Закону от 27 мая 2003 г. воинские должности учреждаются в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства, а должности 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. Поэтому лица, замещающие названные должности, теперь также относятся к государственным служащим.

Во-вторых, в Законе от 27 мая 2003 г. (ст.1) дается новое определение понятия "государственная служба", уточняющее предназначение деятельности государственных служащих.

В-третьих, Закон от 27 мая 2003 г. установил новую систему государственной службы Российской Федерации. Эта система включает в себя три отдельных ее вида - гражданскую, военную и правоохранительную.

Оценивая историю реформ, можно сделать вывод о том, что именно сейчас появляется основная предпосылка для успешного старта реальных реформ государственной службы. Широкомасштабное обсуждение проблемы необходимости изменения системы государственной службы в России, которое удалось инициировать, сформировало общественное мнение и создало давление со стороны общества на государство, вынуждая его начать активные действия по саморазвитию.

В настоящее время, как известно, задача высокоэффективной организации работы всей системы государственной службы, являющаяся, по мнению диссертанта, фундаментом государственных органов Российской Федерации и ее субъектов, находится в центре внимания Президента и Правительства Российской Федерации. Потому что от качественного выполнения этой ключевой проблемы во многом зависит, выйдет ли Россия на новый уровень экономического, политического и социально-культурного развития, произойдет ли ее становление как демократического федеративного правового государства.

С принятием Закона "О системе государственной службы Российской Федерации" были ликвидированы многие противоречия в законодательстве. Воинские должности учреждаются в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства, а должности 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. Поэтому лица, замещающие названные должности, теперь уже относятся к государственным служащим. В Законе № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" от 27 мая 2003 г. изменилось законодательное толкование понятия "государственная служба". Если во второй статье Федерального закона № 119-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" под государственной службой понималась профессиональная деятельность государственных служащих по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации, то теперь, по мнению Д.М. Овсянко, в качестве государственной службы рассматривается их профессиональная служебная деятельность по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации и ее субъектов.

Как отмечено выше, Закон от 27 мая 2003 г. "О системе государственной службы Российской Федерации" установил новую систему государственной службы в нашей стране. Она включает в себя три отдельных вида государственной службы: гражданскую, военную и правоохранительную.

Различия между ними проводятся по функциональным признакам должностей, а не по государственным органам. Согласно п.3 ст.8 Закона, в федеральном государственном органе могут быть учреждены должности государственной службы различных видов службы. Например, рассмотрим Министерство внутренних дел Российской Федерации. В его составе есть должности федеральной государственной гражданской, военной и правоохранительной служб. В соответствии с п.2 и 3 ст.2 нового закона, государственная гражданская служба подразделяется на два уровня: а) федеральную государственную гражданскую службу; б) государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации. И военная, и правоохранительная служба наряду с государственной гражданской службой считаются видами федеральной государственной службы.

Деление государственной службы на различные виды обуславливает необходимость существования не только базового Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации", но и федеральных законов о видах службы и многих иных нормативных правовых актов, регулирующих особенности каждого из этих видов службы.

Одним из важнейших вопросов государственной службы является разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов в сфере правового регулирования государственно-служебных отношений. В соответствии со ст.71 Конституции Российской Федерации закон относит вопросы правового регулирования и организации федеральной государственной службы к ведению Российской Федерации. Поскольку военная и правоохранительная службы являются разновидностями федеральной государственной службы, правовое регулирование указанных видов службы - исключительная компетенция Российской Федерации, наряду с регулированием федеральной государственной гражданской службы.

В соответствии со ст.72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Вопросы регулирования государственной службы субъектов Российской Федерации находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом собственно организация государственной гражданской службы субъекта Федерации - это компетенция самого субъекта Российской Федерации.

Принятие нормативных правовых актов в сфере государственной службы как на федеральном, так и на региональном уровнях в соответствии с конституционными принципами разграничения компетенции должно обеспечивать единство системы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации, а также соответствующий принцип единства системы государственной службы, закрепленный федеральным законом.

Под принципами государственной службы следует понимать требования, которые:

1) обязательны для всех лиц и организаций, в той или иной степени имеющих отношение к государственной службе;

2) распространяются на все виды государственной службы и являются всеобщими в рамках государственной службы;

3) охватывают все организационные, правовые и другие стороны, из которых складывается содержание государственной службы.

Содержательное значение основных принципов построения и функционирования системы государственной службы Российской Федерации заключается в следующем.

1. Принцип федерализма - системообразующий принцип государственной службы, базирующийся на федеративном устройстве Российского государства. Несущими терминами его формулировки являются "единство системы" и "соблюдение конституционного разграничения".

2. Принцип законности юридически означает, что организация и функционирование государственной службы строятся на основе закона. Законность - основа нормальной жизнедеятельности цивилизованного общества; она есть всеобщее требование, обязательное для всех участников правовых отношений.

3. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия, обязательности их признания, соблюдения и защиты исходит из того конституционного положения, что "человек, его права и свободы являются высшей ценностью" (ст.2 Конституции Российской Федерации).

4. Принцип равного доступа граждан к государственной службе.

Конституция Российской Федерации устанавливает, что граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе. Запрещена всякая дискриминация при поступлении на государственную службу по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, что в качестве общего принципа предусмотрено ч.2 ст. 19 Конституции.

5. Принцип единства правовых и организационных основ государственной службы предполагает законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы.

6. Принцип взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы.

7. Принцип открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю, объективного информирования общества о деятельности государственных служащих.

8. Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих.

9. Принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц. Этот новый правовой принцип функционирования государственной службы имеет принципиальное значение для управления процессом деятельности государственных служащих.

Реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы. Федеральными законами могут быть предусмотрены также другие принципы построения и функционирования видов государственной службы, учитывающие их особенности.

## Глава 2 Перспективы развития и совершенствования системы государственной службы Российской Федерации

В начале XXI века был принят ряд важнейших правовых актов, на которых базируется современная государственная служба и в которых закреплены задачи ее реформирования. Прежде всего, мы имеем в виду Федеральный Закон от 27 июля 2003 г. № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации". Таким образом, институт сегодняшней государственной службы носит комплексный характер и включает в себя нормы различных отраслей права: конституционного, международного, административного, трудового, финансового и др.

В ст.5 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" содержится перечень нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере государственной гражданской службы.

Новейшее законодательство о государственной службе диктует единство системы, построенной на общих нормативных принципах и охватывающей, по существу, все виды публичной службы, будь это гражданская, правоохранительная, военная или муниципальная служба. Преимущества формирования централизованной иерархической модели сопровождаются трудностями, поскольку объединение в одну систему столь различных по содержанию видов деятельности, имеющих существенную специфику, в особенности правоохранительная и военная службы, неизбежно требует диверсификации управления этими блоками профессиональной активности людей.

Замысел формирования нового законодательства о государственной службе предполагает, что оно будет осуществляться поэтапно на основе первоочередных мероприятий, предусмотренных Концепцией реформирования государственной службы Российской Федерации и федеральными программами по реформированию государственной службы Российской Федерации и с учетом лучшего отечественного и зарубежного опыта. В итоге система государственной службы должна быть приведена в соответствие со сложившимися политическими социально-экономическими, культурно-историческими условиями и международно-правовой практикой.

Сегодня продолжается практическая реализация норм, заложенных в федеральных законах и иных нормативных правовых актах, принятых в рамках реформирования государственной службы в целях создания системы государственной службы Российской Федерации, включающей федеральную государственную гражданскую службу, государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации, военную службу, правоохранительную службу. Идет разработка моделей управления государственной службой.

Управление этими процессами и их координацию осуществляет Администрация Президента Российской Федерации и, в частности, образованное в ее структуре Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы.

Принятие законодательных актов, регулирующих организационно-правовые и финансовые вопросы государственной службы Российской Федерации в целом и отдельных ее видов, также является важным направлением реформы. Нормативно-правовая база реформирования государственной службы Российской Федерации включает в себя федеральные законы, указы и распоряжения Президента, постановления Правительства, распоряжения Администрации Президента, нормативные правовые акты, разрабатываемые в государственных органах.

Организацией деятельности государственных служащих в Российской Федерации занимаются десятки федеральных, окружных и региональных структур. Однако, несмотря на столь плотный и многочисленный ряд ответственных за государственную службу, организующих, регулирующих и контролирующих работу чиновников, на сегодня в Российской Федерации нет единого, целостного, эффективного и саморазвивающегося механизма организации государственной службы.

Большое количество нерешенных проблем, связанных с организацией государственной службы, напрямую влияющей на эффективность государственного управления, а оно, в свою очередь, на улучшение жизнедеятельности россиян, продолжают сказываться на работе руководящих структур Российской Федерации.

Государственная служба, если она умело организована, существует как гарантия того, что любой вопрос от стратегического до самого бытового в государственном аппарате будет рассмотрен в надлежащем порядке, в установленные сроки, в соответствии с действующими нормативными правовыми актами, рационально и исчерпывающе. А для этого нужны соответствующие процедуры, институциональный порядок рассмотрения дел, контрольные механизмы, четкая регламентация делопроизводства и многое другое, позволяющее утверждать, что государственная служба реализуется на базе современных информационно-правовых технологий.

Одна из важных проблем организации государственной службы - формирование и развитие кадрового корпуса государственной службы - это многомерный и сложный процесс, в котором проявляется диалектическая взаимосвязь статичного и динамичного. Помимо правовых, нормативно-процедурных аспектов это развитие предполагает обогащение многих социально-управленческих параметров, прежде всего таких, как рост профессионализма работников, изменение их социальных ценностей, нравственных установок, изменение возрастной, профессионально-квалификационной, гендерной структуры кадров и других количественных и качественных признаков.

Заслуживает внимания и такой концептуальный аспект проблемы, как рассмотрение государственной службы одновременно с точки зрения объекта и субъекта управления. Причем объем правосубъектности и управленческих полномочий у чиновников разных уровней неодинаков.

Для государственного управления нехарактерно наличие только одной парной категории "субъект - объект", субъектно-объектных отношений. В системе государственной службы человек, аппарат отдельного подразделения (департамента, управления) являются одновременно объектом для вышестоящего субъекта и субъектом для нижестоящих работников или сотрудников подведомственной сферы. В различных управленческих циклах и уровнях субъекты и объекты меняются местами. К тому же на один объект чаще воздействуют несколько взаимосвязанных субъектов управления. Поэтому в государственной службе, как иерархически регламентированной системе деятельности и управленческих отношений, необходимо четко определять объем, содержание функций и полномочий каждого субъекта, границы управляемых объектов, степень взаимозависимости и подконтрольности. Это и стало одним из главных в реформировании системы и структуры органов власти в ходе современной административной реформы. К тому же деятельность каждого лица, замещающего государственную должность, может быть направлена как на внутренний объект (подчиненные работники, подведомственные структуры и действия), так и на внешний объект (население, нижестоящие структуры власти, подведомственные государственные организации). Отсюда различен объем правомочий и ответственности каждого государственного служащего, государственного органа.

Перевод значительной части государственной службы на самоокупаемость - важная черта ее современной организации.

Здесь мы имеем значительный резерв для удешевления и сокращения аппарата. Экономическое приспособление государственной службы к условиям рынка предполагает и "отсечение" от нее с переводом на конкурсные и договорные коммерческие начала многочисленных обеспечивающих и технических служб и функций.

Прозрачность - еще один важнейший фактор организации деятельности государственной службы.

## Заключение

Итак, государственная служба выступает как профессиональная деятельность по подготовке, обеспечению процедур принятия и выполнению решений политических руководителей всех ветвей и уровней государственной власти. Практическая реализация сформулированного, принятого курса - прямая функция современного аппарата. К таким функциям ученые относят: а) сервисность; б) иерархичность; в) безличность; г) стабильность. Таким образом, административная власть - это деятельность государственного аппарата, отличающаяся от других видов управленческой деятельности единством четырех перечисленных особенностей. Значимость каждой из этих особенностей примерно одинакова, хотя на практике данного равновесия не всегда удается достигнуть.

Диссертант среди главных направлений, требующих оперативного вмешательства в процесс развития законодательства о государственной службе, которое, несомненно, скажется на перспективах совершенствования всего законотворческого состояния государственной службы, выделил следующие:

1. Формирование и законодательное закрепление единого механизма управления, адекватного современным потребностям и российской специфике.

2. Организационная нестабильность государственных структур.

3. Низкий уровень институциализации государственной службы, а отсюда - явно заниженная степень доверия к ней в обществе.

4. Слабая профессиональная подготовленность.

5. Разрыв в уровне оплаты труда работников государственного аппарата и работников, занятых в коммерческих структурах.

6. Значительная коррумпированность государственного аппарата, снижение престижа работы в государственных органах.

7. Приведение в соответствие законов о государственной службе субъектов Федерации с федеральным законодательством о государственной службе.

8. Недостатки в организационном обеспечении и техническом оснащении государственных органов.

Помощник Президента Российской Федерации В.П. Иванов, курирующий вопросы реформирования и развития государственной службы, отмечает, что за последние пять лет в сфере реализации вышеперечисленных задач проведена значительная работа по государственному строительству и укреплению федерализма. Он констатирует: "Мы хорошо помним историю пятилетней давности, когда законотворческие процессы, происходящие в регионах, шли подчас вразрез с законодательством на федеральном уровне. По сути, каждый второй нормативный правовой акт, принимаемый субъектом Российской Федерации, вступал в противоречие с федеральным законодательством, а иногда и с Основным законом - Конституцией Российской Федерации".

Предложения по совершенствованию государственной службы и развитию ее перспектив должны быть основаны на тех фундаментальных представлениях об объекте, который планируется развивать и совершенствовать.

Поэтому специалистами, курирующими вопросы реформирования государственной службы, предложены четыре исходных группы сценариев, по числу тех звеньев государственной службы, которые могут быть взяты за основные:

улучшение функционирования государственной службы - быстро или медленно реализуемые, с привлечением мягких или жестких правовых и административных средств;

законодательные инициативы и принятие новых законов. Реализация этих сценариев зависит от взаимоотношения законодательной и исполнительной власти и от соотношения политических сил в органах законодательной власти;

совершенствование материального обеспечения государственной службы, связанное как с бюджетным и законодательным процессами, так и с принятием мер исполнительной властью;

изменение кадровой политики государственной службы, усиление аналитического и профессионального содержания, создания и поддержки системы подготовки и переподготовки кадров.

Для решения этих проблем целесообразно создать при Президенте Российской Федерации специальный государственный орган по делам государственной службы. Таким органом могло бы стать Федеральное агентство по делам государственной службы при Президенте Российской Федерации. При условии уточнения его правового статуса и наделения соответствующими полномочиями данное агентство может осуществлять управление государственной службой на федеральном уровне, а также координировать ее развитие на региональном уровне. Образование подобного органа позволит главе государства сконцентрировать в одних руках управление государственной службой.

Создание в перспективе Федерального агентства государственной службы Российской Федерации позволит осуществить задачи по дальнейшему развитию и совершенствованию системы государственного управления, профессионализировать осуществление кадровой политики всех управленческих структур Российского государства.

## Литература

1. Замотринская М.С. Институт государственной службы: правовое регулирование в России и за рубежом // Вестник ПАГС им. Столыпина. - 2007. - № 4.
2. Шамрай М.С. Становление и развитие системы государственной службы. Право и экономика: Сборник научных трудов. - М., 2008. - Выпуск 1.
3. Шамрай М.С. Становление и развитие системы государственной службы // Юридические науки. - 2008. - № 2.
4. Шамрай М.С. Институциализация и легитимизация государственной службы // Государственная служба. - 2008. - № 3.
1. Кони А.Ф. Уголовный процесс: Нравственные начала. М., 2000. С. 11. [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: Федеральный закон № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 27 мая 2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 2063. [↑](#footnote-ref-2)
3. Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 289-299. [↑](#footnote-ref-3)