



На правах рукописи

Назарова Светлана Петровна

**ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

12.00.14 – административное право, финансовое право,
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

24 ФЕВ 2011

Ростов-на-Дону – 2011

Работа выполнена в федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования
«Ростовский юридический институт МВД России»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Позднышов Алексей Николаевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Дякина Ирина Александровна;
кандидат юридических наук, доцент
Шмалый Оксана Васильевна

Ведущая организация: Ростовский государственный
экономический университет (РИНХ)

Защита состоится 25 февраля 2011 г. в 10 часов на заседании диссертационного совета Д. 203.011.02 по юридическим наукам при ФГОУ ВПО «РЮИ МВД России» по адресу: г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83, ауд. 503.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГОУ ВПО «РЮИ МВД России».

Автореферат разослан 24 января 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



А.Б. Мельниченко

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования.

Последнее десятилетие административной реформы характеризуется активной динамикой формирования и совершенствования деятельности института государственной службы Российской Федерации. Реформирование института государственной службы является одним из приоритетных направлений государственного строительства и проводится в целях повышения эффективности функционирования государственного аппарата в интересах развития гражданского общества и укрепления государства.

Административная реформа привела к значительным изменениям в структурах органов государственной власти всех уровней, изменила формы и методы государственного управления, создала целую систему организаций и учреждений, осуществляющих координационные функции Президента Российской Федерации, привела к усилению его роли во всех сферах государственного и общественного управления.

Значительно повысились объем производимой продукции в промышленном комплексе, финансовые и технологические возможности государственных и коммерческих компаний, укрепилась обороноспособность и безопасность России. Создан ряд государственных корпораций, позволивших вывести Россию на передовые рубежи технического прогресса. Все активнее происходит экспансия и интеграция отечественного бизнеса в мировую экономику. Страна вновь уверенно возвращает себе статус одной из главных мировых держав.

И все это стало возможным с поворотом вектора развития в сторону укрепления государства и усиления его роли в правовом регулировании служебной деятельности на государственных должностях во всех областях жизни общества.

Публичная власть ускоренными темпами прошла путь радикальной модернизации в сторону основанного на мировых ценностях и правах человека правового государства.

Государственная служба как профессиональная деятельность по обеспечению осуществления государственных функ-

ций – важнейший элемент функциональной составляющей механизма государственного управления, низкая эффективность которого в современной России обусловлена, в числе прочего, дефектами административно-правового режима государственно-служебной деятельности.

К сожалению, стабильности в сфере государственной службы на сегодняшний день не наблюдается. В этих условиях остро стоит задача системного разрешения существующих проблем в рамках единой концепции административной реформы.

Законодательство о федеральной государственной службе не в полной мере отвечает современным требованиям, предъявляемым к федеральной государственной службе России. Среди основных его недостатков можно выделить следующие: во-первых, система и структура федеральной государственной службы не отвечает требованиям эффективной деятельности; во-вторых, административно-правовые основы федеральной государственной службы отрегулированы не в полном объеме; в-третьих, эффективность федеральной государственной службы при реализации целей, задач и функций нельзя признать удовлетворительной. Как отмечают эксперты Высшей школы экономики, одной из проблем является значительное различие в уровне оплаты близких по квалификации военнослужащих, служащих правоохранительных органов и гражданских служащих. Денежное содержание (вознаграждение, довольствие) и иные социальные государственные гарантии государственных служащих, как по составу, так и по размеру, неадекватны уровню их должностной нагрузки и ответственности, не компенсируют установленные законом ограничения, не обеспечивают должного уровня социальной защищенности государственных служащих, что в целом не способствует поступлению на государственную службу и сохранению на ней квалифицированных кадров, включая молодых специалистов.

Все перечисленные обстоятельства, с одной стороны, свидетельствуют об актуальности диссертационного исследова-

ния, а с другой, – указывают на обстоятельную необходимость изучения данного вопроса, поскольку полученные результаты могут способствовать совершенствованию государственных органов Российской Федерации, действующих на федеральном уровне.

Степень разработанности темы исследования. Проблемы становления государственной службы, ее формирования как системы с давних пор находятся под пристальным вниманием отечественных ученых. Вопросы совершенствования законодательства о государственной службе представляли и представляют повышенный интерес для правовой науки. Следует отметить, что те или иные аспекты реформирования института государственной службы и реализации государственных функций различными категориями государственных служащих рассматривались в работах В.Н. Барышева, Е.П. Дуплия, И.М. Катаева, А.В. Кенигсона, Н.И. Костомарова, Л.Ф. Писарькова, С.П. Покровского и других. Профессиональные, кадровые проблемы государственной службы детально рассмотрели Е.В. Анисимов, В.Д. Граждан, В.А. Козбаненко, Е.В. Охотский, В.А. Сулемов и другие.

Более детально заявленная проблематика рассматривалась в трудах С.С. Алексеева, А.П. Алехина, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, А.В. Воронкова, Б.Н. Габричидзе, А.А. Гришковец, А.В. Демина, А.И. Елистратова, А.А. Кармолицкого, В.А. Козбаненко, Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, В.М. Манохина, В.С. Нерсисянца, А.Ф. Ноздрачева, Д.М. Овсянко, Л.А. Окунькова, И.Н. Пахомова, Г.И. Петрова, Л.Л. Попова, С.В. Привалова, Ю.Н. Старилова, С.С. Студеникина, Ю.А. Тихомирова, Н.И. Фаянса, В.А. Четвернина, Л.А. Чикановой, Б.Н. Чичерина и других авторов.

Высоко оценивая значительный вклад названных ученых в развитие теории государственной службы и разработку системы мер по повышению эффективности исследуемого института, диссертант отмечает, что до настоящего времени не разрешены многие актуальные проблемы в сфере применения административного законодательства, разработки мно-

гих взаимосвязанных юридических аспектов деятельности государственной службы в России.

Несмотря на наличие значительного числа работ по проблемам государственной службы, в настоящее время осознается потребность в исследовании взаимосвязи правовых основ участия граждан в управлении делами государства и его неотъемлемой сферы – развития института государственной службы, обусловленного динамической модернизацией существующих видов служб в рассматриваемом аспекте. Фактически остается неизученной зависимость научной обоснованности принимаемых решений от организационно-административных принципов функционирования государственных органов, а также от совершенствования жизнедеятельности государственных служащих.

Проблемы теоретического и законодательного характера и неразработанность научных, нормативных и организационных аспектов института государственной службы с учетом динамики законодательства обусловили необходимость ее детальной разработки в рамках настоящего диссертационного исследования и направленность данной работы.

Целью исследования является системное изучение института государственной службы, поиск путей его совершенствования в деятельности органов исполнительной власти, проблем внедрения правовых и организационных механизмов взаимосвязи видов государственной службы, состояния правового обеспечения деятельности государственных служащих в условиях эпохи реформаторства, создания целостной системы государственной службы и системы управления ею, создания условий для оптимального функционирования всех государственных механизмов в исследуемой сфере.

Цель исследования определила необходимость решения следующих задач:

- исследовать процесс становления института государственной службы в России;
- изучить и проанализировать понятие, содержание и виды государственной службы как элемента современной системы государственной власти в РФ;

– провести анализ законодательных основ государственной службы в Российской Федерации;

– рассмотреть и дать правовую характеристику организационно-административным проблемам функционирования государственной службы РФ;

– сформировать предложения по совершенствованию законодательства, направленного на совершенствование института государственной службы в РФ.

Объект и предмет диссертационного исследования. Объектом является совокупность правоотношений, опосредующих организацию и функционирование государственной службы в Российской Федерации.

Предметом исследования выступает совокупность административно-правовых норм, регулирующих отношения в сфере государственной службы и закономерности развития административно-правового регулирования в данной сфере на современном этапе.

Методологической основой исследования является система различных методов, логических приемов и средств научного познания. В рамках диалектической теории применялись как общенаучные, так и частнонаучные методы исследования: историко-правовой, формально-логический, формально-юридический, метод научной дедукции, нормативно-правового и сравнительно-правового анализа.

Теоретическую базу диссертационного исследования составляют идеи, концептуальные положения, научные обобщения в области государственного управления, административного права, проблем административной реформы и реформы государственной службы.

В своем исследовании автор опирался на теоретические разработки известных ученых-юристов, специалистов в области административного, конституционного, муниципального права, а именно таких как: А.П. Алексин, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, А.В. Василенко, И.А. Галаган, И.М. Галий, Э.Е. Гензюк, В.В. Головкин, А.А. Демин, В.В. Денисенко, С.З. Женетль, И.А. Дякина, А.Б. Зеленцов, А.А. Кармо-

лицкий, Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, В.А. Лория, Е.Б. Лупарев, С.Н. Махина, И.М. Машаров, М.Р. Мегрелидзе, Ю.В. Надольская, А.Ф. Ноздрачев, О.В. Панкова, А.Н. Позднышов, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, А.Г. Семенников, В.В. Скитович, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Стариков, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомиров, Э.В. Талапина, Н.Ю. Хаманева, О.В. Чекалина, А.П. Шергин, В.А. Юсупов, А.Ю. Якимов, Ф.Ф. Яхин и др. В работе также использованы труды ученых-юристов по общей теории права, процессуальным отраслям правовой науки, таких как: М.Г. Авдюков, С.С. Алексеев, А.М. Безруков, Б.Н. Габричидзе, М.А. Гурвич, А.А. Добровольский, В.М. Жуйков, И.М. Зайцев, Н.Б. Зейдер, С.В. Курылев, Н.И. Матузов, А.В. Малько, Г.Л. Осокина, А.И. Приходько, М.К. Треушников и др.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, статистические и аналитические материалы.

Научная новизна работы заключается в исследовании современных проблем института государственной службы, основных путей совершенствования законодательства о государственной службе в Российской Федерации, практики оптимизации организационно-административных принципов функционирования органов исполнительной власти в рамках новой административной политики государства. Новизна работы обеспечивается, в первую очередь, целевой направленностью настоящей работы, которая ориентирована на разработку теоретико-правовых проблем государственной службы и разработку концептуальной модели ее дальнейшего развития, нацеленной на усиление созидательных функций государственного управления.

Диссертация содержит совокупность выводов и рекомендаций, которые отличаются новизной в постановке отдельных теоретических и практических проблем, самостоятельностью их решения.

В частности, в работе на правовом и общетеоретическом уровне выявлены исторические особенности становления государственной службы в России и соответствующего законодательства, негативные и положительные черты данного процесса, а также устойчивые черты российской государственной службы.

В результате анализа содержательной части государственной службы выявлено триединое значение исследуемого института, в связи с чем обнаруживают себя недостатки в законодательном определении государственной службы, которые, по нашему мнению, достаточно актуальны в рамках проводимого исследования. Предложено собственное видение понятия государственной службы в России. Подробное исследование соотношения видов государственной службы позволило сформулировать систему критериев видового разграничения государственной службы.

Инновационным является исследование проблем правового регулирования системы элементов административно-организационного характера, институализирующих государственную службу в Российской Федерации.

Новым является и то, что данная проблема рассматривается не изолированно, а во взаимосвязи с социально-экономическими преобразованиями, происходящими в России, с учетом результатов завершившихся этапов реформирования государственной службы и Федеральной программы «Реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)».

Помимо этого, научная новизна работы определяется как самой постановкой проблемы, так и подходом к ее исследованию с учетом недостаточной на сегодняшний день степени ее разработанности.

Научная новизна выражена в следующих, сформулированных с достаточной степенью конкретности, **положениях и выводах, выносимых на защиту:**

1. Исторически во все периоды российской государственности стабильными характеристиками государственной службы являлись: недостаточная мобильность государственного

аппарата и его удаленность от институтов гражданского общества, высокая степень влияния ментальности граждан на формирование государственной службы, ее нестабильность, отсутствие правовой и социальной защищенности государственных служащих.

2. В современном законодательстве концептуально изменилось понимание государственной службы: если первоначально говорилось о реализации задач и функций государства посредством исполнения обязанностей на должностях любого уровня в рамках деятельности всех государственных структур, то теперь – об обеспечении исполнения и собственно исполнении государственными служащими закрепленных за ними полномочий в рамках компетенции государственных органов.

С учетом этого предлагается определение государственной службы, под которой понимается деятельность государства по организационно-правовому регулированию функционирования государственного аппарата, представленного служащими (работниками, сотрудниками) государственных органов, осуществляющими трудовую деятельность на профессиональной основе, направленную на обеспечение задач и функций государства, посредством осуществления полномочий государственных органов (учреждений) и регулирование отношений, складывающихся при взаимодействии с внешней средой, а также на внутриорганизационном уровне.

3. В связи с некорректностью построения системы критериев разграничения видов государственной службы фундаментальное значение приобретает функциональный критерий, который должен строиться с учетом двух моментов: во-первых, сфера государственного управления, в которой действует государственный орган (или иная государственная организация, реализующая публичные функции); во-вторых, функциональная природа должности, отражающая ее взаимосвязь с компетенцией органа (функционально-компетенционная, функционально-профессиональная, организационная).

4. Публично-правовой характер института государственной службы и принцип единства государственной власти, закрепленные в Конституции РФ, предполагают необходимость распространения законодательства о государственной службе на лиц, замещающих государственные должности РФ и ее субъектов, для чего предлагается внести соответствующие изменения в ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы в РФ», ст. 5, 6, 7, а также ст. 3 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

5. В законодательстве отсутствует определение понятия «должность государственной службы». Предлагается внести в Федеральный закон «О системе государственной службы РФ» следующее понятие: «Должность государственной службы – это государственно-правовое установление, определяющее служебное место государственного служащего в системе федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, с установленным кругом прав и обязанностей по реализации полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации, федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации».

6. Представленная система административно-организационных элементов государственной службы позволит реализовать цель по формированию качественно нового уровня правового регулирования государственно-служебных отношений в России.

7. Новый для России институт конфликта интересов на государственной службе требует доработки и включения в понятие «личная заинтересованность» кроме имущественных интересов иных побудительных мотивов, способных оказать влия-

ние на принятие решений и исполнение полномочий служащими.

8. Целесообразно конкретизировать и дополнить действующий Федеральный закон РФ от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе России» в части закрепления понятия дисциплинарного проступка. Для чего дополнить ч. 1 ст. 57 и изложить ее следующим образом: «За совершение дисциплинарного проступка, то есть виновного действия (бездействия) государственного гражданского служащего, повлекшего за собой нарушение законодательства Российской Федерации, должностного регламента, правил внутреннего распорядка государственного органа, либо выразившегося в несоблюдении требований к служебному поведению, установленных законодательством запретов, или в неисполнении (ненадлежащем исполнении) возложенных на него должностных обязанностей, если за указанное действие (бездействие) законодательством Российской Федерации не установлена административная или уголовная ответственность; представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:...».

Обоснованность и достоверность научных положений, выдвигаемых в диссертации, обеспечены применением апробированных методов и методик научного исследования, соблюдением методологических требований теории государства и права, тщательным отбором эмпирического материала, обобщением практического опыта.

Научно-теоретическая и практическая значимость работы состоит в том, что она представляет собой комплексное исследование проблем государственной службы в современный реформенный период, позволившее сформулировать выводы, которые могут быть использованы при дальнейшем исследовании проблематики формирования и становления института государственной службы в Российской Федерации. Практическая значимость исследования заключается в разработке достаточно конкретных рекомендаций, которые могут быть использованы в процессе совершенствования законода-

тельства о государственной службе и практической деятельности органов государственной власти Российской Федерации, решении текущих проблем организации и правового регулирования государственной службы; результаты исследования, наряду с использованием в научно-исследовательской и практической деятельности, могут найти свое применение в образовательных учреждениях юридического профиля в процессе преподавания курса административного права, основ управления и делопроизводства в органах внутренних дел, государственной службы в органах внутренних дел.

Апробация результатов исследования. Теоретические положения, практические предложения и рекомендации докладывались на научно-практических конференциях, внедрены в учебный процесс ФГОУ ВПО «Ростовский юридический институт МВД России» по дисциплинам «Административное право России» и «Государственная служба в органах внутренних дел», а также при разработке спецкурсов в рамках административно-правовой специализации. Положения, содержащиеся в диссертации, отражены в пяти опубликованных научных статьях автора.

Структура диссертации и ее объем. Диссертация выполнена в объеме, соответствующем требованиям ВАК. Структура работы определяется целями и задачами исследования. Диссертация включает в себя введение, три главы, состоящие из четырех параграфов, заключение и список литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, оценивается степень ее научной разработанности, определяются цели и задачи, методологическая основа, формулируются положения, выносимые на защиту, отмечается научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертации, содержатся сведения об апробации ее результатов.

Глава первая **«Сущность и значение государственной службы в Российской Федерации»** состоит из двух параграфов.

Первый параграф **«Генезис института государственной службы в России»**. Зарождение института государственной службы – результат общественного развития и вызванной им необходимости реализации социально значимых интересов, обеспечивающих нормальное функционирование общества. Исследование, анализ и оценка деятельности государственной службы в исторической ретроспективе обогащают современных работников управления опытом предшествующих поколений государственных служащих. Игнорирование истории управленческой практики России лишает весьма поучительно-го наследия в области организации управления.

Анализ исторических событий прошедших столетий показывает, что оформление государственной службы в России являлось процессом сложным, противоречивым, напрямую зависящим от специфики государственного устройства и его составляющей – формы правления.

Становление и укрепление российской государственности ученые-историки относят к XV–XVII векам. Как раз в это время сложился необходимый комплекс социально-экономических предпосылок создания централизованного государства.

Автор выделяет следующие этапы формирования государственной службы:

1. К XVI веку окончательно сложился класс бюрократии, состоявший из бояр, вольных слуг, имевших земельные наделы. Сам по себе слой профессионального чиновничества был

неоднородным, что подтверждается наличием определенной иерархии чинов. Она включала в себя чины думских бояр, думных дворян, окольничих, стряпчих, выборных дворян. Если внимательно посмотреть на данную «лестницу чинов», то можно увидеть существование сословно-представительного элемента (чины городовые и уездные: дворяне выборные, дети боярские дворовые, дети боярские городовые). Реализация сословно-представительных идей построения российского общества проходила в виде деятельности земских соборов, где принимали участие представители всех сословий. В сфере государственной службы отсутствовало ее юридическое закрепление в нормативно-правовых актах, позволяющих установить административно-правовой статус профессиональной государственной службы, государственных должностей и самих государственных служащих.

2. Конец XVII – середина XIX веков. Этот исторический отрезок времени связан с формированием и становлением абсолютной монархии, особенностью которой являлось постоянное реформирование управленческих аппаратов всех уровней. Именно тогда окончательно завершилось оформление государственной службы как государственно-правового института во время перерастания сословно-монархического строя в абсолютную монархию. Уже в начале XVII века отменяется практика созыва Земских соборов, принимает централизованный вид управление государственными и местными органами. Царствование Петра I ознаменовалось не только проведением глобального реформирования центрального, областного и местного управления, но и оформлением правовой базы государственной службы. Она включала в себя: Указ от декабря 1718 г. «О должностях сената», Указ от 12.01.1722 г. «Об обязанностях сенатских членов», Генеральный регламент от 20.02.1720 г., Устав главного Магистрата, Табель о рангах 1722 г. Табелем о рангах вводилась единая система чинов государственных служащих, состоявшая из 14 классов, устранялась идея местничества. Она сменилась принципом подбора государственных служащих по их профессиональным качествам. Это

предоставляло возможность лицам недворянского происхождения поступить на государственную службу. Таким образом, в первой четверти XVII века были законодательно закреплены принципы государственной службы, порядок ее прохождения, требования, предъявляемые по замещаемой должности, обязанности чиновников и отдельные меры ответственности (например, публичные наказания). К сожалению, реформа Петра I носила чисто технический характер и регламенты, инструкции с широкими их задачами не произвели на тех, кого они имели целью направлять, того же впечатления, какое из них вынес сам законодатель. В законодательстве они имели академическое значение трактатов, не став административными нормами.

3. Середина 60-х годов XIX – начала XX веков. Переход от абсолютной монархии к становлению буржуазного строя в России неразрывно связан с демократическими изменениями в области государственной службы. Преобразования во всех сферах общественной жизни при Александре II: отмена крепостного права – 1861 г., судебная реформа – 1864 г. обусловили необходимость реформирования структуры органов управления и самой государственной службы. Результатом реформ управления стало окончательное оформление трехзвенной структуры государственных учреждений. Она состояла из министерств (центральных учреждений), губернских учреждений и уездных (местных) учреждений. Для достижения эффективной и слаженной работы властной вертикали был принят Устав о службе гражданской. Помимо него существовали уставы о пенсиях и единовременных пособиях государственным служащим. Эпоха Николая II проходила под знаком двух революций. Именно в этот период Россия встала на путь развития парламентаризма, когда впервые за всю ее историю была создана Государственная Дума. Завершилось распределение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Формирование буржуазной демократии в России невозможно себе представить без реформирования государственной службы. Так, в 1906 г. император Николай II издает Указ

«Об отмене некоторых ограничений в правах сельских обывателей и других лиц бывших податных состояний», которым закреплялось право поступления на государственную службу всем желающим независимо от происхождения и социального положения. Тем самым утверждался принцип равенства при поступлении на государственную службу. Таким образом, характер государственной службы в значительной мере определялся российской правовой ментальностью и особенностями российской государственности. Российская государственная служба – это отражение самого Российского государства, которое представляет собой бесконечные этапы реформ и их последствий.

4. Иной вид государственная служба как социально-правовой институт приобрела после Октябрьской революции. В основу государственной политики советской власти была положена идея о скорейшем отмирании государства и необходимости слома старой государственной машины.

12 ноября 1917 г. был принят Декрет «Об уничтожении сословий и гражданских чинов». В соответствии с этим документом была упразднена гражданская служба, ликвидирован особый статус для чиновников, чиновничий аппарат разрушен, сформирована партийно-государственная номенклатура, деятельность которой оказалась практически вне сферы правового регулирования. Следует особо подчеркнуть, что в период с 1917 по 1993 гг. не было принято ни одного специального законодательного акта о государственной службе. Деятельность органов государственного управления регулировалась как общим законодательством, касающимся функционирования местных Советов народных депутатов, Совета Министров и т.д., так и специальными нормативными правовыми актами, в частности: Кодексом о труде, Кодексом об административных правонарушениях, Единой номенклатурой должностей служащих и др. В конечном итоге институт государственной службы на протяжении десятилетий не имел необходимой правовой оболочки.

Вместе с тем в достаточной степени были урегулированы государственно-служебные вопросы в отношении лиц, прохо-

дивших службу в армии, в органах внутренних дел (милиции), в органах государственной безопасности.

Второй параграф *«Понятие, содержание и виды государственной службы как элемента современной системы государственной власти в РФ»* посвящен рассмотрению и анализу содержательной части государственной службы, а также проблемам, связанным с разграничением исследуемого института на соответствующие виды.

В отечественной научной литературе является уже аксиомой положение о том, что государственная служба представляет собой один из видов общественно-полезной деятельности по поддержанию состояния определенной системы общественных отношений, а также целесообразному изменению и преобразованию последних. Государственная служба является важнейшим фактором устойчивости в обществе, поскольку от эффективности ее функционирования зависит стабильность системы общественных отношений.

Государственной службе как таковой присущи не только видовые особенности, производные от задач и функций органов – субъектов данной деятельности, но и, в первую очередь, общие характеристики государственной службы.

По мнению автора, отличительной чертой этой деятельности является ее управленческий характер, нацеленность на обеспечение и реализацию полномочий государственных органов. Управленческий характер и правовая природа государственной службы состоят в том, что само управление приобретает следующие специфические черты: в процессе его реализуются как задачи, функции, интересы государства и его субъектов, так и конституционные гражданские права, обеспечиваются законные интересы граждан; функции управления выполняются специальными субъектами, формируемыми преимущественно государством; эти субъекты действуют по поручению государства; они наделяются необходимыми полномочиями государственно-властного характера; действуют в пределах компетенции, установленной для них в соответствующих правовых актах; большинство вариантов управ-

ленческих связей опосредуется также иными нормативными актами.

Далее рассматривается триединое значение исследуемого института. В данном случае констатируются следующие положения: результирующая целевой деятельности, а именно деятельности государства по организационно-правовому регулированию функционирования государственного аппарата; процесс, т.е. трудовая деятельность, осуществляемая на профессиональной основе работниками государственных органов в целях выполнения задач и функций государства; системное образование, что подразумевает упорядоченную совокупность элементов, средств и механизмов, регулирующих отношения, складывающиеся при взаимодействии с внешней средой и внутри организации.

В законодательном определении государственной службы выделяются следующие недостатки, которые достаточно актуальны в рамках проводимого исследования. Во-первых, государственная служба определяется через понятие «профессиональная деятельность», которое хоть и подчеркивает ее трудовой характер, однако мало связано с характерными свойствами службы как отношений долга, обязанности, верности. Во-вторых, профессиональная деятельность на государственной службе сводится к «обеспечению полномочий государственных органов», т.е. к выполнению фактически вспомогательной, обслуживающей профессиональной деятельности. В результате реализация полномочий государственных органов выходит за рамки государственной службы, что противоречит самой ее сущности (функции реализации государственной власти) и потому лишает ее всякого смысла. На основе этого появляется возможность сформулировать собственное понятие государственной службы.

Современная государственная служба организуется и осуществляется с учетом многообразия и специфики сфер и отраслей государственной деятельности. В ее структуру включены несколько специализированных видов службы. Согласно ст. 2 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федера-

ции» эта система включает в себя такие виды государственной службы, как: государственная гражданская, военная, правоохранительная службы. Правовые основы организации государственной службы в данном случае закрепляются в актах общего характера, а также в специальных актах, касающихся функционирования отдельных государственных органов.

Затем автор рассматривает различные точки зрения относительно существующих видов государственной службы, отмечая отсутствие единой системы критериев, разграничивающих исследуемый институт.

Так, для гражданской службы он образован указанием на абстрактный «набор» органов и должностных лиц, функционирование которых обеспечивается этим видом службы; для военной службы – комбинация субъектного (Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские (специальные) формирования и пр.) и содержательного элементов; правоохранительная служба выделяется по функциональному признаку, определяющему лишь содержание правоохранительной деятельности. Различные методологические подходы к определению критериев разных видов государственных служб в результате не позволяют дать четкого ответа об объеме соответствующих понятий.

Названные виды государственной службы Российской Федерации на разных ее уровнях имеют разное значение и объем. Если управленческий вид государственной службы присущ всем ее уровням, то военная, как и правоохранительная, – исключительно федеральной государственной службе.

Вторая глава «Административно-правовые основы организации и функционирования института государственной службы в Российской Федерации» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе «*Законодательные основы института государственной службы в РФ*» автором отмечается, что необходимость реформирования государственного аппарата и его правового регулирования является темой, постоянно включаемой в Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ.

Современный этап реформирования государственной службы Российской Федерации начался в 2000–2001 гг. Он стал следствием того, что Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. не позволил создать прочную правовую основу для развития государства, не решил ключевых проблем формирования современной государственно-правовой системы.

Основной целью развития государственно-правовой системы России в области государственной службы следует признать необходимость повысить ее эффективность на основе конституционных демократических принципов, защитить государственный аппарат и общество от коррупции и произвола, и в то же время реализовать принцип верховенства закона и обеспечить всестороннюю защиту прав и свобод человека и гражданина.

Автором анализируются концептуальные правовые основы института государственной службы в России. Целью его функционирования является служение обществу и государству посредством осуществления функций государства государственными служащими, однако действующее законодательство необоснованно сужает сферу его применения. В работе анализируются различные точки зрения на понятие государственной службы, однако большинство авторов разделяют точку зрения о публично-правовой природе данного института, т.е. выполнении им, в первую очередь, функций государства.

На основе анализа диссертант приходит к выводу, что ныне действующий Закон «О системе государственной службы в РФ» 2003 года¹ частично исправил данное положение, предусмотрев кроме обеспечения исполнения полномочий государственных органов, обеспечение исполнения полномочий Российской Федерации, т.е. непосредственно функ-

¹ См.: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

ций государства. Однако данное определение все же не полностью отвечает сущности и содержанию понятия «государственная служба». Фактически профессиональная деятельность на государственной службе сводится к обеспечению полномочий государственных органов, что означает выполнение вспомогательной, обслуживающей профессиональной деятельности.

Предлагается для более полного и точного отражения данного института в законодательстве разграничить исполнение функций непосредственно государства и обеспечительные функции государственных служащих по отношению к полномочиям государственных органов. В настоящее время это фактически осуществляется наличием в законодательстве понятия «лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации», которые практически исключаются из сферы регулирования законодательства о государственной службе, поскольку в Федеральном законе «О системе государственной службы в РФ» закреплено, что деятельность лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, им не регулируется.

Отмечается, что большинство полномочий государства реализуется именно данными категориями лиц, которые фактически вынесены за пределы правового регулирования институтом государственной службы, что в конечном итоге предполагает исключение понятия «государственная служба» из системы непосредственной реализации государственных функций.

Ввиду этого, ст. 5 ФЗ «О системе государственной службы в РФ» и ст. 3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» автор предлагает дополнить и изложить в следующей редакции: 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 Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации. Те же аспекты предлагается учесть при регулировании таких видов государственной службы, как военная и правоохранительная, и внести изменения в ст. 6 и ст. 7 ФЗ «О системе государственной службы в РФ». Отмечается, что таким образом будет достигнуто соответствие понятия «государственная служба» сущности данного института как реализующего функции государства.

Кроме этого, в целях обеспечения реализации конституционного принципа о единстве государственной власти предлагается включить в сферу действия законодательства о государственной службе регулирование правового статуса лиц, замещающих государственные должности, для чего отменить ч. 2 ст. 1 ФЗ «О системе государственной службы в РФ» и изложить ее в следующей редакции: «Деятельность лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, регулируется настоящим Федеральным законом в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам Российской Федерации, федеральным законам Российской Федерации, конституциям и уставам субъектов Российской Федерации и не препятствующей выполнению ими обязанностей, установленных данными актами».

Во втором параграфе *«Административно-организационный аспект государственной службы»* на основании анализа действующего законодательства автором сформулирована система основных административно-организационных элементов института государственной службы. Законодательство

о государственной службе регулирует целый ряд вопросов организационно-правового порядка, связанных с функционированием этого института.

Далее рассматриваются отдельные аспекты правового регулирования государственной службы, ее административно-организационной составляющей на базе законодательства о государственной гражданской службе, поскольку на данный момент именно эта сфера урегулирована наиболее современными нормативными актами.

Диссертант отмечает ряд недостатков действующих нормативных актов, в частности то, что они оперируют понятием «государственная должность», однако не дают его определения, для чего автором на основе анализа теоретических подходов предлагается определение должности государственной службы.

Проводится анализ кадровой политики в современном государственном аппарате. Выделяется два ключевых момента: привлечение на службу профессионалов и удержание их на государственной службе, т.е. создание предпосылок удовлетворенности государственной службой и мотивация продолжения работы в государственных органах. Автором на основе всестороннего анализа порядка прохождения государственной службы вырабатывается ряд предложений по совершенствованию государственной политики в этой сфере, а также изменению действующего законодательства.

Третья глава **«Совершенствование института государственной службы как этап административной реформы в России»** посвящена анализу динамики развития государственной службы в России и выработке предложений и рекомендаций для повышения ее эффективности.

Автором отмечается, что принимаются новые нормативные акты, создаются новые правовые институты, направленные на решение проблем, связанных с организацией государственного управления посредством государственной службы. В настоящий момент развитие данного института непосредственно связано с административной реформой, продолжающейся в Российской Федерации.

Диссертантом рассматриваются отдельные поставленные задачи и вносятся предложения по совершенствованию института государственной службы в свете основных направлений его развития, обозначенных в Указе Президента РФ от 10.03.2009 № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)», принятого в целях совершенствования системы государственной службы Российской Федерации, повышения результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

Автором предлагается в рамках их решения разработать и принять единые для всех видов государственной службы нормативно-правовые акты, касающиеся обеспечения государственных служащих жилой площадью для исключения дискриминации отдельных ее видов в этой части. Кроме этого, следует использовать механизмы не одновременного предоставления жилья в собственность или денежных средств на его приобретение, что неподъемно для государственного бюджета, а систему кредитов и ссуд, погашаемых в период службы, которые позволят заинтересовать государственных служащих в долговременном добросовестном исполнении возложенных на них обязанностей.

Также указывается, что на данный момент не существует реального механизма перевода государственного служащего из одного вида государственной службы в другой, хотя в законе его необходимость предусмотрена. Препятствием этому является отсутствие указов Президента РФ, регулирующих соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы и соотношение классов чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий.

Отмечается острая необходимость активизировать работу в части развития правой основы государственной службы по принятию концептуальных для ее системы источников – федеральных законов о правоохранительной и военной службе, не-

обходимость принятия которых обусловлена как требованиями законодательства (ст.19 ФЗ «О системе государственной службы РФ»), так и многочисленными научными публикациями и исследованиями.

Автором рассматривается ряд вопросов, связанных с управлением уже отобранными, обученными, сформированными в профессиональном плане сотрудниками, что является важным аспектом развития института государственной службы в России, имеет значительный потенциал в повышении ее эффективности. Разработан ряд положений, касающихся продвижения государственных служащих по должностям и отбора кандидатов на службу в государственные органы, а также предлагается введение ряда административных процедур, направленных на совершенствование этой деятельности.

Кроме того, выявлен ряд правовых препятствий эффективному функционированию ряда институтов, направленных на противодействие коррупции в государственных органах. В частности, запрет на занятие должностей в коммерческих организациях государственными служащими после увольнения и привлечения к административной ответственности работодателей за несообщение о данных фактах, а также институт конфликта интересов и личной заинтересованности государственных служащих.

В **заключении** автор излагает основные выводы, теоретические предложения и практические рекомендации, сформулированные в диссертации.

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах автора:

Статьи, опубликованные в изданиях Перечня ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Назарова С.П. Актуальные вопросы управления персоналом в государственных органах // Юристъ-Правоведъ. 2010. № 2. – 0,3 п.л.

2. Назарова С.П. Актуальные вопросы правового регулирования государственной правоохранительной службы в Российской Федерации // Юрист-Правоведь. 2010. № 4. – 0,4 п.л.

Иные публикации:

3. Назарова С.П. Кадровое обеспечение государственной правоохранительной службы в современный период // Проблемы теории и практики обеспечения общественной безопасности в Северо-Кавказском федеральном округе: Материалы научно-практической конференции. Ставрополь: Изд-во СФ КрУ МВД России, 2009. – 0,2 п.л.

4. Назарова С.П. История становления института государственной службы в советский период // Материалы диссертационных исследований докторантов, адъюнктов, аспирантов и соискателей: Сборник научных трудов. Ростов н/Д, 2010. – 0,4 п.л.

5. Назарова С.П. Об актуальности системного исследования института государственной службы в России // Материалы диссертационных исследований докторантов, адъюнктов, аспирантов и соискателей: Сборник научных трудов. Ростов н/Д, 2010. – 0,3 п.л.

12

Формат 60x84/16. Объем 1,5 п.л. Набор компьютерный.
Гарнитура Таймс. Печать ризография. Бумага офсетная.
Тираж 100 экз. Заказ № 824

Отпечатано в отделении оперативной полиграфии ОНиРИО
Ростовского юридического института МВД России.
344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83.