

отлично
29.05.18

№ 550

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(ФГБОУ ВО «КубГУ»)

Кафедра государственной политики и государственного управления

КУРСОВАЯ РАБОТА

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РФ

Работу выполнила Я.С. Киселева 29.05.2018г. (подпись, дата)

Факультет управления и психологии 2 курс 1 группа

Направление подготовки 38.03.04 – «Государственное и муниципальное управление», ОФО

Научный руководитель,

канд. полит. наук, доцент О.А. Бориско 29.05.18 (подпись, дата)

Нормоконтролер,

канд. полит. наук, доцент О.А. Бориско 29.05.18 (подпись, дата)

Краснодар 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1 Теоретико-методологические основы государственной службы в РФ	6
1.1 Понятие и принципы государственной службы.....	6
1.2 Система государственной службы.....	10
1.3 Правовой статус государственных служащих.....	15
2 Общие условия и система управления государственной службой.....	19
2.1 Поступление на государственную службу, ее прохождение и прекращение.....	19
2.2 Формирование кадрового состава государственной службы. Реестры государственных служащих.....	23
2.3 Практика и проблемы управления государственной службой.....	27
Заключение.....	31
Список использованных источников.....	34

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность выбранной темы не вызывает сомнений. Рассмотрение порядка прохождения государственной службы в настоящее время в Российской Федерации обусловлено широким перечнем проблем, которые возникают на современном этапе развития и формирования механизма государственной службы, ее должностей, видов, групп и категорий, а также самой системы государственной службы.

В первую очередь, данные проблемы связаны с корректировками и изменениями федерального законодательства о государственной службе и поправками, которые в него вносятся. А происходит всё это по той причине, что в России произошел резкий перепад, и прежний механизм советского управления, ранее действовавший административно-командный механизм были разрушены, а институты нового демократического управления государством, институт местного самоуправления, гражданско-правовые институты, институты правового и социального государства, системы их взаимодействия и функционирования еще находятся на стадии развития.

На сегодняшний день в РФ речь заходит о государственной службе как о принципиально новом явлении для общества. Следует сформировать государственную службу, которая соответствовала бы, с одной стороны, нормам демократического, правового, светского и социального государства с республиканской формой правления, а с другой – факторам и условиям свободного гражданского общества с рыночной системой экономики, разнообразием социальных групп и слоев, надежной защитой прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Объектом исследования данной работы является система государственной службы Российской Федерации.

Предмет исследования – это нормативно-правовые акты, которые направлены на регламентацию и структуризацию деятельности государственной службы.

Цель данной курсовой работы – комплексное исследование института государственной службы.

Для осуществления данной цели необходимо решить следующие задачи:

- а) раскрыть понятие и принципы государственной службы;
- б) рассмотреть систему государственной службы;
- в) рассмотреть правовой статус государственных служащих;
- г) исследовать порядок поступления, прохождения и прекращения государственной службы;
- д) изучить формирование кадрового состава государственной службы и реестры государственных служащих;
- е) рассмотреть практику и проблемы управления государственной службой.

Практическая значимость работы состоит в обеспечении поддержки основ конституционного строя и соблюдении Конституции Российской Федерации, практической реализации федерального законодательства и законов субъектов Российской Федерации. Конституционно-правовое регулирование определяет содержание последующего отраслевого правового воздействия на все сферы общественных отношений, все стороны социальной реальности, следовательно, исследование конституционно-правовых основ государственной службы позволит выделить магистральные направления и основные свойства системы правового обеспечения государственной службы.

Степень научной разработанности темы состоит в том, что проблеме правового регулирования государственной службы, её различным аспектам посвятили свои работы многие авторы: И.Н. Барциц, Д.Н. Бахрах, Г.В. Атаманчук, А.Г. Барабашев, Н.И. Глазунова, В.Д. Граждан, В.Г. Игнатов, Л.А. Чиканова, А.А. Гришковец, А.А. Демин, Ю.Н. Стариков и другие. Однако актуальность темы предполагает необходимость её дальнейшей разработки.

Структура работы состоит из введения, двух разделов, включающих в себя шесть подразделов, заключения и списка использованных источников.

Актуальность результатов исследования заключается в дальнейшем совершенствовании института государственной службы в России. Кроме того, теоретические и практические знания, полученные в процессе исследования, будут полезны в будущей профессиональной деятельности.

1 Теоретико-методологические основы государственной службы в РФ

1.1 Понятие и принципы государственной службы

В российском государстве за весь период его существования почти отсутствовало законодательство, которое было связано с государственной службой. Широко распространилось следующее понятие: служба в государстве выступает в качестве одной из форм человеческой деятельности в трудовой сфере, специфика которой обусловлен не только созданием при помощи физического труда ценностей материального характера либо в оказании тех, либо других услуг производственно-хозяйственного характера (к примеру, услуги по ремонту), а в осуществлении функций воспитательного, административного и социально-культурного характера [1].

В подобном широком понимании служба в государстве сводилась, в сущности, к работе в любых организациях государственного типа, то есть в органах государства, учреждениях (больницы, вузы, школы, культурные и просветительные учреждения) и на предприятиях государства. Следует отметить, что в таком понимании служба в государстве как бы противопоставляется иной базовой форме человеческой деятельности в трудовой сфере, то есть труду крестьян и рабочих.

В Федеральном законе от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации» [2] (далее ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации»), а именно статье 1 приводится следующее определение термина «государственная служба»: «Государственная служба Российской Федерации - профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

- а) Российской Федерации;
- б) федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (далее - федеральные государственные органы);

в) субъектов Российской Федерации;

г) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации (далее - государственные органы субъектов Российской Федерации);

д) лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (далее - лица, замещающие государственные должности Российской Федерации);

е) лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (далее - лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации).

Государственная служба в современный период времени осуществляется с учетом большого количества и специфики областей и отраслей государственной деятельности. В связи с этим к государственной службе принято относить военную службу, правоохранительную службу, службу в налоговых и таможенных органах и иные, то есть специализированные виды службы в государстве.

Принципы государственной службы – базовые, основополагающие установки, которые выражают объективные закономерности в механизме организации и функционирования службы в государстве, отличительные особенности, базовое содержание и тенденции развития этого института права.

Базовые принципы организации и функционирования механизма государственной службы установлены в статье 3 ФЗ «О системе государственной службы в РФ» [3]. Принципы государственной службы делятся на конституционные принципы, которые непосредственным образом закреплены в Конституции РФ, и организационно-функциональные принципы, которые установлены в законодательстве о государственной

службе. Например, к конституционным принципам службы в государстве следует отнести принцип законности, федерализма, приоритет прав и свобод человека и гражданина, равного доступа к службе в государстве [4]. Это одна из классификаций, но в литературе встречаются разные подходы к классификации принципов государственной службы.

Первый принцип в статье 3 ФЗ «О системе государственной службы в РФ» – это принцип федерализма, который устанавливает единство механизма службы в государстве и соблюдения конституционного деления предметов ведения и компетенции между федеральными органами государственной власти и органами субъектов РФ. Принцип федерализма предполагает, что служба в государстве – это комплекс должностей, которые создаются в единой системе органов государства.

Федерализм относительно к службе в государстве обладает некоторыми аспектами:

а) нормативный аспект – разграничений полномочий на конституционном и законодательном уровне в сфере государственной службы между РФ и субъектами РФ;

б) организационный аспект – соблюдение данного принципа во время построения службы в государстве, классификация государственной службы на федеральную государственную службу и государственную службу субъектов Российской Федерации;

в) функциональный аспект – независимость каждого уровня федеративной структуры во время решения кадровых и иных вопросов функционирования службы в государстве;

г) финансовый аспект – соблюдение данного принципа при обеспечении ресурсами государственной службы с помощью средств бюджета федерального либо регионального уровня.

Принцип законности предполагает необходимость соответствия Конституции Российской Федерации [5] и федеральному законодательству иных нормативно-правовых актов, в том числе в области государственной

службы. Все противоречия подлежат решению в пользу Конституции Российской Федерации и федерального законодательства.

Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина определяет их непосредственное действие, обязательность их соблюдения, признания и защиты. При осуществлении полномочий государственный служащий обязан строго следовать нормам, установленным правовыми актами, не нарушая прав и свобод человека и гражданина, делая всё необходимое для их реализации и защиты. Недопустимо проводить дискриминацию граждан со стороны служащих по половому, расовому, социальному, религиозному, языковому и национальному признаку.

Принцип равного доступа граждан к службе в государстве предполагает, что каждый гражданин Российской Федерации без неоправданных ограничений и дискриминации подлежит допущению на равных условиях к службе в государстве. Равный доступ граждан к службе в государстве подлежит осуществлению согласно квалификационным требованиям к должностям государственной службы.

Следующий принцип – принцип единства нормативных и организационных основ службы в государстве, который подразумевает закрепление на законодательном уровне единого подхода к организации службы в государстве.

Принцип взаимосвязи службы в государстве и муниципальной службы. Взаимосвязь данных двух разновидностей публичной службы подлежит обеспечению путем единства базовых квалификационных норм о должностях гражданской службы и соответствующим должностям муниципальной службы, единства обязательств и ограничений во время прохождения муниципальной и гражданской службы.

Принцип открытости службы в государстве и ее доступности контролю со стороны общества предполагает объективное информирование общества об осуществлении деятельности государственных служащих.

Такой принцип, как профессионализм и компетентность государственных служащих является основополагающим при функционировании государственной службы, ведь именно он предполагает наличие у служащего необходимой квалификации, компетенции, способности качественно выполнять функции и задачи, которые характерны для того или иного вида служебной деятельности. И кроме всего прочего государственный служащий должен иметь высокие моральные устои.

Принцип защиты служащих от незаконного вмешательства в их профессиональную деятельность по службе означает, что они имеют право на защиту от угроз, насилия и других неправомерных действий в связи с исполнением ими должностных обязанностей. Кроме того, государственные служащие обязаны исполнять поручения только соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий.

1.2 Система государственной службы

На данный момент вопросы прохождения гражданами Российской Федерации службы в государстве регулирует ФЗ «О системе государственной службы РФ», которым устанавливаются нормативные и организационные основы механизма государственной службы Российской Федерации, в т. ч. системы управления данной службой.

Государственная служба РФ – это служебная деятельность граждан РФ на профессиональной основе по обеспечению исполнения компетенции: РФ, органов государственной власти федерации, других федеральных органов государства, субъектов Российской Федерации, органов власти государства субъектов Российской Федерации, других органов государства субъектов Российской Федерации, а также лиц, которые замещают должности, определяемые Конституцией РФ, федеральным законодательством для непосредственного выполнения функций государственных органов федерации и лиц, которые замещают данные должности, определяемые

конституциями, законодательством субъектов Российской Федерации, уставами для непосредственного выполнения компетенции государственных органов субъектов Российской Федерации.

В настоящий период времени в Российской Федерации система государственной службы включает в себя следующие структурные элементы или виды:

- а) государственная гражданская служба;
- б) военная служба.
- в) государственная служба иных видов.

Помимо этого, изучая понятие государственной службы, необходимо сделать вывод о том, что государственная гражданская служба делится на государственную гражданскую службу на уровне федерации и государственную гражданскую службу на уровне субъектов РФ, а военная и правоохранительная служба выступают в качестве видов государственной службы федерации [6].

Государственная гражданская служба – это разновидность государственной службы, которая представляет собой служебную деятельность гражданина на профессиональной основе на должностях государственной гражданской службы, связанная с обеспечением исполнения функций государственных органов федерации, субъектов РФ, лиц, которые замещают государственные должности РФ, и лиц, которые замещают государственные должности на уровне субъектов Российской Федерации [7].

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.

В это же время, государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации – это служебная деятельность граждан на профессиональной основе на должностях государственной гражданской

службы Российской Федерации, а также функций органов государственной власти субъектов Российской Федерации и лиц, которые замещают государственные должности субъекта Российской Федерации.

Схематическое изображение системы государственной гражданской службы РФ в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» [8] (далее Федеральный закон № 79-ФЗ) представлено на рисунке 1.

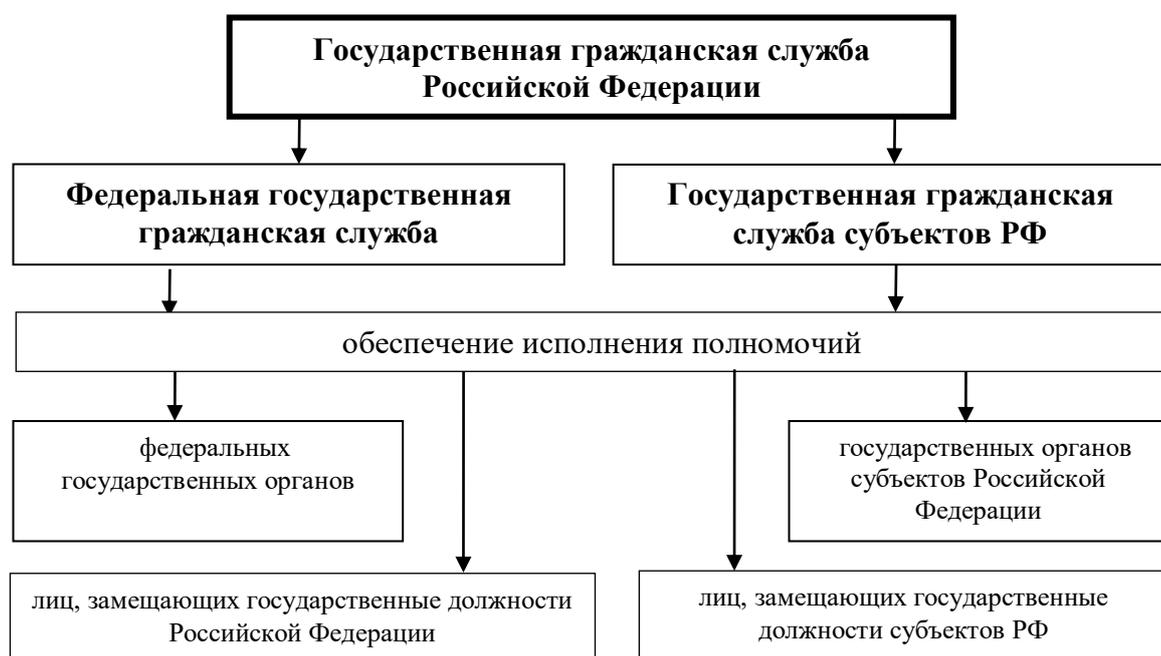


Рисунок 1 – Система государственной гражданской службы РФ [9]

Военная служба – это разновидность государственной службы федерации, которая представляет собой служебную деятельность граждан на профессиональной основе на воинских должностях в ВС РФ, иных войсках, специализированных органах и воинских формированиях, которые исполняют функции по обеспечению обороноспособности и государственной безопасности. Данной категории граждан присваиваются воинские звания, а их административно-правовое положение регламентируется в соответствии с ФЗ от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе в РФ» [10]. Прохождение военной службы гражданами РФ осуществляется на

основании призыва и по контракту, то есть в добровольном порядке; а иностранцами – по контракту на воинских должностях, которые подлежат замещению солдатами, сержантами, старшинами и матросами в ВС РФ, иных войсках, воинских соединениях и формированиях.

Что касается государственной службы иных видов, то в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» из перечня видов государственной службы была исключена правоохранительная служба как отдельный вид государственной службы. Было предусмотрено, что теперь система государственной службы вместо правоохранительной будет включать государственную службу иных видов. При этом в данном Федеральном законе отсутствуют как определение понятия «государственная служба иных видов», так и перечисление видов этой службы. Таким образом, государственная служба иных видов устанавливается федеральными законами, а должности госслужбы иных видов представляются должностями 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 и др. [11]

Действующим законодательством в процессе реформирования системы государственной службы заложены ее основы, являющиеся определяющими для построения эффективного аппарата государственного управления. В учебной литературе отмечается: «К числу важнейших правовых и организационных основ системы государственной службы Российской Федерации относятся понятия государственной службы и её видов, принципы её построения и функционирования, классификация должностей государственной службы и государственных служащих, квалификационные

требования к государственным служащим, а также правовое положение (статус) государственных служащих».

В ходе регулирования государственной гражданской службы РФ могут использоваться так же нормы международного права. Это соответствует Конституции Российской Федерации, согласно которой составной частью правовой системы Российской Федерации являются общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры [12]. Непосредственно с возможностью регулирования гражданской службы при использовании междугородних договоров связаны положения Федерального закона № 79-ФЗ, где указано, что в число источников законодательства о гражданской службе включаются ратифицированные Российской Федерацией международные договоры. Федеральным законодательством в качестве субъектов международных договоров определены иностранные государства и - международные организации [13].

Российская Федерация является участником многих международных договоров, регулирующих отношения, связанные с гражданской службой, таких, как Всеобщая Декларация прав человека, принятая 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН, Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый 16 декабря 1966 г. Генеральной Ассамблеей ООН и др. Участником многих международных договоров, включающих положения о регулировании гражданской службы является специализированное учреждение ООН – Международная организация труда (МОТ).

Российским законодательством придается приоритетное значение правилам международных договоров перед нормами внутреннего права. Например, Федеральным законом № 79-ФЗ определено (п. 2 ст. 5) [14], что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, то применяются правила международного договора. Из этого можно заключить, что международные договора имеют большое значение для

развития правового регулирования отношений в сфере государственной гражданской службы РФ.

1.3 Правовой статус государственных служащих

Государственный служащий выступает в качестве лица, который органично интегрирован в механизм отношений государственной службы, которая регулируется публичным правом, положениями административного, конституционного, трудового и других правовых отраслей. Данные отношения подлежат реализации от имени и по поручению государства, в интересах гражданина в частности и общества в целом, под народным и государственным контролем. Начальным пунктом характеристики правового положения государственного служащего РФ выступает статус гражданина РФ, который органическим образом включает в себя:

- а) конституционно-правовой статус гражданина РФ;
- б) правовой статус работника согласно положениям ТК РФ;
- в) административно-правовой статус.

Тем самым правовое положение государственного служащего представляется в качестве трехмерного пространства человека, гражданина и должностного лица, который реализует власть государства в качестве интереса общества, который оформлен правом.

Именно с наличием гражданства и на конституционном уровне закрепленного права одинакового доступа всех граждан к государственной службе закон связывает право человека принимать участие в политической жизни государства и управлении государственными и общественными делами в целом. Неграждане Российской Федерации, лица без гражданства, а также лица, обладающие двойным гражданством, не имеют права находиться на должностях государственной службы.

Второй по значимости отличительной особенностью правового положения государственного служащего выступает владение

государственным языком. Данным языком выступает русский язык. Существуют ученые, старающиеся на научном уровне обосновать справедливость данной позиции. Представляется, что подобная позиция требует более пристального изучения в правовой науке, хотя, по всей видимости, она продиктована, скорее всего, соображениями в политической сфере, нежели потребностями совершенствования механизма управления государством.

Важной по значимости характерной чертой, которая отражает правовое положение государственного служащего, выступает занимаемая им должность государства, устанавливающая роль и место работника в иерархии государственной службы, сущность, объем и возможности его участия в работе того либо другого органа государства [15].

В правовой литературе можно заметить довольно большой разброс определения терминов «государственная должность», что можно объяснить большим количеством факторов и определенными субъективными причинами: многообразие трактовок – это своего рода реакция на непрочность и неустойчивость существующего положения служащего государства, сформировавшаяся в самом механизме учреждения должностей службы в государстве, зависимости должностной системы аппарата органа государства от его руководителя [16].

К примеру, в субъектах РФ должности государственной службы определяются не государством в целом, а властями субъектов РФ по их личному усмотрению. Наблюдается отсутствие точной и строгой институциональности должностей государственной службы, отсутствие прочного порядка при кадровых назначениях на организационно-правовом уровне, что неизбежно влечет к подрыву уровня доверия к государственной службе.

Впервые в законодательстве о государственной службе установлено, что в качестве нанимателя федерального государственного служащего выступает государство, т.е. РФ, а нанимателем государственного

гражданского служащего субъекта РФ является соответствующий субъект РФ [17]. Четкое формирование второй стороны отношений государственной службы увеличивает прочность гарантий, установленных в отношении государственного служащего. В это же время определено, что правовой статус федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта РФ, в т.ч. ограничения, нормы поведения, обязательства, ответственность, а также процедура разрешения конфликта служебных интересов и споров устанавливаются соответственно федеральным законом о виде государственной службы. Данные узаконения обладают большим значением для увеличения престижа государственной службы и повышения ее кадрового состава. В процессе общественного и государственного развития формируются вполне конкретные правоотношения между людьми и органами публичной власти в качестве комплекса взаимных прав и обязанностей в области служебной деятельности в государстве. Невыполнение подобного рода прав и несоблюдение нормативно-определенных отношений в механизме власти государства исследовалось в качестве нарушения общественных и государственных интересов и влекло за собой ответственность социально-политического характера в разнообразных формах ее отражения: непосредственным образом в качестве политической ответственности, нравственной, правовой и социальной.

Как верно отмечает И.Н. Сенякин: «Своеобразие ответственности политического характера заключается в том, что она наступает не только за действия виновного характера, но и за приспособленчество, неумелость, опрометчивость, конъюнктурность в политических вопросах и др.» [18].

Ее сущность – негативная оценка проступка субъекта от определенного класса, общества либо группы в целом. Следует отметить, что речь необходимо вести о правящей верхушке, группе, и, в конечном счете, о народе в целом в качестве носителя независимости (суверенитета) и единственным властным источником в правовом государстве на

демократической основе с республиканской формой правления. Государственный гражданский служащий в этом случае является носителем ответственности, которая некоторым образом характеризует правоотношения субъектов и выступает в качестве регулирующей оценки и воздаяния на нарушение регламентированных норм, положений и критериев служебной деятельности. По этой причине ответственность выступает в качестве неотъемлемого элемента, определенного связующего фактора для всех звеньев правового и социально-политического статуса гражданского служащего [19].

Исследователями отмечается, что фактически сложившаяся разбросанность норм, регулирующих правовой статус государственных гражданских служащих, не способствует эффективному государственному управлению, поэтому для обеспечения полноценной реализации прав и добросовестного исполнения обязанностей гражданскими служащими необходимо принять федеральный закон, что может существенным образом повлиять на результативность государственного управления в Российской Федерации [20].

Подводя итог данной главе, можно прийти к выводу, что государственная служба Российской Федерации – профессиональная служебная деятельность граждан РФ по замещению должностей государственной службы. Законодательно определены три основных разновидности государственной службы – государственная гражданская служба, государственную службу иных видов и военная служба. Следует также отметить, что государственная гражданская служба делится на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ. Организация и функционирование службы должны осуществляться на основе ряда принципов, таких, как законность, федерализм, приоритет прав и свобод человека и гражданина, равный доступ к службе и некоторых других, перечисленных ранее.

2 Общие условия и система управления государственной службой

2.1 Поступление на государственную службу, ее прохождение и прекращение

В части 4 статьи 32 Конституции Российской Федерации установлен принцип равного доступа граждан Российской Федерации к государственной службе [21]. Правом поступить на государственную службу обладают граждане РФ не младше восемнадцати лет, которые владеют государственным языком, обладают профессиональным образованием и отвечают требованиям, определенным для государственных служащих.

Во время подбора кандидатов на должности государственной службы имеется такой критерий – профессиональная пригодность для исполнения должности, которая обуславливается определенными показателями уровня стажа, образования, возрастного ценза и др.

На государственную службу вправе поступить граждане Российской Федерации вне зависимости от пола, расы, национальности, которые имеют соответствующее образование. Законами и иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации определяются специальные требования для лиц, которые поступают на государственную службу в органы различных сфер (суд, прокуратура, полиция, здравоохранение и т.д.), касающиеся стажа работы, уровня здоровья, возрастного ценза, специального образования и других требований [22].

Существуют и некоторые ограничения, связанные с поступлением на службу. Например, перечень таких ограничений установлен для гражданских служащих в ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Гражданина РФ не могут принять на государственную службу в том случае, если:

а) он будет признан недееспособным или ограниченно дееспособным по решению суда, которое вступило в юридическую силу;

б) будет осужден к наказанию, которое исключает возможность исполнения должностных обязанностей по должности госслужбы, по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;

в) наличие утвержденного медицинским заключением заболевания, которое препятствует исполнению им обязанностей по службе;

г) отказа от прохождения процесса оформления допуска к информации, которая образует государственную и другую охраняемую законодательством тайну, если исполнение обязанностей по занимаемой должности государственной службы, на которую хочет претендовать гражданин, непосредственно связано с применением подобных сведений;

д) близкого родства либо свойства со служащими в государстве, если их служба непосредственно связана с подчинением и подконтрольностью друг другу (братья, сестры, сыновья, родители, сестры, супруги);

е) наличие гражданства зарубежного государства, за исключением тех случаев, когда это предусмотрено международным договором, выход из гражданства и ещё ряд некоторых ограничений.

На службу принимают путем определенного организационно-юридического способа замещения должности. На данный период времени были утверждены следующие четыре способа для замещения должностей на службе в государстве: назначение, конкурс, зачисление и выборы.

Зачисление по личной инициативе и заявлению кандидата на должность применяется для замещения внекатегорийных должностей вспомогательно-обслуживающего персонала, предусмотренных штатным расписанием в целях технического обеспечения деятельности государственных органов.

Назначение как способ замещения должностей охватывает многие высшие, главные, ведущие, старшие и некоторые младшие государственные должности.

Конкурс – это, по существу, замещение должности в порядке соревнования. Претенденты на занятие соответствующей должности сами заявляют о своем желании посостязаться, а конкурсная комиссия и администрация органа оценивают их документальные, профессиональные, личностные данные и на этой объективной основе отдают предпочтение одному из них с использованием различных методик оценки.

Выборы на должность – это также довольно распространенный способ. Лицо признается избранным после объявления результатов голосования в официальном порядке. Административный акт для утверждения в данном случае не требуется, трудовое соглашение подлежит заключению на основании результатов голосования [23].

Во время поступления на службу в государство, а также при ее прохождении недопустимо определение каких бы то ни было прямых либо косвенных ограничений, либо преимуществ с учетом расы, пола, языка, национальности, происхождения, должностного и имущественного статуса, места проживания, наличия либо отсутствия гражданства субъектов РФ, отношения к религии, принадлежности к общественным организациям, убеждений, сформированным в порядке, определенном Конституцией РФ и федеральным законодательством [24].

Во время поступления на госслужбу гражданин должен представить:

- а) подписанное лично заявление;
- б) документ, который удостоверяет личность;
- в) трудовую книжку;
- г) документы, которые подтверждают наличие профессионального образования;
- д) справку из органов ФНС РФ о представлении информации о имущественном статусе;
- е) медицинское заключение о состоянии здоровья;
- ж) иные документы, если это установлено федеральным законодательством.

При поступлении на государственную службу по контракту контракт может заключаться с гражданином на:

- а) определённый срок;
- б) неопределённый срок;
- в) срок обучения в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования и на определенный срок государственной службы после его окончания.

Прохождение государственной службы включает в себя назначение на должность, присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, аттестацию или квалификационный экзамен и некоторые другие обстоятельства.

Кроме того, следует отметить, что определяется предельный возраст пребывания на государственной службе (определяется федеральным законом о виде государственной службы). Например, установленный предельный возраст пребывания на гражданской службе – 65 лет (в некоторых случаях срок службы может быть продлён).

Что же касается оснований прекращения госслужбы, то они устанавливаются федеральными законами о видах государственной службы. В качестве оснований для прекращения государственной гражданской службы выступают:

- а) соглашение сторон служебного контракта;
- б) истечение срока действия срочного служебного контракта;
- в) расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего либо по инициативе представителя нанимателя;
- г) перевод гражданского служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган или на государственную службу иного вида;
- д) отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в связи с изменением существенных условий служебного контракта;
- е) обстоятельства, которые не зависят от воли сторон контракта;

- ж) выход гражданского служащего из гражданства РФ;
- з) несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств;
- и) нарушение запретов, которые связаны с гражданской службой и некоторые другие основания.

2.2 Формирование кадрового состава государственной службы. Реестры государственных служащих

В соответствии с п. 1 ст. 11 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» формирование кадрового состава обеспечивается созданием кадровых резервов, развитием профессиональных качеств служащих, оценкой результатов их деятельности путем проведения аттестации или квалификационного экзамена, ротацией, созданием возможностей для продвижения по службе, а также применением образовательных программ и использованием современных кадровых технологий [25].

Одной из отличительных особенностей прохождения государственной гражданской службы в России является то, что этот процесс регулируется не столько Законом № 79-ФЗ, сколько указами Президента РФ и (в ряде случаев) постановлениями Правительства РФ, а также другими подзаконными актами. Деление на этапы, приведенное ниже, с одной стороны, достаточно условно (так как прохождение государственной гражданской службы – все же единый, непрерывный, хотя и дискретный процесс), но в то же время позволяет лучше понять особенности данного процесса.

Поступление на государственную гражданскую службу. Институт отбора персонала на государственную гражданскую службу представляет собой систему мероприятий, обеспечивающих формирование такого состава государственных гражданских служащих, количественные и качественные

характеристики которого отвечали бы целям и задачам государственной гражданской службы.

Отбор персонала как кадровая технология – это идентификация, сопоставление, измерение, соотнесение наиболее общих требований, выдвигаемых государственным органом, организацией, сферой деятельности, с характеристиками персонала, конкретного человека. Отбор кадров (персонала) представляет собой отбор наиболее подходящих кандидатов из резерва, созданного в ходе набора (подбора). В департаментах управления персоналом передовых компаний признают правило: выбирать надо человека, имеющего наилучшую квалификацию для выполнения фактической работы на искомой должности, а не кандидата, который представляется наиболее подходящим для продвижения по службе (рисунок 2).



Рисунок 2 – Система отбора кадров на государственной службе [26]

Следует различать два вида отбора. *Первичный* – отбор при поступлении на государственную гражданскую службу. Пролонгированный,

многokrатно проводимый в период нахождения на государственной службе, – отбор на вакантные должности в процессе прохождения службы.

При первичном отборе человека на государственную гражданскую службу происходит идентификация его характеристик с требованиями, выдвигаемыми как государством, государственным органом, так и конкретной должностью, ее предметной областью. На этом этапе приоритетное значение имеют социально-профессиональные характеристики человека и формальные критерии отбора – уровень профессионального образования, стаж службы и опыт работы по специальности и др. В процессе первичного отбора персонала на государственную гражданскую службу, прежде всего, решаются задачи комплектования должностей, исходя из наиболее общих требований к человеку как носителю определенных социальных и профессиональных качеств. Поступление кандидата на гражданскую службу для замещения должности осуществляется по результатам конкурса, цель которого заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение вакантной должности гражданской службы.

Пролонгированный отбор проводится в процессе служебного продвижения и изменения должностного статуса служащего. Он осуществляется при внутриорганизационном должностном перемещении человека, ротации, формировании резерва кадров, сокращении штатов и в других случаях прохождения государственной гражданской службы, и о нем речь пойдет несколько ниже.

Конституционное право на равный доступ к государственной гражданской службе обеспечивает *конкурс на замещение должностей государственной гражданской службы*. Конкурс представляет собой мероприятие, заключающееся в оценке профессионального уровня кандидатов на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, их соответствия квалификационным требованиям к этой должности.

В соответствии с Законом № 79-ФЗ конкурс проводится на все должности, кроме следующих случаев:

а) при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)»;

б) при назначении на должности гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом РФ или Правительством РФ;

в) при заключении срочного служебного контракта;

г) при назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 28 и ч. 1, 2 и 3 ст. 31 Закона № 79-ФЗ (речь в данном случае идет о переводе при сокращении должности государственной гражданской службы или при неспособности государственного гражданского служащего замещать должность государственной гражданской службы по состоянию здоровья);

д) при назначении на должность гражданской службы гражданского служащего(гражданина), состоящего в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе.

Конкурс также может не проводиться при назначении на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, по перечню должностей, утверждаемому указом Президента РФ. Кроме того, по решению представителя нанимателя конкурс может не проводиться при назначении на должности гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей гражданской службы.

Реестр федеральных государственных служащих и реестры государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации составляют Сводный реестр государственных служащих Российской Федерации. Содержание и порядок ведения Реестра федеральных государственных служащих, а также перечень сведений, включаемых в

Сводный реестр государственных служащих Российской Федерации, устанавливается Президентом РФ. Содержание и порядок ведения реестров государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 15 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» сведения, внесенные в реестр федеральных государственных служащих в федеральном государственном органе и в реестры государственных служащих субъектов Российской Федерации в государственных органах субъектов Российской Федерации, в случаях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, относятся к сведениям, составляющим государственную тайну, а в иных случаях к сведениям конфиденциального характера.

2.3 Практика и проблемы управления государственной службой

Современный этап реформирования государственной службы в Российской Федерации имеет тесную связь с анализом практики организации и функционирования государственной службы зарубежных стран, а также освоения зарубежного опыта управления данной службой с точки зрения творческого подхода.

На современном этапе реформирования развитие государственной службы в РФ делится на нижеуказанные периоды.

Первый этап. В 1991–1995 гг. была предпринята попытка разрешения проблем государственной службы, которые были ориентированы на решение проблемы формирования профессиональной государственной службы. Те усилия, которые были предприняты, коснулись главным образом «среднего» уровня управленческой диффузии: было осуществлено формирование специализированного государственного органа по управлению

государственной службой (Роскадры России), который по структуре похож на органы управления государственной службой, созданные во многих странах. Формирование данного специализированного государственного органа было осуществлено в то время, когда в профессиональном управлении изначально отсутствовали нормы и ценности, а также ясное осознание того для чего необходимо проводить разработку регулирующих взаимоотношения данного специализированного государственного органа и иных государственных органов правил и процедур. Было выдвинуто предположение, что благодаря созданию Роскадров осуществиться решение таких трех задач объединенных общей взаимосвязью: наладиться работа, касающаяся обучения и повышения квалификации гражданских служащих; будет создана система управления гражданской службой; будет проведена аттестация гражданских служащих с целью установить их профессиональное соответствие новым задачам. Нужно сказать, что выдвинутые предположения были выполнены только частично, так как из данных трех задач была решена лишь первая. Создание Роскадров России поспособствовало тому, что произошло появление первых высших учебных заведений, в них началась проводиться подготовка студентов по новой специальности «Государственное и муниципальное управление», а также, кроме этого, были созданы (для этого была использована база бывшей системы Академии общественных наук при ЦК КПСС и ее филиалы) федеральная Академия государственной службы при Президенте Российской Федерации и система региональных Академий государственной службы. Выполнение двух остальных поставленных задач не было выполнено вследствие того, что аппарат оказал сопротивление попыткам проведения оценки его профессиональной пригодности, а также по причине того, что вопросы организационного подчинения Роскадров были неурегулированными и при этом неизвестно было каким органам должны подчиняться Роскадры – Администрации Президента Российской Федерации либо Правительству Российской Федерации [27].

Второй этап ознаменовался тем, что в 1997–1998 гг. в очередной раз была предпринята попытка осуществить реформирование государственной службы. Осуществлена и внедрена в жизнь она была группой президента Бориса Ельцина которой руководил российский юрист Михаил Краснов в рамках подготовки Концепции реформы государственного управления, направленной на формирование открытой государственной службы. Именно на данном этапе реформирования были представлены сформулированные принципы построения профессиональной государственной службы, основание создания которой базировалось на основе системы заслуг и достоинств и призванной на служение обществу (государственная служба для гражданского общества). Важное достижение второго этапа заключалось в том, что при принятии профессиональным сообществом, так и политическим руководством вышеуказанных принципов не ощущалось сопротивление.

Третий этап реформирования, который пришелся на осень 1999 г. – весну 2000 г. связанный с процессом подготовки идей для предвыборной программы кандидата в Президенты России В.В. Путина (Программа модернизации государственной службы была разработана Центром стратегических разработок, так называемым «Центром Г. Грефа») [28].

Рубеж XX-XXI вв. примечателен тем, что традиционная модель государственного управления начала претерпевать глубокий кризис, который произошел вследствие недоверия граждан к собственной власти и чиновникам. Параллельно с данным событием происходит упадок престижа государственной службы. Эти взаимосвязанные тенденции имеют несколько ключевых причин. В первую очередь нужно отметить, что частным сектором в условиях рыночной экономики обществу предлагаются услуги с более высоким уровнем качества, чем предоставляемые государственным обслуживанием.

Имеется в виду медицина, образование, обустройство городов, жилищное строительство. Сервис структуры государственного обслуживания

страдает от бюрократизма, лишней траты средств, устаревших технологий. Неэффективность соотношения механизма государства и государственного аппарата является особенно заметной на фоне частных компаний, отличающихся гибкостью управления, децентрализацией в управлении, небольшими по размеру иерархиями. В данной системе низшие эшелоны сотрудников берут максимальное участие в жизни корпорации. Традиционный стиль управления государственных структур является прямо противоположным: он отличается множественным наличием лишних правил, инструкций и процедур, которые делают работу государственных органов устаревшей.

Нужно сказать, что постепенно с течением времени во всем мире давление гражданского общества на государство становится все более ощутимым. Появление такой тенденции отмечается даже в странах с авторитарным стилем управления. Причиной таких перемен является все большая интеграция мира, информационная и цифровая революция. Именно на данном фоне общество требует большую прозрачность и открытость, которые так являются необходимыми государственному механизму и государственному аппарату.

Таким образом, можно сделать вывод по второй главе. Отбор персонала – это исторически обусловленная технология поиска граждан, наиболее пригодных для этого вида деятельности. Отбор граждан в сферу государственной службы имеет значительную нагрузку в практике становления эффективной отечественной системы государственного управления. Его содержание выработалось в процессе многовековой практики в работе с персоналом, основывается на нормативно правовых документах и составляют основные принципы функционирования кадровой технологии. В процессе отбора кадров на государственную службу решаются задачи формирования кадрового состава гражданской службы, укомплектования персонала органов государственной власти исходя из квалификационных требований и соответствующих критериев.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Значение теории и практики государственной службы, ее механизма для российского государства сложно переоценить. Общество и государство в целом переживают сложный, переходный этап в своем развитии; ликвидирован советский механизм государственного управления и власти, и пока построен только каркас либерально-демократического механизма. В связи с этим система службы в государстве, как и система управления государством в целом еще долго будет претерпевать существенные изменения. Несмотря на то, что проведенное исследование отчетливо показало, что современный механизм службы в государстве очень эффективен и органичен, но еще очень многое необходимо сделать, для того чтобы модель отечественной системы государственной службы пришла в идеальное состояние и смогла заработать в полную силу. Ведь подобная модель не может быть построена с оглядкой лишь на опыт прошлых лет либо только на образцы западных стран, потому как даже самые рациональные и научно обоснованные из них могут не сработать с требуемым эффектом в условиях современного Российского государства.

Государственная служба отличается от иных разновидностей службы собственным публичным характером и тем, что она подлежит регулированию по большей части нормами административного, а не трудового права. Институт службы в государстве охватывает нормативные основы ее структурной организации и отличительные особенности правового статуса государственных служащих. Юридический массив, который призван регулировать государственную службу в РФ, включает в себя Конституцию РФ, некоторые федеральные законы и большое количество федеральных актов подзаконного характера, в том числе акты субъектов РФ.

Введение принципиально новых механизмов в структуру управления службой в государстве встречает большое количество трудностей. Выработка эффективно действующего законодательства подразумевает под собой

затраты времени. По этой причине определенная доля нормативно-правовых актов подзаконного характера, которые регулируют службу в государстве, еще не издана. Именно поэтому в настоящее время еще рано говорить об успешном формировании нормативной базы института государственной службы. Это возможно лишь после издания и вступления в силу всех актов нормативно-правового характера, которые требуются для надлежащей практической реализации государственной службы. Роль службы в государстве, ее объемы и уровень в современном мире выросли и продолжают свой рост, что, соответственно, сопровождается существенным повышением контингента государственных служащих. Перспектива государственной службы подлежит реализации через стабильность служебных отношений; увеличением уровня квалификации, что неизбежно влечет за собой повышение зарплаты, повышения в категории, звании, предоставление социальных льгот за продолжительную службу и др.; продвижением по службе. В условиях верной организации работы аппарата управления карьера государственного служащего, в первую очередь, зависит от его квалификации, добросовестности, личных качеств и идейной зрелости. В данных условиях желание сделать карьеру так же нормально, как желание стать мастером спорта, музыкантом, доктором наук, художником, так как при этом гражданин стремится реализовать себя, работать лучше, увеличивать собственную квалификацию, то есть делать очень необходимую работу во благо общества. Общество прямо заинтересовано в том, чтобы государственные служащие работали лучше. Следовательно, их необходимо заинтересовать и в дальнейшем стимулировать повышение знаний, накопление опыта, проявление определенной инициативы, добросовестно исполнять обязанности, развивать чувство ответственности. В данных условиях подготовка новых кадров – это наиболее продолжительная и трудоемкая часть реформы: новый стиль деятельности на профессиональной основе, нормы этики, новые точки зрения на содержание профессии и способы исполнения обязанностей не проявляются моментально. Только

войдя в практическую деятельность, в применение права, преодолев давление со стороны ранее существовавших традиций, данные нормы станут основой для эффективной работы государственной службы в гражданском обществе.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. М.: РАГС, 2012. 536 с.
- 2 О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/ (дата обращения: 20.04.2018)
- 3 О системе государственной службы Российской Федерации. Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/ (дата обращения: 20.04.2018)
- 4 Государственная гражданская служба / ред. В.Г. Игнатова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИКЦ «Март»; Ростов н/Д: Издательский центр «Март», 2012. 528 с.
- 5 Конституция Российской Федерации. Гимн Российской Федерации. Герб Российской Федерации. М.: Изд-во «Омега-Л», 2017. 64 с.
- 6 О системе государственной службы Российской Федерации. Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/ (дата обращения: 5.05.2018)
- 7 Граждан В.Д. Государственная гражданская служба. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2011. 620 с.
- 8 О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2017 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/ (дата обращения: 7.05.2018)
- 9 Система государственной гражданской службы // Теоретические аспекты государственной службы. URL:

https://studwood.ru/683661/pravo/ponyatie_sistema_vidy_gosudarstvennoy_sluzhby_rossiyskoy_federatsii (дата обращения: 20.05.2018)

10 О воинской обязанности и военной службе: Федеральный закон от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 7.03.2018 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18260/ (дата обращения: 7.05.2018)

11 Разъяснения Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 6 июля 2016 г. «Разъяснение Комитета об исключении из системы государственной службы «правоохранительной службы» и включении в нее «государственной службы иных видов». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71336310/> (дата обращения: 8.05.2018)

12 Конституция Российской Федерации. Гимн Российской Федерации. Герб Российской Федерации. М.: Издательство «Омега-Л», 2017. 64 с.

13 О международных договорах Российской Федерации. Федеральный закон от 15.07.1995 г. № 101-ФЗ (ред. от 12.03.2014 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7258/ (дата обращения: 8.05.2018)

14 О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2017 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/ (дата обращения: 8.05.2018)

15 Граждан В. Д. Государственная гражданская служба. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2011. 620 с.

16 Игнатов В.Г. Государственная и муниципальная служба России: история и современность. 5-е изд., перераб. и доп. Ростов н/Д.: Издательский центр «МарТ»; Феникс, 2010. 400 с.

17 О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016 г.). URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/ (дата обращения: 19.05.2018)

18 Синякин И.Н. Комплексное исследование правовой политики // Российское правосудие. 2012. № 4. С. 107–108.

19 Административное право Российской Федерации / Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров / ред. Л.Л. Попова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2011. 447 с.

20 Ларькина А.П. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих / А.П. Ларькина, Л.Н. Свешникова // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 3. С. 235–236.

21 Конституция Российской Федерации. Гимн Российской Федерации. Герб Российской Федерации. М.: Изд-во «Омега-Л», 2017. 64 с.

22 Барциц И.Н. О концептуальных направлениях развития системы государственной службы Российской Федерации // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 43–44.

23 Волкова В.В. Государственная служба / В.В. Волкова, А.А. Сапфинова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 207 с.

24 Чиканова Л.А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2010. № 4. С. 29–30.

25 О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/ (дата обращения: 19.05.2018)

26 Система отбора кадров на государственной службе // Методический инструментальный по планированию найма и организации отбора кадров для замещения должностей государственной гражданской службы. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420322451> (дата обращения: 20.05.2018)

27 Барабашев А.Г. Реформа государственной службы Российской Федерации в сравнительной перспективе / А.Г. Барабашев, Дж. Страуссман //

Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2005. № 3. С. 24–31.

28 Барабашев А.Г. Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000– 2010). М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. 64 с.