

№ 333

*Зам. пр.
30.05.17*

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

ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ:
ПРОБЛЕМЫ, ВИДЫ, ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ

Работу выполнила *Бурдик* 30.05.17 Е.А. Бурдик
(подпись, дата)

Факультет управления и психологии 2 курс 1 группа

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

Научный руководитель,

д-р полит. наук, профессор *Чикарина* 30.05.17 Л.Я. Чикарина
(подпись, дата)

Нормоконтролер,

д-р полит. наук, профессор *Чикарина* 30.05.17 Л.Я. Чикарина
(подпись, дата)

Краснодар 2017

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

**«ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ:
ПРОБЛЕМЫ, ВИДЫ, ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ»**

Работу выполнила _____ Е.А.Бурдик
(подпись, дата)

Факультет _____ управления и психологии 2 курс

Направление 38.03.04.62 «Государственное и муниципальное управление»

Научный руководитель
доктор полит. наук, доц. _____ Л.Я.Чикарина
(подпись, дата)

Нормоконтролер,
доктор полит. наук, доц. _____ Л.Я. Чикарина
(подпись, дата)

Краснодар 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1. Общая характеристика государственной службы в современной России	7
1.1 Понятие и виды государственной службы Российской Федерации	7
1.2 Принципы государственной службы Российской Федерации	18
2. Анализ деятельности органов государственной службы Российской Федерации.....	29
2.1 Современные проблемы организации государственной службы Российской Федерации и пути их решения.....	29
2.2 Оценка эффективности деятельности государственных служащих Российской Федерации.....	39
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	44
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	47

ВВЕДЕНИЕ

Одним из важнейших институтов государственного управления является государственная служба. В любом современном обществе, имеющем государственно-организованную форму, неизбежно возникает необходимость создания, поддержания и постоянного развития института государственной службы.

По своему характеру государственная служба относится к особому виду общественно-полезной деятельности человека – управленческому труду и связана с реализацией таких функций управления как планирование, организация и контроль. Иными словами государственная служба призвана обеспечить организацию жизнедеятельности общества, его социальных и экономических процессов, а также призвана обеспечить решение государственных задач в сфере публичного управления. Это в свою очередь ставит задачу совершенствования института государственной службы, поскольку от него, в конечном счете, зависят возможности государства адекватно реагировать на изменяющуюся социально-экономическую ситуацию и обеспечивать эффективность государственного управления в целом.

Для России проблема становления и развития института государственной службы имеет особое значение. Сложившаяся как часть института государственного управления страной, государственная служба претерпела в последние годы многочисленные изменения, связанные как с изменяющимся характером государственного управления, так и с попытками адаптировать государственное управление к потребностям общества и рыночной экономики. Именно развитие общества и экономики сегодня видятся реформаторами в качестве основных факторов развития всего

института государственного управления (административная реформа) и его важнейшей составляющей (реформа государственной службы).

Сложность, неоднозначность, а также высокий уровень социальных и экономических последствий этой реформы требуют своего исследования и изучения.

Вопросы развития государственной службы неоднократно становились предметом исследования ученых. Организационные и правовые основы государственной службы, проблемы определения правового статуса служащего, механизмы поступления, прохождения и прекращения государственной службы, а также другие вопросы рассматриваются в работах А.В. Атаманчука, А.Б. Агапова, В.Д. Граждана, С.П. Матвеев, и многих других исследователей.

Теоретические и методические вопросы организации института государственной службы рассматриваются в работах таких исследователей как В.М. Манохина, О.В. Малахова, Н.О. Гарбузовой, Н.В. Галицкой и др.

Исторические аспекты развития института государственной службы в России рассматриваются Е.Г. Бабелюк, А.В. Коновалов, Ю.Н. Стариков и др.

Целью курсовой работы является изучение организационно-правовых основ государственной службы в Российской Федерации, включая оценку современного состояния, а также выявление проблем функционирования государственной службы и определение возможных путей их решения

Для достижения этой цели необходимо решить следующие задачи:

- определить и уточнить понятие «государственная служба», а также определить виды государственной службы и установить связи между ними;
- рассмотреть правовые и организационные принципы построения государственной службы, как самостоятельного института;

- провести анализ современных проблем организации и функционирования государственной службы и определить направления их решения;

- рассмотреть основные проблемы оценки эффективности деятельности государственных служащих, включая определение подходов к проведению такой оценки и методов такой оценки, как предусмотренных законодательством, так и предлагаемых теорией.

Объектом исследования является институт государственной службы в Российской Федерации

Предметом исследования являются организационно-правовые, социально-политические отношения, возникающие при формировании и функционировании государственной службы.

Теоретико-методическая основа исследования. Теоретической и методической базой исследования являются труды ведущих отечественных исследователей, посвященные проблемам формирования и развития государственной службы в Российской Федерации.

Эмпирическую базу курсовой работы составили законодательные и нормативные акты Российской Федерации и Краснодарского края, а также отраслевых ведомств в сфере организации государственной службы и её отдельных видов.

Основными нормативными актами стали: Конституция Российской Федерации, Федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О Прокуратуре Российской Федерации», «О полиции», Трудовой кодекс Российской Федерации, Закон Краснодарского края «О государственной гражданской службе Краснодарского края» и другие нормативные акты федерального и регионального уровней.

Структура курсовой работы. Работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников.

В введении определяется актуальность выбранной темы исследования, определение его целей и задач, объекта и предмета исследования

В первой главе «Общая характеристика государственной службы в современной России» раскрываются общие методические подходы к определению содержания деятельности государственных служащих, дается современное правовое определение государственной службы, её видов, их связи между собой, раскрываются принципы организации службы.

Во второй главе «Анализ деятельности органов государственной службы Российской Федерации» раскрываются основные проблемы современного института государственной службы: изменения в системе государственной службы, правового обеспечения, кадрового состава, проблемы коррупции. Также рассматривается вопрос оценки эффективности деятельности государственных служащих.

В заключении приводятся основные выводы и результаты исследования.

1. Общая характеристика государственной службы в современной России

1.1 Понятие и виды государственной службы Российской Федерации

Для того чтобы определить и понять содержание государственной службы нужно, прежде всего, отделить её от других видов общественно-полезной деятельности человека. Как отмечает В.М. Манохин, весь спектр общественно-полезной деятельности человека может быть разложен на следующие сферы:

- производство товаров и предоставление услуг;
- создание нематериальных благ;
- социально-культурная деятельность;
- государственная (публичная) служба [5].

Для каждого направления действуют свои критерии выделения, например, для производства материальных товаров и предоставления услуг критерием их выделения является наличие физически воплощенных результатов труда, материальных объектов, факта производства услуг. То же самое характерно и для сферы нематериального производства. Результатом труда человека здесь является производство духовных ценностей, например, в виде постановки спектакля, написания книги, съемок фильма и т.д.

С этой позиции и государственная служба имеет свои особые критерии выделения [5].

В учебниках по административному праву [1, 9] государственная служба обычно определяется как самостоятельный вид трудовой деятельности человека, которую он осуществляет на постоянной основе в органах государственной власти в целях выполнения функций государства. Таким образом, в основу подхода выделения государственной службы как

самостоятельного вида профессиональной деятельности человека ложится критерий связи его трудовой деятельности с реализацией государственного управления.

Как подчеркивает В.М. Манохин, понятие, основные черты, задачи и функции государственной службы можно определить лишь раскрывая взаимосвязи и взаимозависимость государственной службы с задачами, функциями, формами деятельности государства. Иными словами, при осуществлении своей деятельности государственные служащие вступают в особые трудовые отношения, содержание которых зависят от вида службы и от организации, в которой несет службу работник [5].

Аналогичной точки зрения придерживаются и два других исследователя проблем государственной службы – Ю.Н. Старилов [24] и Н.М. Казанцев [8]. В частности, Ю.Н. Старилов отмечает, что хотя в определенном смысле государственная служба – это есть процесс труда – но, все-таки, это труд особенный, связанный с реализацией властных полномочий органов власти. В доказательство своей позиции они приводят развернутую систему критериев оценки труда госслужащих – таблица 1 [8].

Таблица 1 – Критерии выделения труда государственных служащих

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

Таким образом, государственной службой является не вся работа, выполняемая в органах государственной власти. Эта деятельность имеет свои отличия по содержанию и по форме. Во-первых, она не связана с созданием материальных благ и лежит преимущественно в сфере руководства, управления, контроля, надзора, учета. В этом случае люди, занятые на государственной службе создают особый тип духовных ценностей и услуг, реализуя их через функцию государственных органов. Во-вторых, эта деятельность определяется сферой компетенции органа власти и непосредственно связана с реализацией его функций.

Подобный подход к определению государственной службы, а также выделению её отдельных видов содержится и в современном законодательстве.

Так, в Федеральном законе № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» в статье 1 дается «базовое» общее определение государственной службы как профессиональной служебной деятельности граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий органов государственной власти и должностных лиц (статья 1) [18].

В этом определении как раз отражена неразрывная связь профессиональной деятельности государственных служащих с исполнением властных полномочий органов государственного управления, являющимся основным критерием отнесения должностей к категории «государственных». Иными словами, другие работники органов власти: водители, техперсонал, охрана и т.п. хотя и работают в органе власти, получая заработную плату из бюджета, государственными служащими не могут считаться, поскольку их работа (обслуживающая деятельность) не связана с реализацией властных полномочий органа власти [2].

Рассматривая виды государственной службы, современное законодательство исходит из двух аспектов организации государственной службы:

- конституционно-федеративные особенности организации нашего государства;
- функциональные особенности государственных органов власти [2].

Так, статья 71 Конституции Российской Федерации, провозглашая принцип федерализма, делит всю государственную службу Российской Федерации на два уровня: федеральный и региональный. Статьей 71 Конституции России определяется разделение государственной службы на федеральную государственную службу (п. «т» ст. 71 Конституции Российской Федерации) и государственную службу субъектов Российской Федерации (п. «к» ст. 71 Конституции Российской Федерации) [10].

Функционально-видовые особенности государственной службы раскрываются и в Федеральном законе № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». Закон в п. 1 статьи 2 дает видовое разделение государственной службы:

- государственная гражданская служба;
- военная служба;
- государственная служба иных видов [18].

Раскрывая конституционно установленное требование по отражению конституционно-федеративных особенностей государственной службы – пункты «т» и «к» ст. 71 Конституции Российской Федерации, Федеральный закон № 58-ФЗ в п. 2 статьи 2 повторяет конституционное требование, разделяя государственную гражданскую службу на федеральную и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации. Так,

федеральная государственная служба определяется как - профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации [18].

Государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации - профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий субъекта Российской Федерации, а также полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации и лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации [18].

Базовым закон, рассматривающим этот вид службы, является Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ практически повторяет формулировки 58-ФЗ при определении государственной службы, так статья 3 дает следующие определения государственной гражданской службы:

Государственная гражданская служба Российской Федерации - это вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (статья 3 79-ФЗ) [15].

Таким образом, определение видов и закрепление регулирующих полномочий перераспределено между двумя уровнями нормотворчества:

- федеральным - регулирование федеральной государственной гражданской службы;
- региональным - совместное регулирование с федеральным уровнем государственной гражданской службы субъектов РФ (пункт 4 статьи 2 58-ФЗ) [18].

По своей сути государственная гражданская служба - это самостоятельный социальный и правовой институт, который реализуется через деятельность работников государственных органов, обеспечивающих тем самым не только их нормальное функционирование, но и существование самого государства [1].

Эффективная служба является важнейшим фактором сохранения государства, реализации его целей и задач, эффективного развития всего общества. Она призвана решать задачи в сфере законодательного процесса, создания необходимых условий для реализации каждым человеком своих конституционных и социальных прав, свобод и интересов. Таким образом, государственная служба – это крайне важный элемент всей системы государственного управления [1].

Если говорить о военной службе, то Федеральный закон «О системе государственной службы РФ», дает следующее определение: « Военная служба – это вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях или не на воинских должностях в случаях и на условиях, предусмотренных федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных)

формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания» (статья 6 58-ФЗ) [18].

В целом военная служба рассматривается современным законодательством как вид федеральной государственной службы, организованной в учреждениях Вооруженных Сил РФ, пограничных войсках, внутренних войсках, войсках ФСБ, войсках ФАПСИ, железнодорожных войсках, войска гражданской обороны МЧС.

Однако военная служба имеет ряд серьезных отличий от государственной гражданской службы. Прежде всего, здесь действуют иные условия исчисления «стажа» - выслуги лет, которые могут меняться в зависимости от уровня физической опасности несения службы, угрозы здоровья, необходимости применения оружия уровня нагрузок. Эти требования выражаются в особенностях и особых условиях поступления на военную службу ее прохождения и окончания. Этот вид службы сильно отличается от государственной гражданской службы.

Говоря о государственной службе иных видов Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» относит вопросы их установления и организации к ведению специальных федеральных законов (п.3 ст. 2 58-ФЗ) [18].

Сегодня такими законами являются: «О службе в таможенных органах Российской Федерации» № 114-ФЗ [19], «О полиции» № 3-ФЗ [17], «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел РФ» № 205-ФЗ [21], «О статусе судей в РФ» № 3132-1 [20] и др.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» 58-ФЗ не только дает ряд базовых определений по основным видам государственной службы, но и устанавливает их систему – рисунок 1.

Кроме того, в соответствии с выделением видов государственной службы Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ устанавливает и механизм соотнесения должностей государственной службы. Так статья 8 ФЗ № 58 говорит о том, что должности, структура должностей, учреждаются законами и НПА соответствующего уровня: для федеральной государственной службы это федеральные законы и федеральные НПА, а для государственной службы субъектов РФ это региональные законы и принимаемые в регионе НПА [18].

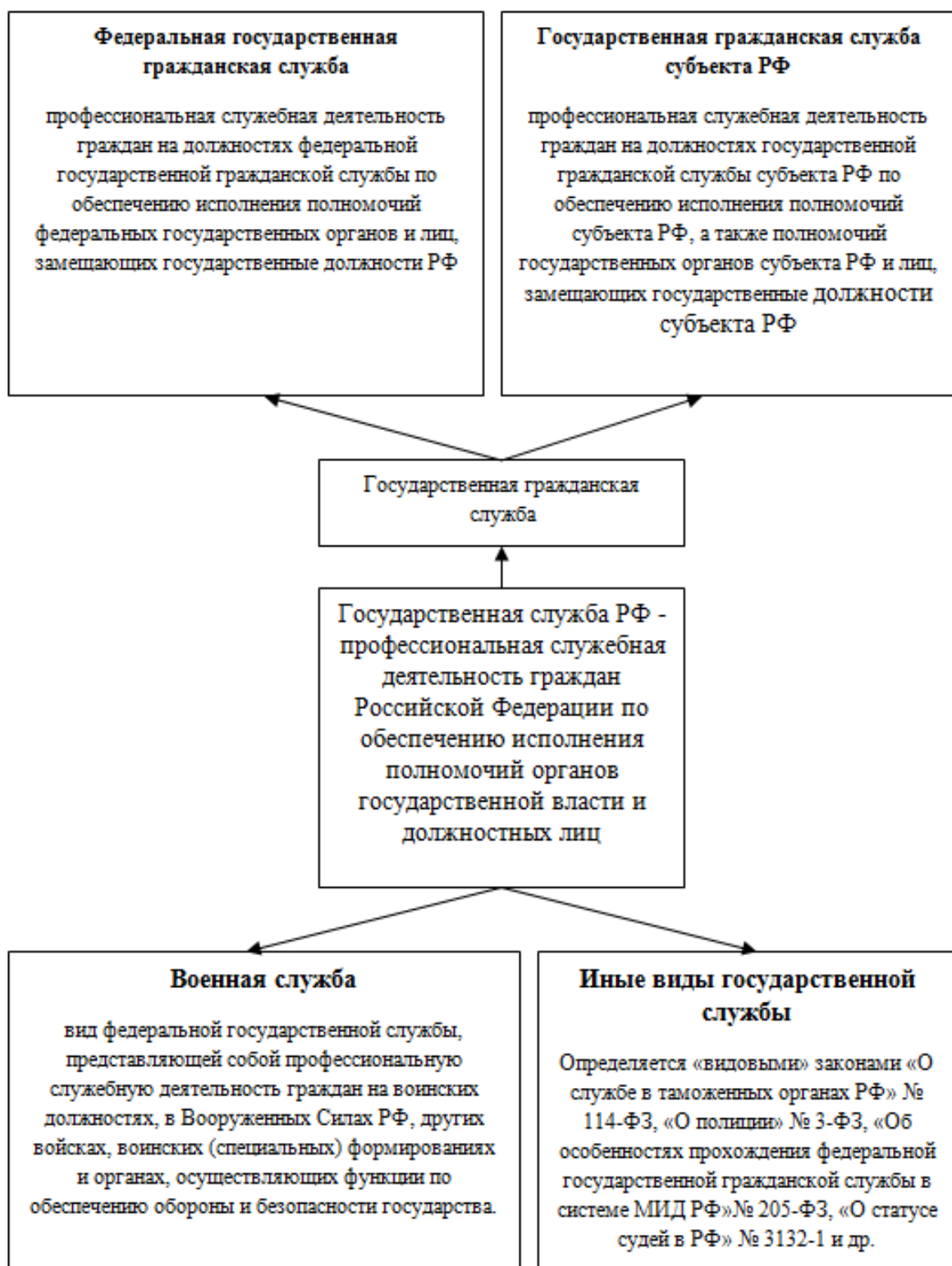


Рисунок 1 – Система государственной службы Российской Федерации
 (на основе ст-ст. 4-6 Федерального закона № 58-ФЗ)

При этом сводный перечень государственных должностей Российской Федерации утвержден Указом Президента РФ № 32 [16], определяющего общие требования и наименования должностей государственной службы в РФ.

Вместе с тем п. 2 статьи 8 58-ФЗ устанавливает градацию должностей, подразделяя должности государственной службы на:

- должности федеральной государственной гражданской службы;
- должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации;
- воинские должности;
- должности федеральной государственной службы иных видов [18].

Стремясь урегулировать вопрос преемственности и сопоставимости службы, Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ говорит в статье 13 о структуре классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий, которые присваиваются служащим и сохраняются с ними при перемещении с одного вида службы на другой. Для этого пункт 2 статьи 13 58-ФЗ устанавливает общие для всех видов службы условия присвоения, сохранения классных чинов и других званий. В частности устанавливаются требования к последовательности и очередности присвоения званий и чинов, сохранения и лишения таких чинов и т.п. [18].

Практическое значение установления систем чинов и званий заключается в том, что это является механизмом обеспечения преемственности при перемещении с одного вида службы на другой, например с федеральной на службу в субъектах РФ, когда «перенос заслуг»

осуществляется через обязательный учет старых званий и чинов в присваиваемом служащему звании или чину на новом месте (п. 3 статьи 13).

Аналогично рассматривается в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ и вопрос переноса стажа госслужащего. Этому вопросу посвящена 14 статья. В частности пункт 2 статьи 14 прямо устанавливает требование засчитывать стаж служащего, приобретенный им на предыдущей службе (федеральной и региональной государственной, военной, а также муниципальной) в общий стаж служащего [18].

Таким образом, через механизм переноса и учета чинов и званий, а также стажа государственной службы реализуется механизм обеспечения комплексности видов службы, их сопоставимости и в целом целостности института государственной службы Российской Федерации.

1.2 Принципы государственной службы Российской Федерации

Вопрос о принципах государственной службы является важнейшим вопросом построения всего института государственной службы. Само понятие «принцип» указывает на основополагающие, сущностные черты и характеристики, определяющие содержание государственной службы и имеющие юридическое закрепление в структуре самого института государственной службы. Принципы государственной службы, это своего рода внутренние правила по которым организуется работа этого института.

Действующее законодательство по-разному подходит к определению принципов построения государственной службы. Так, основные принципы, базовые, распространяющиеся на все виды государственной службы

содержаться в пункте 1 статьи 3 58-ФЗ [18]. В частности к этим «основным» принципам государственной службы относятся:

- федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов;

- законность;

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

- равный доступ граждан к государственной службе;

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

- взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;

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

- профессионализм и компетентность государственных служащих;

- защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц [18].

В тоже время пункт 2 статьи 3 58-ФЗ говорит о том что, для отдельных видов государственной службы могут устанавливаться в процессе разработки

и реализации законодательства о видах государственной службы дополнительные принципы, призванные отразить особенности прохождения того или иного вида службы [18].

Например, статья 4 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ устанавливает следующие принципы государственной гражданской службы в Российской Федерации [15]:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации;
- 3) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;
- 4) профессионализм и компетентность гражданских служащих;
- 5) стабильность гражданской службы;
- 6) доступность информации о гражданской службе;
- 7) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 8) защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность [15].

Как видно, большинство из принципов государственной гражданской службы основано на общих принципах построения государственной службы России, установленных 58-ФЗ. Имеющиеся отличия призваны обеспечить акцент на публичном, общественно-значимом характере государственной гражданской службы. Аналогичные различия устанавливаются и для других видов государственной службы, получая закрепление в соответствующих нормативных документах: Федеральный закон № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» [19], Федеральный закон «О полиции» № 3-ФЗ [17], Федеральный закон № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел РФ» [21], Федеральный закон «О статусе судей в РФ» № 3132-1 [20] и др.

Рассмотрим основополагающие принципы построения государственной службы в Российской Федерации.

Принцип федерализма. Данный принцип исходит из задач разграничения компетенции и предметов ведения между двумя уровнями управления: федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ и корреспондирует с требованиями статьи 71 Конституции РФ по разграничению уровней управления между федерацией и субъектами РФ. Однако применительно к проблеме государственной службы принцип федерализма имеет несколько своих аспектов [9].

Прежде всего, это правовой аспект, выражающийся в разграничении законодательства в части регулирования федеральной государственной службы и службы субъектов РФ. Сегодня этот вопрос урегулирован через развитие федерального законодательства в части регулирования государственной службы и регионального, основанного на местном нормотворчестве.

Организационный аспект, выражающийся в построении сразу двух уровней государственной службы: федерального и регионального, с построением самостоятельной системы федеральной государственной службы и самостоятельной системы государственной службы субъектов РФ (реестры, регламенты и т.д.).

Функциональный аспект, заключающийся в обеспечении самостоятельности каждого уровня управления при организации кадровой работы и обеспечения работы служащих.

Финансовый аспект, заключается в соблюдении принципа федерализации при организации финансирования и обеспечения государственной службы на каждом уровне управления: федеральном и региональном [9].

Вместе с тем принцип федерализма означает и принцип единства и единообразия государственной службы, через построение единых правил организации службы на федеральном уровне и уровне регионов.

Принцип законности. Данный принцип означает верховенство закона в процессе формирования и развития института государственной службы. Это, прежде всего верховенство Конституции, Федеральных законов и регионального нормотворчества над иными нормативными актами, должностными инструкциями, ведомственными правовыми актами при исполнении госслужащими их должностных обязанностей [9].

Этот принцип имеет две задачи. Во-первых, это обеспечение подзаконности и преемственности законодательства о государственной службе, способного обеспечить комплексное правовое развитие этого института. Во-вторых, принцип законности означает ориентацию процесса разработки и реализации законодательства о государственной службе на защиту и сохранение прав и свобод самих служащих, их превалирование в

процессе разработки специального законодательства. Можно примерно обозначить направления реализации такого принципа на практике:

- госслужащий должен добиваться от граждан и организаций выполнения требований закона;
- госслужащим сам должен соблюдать закон;
- права госслужащего должны быть защищены [1].

То есть на практике служащий должен работать в рамках закона, в рамках установленных законом компетенций, осуществлять свои обязанности в рамках, разрешенных ему законом.

Г.В. Атаманчук также отмечает, что в принцип законности относится принцип «верности» госслужащего государству, его интересам, а также принцип доверия со стороны государства и граждан служащему [2]. Однако этот принцип ближе к установленному законом принципу профессионализма.

Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина. Конституция Российской Федерации провозглашает права и свободы человека главной ценностью. В этой связи реализация принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина заключается, прежде всего, в признании и гарантии со стороны служащих соблюдения прав и законных интересов граждан, их всесторонней поддержке и защите [9].

По мнению Ю.М. Козловой, принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина также заключается в создании служащими условий, при которых права человека и гражданина будут определять содержание самих законов. Таким образом, соблюдение прав и свобод граждан это не только слепое следование букве закона, но и сознательные усилия служащих по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики с целью улучшения положения граждан [9].

Принцип равного доступа граждан к государственной службе. Часть 4 статьи 32 Конституции Российской Федерации определяет государственную службу как важнейший институт непосредственного участия населения в управлении государством [10]. Соответственно принцип обеспечения равного доступа граждан к государственной службе реализуется через создание организационных и правовых условий для замещения гражданами страны любых государственных должностей [7].

Вместе с тем с учетом требования другого принципа системы государственной службы – принципа профессионализма службы – замещение государственных должностей должно происходить с учетом имеющихся у гражданина способностей и профессионального уровня. Для этого реализуется комплекс нормативно закрепляемых квалификационных требований, отражающих условия замещения той или иной должности. Однако в рамках этих требований должен быть обеспечен свободный и равный доступ служащих к замещению этих должностей [7].

По общему требованию законодательства служащим может стать любой гражданин Российской Федерации, достигший 18 лет, владеющий государственным языком и имеющий образование соответствующее профессиональным требованиям для замещения должности государственной службы [18].

Так, для отдельных видов государственной службы могут вводиться особые ограничения, например, для занятия должностей в прокуратуре РФ, претенденты должны обладать юридическим образованием, а для занятия некоторых воинских должностей выслугой лет и опытом участия в боевых действиях. Также могут вводиться конкурсные и иные вступительные процедуры, а также устанавливаются ограничения по возрасту пребывания на службе, однако в последнее время они пересматриваются в сторону увеличения [3].

Однако эти ограничения не направлены на ограждение службы от замещения гражданами, а преследуют цели поддержания высокого качества государственной службы и в соответствии с Конвенцией МОТ № 111 не являются и не могут быть рассмотрены как форма дискриминации [3].

Принцип единства правовых и организационных основ государственной службы. Согласно этому принципу в законодательстве должны устанавливаться общие (единые) требования как к организации государственной службы: единые правила организации функционирования госслужбы, поступления, прохождения и прекращения службы, так и к самому служащему: единые квалификационные требования, правила проведения аттестации служащих, применение мер дисциплинарной ответственности и др. [9].

Единство требований к государственной службе призвано обеспечить государственному служащему равные возможности реализации должностных обязанностей, обеспечивает справедливость в отношении служащего, ведет к повышению качества выполняемых им обязанностей.

Принцип взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы. Статья 12 Конституции Российской Федерации [10] отграничила муниципальный уровень управления от государственного. Преследуя цели защиты муниципальных органов власти от неправомерного вмешательства в их дела со стороны государственных, прежде всего региональных органов власти, Конституция вместе с тем обозначила проблему формирования самостоятельного уровня управления – муниципального – и соответствующей ему системы муниципальной службы.

Представляя собой, по сути, единый вид публичной службы государственная служба и муниципальная служба требуют единых подходов к правовому регулированию, организации и осуществлению. Поэтому

законодательно их развитие происходит во взаимосвязи. Сегодня в законодательстве связь двух видов службы реализуется через следующие направления [3]:

- единство квалификационных требований к должностям государственной и муниципальной службы;
- единство ограничений и запретов для государственных и муниципальных служащих;
- единство требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации служащих;
- взаимный учет стажа и зачисление стажа муниципальной службы в государственной и наоборот;
- соотносительность условий оплаты труда и социальных гарантий государственных и муниципальных служащих [3].

Принцип открытости государственной службы и ее доступность общественному контролю. Поскольку публичное управление непосредственно затрагивает интересы общества, должны быть предусмотрены механизмы контроля со стороны общества действий государственных служащих. В демократических обществах формой обеспечения открытости является гласность в деятельности государственных служащих, выражающаяся в информационной открытости и наличии обратной связи с госслужбой для общества. В современной практике этот принцип выражается также в применении различных административных процедур и практик, ориентированных на формирование у гражданина представления о деятельности государственных служащих, возможности предсказать и увидеть результат их деятельности [9].

Также принцип открытости государственной службы и ее доступность общественному контролю выражается в обеспечении участия граждан в процессах принятия государственных решений через получение открытой и достоверной информации и возможности осуществления контроля за деятельностью служащих и органов власти. Данный принцип тесно связан с обеспечением законных прав и свобод гражданина, немыслим без работы СМИ, непосредственного вовлечения граждан в процессы управления (публичные слушания).

Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих означает, что для государственного служащего выполнение данного вида работы будет основным видом его профессиональной деятельности, т.е. за свою работу служащий будет получать денежное содержание. Соответственно необходимо обеспечить условия для профессионального развития и роста служащего, достойный уровень заработной платы. Также этот принцип означает, что служащий обязуется выполнять работу на надлежащем профессиональном уровне, для этого служащий должен быть компетентным сотрудником и качественно осуществлять свои полномочия, стремиться поддерживать уровень своей квалификации, в том числе через получение необходимого образования, повышения квалификации, надлежащим образом будет исполнять свои обязанности. Для того чтобы реализовать этот принцип вводятся нормативные требования, как к квалификации работника, так и требования к её постоянному совершенствованию. Например, раз в три года государственные гражданские служащие обязаны проходить курсы повышения квалификации [13].

Принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и

юридических лиц. Учитывая особенности прохождения государственной службы, связь с властными полномочиями органов государственного управления возникает необходимость обеспечения защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их деятельность со стороны внешних субъектов. Сегодня такая защита реализуется через законодательное закрепление государственным служащим ряда гарантий: защита служащего и его семьи от насилия, угроз и иных неправомерных действий, обеспечение условий труда, в том числе надлежащего уровня оплаты труда, защита и поддержание престижности государственной службы, медицинское обслуживание и государственное пенсионное страхование [9].

В целом принципы государственной службы представляют собой основополагающие идеи и правила организации института государственной службы и призваны определить направления нормативной и практической реализации этого института в деятельности государственных органов управления

2. Анализ деятельности органов государственной службы Российской Федерации

2.1 Современные проблемы организации государственной службы Российской Федерации и пути их решения

Проблемы организации института государственной службы достаточно многочисленны и разнообразны. Условно весь комплекс проблем государственной службы можно разделить на пять блоков:

- 1) проблемы системы государственной службы;
- 2) проблемы правового обеспечения государственной службы;
- 3) проблемы качественного состава государственных служащих;
- 4) низкая эффективность кадровой работы в органах государственной власти;
- 5) проблема коррупции в органах государственной власти и на государственной службе.

Первой группой проблем являются проблемы организации единой системы государственной службы в Российской Федерации. Как отмечает в своей статье «Система государственной службы: проблемы развития и совершенствования» С.П. Матвеев [13], система государственной службы, предусмотренная Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ [18] в последние годы претерпела ряд изменений и нуждается в развитии. В частности в рамках первоначальной редакции ФЗ-58 было предусмотрено выделение трех видов государственной службы: государственной гражданской (федеральной и региональной), военной и правоохранительной. При этом в отношении всех

трех видов службы было предусмотрена необходимость развития соответствующего отраслевого законодательства.

Так, для государственной гражданской службы был принят Федеральный закон от 27 июля 2004 года «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ [15].

Для военной службы системообразующими законами стали:

- Федеральный закон «О воинской обязанности и воинской службе» № 53-ФЗ ;
- Федеральный закон «О статусе военнослужащего» № 76-ФЗ.

Кроме этого вопросы организации этих двух видов службы были урегулированы рядом президентских указов, постановлений Президента РФ ведомственными НПА и законами субъектов [13].

Исходя из этой логики, принятие специального отраслевого закона о правоохранительной деятельности стало вполне ожидаемо. В 2013 году в Государственной Думе Российской Федерации даже была создана специальная рабочая группа по разработке проекта закона, урегулирующего прохождение государственной службы в правоохранительной сфере. Однако вплоть до 2014 года работа не была закончена, хотя некоторые проекты этого закона до сих пор можно найти в сети Интернет [13].

Напротив, в июле 2015 года вместо завершения видового разделения государственной службы и его нормативного закрепления законодатель пошел по пути выведения правоохранительной службы из системы государственной службы, предусмотренной ФЗ-58.

Предпосылки этого решения связаны с введением в действие Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части уточнения видов государственной службы» № 262-ФЗ. В

результате этого в статью 2 Федерального закона «О системе государственной службы РФ» № 58-ФЗ были внесены изменения, суть которых заключается в ликвидации понятия правоохранительная служба и её заменой на новое понятие «государственная служба иных видов» [13].

С.П. Матвеев говорит о двух причинах этим действиям. Во-первых, у законодателя не получилось теоретически выделить правоохранительную службу в самостоятельный вид ввиду разнообразия правоохранительных органов, возникли сложности, как с описанием данного вида службы, так и её включением в целом в систему государственной службы. Во-вторых, это финансовые причины, с необходимостью роста расходов на реализацию реформы государственной службы [13].

Можно привести простой пример, как соотнести работу уполномоченного участкового с работой ведущего специалиста федеральной государственной гражданской службы? Как определить уровень квалификационных требований, условия зачисления стажа, званий и т.д. Кроме того, это требует и значительных финансовых расходов.

Отдельной проблемой стало и чисто техническое отсутствие в российском законодательстве закрепленного понятия «правоохранительные органы» и необходимость его введения и развития.

В целом принятое решение сняло проблему необходимости принятия специального закона о государственной службе в правоохранительных органах и отвело этот вопрос к ведению отраслевого и ведомственного законодательства: Федеральный закон «О полиции» [17], Закон РФ «О статусе судей в РФ» № 3132-1 [20] и др.

В результате целостная система государственной службы РФ, предусмотренная 58-ФЗ, оказалась деформирована. Вернее она оказалась «размыта» между видовыми законами «О государственной гражданской

службе РФ» [15], «О службе в таможенных органах РФ» № 114-ФЗ [19], «О полиции» № 3-ФЗ [17], «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе МИД РФ» № 205-ФЗ [21], «О статусе судей в РФ» № 3132-1 [20] и др.

Сегодня существует колоссальная проблема установления видового соответствия этих на самом деле разных видов службы. Возможным решением здесь может стать расширение практики издания специальных нормативных актов, устанавливающих видовые соответствия, например, таким актом является Положение о порядке присвоения и сохранения классов чин юстиции лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной гражданской службы в Министерстве юстиции Российской Федерации, Федеральной службе судебных приставов, Федеральной регистрационной службе, Федеральной службе исполнения наказаний и их территориальных органах, аппаратах федеральных судов, Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации и управлениях (отделах) Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в субъектах Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 19 ноября 2007 г. № 1554 [23].

Еще более оптимальным решением может стать возвращение в законодательство понятия правоохранительная служба с закреплением и развитием этого вида службы в законодательстве, и уже после этого формирование целостной системы государственной службы, предусмотренной первоначальной редакцией Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ.

Вторая группа проблем, связана с проблемами правового обеспечения государственной службы [24]. На практике оно очень фрагментарно. Например, Федеральный закон № 79-ФЗ и является базовым

«административным» законом, регулирующим правовое положение гражданских служащих и все существенные условия прохождения ими гражданской службы, тем не менее, в нем еще не урегулированы исчерпывающим образом многие аспекты отношений на гражданской службе. Поэтому Федеральный закон № 79-ФЗ (ст. 73) обоснованно предусматривает субсидиарное применение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, к отношениям, связанным с гражданской службой. Так 70-ФЗ содержит прямые отсылки к Трудовому кодексу в части регулирования отношений, связанных с нормами о выходных и нерабочих праздничных днях, исчислении продолжительности и порядка предоставления отпусков, выплаты заработной платы; гарантиях при направлении в командировку, совмещении работы с обучением; о материальной ответственности, охране труда; особых условиях труда служащих-женщин и лиц с семейными обязанностями; служащих, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях; о гарантиях служащим, входящим в состав выборных профсоюзных органов. Не предусмотрены правила исполнения решений о восстановлении на работе, правила поворота исполнения решений по трудовым делам и др.

По подсчетам некоторых специалистов, отношения гражданской службы будут регулировать более 80 статей Трудового кодекса РФ, что составляет примерно 20% его нормативного массива.

Чуть лучше обстоят с военной службой, однако и здесь содержатся отсылки к Трудовому кодексу в части определения выходных дней, пособий неработающим в связи с уходом за ребенком и др. [24].

В результате целостного отраслевого законодательства по отдельным видам государственной службы у законодателя не получилось сделать, а имеющая фрагментарность задает двучтения и непонимания по целому ряду

вопросов (особенно остро стоит проблема увольнения и восстановления на работе служащих отнесенная сразу к ведению и Трудового кодекса и 79-ФЗ).

Возможным решением здесь могло бы стать развитие отраслевого законодательства о государственной службе с перемещением части норм Трудового кодекса, используемых сегодня в отношении отдельных видов и категорий служащих в собственное видовое законодательство по видам государственной службы. Это позволило бы создать комплексность правового регулирования государственной службы.

Проблемы качественного состава государственных служащих имеют сложный характер. Это и проблемы количества и половозрастного характера, и проблемы квалификации служащих и проблемы мотивационного и психологического плана.

На сегодняшний день одной из наиболее острых проблем является постепенный рост численности государственных служащих. Так, несмотря на заявленные правительством административную реформу и оптимизацию деятельности государственных органов управления число госслужащих в течение последних 12 лет выросло почти на 20% [6].

Представление об изменении количества государственных служащих Российской Федерации дает таблица 2 [6].

Таблица 2 – Изменение численности государственных служащих Российской Федерации

	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Численность, тыс. чел.	666,8	684,2	791,8	846,3	827,5	786,4	794,3
Доля от трудоспособного населения, %	0,92	0,93	1,05	1,12	1,09	1,04	1,03

Из представленных данных в таблице 2 видно, что численность государственных служащих постоянно растет. Более того, число госслужащих растет относительно доли трудоспособного населения. Это в целом свидетельствует о крайне невысоком уровне государственного управления, его неспособности обеспечить реализацию своих задач без привлечения дополнительных кадров.

Еще более неоднозначно выглядит картина мотивов трудовой деятельности служащих – рисунок 2 [25].

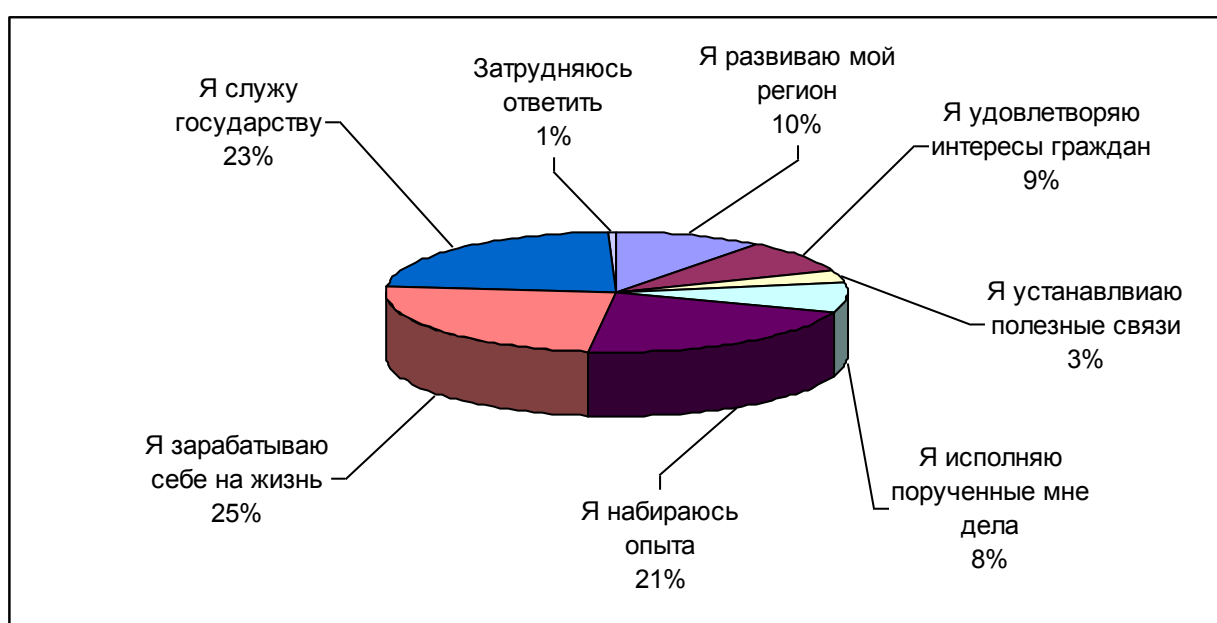


Рисунок 2 – Мотивирующие факторы государственных служащих (из исследования «Мотивирующие факторы на государственной гражданской службе»)

Так, из диаграммы на рисунке 2 видно, что почти четверть служащих видит своей основной целью работы на государственной службе заработок на жизнь. Еще более неоднозначно такие мотивы трудовой деятельности служащих как «я исполняю порученные мне дела» и «я набираюсь опыта», не говоря о том, что 3% респондентов рассматривают госслужбу, как способ установления «полезных связей» [25].

Решение кадровой проблемы государственной службы лежит в плоскости оптимизации численности государственных служащих, развития информационно-коммуникационных технологий, снижающих нагрузку на одного работника, продолжении административной реформы. Также необходимо искоренить практику «кумовства» на государственной службе, когда в органы власти устраиваются целыми семьями, помогают в трудоустройстве друзьям и знакомым.

Одновременно необходимо проводить работу по повышению мотивации нахождения на государственной службе. Это и поддержание высокого уровня оплаты труда и престижности государственной службы, росту её субъективной ценности для работников.

Проблема низкой эффективности кадровой работы в органах государственной власти заключается в фактическом отстранении кадровых служб от работы по поиску и подбору персонала и её подменой формальными процедурами оформления законодательно предусмотренных процедур: повеление конкурса, оформление трудовой книжки, проведение аттестаций и т.п.

Здесь проблемой является исключение из работы кадровых служб работы по поиску, подготовке и вовлечению кадров в сферу государственного управления.

Новая редакция (от 2016 года) статьи 60 79-ФЗ предусматривает следующие направления работы кадровых служб [15].

- подготовка кадров для гражданской службы, а также дополнительное профессиональное образование гражданских служащих в соответствии с программами профессионального развития гражданских служащих;
- содействие должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе;

- ротация гражданских служащих;
- формирование кадрового резерва на конкурсной основе и его эффективное использование;
- оценка результатов профессиональной служебной деятельности гражданских служащих посредством проведения аттестации или квалификационного экзамена;
- применение современных кадровых технологий при поступлении на гражданскую службу и ее прохождении [15].

Сегодня речь идет о том, что кадровые службы должны проектировать карьеру государственного служащего и обеспечивать его продвижение по служебной лестнице. Интересным и современным направлением здесь является разработка «паспортов карьеры» для госслужащих, предусматривающих одновременно и подготовку служащих, и их переобучение и ротацию. Конечной целью таких «паспортов карьеры» могло бы стать проектирование карьерного роста служащего. Это было бы и важной мотивировкой оставания на государственной службе и привлечения новых талантливых и высоко мотивированных людей. К сожалению, сегодня такая работа не проводится.

Отдельной и крайне серьезной проблемой государственной службы является проблема коррупции в органах государственной власти.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ в статье 1 дает следующее определение коррупции: это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных

имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами [11].

Проблема коррупции на государственной службе имеет очень сложные и очень серьезные последствия:

- коррупция не позволяет государству добиться осуществления стоящих перед ним задач (например, назначение на должность за взятку ведет к снижению эффективности работы государственных органов и учреждений и приносит огромные убытки);

- коррупция ведет к удорожанию управленческого аппарата (взятничество в конечном счете отражается на налогоплательщике, и в результате он вынужден платить за услуги в несколько раз больше);

- коррупция оказывает разлагающее воздействие на управленческий аппарат как в государственной, так и негосударственной сферах, снижая стимулы для честной работы

- коррупция в высших эшелонах власти становясь достоянием гласности, подрывает доверие к ним и вследствие этого, ставит под сомнение их легитимность;

- коррумпированный управленческий персонал психологически не готов поступиться собственными интересами ради процветания общества и государства;

- коррупция ведет к снижению эффективности бюджетных расходов прежде всего при распределении государственных заказов и выделении субсидий, кредитов [11].

Сегодня проблема коррупции становится главным фактором, снижающим эффективность государственного управления и разрушающим всю систему государственного управления.

Решение проблемы противодействия коррупции на государственной службе сегодня лежит в сфере развития законодательства о муниципальной службе, повышении требований к лицам, замещающим должности государственной службы с одновременным развитием мер их материального стимулирования и ужесточением ответственности вплоть до уголовного наказания. Для этого необходимо решить две задачи: первая нормативного плана заключается в продолжении развития законодательства в сфере противодействия коррупции, вторая заключается в развитии общественных регуляторов, культуры противодействия коррупции на государственной службе со стороны общества. Безусловно, этим процессам должно соответствовать и развитие судебной системы.

2.2 Оценка эффективности деятельности государственных служащих Российской Федерации

Интересной и сложной проблемой государственной службы является проблема оценки эффективности деятельности государственных служащих.

Применяемые сегодня инструменты к проведению такой оценки далеки от совершенства.

Основным инструментом оценки, закрепленным в законодательстве, является процедура аттестации государственных служащих [12].

Вот как выглядит процедура аттестации государственных гражданских служащих, предусмотренная статьей 48 79-ФЗ [15].

Прежде всего, аттестация является обязательным испытанием, исключение дается только тем категориям госслужащих, которые имеют небольшой стаж работы (до 1 года), а также в случаях, когда служащий, находится в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. В этом случае служащий проходит аттестацию не ранее чем через один год после выхода из отпуска.

По правилу, установленному 79-ФЗ, аттестация гражданского служащего проводится один раз в три года [15].

Цель аттестации заключается в определении соответствия служащего занимаемой должности. При проведении аттестации учитываются соблюдение гражданским служащим ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к служебному поведению и обязательств, установленных законом [15].

По своей форме она представляет разновидность экзамена, когда служащему специальная аттестационная комиссия задает вопросы и получает ответы. Формы могут быть разными, но, как правило, это устный опрос.

По результатам аттестации могут быть приняты следующие решения:

- соответствует замещаемой должности государственной службы;
- соответствует замещаемой должности и рекомендуется к включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности государственной службе в порядке должностного роста;
- соответствует замещаемой должности при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации;
- не соответствует замещаемой должности [15].

Внеочередная аттестация гражданского служащего может проводиться после принятия в установленном порядке решения:

- 1) о сокращении должностей гражданской службы в государственном органе;
- 2) об изменении условий оплаты труда гражданских служащих.

В случае неявки гражданского служащего на аттестацию без уважительных причин или отказа гражданского служащего от аттестации гражданский служащий привлекается к дисциплинарной ответственности, а его аттестация переносится [15].

В течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам издается правовой акт государственного органа о том, что гражданский служащий:

- 1) подлежит включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
- 2) направляется для получения дополнительного профессионального образования;
- 3) понижается в должности гражданской службы и подлежит исключению из кадрового резерва в случае нахождения в нем [15].

Однако аттестация это, прежде всего, внутренняя проверка служащего. Гораздо более перспективным является оценка деятельности государственных служащих со стороны населения.

Интересным решением здесь являются каналы обратной связи, формируемые через общедоступную систему Интернет.

Одним из таких каналов является специализированный портал <https://vashkontrol.ru/> [4]. Портал был создан в 2012 году на основании Постановления Правительства РФ № 1284 от 12 декабря 2012 г. [22].

В рамках работы портала проводится оценка гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также применения результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей.

Это постановление дает гражданам возможность напрямую влиять на качество государственных услуг, оценивая работу чиновников в конкретном месте, по конкретной услуге.

Портал <https://vashkontrol.ru/> собирает оценки по разным каналам. Так, граждане, которые недавно получили государственную услугу, могут оценить качество ее предоставления отправляя СМС-сообщения, отвечая на телефонный опрос, оставляя оценки через электронные терминалы в многофункциональных центрах, органах власти, внебюджетных фондах и на Интернет-сайтах. Также граждане имеют возможность оставлять на портале свои отзывы о том, что конкретно понравилось или не понравилось при получении государственной услуги. И органы власти обязаны реагировать на эти отзывы, что также закреплено Постановлением Правительства РФ № 1284 [22].

«Ваш контроль» аккумулирует и обобщает все оценки и отзывы и ежеквартально формирует сводные оценки по каждому ведомству или внебюджетному фонду, его региональному или структурному

подразделению. Эти сводные оценки направляются затем в вышестоящие органы власти, которые на этой основе принимают соответствующие меры – вплоть до принятия решения о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей. В частности постановлением № 1284 предусмотрены штрафные санкции для чиновников, в частности при снижении годовых показателей оценки более чем на 10% руководитель подразделения, которому снижена оценка имеет возможность оштрафовать руководителя, ответственного за предоставление государственных услуг и даже уволить его [22].

В настоящее время, к системе мониторинга качества госуслуг подключены Росреестр, ФНС России, МВД России (включая быв. ФМС России), Фонд Социального Страхования российской Федерации, Пенсионный Фонд Российской Федерации, ФССП России, Росимущество, Роспотребнадзор, а также все объекты сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ, «Мои документы») [4].

Единственным ограничением является то, что возможность выставления оценок на портале доступна только для зарегистрированных пользователей системы <https://www.gosuslugi.ru>. Однако это важная, по настоящему «открытая» для общества система оценки качества работы государственных служащих.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Важнейшим элементом современной системы государственного управления является государственная служба. Представляя собой целостный правовой и организационный институт, государственная служба непосредственно обеспечивает реализацию государства и его органов. В свою очередь уровень развития государственной службы определяет эффективность всей системы государственного управления.

Современное положение государственной службы основано на действии ряда федеральных и региональных законов. Ведущими нормативными актами, определяющими структуру и содержание государственной службы, являются Конституция России и Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ. Эти НПА устанавливают следующие виды государственной службы:

- государственная гражданская служба (федеральная и служба в субъектах РФ);
- военная служба;
- государственная служба иных видов.

Кроме того, Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ устанавливает соответствие между основными видами государственной службы.

Раскрывая базовые основы построения государственной службы, Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58-ФЗ вводит и закрепляет ряд принципов организации государственной службы в РФ: принцип федерализма, обеспечивающий соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и

полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; принцип законности государственной службы; принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина; принцип равного доступа граждан к государственной службе; принцип единства правовых и организационных основ государственной службы; принцип взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы; принцип открытости государственной службы и ее доступность общественному контролю; принцип профессионализма и компетентность государственных служащих и принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Кроме того, законодательство (58-ФЗ) предусматривает возможность введения дополнительных принципов законами, регулируемыми отдельные виды госслужбы.

Среди проблем организации современной государственной службы были выделены и рассмотрены следующие группы проблем:

- 1) проблемы системы государственной службы;
- 2) проблемы правового обеспечения государственной службы;
- 3) проблемы качественного состава государственных служащих;
- 4) низкая эффективность кадровой работы в органах власти;
- 5) проблема коррупции в органах государственной власти и на государственной службе.

Также по каждой группе проблем были предложены возможные направления их решения.

В части оценки эффективности государственной службы были рассмотрены два основных механизма проведения такой оценки. Первый –

аттестация государственных служащих, предусмотренная для государственных гражданских служащих, преследующая цель соблюдение гражданским служащим ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к служебному поведению и обязательств, установленных законом. Второй механизм – система обратной связи и оценки труда госслужащих со стороны граждан и юридических лиц, основанной на работе информационно-коммуникационного портала <https://vashkontrol.ru/> (Постановление Правительства РФ № 1284).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Агапов А.Б. Административное право. М.: Дашков и К. 2014.-987 с.
2. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: Монография. М.: РАГС, 2003. - 14 с.
3. Бабелюк Е.Г. Реформа государственной службы в РФ: новый этап // Российский юридический журнал. 2003. №3. С. 35 – 40.
4. Ваш контроль - портал отзывов о госуслугах // Internet resource: <https://vashkontrol.ru/> Дата обращения (25.03.2017).
5. Галицкая Н.В. Понятие государственной службы в свете экстраполяции взглядов профессора В. М. Манохина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. №6 (95). 2013. С.33-40
6. Государственная гражданская служба. Сайт «Википедия» // Internet resource: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F_%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9_%D0%A4%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8/ Дата обращения (25.03.2017).
7. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба. - М.: КНОРУС, 2007. - 496 с.
8. Казанцев Н. М. Публично-правовое регулирование государственной службы. - М., 2009. - 71 с.
9. Козлова Ю.М. Административное право. М.: Юрист, 2014. 732 с.
10. Конституция Российской Федерации. М.: Юрист, 2016.
11. Коррупция. Сайт «Википедия». Internet resource: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D1%80%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%8F/> Дата обращения (24.03.2017).

12. Малахова О.В., Гарбузова Н.О. Основные подходы к оценке эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих // Не властвовать, а управлять. № 3(14). – 2014. С. 65-72.
13. Матвеев С.П. Система государственной службы: проблемы развития и совершенствования // Вестник Воронежского института МВД России. № 1. 2016. С. 131-137.
14. О государственной гражданской службе Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 31 мая 2005 г. № 870-КЗ // Internet resource: <http://www.kubzsk.ru/kodeksdb/law?doc&nd=921021649&nh=0>.
15. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ. Доступ из справочной системы «Гарант». Дата обращения (24.03.2017).
16. О государственных должностях Российской Федерации: Указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32. Дата обращения (24.03.2017).
17. О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 года № 3-ФЗ. Доступ из справочной системы «Гарант». Дата обращения (24.03.2017).
18. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ. Доступ из справочной системы «Гарант». Дата обращения (23.03.2017).
19. О службе в таможенных органах Российской Федерации Федеральный закон от 21.07.1997 года № 114-ФЗ. Доступ из справочной системы «Гарант». Дата обращения (23.03.2017).
20. О статусе судей в РФ: Закон Российской Федерации от 26.06.1992 года № 3132-1. Дата обращения (24.03.2017).
21. Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел РФ: Федеральный закон от 27.07.2010 № 205-ФЗ. Доступ из справочной системы «Гарант». Дата обращения (22.03.2017).
22. Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для

принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей: Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284. Дата обращения (25.03.2017).

23. Об утверждении Положения о порядке присвоения и сохранения классов чин юстиции лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной гражданской службы в Министерстве юстиции Российской Федерации, Федеральной службе судебных приставов, Федеральной регистрационной службе, Федеральной службе исполнения наказаний и их территориальных органах, аппаратах федеральных судов, Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации и управлениях (отделах) Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в субъектах Российской Федерации: Указ Президента РФ от 19 ноября 2007 г. № 1554. Дата обращения (25.03.2017).
24. Старилов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации. Воронеж, 2012. 76 с.
25. Ценностные ориентации и мотивационные установки государственных и муниципальных служащих. Сайт «Киберленинка». Internet resource: <http://cyberleninka.ru/article/n/tsennostnye-orientatsii-i-motivatsionnye-ustanovki-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-sluzhaschih>. Дата обращения (22.03.2017).