

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего  
образования

«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему Правовой статус государственного гражданского служащего в Российской Федерации

Студент

О.В. Мацакова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный  
руководитель

к.ю.н. В.В. Романова

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

## Оглавление

|                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Введение.....                                                                                                     | 3  |
| Глава 1 Общая характеристика государственной службы как профессиональной деятельности.....                        | 8  |
| 1.1 Становление института государственной службы в России.....                                                    | 8  |
| 1.2 Понятие и виды государственной службы, ее предназначение.                                                     | 27 |
| 1.3 Взаимосвязь государственной гражданской службы и другими видами государственных и муниципальных служб РФ..... | 33 |
| Глава 2 Основные элементы правового статуса государственных гражданских служащих .....                            | 37 |
| 2.1 Права и обязанности государственных гражданских служащих .....                                                | 37 |
| 2.2 Юридическая ответственность государственных служащих.....                                                     | 41 |
| 2.3 Правовой статус государственных служащих в отдельных зарубежных странах.....                                  | 44 |
| Глава 3 Проблемы правового регулирования государственной службы.....                                              | 59 |
| 3.1 Проблемы правового регулирования государственной службы                                                       | 59 |
| 3.2 Пути решения выявленных проблем .....                                                                         | 61 |
| Заключение .....                                                                                                  | 70 |
| Список используемой литературы и используемых источников.....                                                     | 73 |

## **Введение**

Государственная служба как вид деятельности характеризуется тем что закон устанавливает, государственную службу как вид деятельности, а именно это профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению обороноспособности, безопасности государства, защите прав человека, борьбе с преступностью и обеспечению деятельности органов государственной власти.

**Актуальность исследования** обусловлена тем, что в Российской Федерации особое значение имеет правовое регулирование статуса государственных служащих. В нашей стране данный вопрос урегулирован нормами:

- конституционного,
- административного,
- других отраслей права.

Актуальность проблем, связанных с регламентацией правового статуса государственных служащих в РФ обусловлена:

- ответственностью в их служебной деятельности по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ.

- определенными запретами и гарантиями.
- повышенными требованиями к результатам деятельности государственных служащих в РФ.

Целями дальнейшего развития законодательства о государственной службе выступают кардинальное повышение эффективности ее функционирования и создание единой целостной системы с учетом национальных, исторических и иных особенностей нашего государства, а также проводимых в стране реформ.

### **Степень разработанности темы:**

Тема достаточно изучена в работах российских авторов.

В.В. Сенгляева раскрывает актуальность проблем, связанных с правовым регулированием статуса государственного служащего. Автор рассматривает особенности правового статуса государственных служащих, связанные с осуществлением ими профессиональной служебной деятельности. В статье также перечислены правовые акты как национального, так и международного права, регламентирующие особенности трудовой деятельности государственных служащих [45].

Автором М.В. Сокольниковой затрагиваются отдельные вопросы правового регулирования профессионального совершенствования и развития государственных гражданских служащих [48].

А.В. Лученкова проанализировала сущность государственной службы как социально-правового института. Рассмотрено действующее законодательство, определяющее правовой статус государственных гражданских служащих и предложены пути его оптимизации [32].

В работе Л.И. Мячиной анализируются основные аспекты международно-правового регулирования труда государственных гражданских служащих, рассматриваются основные нормативные акты, закрепляющие их ключевые права и обязанности [35].

В работе Б.Н. Комахина, Е.Н. Хазова рассмотрены актуальные вопросы правового регулирования профессиональной служебной деятельности государственных и муниципальных служащих. Сделаны ряд предложений по совершенствованию служебной деятельности государственных и муниципальных служащих [25].

**Методологическая основа исследования:** Методологическая основа исследования представлена двумя группами методов:

Первая группа: Общенаучные методы, которые используются в любом исследовании, политическом, правовом, управленческом и т.д.

Исследование правовых проблем проводят при помощи научного анализа, мысленно разделяя правовые явления на отдельные элементы, чтоб изучить каждый из них. Но каждый из элементов функционирует только во

взаимодействии и связи с другими элементами. Из этого следует, что анализ элементов одновременно предполагает осмысление их взаимодействий и связей, что определяет содержание синтеза. Анализ и синтез неразрывно связаны, находятся в единстве друг с другом в процессе познания, в нашем случае правовом.

Использование метода индукции необходимо в процессе познания правовых явлений, начиная от определения опытных (эмпирических) данных, их анализа, систематизации, обобщения и что дает на этой основе общий вывод. Но любой процесс с использованием метода индукции должен быть подвергнут проверке. Для этого используют метод дедукции, основа которого, заключается в вычленении из каких-либо общих данных, которые считаются достоверными, характерных следствий, часть которых может быть проверена опытным путем. Следствия, которые вытекают из индуктивных выводов, подтверждаются практическим опытом (экспериментом или реальными правовыми процессами), значит, эти выводы можно считать достоверными и соответствующими действительности.

Важными методами исследования являются методы сравнения, обобщения и классификации.

Вторая группа: Частно-научные методы исследования, которые применяются при исследовании правовых процессов и в анализе теории государства и права.

- Сравнительно-правовой метод применяется при сопоставлении однопорядковых юридических понятий, явлений, процессов и выявление между ними сходства и различия, используется при сравнении нормативно-правовых актов и правовых норм, регулирующих указанные функции.

- Историко-правовой метод, который применяется при изучении истории развития законодательства Российской Федерации, составляющий процесс формирования публичной власти.

- Формально-юридический метод представляет собой определенную систему обработки и анализа действующих норм права и существующей юридической практики, используется для характеристики.

Применение описанных методов в комплексе способствует изучению объекта исследования с разных сторон в соотношении его элементов между собой, а также предполагает достижение поставленных целей и задач исследования.

**Теоретическая основа исследования:** труды таких известных авторов Н.О. Куплеваский, А.В. Куянова, А.В. Лученкова, Д.Б. Миннигулова и другие.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, связанные с проблемами организации государственной гражданской службы как разновидности государственной службы Российской Федерации.

**Предметом исследования** являются юридические конструкции, закрепленные в нормативных правовых актах, регулирующих права, обязанности, запреты, ограничения и гарантии, связанные с прохождением государственной гражданской службы, а также в теоретических исследованиях.

**Цель исследования** заключается в выработке научных подходов к правовому регулированию статуса государственных служащих.

#### **Задачи исследования**

- рассмотреть становление института государственной службы в России,
- представить понятие и виды государственной службы, ее предназначение,
- изучить основные принципы государственной службы,
- оценить условия и порядок поступления на государственную гражданскую службу РФ,
- проанализировать права и обязанности государственных гражданских служащих РФ,

- выявить проблемы правового регулирования статуса государственных служащих,

- предложить пути решения выявленных проблем.

Структура диссертации: введение, основная часть, заключение, список используемой литературы и используемых источников.

Положения, выносимые на защиту:

Основной трудностью государственной службы в настоящее время является коррупция в органах власти. Уровень взяточничества за последние несколько лет значительно вырос настолько, что приобрел масштабный политический характер и стал большой угрозой безопасности страны.

Необходимо разработать и ввести в действие единый кодификационный акт о государственной и муниципальной службе, который позволит систематизировать многочисленные нормативно-правовые акты, тем самым можно устранить существующие пробелы и коллизии в действующем законодательстве.

Принятие Кодекса о государственной и муниципальной службе позволит установить единообразие основных квалификационных требований, ограничений и обязательств для замещения должностей гражданской службы и должностей муниципальной службы.

# **Глава 1 Общая характеристика государственной службы как профессиональной деятельности**

## **1.1 Становление института государственной службы в России**

Первый этап (1993-1995 гг.) был связан с принятием Конституции Российской Федерации в декабре 1993 года [26], которая заложила современные основы законодательного регулирования института государственной службы в Российской Федерации. В 1993 году Президент Российской Федерации издал Указ от 22 декабря 1993 года № 2267, которым было утверждено Положение о федеральной государственной службе [51]. Принятие данного документа отвечало требованиям того времени, но проблема Положения в том, что оно определяло статус государственной службы только в федеральных органах власти.

Таким образом, можно сказать, что в 1993 году с принятием Положения о государственной гражданской службе были заложены основы законодательного регулирования данного института, на последующих этапах разработаны концептуальные положения по его развитию, выработаны единые принципы функционирования, разработаны основные нормы законодательства о государственной гражданской службе, приняты федеральные программы и федеральные законы, в которых была определена видовая классификация государственной службы [31]. Актуализированы комплексы мероприятий по повышению престижа государственной гражданской службы, механизмы по предупреждению и противодействию коррупции, выявлению и разрешению конфликта интересов [40].

В последующим был принят Федеральный закон от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», который регламентировал службу в федеральных органах государственной власти и органах государственной власти субъектов РФ [61].



Несмотря на положительное значение указанного закона, его нормы носили рамочный характер. Это привело к тому, что на федеральном и региональном уровнях складывались различные подходы к правовому регулированию государственной службы.

Второй этап (1996–2001 гг.) был ознаменован разработкой концептуальных положений по развитию государственной службы. В 1996–1998 гг. было подготовлено 12 вариантов Концепции административной реформы, которые не были поддержаны руководством страны. В 2001 году Президентом РФ была утверждена Концепция реформирования системы государственной службы РФ [11].

В результате ее реализации государственная служба должна была представлять собой целостный институт, базирующийся на единых принципах построения и функционирования, и включать в себя две подсистемы: федеральную государственную службу и государственную службу субъектов РФ.

Третий этап (2002–2007 гг.). На указанный период пришлась разработка основных норм о государственной службе. В 2002 году началась реализация федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 года)», в последующем срок действия которой также был продлен до 2007 года. Вышеуказанной программой было намечено повышение эффективности государственной службы в целом, ее видов и уровней, оптимизация затрат на государственное управление [23].

Среди первых результатов следует отметить принятие 27 мая 2003 года Федерального закона № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», в нем впервые была закреплена классификация государственной службы, а именно: государственная гражданская служба; военная служба; правоохранительная служба [62]. В развитие вышеуказанного закона был принят Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [63].

Вместе с тем ряд задач данной реформы остался нерешенным. Так, не были реализованы положения Концепции о формировании системы управления государственной службой, не удалось провести комплекс мероприятий, направленных на повышение престижа государственной службы, внедрение управленческих технологий на государственной службе. Требовалось совершенствование антикоррупционных механизмов на гражданской службе.

Четвертый этап (2009-2013 гг.). Вышеназванные задачи предполагалось решить в федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)». В результате реализации программы существенная работа была проделана по предупреждению коррупции, по выявлению и разрешению конфликта интересов, по оптимизации численности служащих, по внедрению и совершенствованию процедуры их ротации. Однако не были решены вопросы, касающиеся внедрения системы профессионального развития, реформирования оплаты труда и пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих. Дальнейшего развития требовали технологии кадровой работы. Не была создана система управления государственной службой [53].

Пятый этап (2016-2018 гг.) характеризуется реализацией задач, закрепленных в Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 гг., которые были утверждены Президентом РФ в июне 2016 году. В результате этой работы в законодательстве были закреплены нормы, направленные на формирование единого информационно-коммуникационного пространства в системе гражданской службы. Была усовершенствована система профессионального развития на государственной гражданской службе [52].

Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон от 30 июня 2016 года №224-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и

Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» [64]. Данный Федеральный закон принят Государственной Думой 22 июня 2016 года и одобрен Советом Федерации 29 июня 2016 года.

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» изменения коснулись требований к уровню профессионального образования для замещения должностей гражданской службы, с учетом положений Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», который предусматривает следующие уровни профессионального образования:

- среднее профессиональное образование;
- высшее образование – бакалавриат;
- высшее образование – специалитет и магистратура.

А также в указанном Федеральном законе вводится норма – соответствие квалификационным требованиям к специальности, направлению профессиональной подготовки и переподготовки, но при наличии соответствующего решения представителя нанимателя для замещения должности государственной гражданской службы. Цель данного положения - обеспечить планомерное повышение профессионального уровня и компетентности государственных гражданских служащих [68].

Вводится в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» аналогичная норма, исходя из принципа единства основных квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы и муниципальной службы.

Не стоит забывать, в указанных федеральных законах присутствует положение о том, что квалификационные требования к профессиональным знаниям, умениям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей и профессиональной служебной деятельности, устанавливаются в должностном регламенте гражданского служащего и, соответственно, в должностной инструкции муниципального служащего. Акт государственного органа или муниципальный правовой акт о необходимости

установления квалификационных требований к профессиональным знаниям, умениям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей и служебной деятельности, исключается как норма.

К тому же были внесены дополнения, отражающие введение новых требований к кандидатам на замещение должностей государственной гражданской службы или муниципальной службы, а также к государственным гражданским и муниципальным служащим. Это касается представления сведений о размещении информации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет [41]. А также устанавливается, что гражданин не может быть принят на гражданскую или муниципальную службу, а гражданский или муниципальный служащий не может исполнять свои должностные обязанности и продолжать выполнять профессиональную служебную деятельность, в случае непредставления указанных сведений.

Однако не удалось решить вопросы оптимизации системы материального стимулирования служащих, а также структуры их денежного содержания. Требовалось дальнейшее развитие процедуры отбора кандидатов на замещение должности, на государственную гражданскую службу, а также включения в кадровый резерв государственных гражданских служащих и граждан, претендующих на замещение должности в органах государственной власти.

Новый этап (2019 г. по настоящее время). 24 июня 2019 года Президент РФ подписал Указ № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы», который фактически стал продолжением работы по реформированию гражданской службы. Согласно Указу, основные направления реформирования коснутся вопросов поступления на государственную гражданскую службу, ее прохождения. Запланировано усовершенствование системы оплаты труда и системы мотивации государственных гражданских служащих на гражданской службе [56].

Предполагается совершенствование порядка отбора кандидатов на государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, любые должности государственной службы и должности муниципальной службы, включенные в перечни, утверждённые нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В связи с этим, была разработана и утверждена единая методика прохождения испытания на государственной гражданской службе Российской Федерации в федеральных органах исполнительной власти, в соответствии с абзацем 3 подпункта «а» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 года «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы» [56]. Правительством Российской Федерации было принято Постановление от 15 января 2020 года №9 «Об утверждении единой методики прохождения испытания на государственной гражданской службе Российской Федерации в федеральных органах исполнительной власти» и утвердило данную методику [42]. Она направлена на повышение эффективности формирования профессионального служебного кадрового состава гражданской службы Российской Федерации с помощью введения единых методологических подходов к организации прохождения испытания на государственной гражданской службе в федеральных органах исполнительной власти и определения его результатов и достижений.

Целью испытания является проверка соответствия государственного гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы, в том числе была подтверждена способность применить при исполнении должностных обязанностей имеющиеся у него знания, навыки и умения. Следует отметить, что оценке подлежат также личностные и профессиональные качества, для чего на аттестационную комиссию представляется характеристика каждого служащего, выданная его непосредственным руководителем.

В этом очень помогает Постановление Правительства Российской Федерации от 7 октября 2019 года № 1296 «Об утверждении Положения о наставничестве на государственной гражданской службе Российской Федерации», которое закрепляет, что в период испытания в отношении государственного гражданского служащего будет осуществляться наставничество квалифицированным профессиональным специалистом, который поможет адаптироваться и показать свои знания, умения и навыки на новом месте [43].

Планируется завершение создания полноценной систематизированной нормативно-правовой базы, регламентирующей формирование федерального кадрового резерва на гражданской службе. Будет обеспечено функционирование единого специализированного информационного ресурса для профессионального развития гражданских служащих.

В целях надлежащей реализации Указа Президента Российской Федерации № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы» было принято Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 июля 2019 года № 1646-р, закрепившее План мероприятий («дорожную карту») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 гг., содержащий перечень конкретных мероприятий, сроки их осуществления и ответственные органы исполнительной власти [56].

Становление института государственной гражданской службы Российской Федерации находится в неразрывной связи с историей развития и становления российского государства. Трансформации данного института затрагивают интересы как государства и общества в целом, так и самих государственных служащих, членов их семей, поскольку именно государственные служащие во все периоды истории несли ответственность за реализацию курса руководства страны.

Основным правовым инструментом современного этапа реформирования государственной службы является Указ Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 года № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы», в котором были закреплены основные направления развития государственной гражданской службы на современном этапе.

В целях полного и своевременного исполнения вышеназванного Указа было издано Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 июля 2019 года № 1646-р, устанавливающее План мероприятий («дорожную карту») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы, содержащий перечень конкретных мероприятий, сроки их осуществления и ответственные органы исполнительной власти [56].

Проблемам совершенствования института государственной гражданской службы был посвящен доклад в 2018 году директора Департамента государственной политики в области государственной и муниципальной службы и противодействия коррупции Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации Д.В. Баснака, выступления приглашенных экспертов, представителей научного сообщества. В формате видеоконференции свои мнения по актуальным вопросам реформирования гражданской службы высказали представители региональных законодательных органов [17].

Обоснованные предложения Д.В. Баснака, которые могут быть рассмотрены в процессе развития государственной гражданской службы.

1. В связи с высокой государственной и общественной значимостью вопроса о реформировании гражданской службы целесообразно организовать выработку основных направлений этой работы с участием палат Федерального Собрания Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, гражданского общества, научного и экспертного

сообщества в разных форматах на различных площадках, включая «правительственный час» Совета Федерации с приглашением Министра труда и социальной защиты Российской Федерации, заседание Совета законодателей РФ и его Президиума, заседание Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации и его Президиума, комитетов палат Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Необходимо инициировать рассмотрение вопроса о формировании системы управления гражданской службой. В Федеральном законе от 27 июля 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [62] и в Федеральном законе от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [63] содержатся общие положения о том, что система органов управления государственной службой создается на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. Однако в них не были определены статус, компетенция, порядок и сроки создания этих органов. Не конкретизированы принципы взаимодействия между органами по управлению государственной службой федерального и регионального уровней.

В связи с этим необходимо рассмотреть возможность создания единого федерального органа управления государственной службой, который был бы наделен не только координационно-методическими и информационно-аналитическими функциями, но и правом принимать решения в рамках своих полномочий, определяемых соответствующими нормативными правовыми актами.

3. Следует рассмотреть вопрос о дальнейшем совершенствовании процедуры проведения аттестации государственных гражданских служащих.

Наряду с тем, что аттестация государственных гражданских служащих имеет ряд положительных характеристик, опыт показывает, что она не позволяет всесторонне учитывать личностно-профессиональные качества служащих и не является в полной мере эффективным стимулом гражданских служащих к профессиональному развитию и саморазвитию.



Цель аттестации не ограничивается только подтверждением соответствия государственного служащего замещаемой должности на государственной гражданской службе, а состоит именно в оценке его компетентности, профессионализма, и стимулировании к дальнейшему профессиональному, личностному росту.

В целях повышения эффективности проведения аттестации гражданских служащих требуется: рассмотреть возможность внесения в нормативные правовые акты дополнительных критериев, с помощью которых происходит оценка служебной деятельности государственного гражданского служащего. Критерии должны включать результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента, профессиональные знания и опыт работы гражданского служащего; соблюдение гражданским служащим ограничений; отсутствие нарушений запретов; выполнение требований к служебному поведению, соблюдение государственными служащими норм этики в целях противодействия коррупции и иных правонарушений и обязательств, установленных законодательством Российской Федерации о гражданской службе, а при аттестации гражданского служащего, наделенного организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим гражданским служащим, в том числе его организаторские способности; проводить ежегодную оценку профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего. По ее результатам на основе ежегодного отчета гражданского служащего, как основного документа его оценки профессиональной служебной деятельности, следует предоставить право непосредственному руководителю государственного гражданского служащего инициировать проведение внеочередной аттестации для включения его в кадровый резерв [53].

Результаты ежегодной оценки также могут послужить основанием для гражданского служащего обратиться к представителю нанимателя с предложением о проведении в отношении него внеочередной аттестации для

принятия решения о включении его в кадровый резерв; расширить диапазон аттестационных оценок. Результаты аттестации должны включать в себя не только вынесение решения комиссии о соответствии или не соответствии гражданского служащего замещаемой должности, но предписания государственному гражданскому служащему, как улучшить свои показатели; рассмотреть вопрос о целесообразности нормативного закрепления дополнительных критериев для принятия представителем нанимателя решения о включении гражданского служащего в кадровый резерв вне процедуры аттестации; рассмотреть возможность освобождения от прохождения аттестации государственных служащих с более чем 20-летним стажем гражданской службы в случае, когда государственный служащий не претендует на включение в кадровый резерв.

В результате и во исполнения Указа Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 года № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы» был усовершенствован порядок формирования аттестационных и конкурсных комиссий в государственных органах, после подписания Президентом Российской Федерации Федерального закона от 27 октября 2020 года №346-ФЗ «О внесении изменений в статьи 22 и 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе» [67]. Данный Федеральный закон наконец-то, уточняет особенности формирования аттестационных и конкурсных комиссий в государственных органах.

А именно, Федеральный законом более подробнее конкретизирует круг независимых экспертов, включаемых в составы аттестационных и конкурсных комиссий в государственных органах, к числу которых отнесены представители образовательных, научных и других организаций – эксперты и специалисты в областях и видах профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, в сферах кадровой политики и технологий, и гражданской службы.

Кроме того, выделяются этим же Федеральным законом организационные условия участия независимых экспертов в состав аттестационных и конкурсных комиссий в государственных органах. А именно, теперь соответствующие категории лиц независимых экспертов будут участвовать в аттестационных и конкурсных комиссиях в государственных органах на основании приглашений и отбора уполномоченным государственным органом субъекта Российской Федерации по запросу представителя нанимателя.

Установлен и общий срок пребывания независимого эксперта в аттестационной и (или) конкурсной комиссии в государственных органах, и он не должен превышать трех лет.

Вновь принятый Федеральный закон от 27 октября 2020 года №346-ФЗ «О внесении изменений в статьи 22 и 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе» создает и совершенствует единые правовые механизмы для повышения прозрачности и объективности процедуры проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и включения в кадровый резерв государственных органов, равно как аттестации гражданских служащих в федеральных государственных органах и государственных органах субъектов Российской Федерации.

Но данный Федеральный закон вступит в силу только с 1 января 2021 года [67].

4. В целях повышения эффективности участия независимых экспертов в конкурсных и аттестационных комиссиях государственных органов необходимо рассмотреть возможность внесения в Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года №110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» [55], изменений, устанавливающих: критерии отбора независимых экспертов по профессиональному уровню,

опыту работы в соответствующей области профессиональной деятельности; дополнительное требование, что при формировании аттестационных комиссий в связи с проведением аттестации гражданских служащих, имеющих допуск к государственной тайне, в состав аттестационной комиссии должны входить члены комиссии, включая независимых экспертов, имеющих допуск к государственной тайне; максимальный срок пребывания независимого эксперта в аттестационной (конкурсной) комиссии – не более 3 лет, после чего он подлежит исключению из состава комиссий данного государственного органа. Порядок отбора и включения независимых экспертов в составы комиссий должен быть установлен нормативным актом государственного органа; обязательность наличия у независимых экспертов определенного, не менее трех лет, стажа государственной гражданской службы [54].

Кроме того, необходимо проводить обучение независимых экспертов, включаемых в состав аттестационных (конкурсных) комиссий, с выдачей им соответствующих сертификатов после прохождения обучения.

5. Следует рассмотреть возможность совершенствования механизма формирования кадрового резерва на гражданской службе с ориентацией в процессе подбора кадров на мнение непосредственных руководителей структурных подразделений данного государственного органа (ведомства).

Законодательство предусматривает различные основания для включения государственных гражданских служащих в кадровый резерв. Это, в частности, результаты конкурса на включение в кадровый резерв; результаты конкурса на замещение вакантной должности; результаты аттестации [54].

Возможно расширение перечня данных оснований, включив в него результаты ежегодной оценки профессиональной служебной деятельности государственных служащих, которые могут послужить основанием для обращения к представителю нанимателя с предложением о проведении

внеочередной аттестации гражданских служащих для принятия решения о включении сотрудников в кадровый резерв.

Кроме того, представляется возможным рассмотреть предложение о наделении руководителя структурного подразделения правом вносить предложения представителю нанимателя, при определенных условиях, о включении перспективных гражданских служащих в кадровый резерв вне процедуры аттестации.

6. В настоящее время в структуре денежного содержания гражданских служащих наблюдаются существенные недостатки. И это, несмотря на то, что на протяжении последних двух-трех лет индексировались и повышались размеры месячных окладов государственных гражданских служащих в соответствии с замещаемыми ими должностями государственной гражданской службы и размеры месячных окладов государственных гражданских служащих в соответствии с присвоенными им классными чинами государственной гражданской службы Российской Федерации, установленные: Указом Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 года № 763 "О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих" [57], согласно Указам Президента Российской Федерации от 12 декабря 2017 года № 594 «О повышении окладов месячного денежного содержания лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы» [58], от 19 сентября 2019 года № 463 «О повышении окладов месячного денежного содержания лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы» [59], от 13 июля 2020 года № 455 «О повышении окладов месячного денежного содержания лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы» [60].

Система оплаты в настоящее время не является важной частью мотивации государственных гражданских служащих. Имеются также существенные различия уровня средней зарплаты в различных федеральных органах исполнительной власти.

В связи с этим необходимо: совершенствовать структуру денежного содержания, повысив доли должностного оклада и надбавки за классный чин в общем размере денежного содержания; скорректировать сетку должностных окладов, которая должна выстраиваться в зависимости от сложности и ответственности выполняемой работы.

7. Следует предусмотреть возможность законодательного решения проблемных вопросов, связанных с представлением государственными служащими сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей. Статья 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» не содержит каких-либо исключений из установленной для государственных служащих обязанности представлять сведения о доходах (расходах), имуществе и обязательствах имущественного характера [66].

При этом пунктом 16 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 года № 821, предусмотрена возможность направления государственным служащим заявления о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей.

Однако для самого государственного служащего такое заявление в отношении сведений о своих доходах (расходах) законодательством не установлено.

В целях урегулирования данного вопроса целесообразно рассмотреть предложение о законодательном закреплении перечня уважительных и объективных причин непредставления гражданским служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах и имуществе членов его семьи.

Например, уважительными причинами непредставления сведений о доходах государственного служащего могут быть плохое состояние здоровья, сложная жизненная ситуация или форс-мажор.

8. В условиях развития информационного общества необходимо оценить целесообразность ежегодного представления гражданскими служащими сведений об адресах сайтов и (или) страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, на которых они размещали общедоступную информацию и одновременно данные, позволяющие их идентифицировать. Под размещением общедоступной информации и данных, позволяющих идентифицировать разместивших ее лиц, имеются в виду и ситуации, когда размещенная информация позволяет идентифицировать указанных лиц с высокой степенью достоверности.

В Федеральном законе от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрено право представителя нанимателя принимать решение об обработке ежегодно представляемых государственными гражданскими служащими таких сведений, а также о проверке их достоверности и полноты [63]. Выявленные в ходе проверки сведения, которые могут скомпрометировать гражданского служащего, либо авторитет органа государственной власти, подлежат рассмотрению на комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов, образуемой в государственном органе в целях обеспечения соблюдения требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулирования их конфликтов интересов в соответствии с частью 5 статьи 19 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Соблюдение требований к служебному поведению также учитывается при проведении аттестации [63].

Согласно пункту 12 статьи 16 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской

Федерации», за нарушение обязанности представлять требуемые сведения государственный гражданский служащий может быть уволен с государственной гражданской службы, а лицам, претендующим на замещение должности при поступлении на службу – отказано в приеме. С учетом этого представляется целесообразным четко прописать в ограничениях, связанных с гражданской службой, какую информацию государственным служащим нельзя размещать в сети Интернет, чтобы не допустить конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб репутации государственного гражданского служащего или авторитету органа (ведомства), в котором он работает [63].

В пункте 12 статьи 16 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» упоминается о непредставлении сведений, предусмотренных статьей 20.2 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ. Ситуация же, когда гражданский служащий представил неполные либо недостоверные сведения, остается неурегулированной [63].

В целях усовершенствования законодательства в данной сфере представляется необходимым законодательно урегулировать данный вопрос.

9. В целях стимулирования гражданских служащих к повышению эффективности своей профессиональной служебной деятельности следует развивать систему правовых и социальных гарантий на гражданской службе, в частности, ввести дополнительные меры поощрения государственных служащих (стимулирующие надбавки (выплаты), награды, дни отпуска (отгула), нагрудные памятные знаки).

10. Необходимо рассмотреть вопрос о внедрении новых форм профессионального развития гражданских служащих с ориентацией на необходимость повышения качества осуществления гражданскими служащими их непосредственных служебных обязанностей, в том числе предусматривающих использование информационно-коммуникационных



технологий, что подразумевает изменение подходов к организации системы профессионального развития и компетентности гражданских служащих.

11. В целях обеспечения принципа единства системы государственной службы предлагается рассмотреть целесообразность установления федеральным законодательством: единых требований к порядку закрепления соотношения классов чинов федеральной гражданской службы, дипломатических рангов, воинских званий, специальных званий, классов чинов юстиции, классов чинов прокурорского работника с классными чинами гражданской службы субъектов Российской Федерации; правового механизма закрепления на уровне субъектов Российской Федерации соотношения классов чинов государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации (например, требования о заключении соответствующего соглашения между субъектами Российской Федерации).

12. Требуется рассмотреть вопрос о внесении изменений в статью 35 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», устанавливающих обязанность предупреждения государственного служащего об увольнении не позднее, чем за три дня до дня освобождения от замещаемой должности гражданской службы по аналогии со сроком предупреждения о прекращении срочного трудового договора, установленным частью первой статьи 79 Трудового кодекса Российской Федерации.

Действующими положениями статьи 35 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлено, что срочный служебный контракт расторгается по истечении срока его действия, о чем гражданский служащий должен быть предупрежден в письменной форме не позднее, чем за 7 дней до дня освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы, если иное не установлено данным Федеральным законом. В большинстве случаев срочный служебный контракт заключается с лицами, замещающими должности гражданской службы

категории помощники (советники), учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий на срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей [63].

В случае же досрочного прекращения полномочий указанных лиц или руководителей (например, в результате их смерти) закон не предусматривает исключения из правила, установленного указанной статьей. Таким образом, лица, замещающие должности гражданской службы категории помощники (советники), продолжают замещать должности гражданской службы до истечения семидневного срока предупреждения, при этом полномочия лица или руководителя, для содействия которому была учреждена замещаемая должность гражданской службы, уже прекращены.

13. Требуется рассмотреть вопрос о внесении изменений в статью 46 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», установив обязанность осуществления выплаты денежного содержания гражданскому служащему за период ежегодного оплачиваемого отпуска не позднее, чем за 3 дня до начала указанного отпуска [63].

Данной статьей установлено, что выплата денежного содержания гражданскому служащему за период ежегодного оплачиваемого отпуска должна производиться не позднее, чем за 10 календарных дней до начала указанного отпуска. Указанная норма создает значительные затруднения для государственных органов, поскольку целый ряд категорий граждан имеют в соответствии с федеральными законами право на предоставление отпуска в любое удобное для них время.

К таким категориям относятся, например, граждане, награжденные нагрудным знаком «Почетный донор России», «Почетный донор СССР», один из родителей (опекунов, попечителей, приемных родителей),

воспитывающий ребенка-инвалида в возрасте до 18 лет, ветераны боевых действий, супруг при уходе в отпуск супруги-военнослужащей по беременности.

14. В рамках основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 года № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы», а также в целях сохранения квалифицированных кадров и повышения привлекательности гражданской службы для молодых специалистов целесообразно рассмотреть вопрос об установлении в статьях 46 и 50 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дополнительных периодов стажа свыше 15 лет, и соответствующие им ежемесячные надбавки к должностному окладу за выслугу лет и ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск за выслугу лет.

## **1.2 Понятие и виды государственной службы, ее предназначение**

«Государственная служба является специфичной сферой профессиональной служебной деятельности, в которой присутствует регламентированность правового статуса государственного служащего. При этом необходимо учитывать значительное количество нормативно-правовых актов, постоянное внесение изменений в существующие документы и принятие новых. Согласно действующему законодательству государственная гражданская служба Российской Федерации является особым видом 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» [9].

«Профессиональная деятельность государственных служащих направлена на реализацию общенациональных интересов и на укрепление и развитие общественного и государственного строя в стране» [10].

«В научной литературе доказано, что государственная гражданская служба имеет ряд особенностей, характерных только для нее как для особого вида профессиональной служебной деятельности. Рассмотрение таких характеристик имеет существенное значения для определения функционирования мотивационных механизмов на гражданской службе. В первую очередь следует отметить четкую и законодательно регламентированную структуру должностей, разделенную на категории и группы. В соответствии с замещающей должностью в пределах группы должностей гражданскому служащему присваивается классный чин. Приступая к своей работе, государственный гражданский служащий имеет права и обязанности, установленные в соответствии с действующим законодательством. Наличие таких прав, как обеспечение надлежащих организационно-технических условий, регламентированное время для отдыха, должностной рост на конкурсной основе, медицинское страхование, пенсионное обеспечение, является мотивационным стимулом для поступления на государственную службу» [12].

«Обязанности стимулируют государственного служащего качественно выполнять свою работу, тем самым повышать статус государственной службы в целом. Также одной из особенностей поступления и прохождения государственной гражданской службы является обязательное соблюдение законодательно регламентированных ограничений и запретов.

Основным средством материального обеспечения госслужащего является его денежное содержание, состав которого регламентирован Федеральным Законом от 27 июля 2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Но не стоит рассматривать денежное содержание госслужащих как основной мотивационный ресурс эффективной работы. Это, в первую очередь, связано с тем, оплата труда

государственных служащих в некоторых случаях ниже, чем у работников соответствующих отраслей и она не зависит от фактических результатов труда» [14].

Таким образом, оплата труда госслужащих не только прекратила свое увеличение за последние годы, но сокращается в своем реальном содержании с учетом уровня инфляции.

В целом нормативные правовые акты, направленные на повышение престижа государственной службы, можно разделить на три категории.

1. Акты о необходимости повышения престижа государственной службы в контексте административной реформы (Концепция реформирования системы государственной службы РФ, утвержденная Президентом РФ 15 августа 2001 года №ПР-1496, Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 года №1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах»).

2. Акты о государственной службе как социальном институте – для граждан (Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ, Указ Президента РФ от 11 августа 2016 года №403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы», Указ Президента РФ от 24 июня 2019 года №288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы»).

3. Акты о привлекательности государственной службы для профессионалов (Постановление Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2017 года №562 «Об утверждении Правил исчисления денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих»).

Обобщенный портрет престижа государственной службы в Российской Федерации можно описать следующим образом. В целом общество негативно оценивает государственную службу как социальный институт

общественного служения. У граждан Российской Федерации отсутствует доверие к органам власти, что является одним из факторов того, что государственные органы функционируют неэффективно.

Весьма негативны и общественные оценки относительно госслужащих как носителей ожидаемых качеств, но, что примечательно, они в целом выше, чем те оценки, которые давались самими государственными служащими относительно того, что общество думает о них.

Наконец, потенциальные государственные служащие – профессионалы считают государственную службу достаточно привлекательной, однако в качестве ключевых стимулов отмечают именно материальные стимулы, что указывает на то, что они планируют не столько служить Родине, Отечеству и обществу, сколько обеспечивать личную выгоду.

В целом можно сделать вывод о том, что социологический портрет престижа государственной службы в Российской Федерации еще далек от идеала, и как государству, так и гражданскому обществу предстоит колоссальная работа по данному направлению. Приоритетным направлением здесь является конструктивный диалог между государственными служащими и обществом. Это позволит, с одной стороны, повысить уровень доверия граждан к государственной службе и государственным служащим, прозрачность и открытость государственной службы, а также позволит будущим профессионалам более подробно выяснить, что же на самом деле представляет из себя государственная служба, на каких принципах построения и функционирования системы государственной службы строится и реализуется.

На сегодняшний день сформировалась необходимость в разработке практикоориентированных рекомендаций по повышению престижа государственных служащих. Разработка рекомендаций и проверка их эффективности может использоваться в рамках различных проектов по внедрению новых подходов и методов в системе государственного и муниципального управления.

В качестве основных направлений по совершенствованию престижа государственной службы можно выделить следующие.

Развитие института государственной службы посредством повышения его открытости и подотчетности гражданскому обществу.

Необходимо обеспечение единства всей системы государственной службы. Данный процесс подразумевает под собой разработку социальных и правовых механизмов регулирования государственной гражданской службы на федеральном и региональном уровнях.

Необходима четкая переориентация государственной гражданской службы на интересы граждан. Недостаточное взаимодействие с обществом приводит к неприятию обществом механизмов управления и профессиональной служебной деятельности государственных служащих. Возможно, самой главной составляющей в рамках обеспечения повышения престижа госслужащих является формирование позитивного имиджа государственной службы и отсутствие субъективизма в отношении нее.

Государственная служба в представлении большинства населения России ассоциируется с такими понятиями как «бюрократизм», «коррупция», «воровство», «неравенство “простых” людей» во взаимодействии с государственными служащими. Уверенность в наличии у служащих отрицательных нравственных качеств, преследование государственными служащими личных интересов, «бюрократическая волокита» – все это подрывает авторитет и престиж гражданских служащих, а как следствие – института государственной службы.

Одно из важнейших направлений – улучшение кадрового состава государственной службы с помощью современных методик и технологий кадровой работы. В рамках данного направления повышения престижа госслужбы необходимо, во-первых, использование современных методов управления персоналом, во-вторых, совершенствование системы прохождения испытания для граждан, поступающих на гражданскую службу, конкурсов, аттестации, ротации и формирования кадрового резерва. В

большинстве своем аттестации и конкурсы в органах власти носят формальный характер.

Также необходимо либо заменить систему кадрового резерва новым, более эффективным инструментом подбора персонала, либо коренным образом провести его модернизацию.

Третье направление – повышение эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих. В русле данного направления необходима разработка механизмов, которые смогут повысить эффективность профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих.

В России появился новый вид государственной службы - "служба в органах принудительного исполнения Российской Федерации".

В Федеральном законе от 1 октября 2019 года № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [69]. И в очередной раз, как это уже было во многих похожих федеральных законах, всё перечисляется заново: система, структура, специальные звания, основания для принятия и снятия, даже присягу новую придумали. А всё для того, чтобы государственную гражданскую службу, которой сейчас являются приставы, сделать правоохранительной. Зачем? Ну понятно, потому что стаж, соответствие специальных званий, пенсия и должностные оклады, тут вопросов нет, наверное.

Итак, в базовом Федеральном законе от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" вся госслужба страны разделяется на три вида: военная, правоохранительная и государственная гражданская [62]. Последняя бывает федеральная государственная гражданская и государственная гражданская субъектов Российской Федерации, первые две только федеральные.



### **1.3 Взаимосвязь государственной гражданской службы и другими видами государственных и муниципальных служб РФ**

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

- 1) соотносительности основных условий и размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий;
- 2) установления ограничений и обязательств при прохождении государственной службы Российской Федерации различных видов;
- 3) учета стажа государственной службы Российской Федерации иных видов при исчислении стажа гражданской службы;
- 4) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших государственную службу Российской Федерации.

Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации обеспечивается посредством (статья 5 Федерального Закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»):

- 1) единства основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы;
- 2) единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы;
- 3) единства требований к подготовке кадров для муниципальной и гражданской службы и дополнительному профессиональному образованию;
- 4) учёта стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и учёта стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;

5) соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;

6) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.

Несмотря на наличие признаков, определяющих как сходство, так и различие государственной гражданской и муниципальной службы, существующая взаимосвязь между двумя такими видами публичной службы в настоящее время достаточно сформирована и закреплена в Федеральном законе от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также Федеральном законе от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Так, согласно положениям, вышеперечисленных нормативных правовых актов, взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы обеспечивается посредством:

1) единства основных квалификационных требований для замещения должностей гражданской службы и должностей муниципальной службы;

2) единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы;

3) единства требований к подготовке кадров для гражданской службы и муниципальной службы и профессиональному развитию гражданских служащих и муниципальных служащих;

4) учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;

5) соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих;

б) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

Из смысла нормы пункта 1 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», следует, что взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы обеспечивается посредством единства основных квалификационных требований для замещения должностей гражданской службы и должностей муниципальной службы. При этом важно учитывать необходимость формирования профессиональных компетенций как основу квалификации будущих госслужащих еще на стадии обучения (применительно ко всем видам государственной службы) [8, с. 11].

«Гарантии гражданских и муниципальных служащих призваны обеспечивать их защищенность, в том числе правовую и социальную, повышать мотивацию к эффективному исполнению должностных обязанностей, способствовать укреплению стабильности кадрового состава государственной гражданской и муниципальной службы» [1, с. 65].

«Если придерживаться принципа взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы, то должностные оклады муниципальных служащих и их предельные размеры должны устанавливаться субъектами Российской Федерации в привязке к окладам государственных гражданских служащих. При этом в случае провозглашения самостоятельности органов местного самоуправления в определении размеров оплаты труда кратности должностных окладов муниципальных служащих окладам государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации не должно быть, также, как и установление каких-либо ограничений неправомерно» [20, с. 40].

«Вместе с тем принятие в 2007 году Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» поспособствовало

возникновению самостоятельности субъектов Российской Федерации в регламентировании отдельных вопросов муниципальной службы, учитывая исторические особенности муниципалитетов и иные местные традиции» [28].

Кроме того, принятие Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» обеспечило укрепление взаимосвязи между государственной гражданской и муниципальной службой Российской Федерации путем повышения эффективности работы органов местного самоуправления, а также улучшения результативности деятельности муниципальных служащих.

«Необходимо разработать и принять единый кодификационный акт о государственной и муниципальной службе, который позволит систематизировать многочисленные нормативно-правовые акты, устранить, таким образом, пробелы и коллизии в действующем законодательстве и создать непротиворечивую нормативно-правовую базу. Принятие Кодекса о государственной и муниципальной службе позволит установить единообразие основных квалификационных требований, ограничений и обязательств для замещения должностей гражданской службы и должностей муниципальной службы» [24].

Таким образом, указанные изменения позволят стабилизировать взаимосвязь между государственной гражданской и муниципальной службой в Российской Федерации.

## **Глава 2 Основные элементы правового статуса государственных гражданских служащих**

### **2.1 Права и обязанности государственных гражданских служащих**

Государственные гражданские служащие имеют специфичный вид определенных мер, гарантированных государством, должного и возможного их поведения в сфере государственных профессиональных служебных отношений. При этом необходимо различать:

- общие полномочия и обязанности, установленные абсолютно для всех государственных служащих в независимости от замещаемых ими государственных должностей;

- должностные права и обязанности, определяющиеся полномочиями по конкретной должности.

От задач и функций конкретного государственного органа образуются должностные права и обязанности государственного гражданского служащего, его полномочия. В Реестре должностей государственной службы России размещен полный список унифицированных наименований данных должностей, при необходимости конкретные и определенные полномочия и обязанности для каждой должности подкрепляются и формируются нормативными правовыми актами.

Единые права и обязанности государственных гражданских служащих прописаны в Федеральном законе от 27 мая 2003 года №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», но там учитываются только должности категорий «Б» и «В», которые замещают гражданские служащие. Такие права и обязанности отличаются характерной чертой, а именно они содержат не только полномочия по замещаемой должности, но и общие правила служебного поведения и действий, кодекс этики, условия и

меры организационного характера, с помощью которых обеспечивается выполнение полномочий согласно замещаемым должностям [62].

В качестве главного компонента правового статуса государственного гражданского служащего, с помощью которого полностью раскрывается демократизм государственной службы и порождает ее результативную деятельность, позиционируют права государственного служащего.

Государственный гражданский служащий имеет право на:

1. Обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей.

2. Ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста.

3. Отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков.

4. Оплату труда и другие выплаты в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и со служебным контрактом.

5. Получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа.

6. Доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений.

7. Доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации.

8. Ознакомление с отзывами о его профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов, и материалов.

9. Защиту сведений о гражданском служащем.

10. Должностной рост на конкурсной основе.

11. Дополнительное профессиональное образование в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

12. Членство в профессиональном союзе.

13. Рассмотрение индивидуальных служебных споров в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

14. Проведение по его заявлению служебной проверки.

15. Защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения.

16. Медицинское страхование в соответствии с настоящим Федеральным законом и федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации.

17. Государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества.

18. Государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом.

Гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

Из этого следует, что гражданский служащий имеет набор прав, которые совместно с обязанностями определяют и составляют один из

основных элементов правового статуса государственного гражданского служащего.

Обязанности государственного гражданского служащего указывают на главную и важную суть его профессиональной служебной деятельности, на том основании, что государство гражданина нанимает на работу главным образом в целях возложения на него соответствующих должностных и профессиональных обязанностей. Но надо и понимать, что несоблюдение или неразумное выполнение государственным гражданским служащим своих профессиональных обязанностей, а более того несоблюдение им правил установленных административных процедур считаются причинами появления их конфликтов с гражданами страны.

К основным обязанностям гражданского служащего относят:

1. Соблюдать законодательство Российской Федерации.
2. Исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом.
3. Исполнять поручения руководителей, данные в пределах их полномочий.
4. Соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций.
5. Соблюдать служебный распорядок государственного органа.
6. Поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей.
7. Не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство.
8. Беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей.



9. Представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи.

10. Сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства.

11. Соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты.

12. Сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Как итог выше сказанного, что основные обязанности государственного гражданского служащего являются логичным продолжением его прав, и все это то вместе совершенствует и делает систему государственного управления страной более успешной, качественной и значимой.

## **2.2 Юридическая ответственность государственных служащих**

Ответственность лиц, занимающих государственные посты в органах исполнительной власти, в общей сумме, заметно строже, чем для работающих в других областях. Хотя также основывается на Конституции, иных законах и постановлениях, должностных инструкциях. Ответственность настигает гражданских служащих из-за отступления или нарушения законности и служебной дисциплины, несоблюдения или неразумное выполнение собственных должностных профессиональных обязанностей. Служебная дисциплина на гражданской службе – свойственное для госслужащих выполнение служебного должностного распорядка государственного органа и должностного регламента, определенных в согласовании с федеральными закона, иными нормативными

правовыми актами, нормативными актами государственного органа и на основании служебного контракта.

Служебная дисциплина предполагает соблюдение служебного распорядка и должностного регламента. Служебный распорядок, как подчеркивает Ю.Н. Полетаев, является необходимым условием совместного труда в сфере управления. «Он призван урегулировать поведение всех государственных служащих данного коллектива государственного органа, подчинить их действия единой цели государственной гражданской службы» [39]. В итоге, служебный распорядок и внутренний трудовой распорядок ни что иное как толкование и интерпретация одного и того же.

Мера наказания государственного служащего за проступки и правонарушения может быть:

- Дисциплинарной;
- Административной;
- Уголовной.

К государственным служащим применяются такие меры дисциплинарного наказания:

- Замечание – назначается за проступки небольшой тяжести, не имеет особенных последствий для прохождения службы.
- Выговор – более строгое взыскание, ухудшает положение при следующих наказаниях.
- Предупреждение о неполном служебном соответствии – как следует из названия, первый шаг к освобождению от должности.
- Понижение в классе на период до полугода – это можно сравнить с временным понижением.
- Увольнение – последнее из возможных дисциплинарных наказаний.

Заметим, что перечисленные взыскания могут сопровождаться наказаниями материального характера. Но материальная ответственность не

ликвидирует привлечения к дисциплинарной ответственности виновного лица.

Взыскания по службе вносятся в личное дело государственного служащего.

Вызывает интерес, прописанный в Федеральном законе от 27 июля 2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» порядок действий госслужащего при получении приказа, который представляется ему несоответствующим каким-либо нормам и правилам.

В такой ситуации необходимо обратиться за разъяснениями к вышестоящему руководителю и автору приказа для получения письменного подтверждения, уточнения или отмены этого приказа.

При получении письменного подтверждения приказа, он подлежит исполнению, ответственность за возможные последствия переносится на лицо, давшее это подтверждение.

Пока действует дисциплинарное взыскание, отсутствуют меры поощрения к государственному гражданскому служащему, не считая досрочного снятия дисциплинарного взыскания, которое было наложено ранее. При очень важном условии, что данное дисциплинарное взыскание не является взысканием, применённое за коррупционное правонарушение.

Российское законодательство непременно учитывает и административную ответственность государственных гражданских служащих в следующих вариантах, если государственный служащий - должностное лицо, согласно с законодательством об административных правонарушениях.

Кроме того, действующим законодательством учтена и уголовная ответственность должностных лиц за злоупотребление должностными полномочиями, отказ в предоставлении информации, дачу взятки, служебный подлог и халатность. Данная ответственность касается и государственного гражданского служащего, если он является должностным лицом.

Из этого можно сделать вывод, что государство и правительство возлагает на государственного гражданского служащего высокий уровень ответственности.

### **2.3 Правовой статус государственных служащих в отдельных зарубежных странах**

«Государственная гражданская служба является основой государственной службы, как в Российской Федерации, так и в любом другом государственно-организованном обществе не зависимо от государственного строя, будь то страны Евросоюза или страны третьего мира из Африки. Гражданские служащие реализуют цели и задачи, установленные государством, выполняют функцию государственного управления. История много раз показывала, что малое внимание к организации государственной службы в итоге выливается в неэффективное функционирование государственного аппарата, увеличение уровня коррупции и рост числа недовольных государством среди населения. Следует помнить, что главной составляющей государственной гражданской службы являются кадровый состав, поэтому для создания нормально функционирующего аппарата гражданских служащих необходимо уделять большое внимания единицам кадрового состава - служащим, замещающим должности государственной гражданской службы. Правовой статус государственного служащего определяет установленные нормами права положение его субъектов, совокупность их прав и обязанностей. В Российском законодательстве правовой статус гражданских служащих устанавливает принят Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» глава 3, где прописаны основные права, обязанности, ограничения и запреты гражданских служащих Российской Федерации» [15].

«В начале 90-ых годов 20-ого века, Российская Федерация выбрала западный путь развития, вследствие чего, был кардинально изменен аппарат

государственной службы. Впервые законодательное регулирование государственной гражданской службе Российской Федерации было в Федеральном законе от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». В том же федеральном законе было прописано правовое положение государственного служащего. С того времени правовой статус государственных гражданских служащих преобразовался, но недостатки все же есть.

Так А.Д. Керимов выделяет следующие проблемы: «До сих пор разработчиками различных проектов реформирования государственной службы и проектов проведения административной реформы в Российской Федерации проблема разграничения статуса политических должностей и статуса должностей государственной гражданской службы не ставилась в качестве приоритетной. Отождествление в обыденном сознании большинства граждан понятий "депутат", "министр", "государственный служащий", «чиновник», а также "размытость" в понимании существа государственной службы порождает на практике отсутствие разделения не только обязанностей, но и ответственности между политиками и государственными служащими за принимаемые ими решения» [19, с.47]. Г.А. Малышева среди проблем выделяет то, что «на территории одного субъекта Российской Федерации чиновники «первого» эшелона получают значительно больше, чем чиновники «второго», за выполнение идентичных функций" [38, с.361]. Г.П. Зинченко и Я.Г. Зинченко среди проблем указывают: «...В качестве переменных профессионального статуса гражданского служащего выступают такие параметры как компетенции и компетентность. Следует отметить, что они не всегда коррелируют и по этой причине продуцируют проблему избытка-недостатка профессионализма» [11, с.156]. «Тем не менее, резко критиковать аппарат гражданской службы России не имеет смысла, ведь для полноценного формирования основы государственной службы нужно куда больше времени» [21].

«Возможно, решением сложившихся проблем станет реформирование государственной гражданской службы с учетом опыта ведущих западных экономик. Для этого статус государственных служащих Российской Федерации со статусом гражданских служащих ведущих западных стран (США, ФРГ) и заимствовать самые прогрессивные положения из них» [30].

«В США обязанности государственных служащих закреплены кодексом этики, который утвердил конгресс США в 1958 году. В Германии основополагающие нормативно правовые акты были приняты в 1957-1985-ых годах, среди них: Закон о федеральных чиновниках от 14 июля 1953 года и рамочный закон о праве чиновников от 1 июля 1957 года (в 1985 году оба этих закона были переизданы в новой редакции), Закон об окладах федеральных служащих от 27 июля 1957 года (также переиздан в новой редакции в 1998 году)» [75].

В Российской Федерации первым нормативно-правовым актом, регламентирующим государственную службу в Российской Федерации, был Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 года № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе». Следующим крупным нормативно-правовым актом, регламентирующим государственную гражданскую службу, был Федеральный закон от 31 июля 1995 года №119 «Об основах государственной службы Российской Федерации». На сегодняшний день устанавливает и регламентирует российскую государственную гражданскую службу Федеральный Закон от 27 июля 2004 года № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [80]. В Соединенных Штатах Америки особое внимание уделяется этике государственных служащих, в частности, там принят этический кодекс [77], а также Кодекс служебного поведения [78] и кодекс этики [80]. В США для удобства создано электронное правительство [76].

В Великобритании действует Кодекс государственной службы, который обобщает этические нормы, в рамках которых работают государственные служащие. В Кодексе закреплены также правила поведения

для отдельных типов государственных служащих: для внутренней гражданской службы, для дипломатической службы, для специальных советников.

В Кодексе раскрывается термин «честность», под ней понимается ситуация, когда обязанности, возникающие в связи с несением государственной службы, ставятся выше, чем собственные. Интересной представляется цитата из введения к Кодексу: «Государственная служба является неотъемлемой и ключевой частью правительства Соединенного Королевства. Она оказывает поддержку нынешнему правительству в разработке и осуществлении его политики, а также в предоставлении государственных услуг. Государственные служащие подотчетны министрам, которые, в свою очередь, подотчетны парламенту. Как государственный служащий, вы назначаетесь по заслугам на основе честной и открытой конкуренции и должны выполнять свою роль с преданностью и приверженностью Государственной службе и ее основным ценностям: честности, порядочности, объективности и беспристрастности» [82].

В целом подход к этическим кодексам государственных служащих варьируется в зависимости от юрисдикции. Большинство государств ввели и закрепили на законодательном уровне общие кодексы поведения на государственной службе. В некоторых случаях органы государственной власти должны использовать типовую модель для разработки собственных специальных локальных актов, которые обычно не обладают силой нормы права.

Практически все страны Организации экономического сотрудничества и развития устанавливают стандарт поведения, ожидаемого от государственных служащих, в сборнике документов. Три наиболее распространенные формы - это законы, этические кодексы поведения и руководящие принципы. Более двух третей стран ОЭСР создали правовую основу для стандартов поведения, ожидаемых от государственных служащих. Содержание и оформление требований к этике варьируется от

конституций, общих актов о государственной службе, закона об административных процедурах, трудового законодательства.

Перечислим основные этические принципы, установленные для государственных служащих государств-членов Организации экономического сотрудничества и развития:

1) государственные служащие исполняют свои служебные обязанности в соответствии с Конституцией и действующим законодательством. При осуществлении своей деятельности государственные служащие действуют исключительно в общественных интересах;

2) государственные служащие при исполнении служебных обязанностей обеспечивают равное обращение с гражданами и юридическими лицами;

3) государственные служащие осуществляют свою деятельность на высоком профессиональном уровне, который должен постоянно повышаться;

4) государственные служащие должны осуществлять свою деятельность добросовестно, наиболее эффективно, своевременно и методично в интересах граждан и других субъектов в реализации их прав, обязанностей и интересов;

5) государственные служащие не должны заниматься какой-либо деятельностью, противоречащей законному исполнению ими своих служебных обязанностей, и они должны делать все, чтобы избежать ситуаций и поведения, которые могли бы нанести ущерб интересам или репутации органа, в котором они работают, или государственного управления в целом.

Одним из основных принципов, которым должны всегда руководствоваться государственные служащие – беспристрастность. Так, при исполнении служебных обязанностей на государственных служащих не должно влиять пристрастие к достижению определенных результатов. При выполнении ими конкретных задач и при принятии решений государственные служащие не должны руководствоваться неправильной,



необоснованной или необоснованной оценкой фактического положения вследствие предвзятости, реализации амбиций по карьерному росту, конфликта интересов, запугивания или угроз со стороны вышестоящих государственных служащих, должностного лица, управляющего органом власти, в котором работает государственный служащий, или лиц, пострадавших от соответствующего акта или решения.

Следующий принцип – независимость в принятии решений. Государственные служащие самостоятельно принимают решения на основании фактов каждого конкретного дела, принимая во внимание только юридически значимые факты и действуя без излишних проволочек. Особо отмечается, что государственные служащие должны соблюдать надлежащий порядок при исполнении служебных обязанностей в пределах своей компетенции, особенно отвергая любое давление, даже со стороны своего начальства. [79].

«В Германии структура государственной гражданской службы отличается от российской. В Германии классифицирует государственных гражданских служащих на две большие группы: чиновники (элита госслужбы: судьи, чиновники государственного аппарата и т.п.) и лица наемного труда (учителя, врачи, работники почты и железных дорог и т.п.)» [15].

«В США и вовсе схожая с российской структура государственной гражданской службы (федеральная, работников штатов, местная (в муниципалитетах, графствах и т.п.)» [13]. «Что касается различий в правовом статусе государственных служащих, в Германии реализован принцип «пожизненного назначения» (высшие чины имеют пожизненное назначение), очень высока роль политических назначений, принят многоуровневый отбор на должности государственной гражданской службы среди выпускников высших учебных заведений с наилучшей успеваемостью» [18].

Если рассматривать европейскую страну Финляндию, то поражает главная особенность государственной гражданской службы, а именно сама

структура является неизменной и постоянной, а вот государственный аппарат имеет очень маленькую численность. Закреплены законодательно и тщательно проверяются права, обязанности и ответственность. Одним из примеров может служить принятие управленческих решений на службе зависит от несколько этапов согласования, что минимизирует проявление коррупционной составляющей и обеспечивает ответственность самих государственных служащих. И самое главное, если итоговые решения кардинально отличается от предложенных государственными служащими, то они не привлекаются к юридической ответственности, даже если будет подана претензия или жалоба.

Хочется особенно отметить, что население доверяет власти в Финляндии. А это говорит о многом. Например, 75 % граждан Финляндии верят и доверяют именно полиции. Кроме этого, граждане искренне, доверительно и доброжелательно относятся в профессиональной служебной деятельности государственных органов, убеждены в их беспристрастности, законности и объективности принимаемых и принятых ими действий, и решений. И самое главное, к ответственности за коррупционные действия, правонарушения и преступления привлекаются лица вне зависимости от их занимаемой должности, социального положения и действия правила иммунитета.

Для государственных служащих в данной стране определены руководящие этические принципы и кодексы поведения, нормы призваны препятствовать проявлению всех видов коррупции, неправомерного поведения и неэффективного управления.

Публичность в данной европейской стране является главным и основным принципом. Каждый гражданин Финляндии имеет право ознакомиться с протоколами и записями обсуждений администрации.

Но не стоит забывать и еще об одном важном принципе – честность при исполнении профессиональных служебных обязанностей. В Финляндии

государственная служба открыта для всех граждан страны, но надо учесть, что на ней трудятся люди с высоким уровнем образования [81].

Рассмотрим опыт Китая. «В августе 1993 года Государственным Советом приняты Временные положения о государственной службе, которые вступили в силу 1 октября 1993 года. Это событие ознаменовало установление современной системы государственной службы в Китае. По решению Центрального Комитета Коммунистической партии Китая, органы Коммунистической партии Китая, Всекитайское собрание народных представителей, военно-промышленный комплекс и общественные организации при осуществлении своей деятельности должны были руководствоваться соответствующими положениями, хотя на руководителей и сотрудников этих органов еще не распространялась система управления государственными служащими. В процессе реформирования экономики, в частности в государственном секторе, осуществлялись нововведения в сфере управления сотрудниками руководящего и технического состава государственных предприятий. Например, в кадровой политике предприятий отмечался отход от системы административной иерархии, а руководящих сотрудников и технический персонал начали приглашать на работу на договорной основе. Для отбора и назначения руководителей предприятий стали применять выдачу мандата, избрание, проведение открытых тендеров и заключение договоров» [37]. Бюджетным организациям разрешили приглашать специалистов на технические должности на договорной основе. В целом в этот период в зависимости от типа кадров (партком, правительственный орган, предприятие, бюджетная организация) применялась система управления кадрами по профильному признаку с соответствующей спецификой, что в дальнейшем стало основой системы государственной службы и управления кадрами по профильному признаку.

На Всекитайской конференции организационно-кадрового дела Коммунистической партии Китая в 1994 году Генеральный секретарь Центрального Комитета Коммунистической партии Китая Цзян Цзэминь

указал, что необходимо формировать систему кадрового управления с китайской спецификой. На 4-м Пленуме Центрального Комитета Коммунистической партии Китая 14-го созыва было принято Решение о некоторых существенных вопросах для усиления строительства Компартии от Центрального Комитета Коммунистической партии Китая, в котором рекомендовалось ускорить реформирование системы отбора и назначения руководящих работников партии и правительства и содержались тезисы о расширении демократии, улучшении оценки, поощрении обмена, усилении наблюдения и формировании динамичного механизма, позволяющего готовить высококвалифицированные кадры. Во многих аспектах реформа управления отбором и назначением кадров признана эффективной. Необходимо учесть, что процесс правового регулирования государственной службы в Китае начался в связи с институционализацией управления кадрами, при этом точкой отсчета стало формирование системы отбора и назначения кадров. В 1995 году были изданы и введены в действие Временные правила по отбору и назначению партийных и административных руководящих кадров — первый правовой документ Коммунистической партии Китая по отбору и назначению кадров.

В этом документе даны четкие инструкции по принципам, условиям, способам оценки, процедурам принятия решения и ряду других ключевых вопросов. Введение в действие указанных правил стало началом нового управления кадрами в Китае — его институционализации и правового регулирования. В 2002 году издание и введение в действие Положения об отборе и назначении руководителей и кадровых работников партийно-правительственных структур ускорили реформирование системы отбора и назначения руководящих кадровых работников. Положения государственного закона и внутривнутрипартийного правового документа обобщили результаты, достигнутые за прошедший период, и представляют собой 12 правил, которые стали обязательными к исполнению при отборе и назначении кадров на должность:

- ответственность за предварительную проверку кадров;
- информирование кадров до официального назначения;
- испытательный срок; назначение части кадров на срочной основе;
- кадровый обмен;
- отклонение назначения;
- отклонение участия в отборе и назначении кадров;
- отставка;
- понижение в должности;
- ответственность за наблюдение за отбором и назначением кадров;
- привлечение к ответственности за упущение в отборе и назначении кадров;
- межведомственные заседания с участием организационно-кадрового отдела и ревизионного органа, а также других органов.

В 2002 году Центральный Комитет Коммунистической партии Китая издал Программу планирования наращивания кадрового потенциала Китая на 2002–2005 годы в целях ускорения процесса принятия закона о государственной службе, совершенствования системы государственной службы с китайской спецификой. В июне 2000 году Центральный Комитет Коммунистической партии Китая в Программе углубления реформы системы кадров призвал Коммунистическую партию Китая ускорить разработку закона о государственной службе. Организационный отдел Центрального Комитета Коммунистической партии Китая начал изучать вопросы компетенции государственных служащих, отражающей принцип «партия отвечает за кадры» в законе, перехода от системы управления кадров к системе государственной службы и соотношение между двумя системами по должностным степеням и окладам.

В конце 2001 году Постоянный комитет Политбюро Центрального Комитета Коммунистической партии Китая одобрил прошение об уточнении нескольких вопросов по разработке закона о государственной службе, поданное совместно Организационным отделом Центрального Комитета

Коммунистической партии Китая и Министерством кадров Китайской Народной Республики. В процессе совершенствования законодательства, связанного с управлением государственными служащими и кадрами, была начата разработка проекта закона «О государственной службе». В апреле 2005 года Постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей законопроект был рассмотрен и принят.

Закон введен в действие с 1 января 2006 года. Таким образом, была сформирована правовая основа системы управления государственными служащими с китайской спецификой.

В последующие 12 лет законы и нормативно-правовые документы по государственной службе и кадрам постоянно пополнялись, редактировались и совершенствовались. 29 декабря 2018 года на 7-м Пленуме Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей 13-го созыва был принят Закон «О государственной службе» в новой редакции (с изменениями), ознаменовав завершение формирования системы правового регулирования государственной службы с китайской спецификой [37].

История развития правового регулирования государственной службы свидетельствует о том, что система государственной службы с китайской спецификой является неотъемлемой частью социалистического строя с китайской спецификой, что она сформирована в результате поэтапного углубления реформы экономики и политического строя Китая. Система управления и законодательство, связанные с государственной службой, стали важной составляющей социалистического строя, а также современной системы управления кадрами с китайской спецификой и сыграли ключевую роль в обеспечении стремительного социально-экономического развития Китая организационной и кадровой поддержкой.

Административно-правовые нормы по управлению государственными служащими разработаны главным образом в целях разъяснения конкретных подходов и правил и являются основной частью системы законодательства, направленного на управление государственными служащими. Эти

нормативные правовые положения затрагивают многие конкретные сферы, связанные с приемом, назначением, обучением, проверкой и оценкой, управлением по профильным признакам, поощрением и наказанием, жалобами и другими действиями государственных служащих.

Нормативные правовые акты, связанные с приемом на государственную службу:

- Нормативный документ по медицинскому обследованию при приеме на государственную службу (в опытном порядке) (декабрь 2016 года);

- Правила о принятии мер за нарушение правил и дисциплин при вступительном экзамене для приема на государственную службу (август 2016 года);

- Положение об организации очных экзаменов для приема на государственную службу (в опытном порядке) (ноябрь 2015 года);

- Положение об испытательном сроке принятых на государственную службу (в опытном порядке) (май 2011 года);

- Правила о приеме на государственную службу (в опытном порядке) (ноябрь 2007 года).

- Нормативные правовые акты, связанные с обучением и проверкой государственных служащих:

- Положение об обучении государственных служащих (в опытном порядке) (июнь 2008 года);

- Положение о проверке государственных служащих (в опытном порядке) (январь 2007 г.).

Нормативные правовые акты, связанные с назначением на должность государственной службы:

- Положение о присвоении должностной степени принятому на государственную службу (июль 2008 года);

- Положение о назначении и освобождении от должности государственного служащего, а также о повышении и понижении в должности (в опытном порядке) (февраль 2008 года);

- Правила о перенаправлении государственного служащего (в опытном порядке) (февраль 2008 года);
- Положение об открытом подборе на государственную службу (в опытном порядке) (январь 2013 года);
- Правила об освобождении от должности государственной службы (в опытном порядке) (июль 2009 года);
- Правила об увольнении с государственной службы (в опытном порядке) (июль 2009 года).

Нормативные правовые акты об управлении государственными служащими по профильным признакам:

- Правила управления государственными служащими технологической службы (в опытном порядке) (июль 2016 года);
- Правила управления государственными служащими административно исполнительной службы (в опытном порядке) (июль 2016 года).

Нормативные правовые акты, связанные с поощрением, наказанием и жалобами государственных служащих:

- Закон КНР «О ревизии» (март 2018 года);
- Положение о поощрении государственных служащих (в опытном порядке) (от 4 января 2008 года);
- Положение о решении кадрового спора (от 15 августа 2011 года);
- Положение о жалобе государственных служащих (в опытном порядке) (от 14 мая 2008 года);
- Положение о наказании государственных служащих (от 22 апреля 2007 года).

Нормативные правовые акты, регулирующие поведение государственных служащих:

- Положение об отклонении государственных служащих (в опытном порядке) (от 12 декабря 2011 года);



– Нормативы поведения государственных служащих (от 21 февраля 2002 года).

Генеральный секретарь Коммунистической партии Китая и Председатель Китайской народной Республики Си Цзиньпин уделяет особое внимание управлению государственными служащими и формированию системы законодательства. После XVIII Съезда Коммунистической партии Китая под непосредственным руководством Си Цзиньпина в ответ на новые вызовы в сфере управления кадрами и государственными служащими, появившиеся с развертыванием реформ и открытости Китая, Центрального Комитета Коммунистической партии Китая, его организационный и правовой отделы внесли изменения и дополнения практически во все внутрипартийные правила, а также представили Программу разработки внутрипартийных правил на следующие пять лет с целью стратегического проектирования и планирования развития правового регулирования кадров в течение последующих пяти лет. Си Цзиньпин непосредственно возглавлял процесс внесения изменений и дополнений в основной закон о регулировании государственной службы, а также его кодификации [37].

Си Цзиньпин уделяет особое внимание формированию штата высококвалифицированных кадров и государственных служащих — преданных, неподкупных, надежных и ответственных. Он выразил уверенность в том, что судьба Компартии и Китая во многом зависит от способности Компартии и страны подготовить профессиональные руководящие кадры. Одной из ключевых причин, позволивших Коммунистической партии Китая сохранить творческое начало и солидарность с народом, направить дело революции, развития и реформирования страны вперед, возглавить китайский народ в преодолении трудностей, одерживать одну за другой победы в разных сферах, является упор на воспитание кадров и создание штата государственных служащих, способных взять на себя ответственность. В январе 2019 года в журнале «Цюши» Центрального Комитета Коммунистической партии Китая была

опубликована статья Си Цзиньпина, где методически изложено его видение управления кадрами и государственными служащими.

## **Глава 3 Проблемы правового регулирования государственной службы**

### **3.1 Проблемы правового регулирования государственной службы**

В процессе активного развития государственной службы Российской Федерации главным фактором выступает её умение действенно обеспечивать деятельность государственных органов. Государственные служащие составляют аппарат исполнительной государственной власти, а государственная служба оказывает эффективное воздействие на развитие общества, становление норм и ценностей. Одновременно с этим совершенствование государственной службы Российской Федерации требует решения ряда проблем [4].

По моему мнению, основной трудностью госслужбы в настоящее время является коррупция в органах власти. Уровень взяточничества за последние несколько лет значительно вырос настолько, что приобрел масштабный политический характер и стал большой угрозой безопасности страны.

Для того, чтобы противодействовать коррупции в системе государственной службы Российской Федерации необходимо выявить причины ее возникновения. Они могут быть следующими:

- неэффективность использования кадров в системе государственной службы;
- низкий уровень компетентности и профессионализма высокопоставленных чиновников;
- неразвитость и безграмотность законодательства;
- экономический упадок и политическая нестабильность [2].

Необходимо отметить, что для результативного противодействия коррупции следует применять всю совокупность правовых средств, то есть таких как международные, конституционные, уголовные, информационные и т.д. В свою очередь, особое внимание нужно уделить административно-правовым средствам. Это связано с тем, что нормы административного права

определяют порядок существования публичного управления в целом. Ими устанавливаются взаимоотношения разных участников в сфере распорядительно-исполнительного функционирования.

К числу административно-правовых средств противодействия коррупции можно отнести:

- испытание при поступлении на государственную службу;
- аттестация государственных служащих;
- квалификационный экзамен;
- отстранение от занимаемой должности государственной службы в случаях возникновения «конфликта интересов»;
- налоговый контроль имущественного положения государственного служащего и членов его семьи;
- режим служебной дисциплины на государственной службе.

Чтобы данные средства начали результативно применяться, следует увязать их между собой и комплексно применять. Только использование всех возможностей противодействия коррупции подведет нашу систему государственной службы России к желаемому результату и сведет взяточничество до степени, не представляющей опасности обществу и государству.

На мой взгляд, следующей проблемой снижения производительности государственной гражданской службы стало то, что законодательство закрепляет за госслужащими большое количество ограничений и запретов. Его правовое положение определено в статьях 16,17 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Но прикрепив эти обязательства государственным служащим, для них не была предусмотрена система мотивации и стимулирования для добросовестной и честной работы сотрудников.

До настоящего времени нет конкретно сформулированной системы социальных гарантий, кроме того, размер заработной платы не соответствует наделенной ответственности. К сожалению, новый нормативно-правовой акт

об имущественном положении, который составил бы основу реформирования системы государственной службы, все еще не принят [5].

Также существуют проблемы философского, организационного и правового характера. Главным основанием существующих недостатков в системе государственной службы России стало:

- отсутствие целостной системы, которая применяет нормы законодательства о государственной службе;
- отсутствие системы управления, а также неэффективное управление ею;
- неспособность государственного аппарата решения стратегических задач;
- незнание чиновниками науки управления;
- снижение престижа государственной службы и авторитета государственных служащих.

### **3.2 Пути решения выявленных проблем**

Если объединить все недостатки государственной службы в единое целое, то можно определить пути их решения.

Для реализации программы реформирования государственной службы необходимо повысить контроль государственных структур за исполнение плана реформ. Также следует повысить качество государственного управления за счет развития интеллектуальной составляющей исполнительных органов государственной власти. К сожалению, в настоящее время достаточное количество служащих не способны делать анализ и прогнозировать тенденции принятых решений.

Создание интеллектуального ресурса составляет одну из главных предпосылок прогресса государственного управления. Основной метод решения этой цели — повышение профессионального образования государственных служащих всех категорий и групп должностей [3].

Развитие и улучшение системы государственной гражданской службы России обусловлена разработкой и реализацией методов, направленных на усовершенствование государственной службы как целой системы, в том числе практическим использованием современных технологий государственного и муниципального управления.

Актуальная программа обновления государственной службы должна сочетать в себе открытость, престижность, ориентирована на эффективную работоспособность госслужащих по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, взаимодействовать с гражданским обществом.

Зарубежные специалисты в «области компетентностного подхода тоже понимают и трактуют компетенции по-разному, некоторые из них не видят существенных различий между понятиями «компетенция» и «компетентность». Под компетенциями (компетентностями) понимаются или имманентные характеристики субъекта, определяющие его модели поведения (позиция, характерная для России), или наблюдаемое поведение, фиксируемое внешними экспертами (Австралия, Бельгия, Канада, Южная Корея, Нидерланды, США)» [75].

В Российской Федерации разработка и реализация механизмов обеспечения государственной службы высококвалифицированными кадрами, способными эффективно выполнять поставленные задачи, рассматривается в качестве одного из основных приоритетов. Указом Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» было предложено уделить особое внимание формированию перечня квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы на основе компетентностного подхода — в зависимости от конкретных должностных обязанностей и функций, а также от принадлежности к определенным профессиональным группам.

В дальнейшем Указом Президента РФ от 11 августа 2016 года № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы

Российской Федерации на 2016–2018 годы» было предписано «совершенствование системы профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации, повышение их профессионализма и компетентности», создание условий для самостоятельного профессионального развития гражданских служащих и внедрении новых форм профессионального развития гражданских служащих, обеспечивающих повышение эффективности их профессиональной служебной деятельности, и дополнительных механизмов финансирования профессионального развития федеральных гражданских служащих исходя из потребности федеральных государственных органов.

Преимущественно созданию условий для профессионального развития гражданских служащих была посвящена и дорожная карта Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2016 года № 1919-р по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 года № 403.

Для совершенствования системы профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации, повышения их профессионализма необходимо создание качественных моделей профессиональных компетенций их деятельности, включающих в себя перечень конкретных показателей с учетом специфики работы государственных органов власти.

Использование новых кадровых инструментов позволит повысить объективность оценки соответствия каждого государственного служащего квалификационным требованиям к должностям, а также придать новый импульс работе по формированию государственного заказа на дополнительное профессиональное образование государственных служащих с учетом развития необходимых им конкретных профессиональных компетенций.

Внедрение компетентного подхода в сферу профессионального развития обусловлено также необходимостью раскрытия личностного потенциала государственных служащих, обеспечения их профессиональной готовности к социальным изменениям, реализации мероприятий действующих программ реформирования и развития государственной службы.

Существенное значение приобретают позитивные изменения в системе оценки результативности и эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, которые становятся естественным следствием функционирования элементов, составляющих модель компетенций.

Несмотря на то что компетентный подход является основой кадровой политики в системе государственной службы многих стран, определения его основных понятий сохраняют дискуссионный характер. При обсуждении темы компетентного подхода на государственной и муниципальной службе со студентами чаще всего они демонстрируют абсолютную уверенность в том, что он уже давно в этой сфере применяется. Преподавателями в первую очередь обсуждается вопрос терминологии: что такое компетентный подход, «компетенция» и «компетентность». Сразу же обнаруживается, с одной стороны, многозначность этих понятий, а с другой — ощущение неудовлетворенности качеством и полнотой приводимых характеристик.

Как свидетельствует анализ литературы, одни исследователи применяют только термин «компетенция», считая, что термин «компетентность» используется в тех же значениях, другие употребляют оба термина как синонимы, третьи разделяют эти понятия, придавая каждому из них разные смыслы.

Многие исследователи соглашались с тем, что понятие «компетенция» ближе к понятийному полю «знаю как», чем к полю «знаю что». Осмысление возможности, с одной стороны, разграничения этих двух полей, а с другой —



их взаимосвязи создает условия для появления вариантов формулирования понятий «компетенция» и «компетентность».

Так, И.А. Зимняя разграничивает понятия «компетенция» и «компетентность» по основанию «потенциальное — актуальное».

Если «компетенция» выполняет функцию «потенциального», то «компетентность» понимается ею как актуальное, формируемое личностное качество, как основывающаяся на знаниях, интеллектуально и личностно обусловленная социально-профессиональная характеристика человека.

А.А. Вербицкий для различения понятий «компетенция» и «компетентность» использует потенциал объективных и субъективных условий профессиональной деятельности. Объективные условия составляют компетенции, то есть сферу прав, обязанностей и ответственности конкретного специалиста, а в качестве субъективных условий (компетентностей) выступают его профессиональные мотивы, личностные качества, психофизиологические способности, знания, умения, навыки.

Оба исследователя считают, что компетентностный подход в решении образовательных задач должен основываться на компетентности, понимаемой как социальное качество личности, и обеспечивать направленность образования на развитие личности обучающегося в результате формирования у него таких личностных качеств, как компетентность, средствами решения профессиональных и социальных задач в образовательном процессе.

Из вышеприведенных определений становится также очевидной еще одна общая позиция, разделяемая авторами: сотрудник становится компетентным на основе наличия и развития у него компетенций; компетенция имеет статус первичного фактора, а компетентность следует рассматривать как ее производную.

Авторы монографии, в которой представлены содержание, структура и более детальное описание компетентности как социального качества личности, полагают, что «применительно к управлению персоналом

представляется правомочным использовать интегрированный подход к компетенциям, соединяющий поведенческий и функциональный подходы в единых многомерных моделях, предполагающих включение функциональных, когнитивных и поведенческих компетенций в целостную структуру» [25].

Модель построенной таким образом общей профессиональной компетентности позволяет авторам позиционировать ее составляющие по двум уровням:

- 1) уровень компетенции;
- 2) уровень квалификации.

Интерес представляет следующее наблюдение авторов: составляющие компетенции уровня квалификации при всей значимости теоретических и прикладных знаний, функциональных умений и профессиональных навыков трактуются как поверхностные компетенции, поскольку они достаточно легко поддаются развитию. Их можно также рассматривать в качестве пороговых компетенций, без которых эффективность невозможна, однако она и не гарантирована.

В качестве компетенций, выступающих своеобразными гарантами профессиональной эффективности личности, авторами выделяются глубинные качества личности, составляющие фундамент уровня компетенции:

- мотивы, то есть то, что нацеливает и придает знаниям и опыту действенный характер;
- психофизиологические свойства или особенности, являющиеся основой для наиболее качественного выполнения той или иной работы (например, эмоциональная устойчивость для руководителя);
- установки и ценностные ориентации личности, составляющие Я-концепцию.

Если в этом контексте представить состав компетентности, то он будет включать такие компоненты, как:

а) готовность к проявлению компетентности (мотивационный аспект), где готовность рассматривается как мобилизация субъектных сил;

б) владение знанием содержания компетентности (когнитивный аспект);

в) опыт проявления компетентности в разнообразных стандартных и нестандартных ситуациях (поведенческий аспект);

г) отношение к содержанию компетентности и объекту ее приложения (ценностно-смысловой аспект, выступающий и как мотивационный);

д) эмоционально-волевая регуляция процесса и результата проявления компетентности.

Теоретические разработки исследователей способствуют формированию научных взглядов и постепенному формированию представлений о возможных вариантах построения модели компетенций российского государственного служащего, заданной функционалом замещаемой должности и актуальными потребностями работодателя.

В ее состав могут быть включены:

- уровень образования государственного служащего;
- направление подготовки (специальности);
- стаж (опыт) работы на государственной службе или опыт работы по специальности (направлению подготовки);

- уровень профессиональных знаний и навыков, которые соответствуют области и виду профессиональной деятельности и позволяют ему быть компетентным при исполнении должностных обязанностей.

Вероятно, кроме профессиональной части модель компетенций государственного служащего может включать и другие составляющие, представленные, например, в базовых квалификационных требованиях.

Современная практика показывает, что уровень профессиональных знаний, умений и навыков, который должен соответствовать содержанию дифференцированной компетентности должности, замещаемой государственным служащим, является наиболее трудно определяемой

величиной. Его можно характеризовать и как актуальную (проявленную), и как потенциальную оценку профессиональной деятельности государственного служащего. Обе оценки можно рассматривать важными критериями для принятия кадровых решений по отношению к государственному служащему, поскольку они носят динамический (изменчивый) характер при реальном использовании модели компетенций в оценочной деятельности.

Возможность использования убедительной силы идеи компетенций и придаваемый ей статус аттрактора, способного вывести управление на уровень требований постиндустриального (информационного) общества XXI века, стали основными доводами в пользу ее применения в системе зарубежной государственной службы. Особую ценность для населения и государственных служащих получила трактовка компетенции как средства постепенного преодоления традиционных барьеров между государством и обществом, государственными служащими и гражданами, профессионалами в области административного менеджмента и профессионалами других областей. Компетентностный подход оказывается способным перенести акцент восприятия государственной службы из области юридических норм и политических установок в область конкретного поведения людей, осуществляющих государственные функции.

Практика внедрения менеджмента компетенций делает явной еще одну ценную для государственной службы функцию: она повышает значение качественных характеристик профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, которые достаточно сложно оценить с помощью традиционных подходов, ориентированных на количественные измерения.

Упор исключительно на количественные показатели оценки эффективности привел, по мнению специалистов, к появлению нескольких проблем. Одну из них эксперты называют развитой практикой «игры», при которой государственные служащие (особенно высокого должностного ранга) стремятся к манипулированию конкретными данными,

свидетельствующими о результатах деятельности, с целью управления собственными вознаграждениями и компенсациями. Это явление выражается в искажении отчетности, сокрытии данных, увеличении размера фактических показателей, подмене показателей и прочих формах маскировки эффективности. В связи с тем, что возможностями подобной «игры в эффективность» обладают преимущественно носители должностей высокого уровня, в последнее время страны Организации экономического сотрудничества и развития особое внимание уделяют управлению эффективностью именно этих государственных служащих. Создание новых механизмов развития эффективности государственных служащих высокого уровня делает возможным решение сразу нескольких проблем, в том числе:

- формирование новых ориентиров для государственных служащих, находящихся на высших должностях, развитие добровольности и ответственности в зоне ключевых полномочий;

- создание областей развития позитивной практики за счет поступательного переноса новых ценностей от носителей старших должностей к носителям младших для создания стратегического единства внутри органов государственного управления;

- удержание государственных служащих, обладающих высоким потенциалом, в сфере государственной службы и общее развитие качества персонала государственной службы за счет отбора, осуществляемого представителями высших должностей.

## Заключение

В первой главе дали общую характеристику государственной службы как профессиональной деятельности.

Государственная служба является специфичной сферой деятельности, в которой присутствует регламентированность трудовых отношений. При этом необходимо учитывать значительное количество нормативно-правовых актов, постоянное внесение изменений в существующие документы и принятие новых.

Согласно действующему законодательству государственная гражданская служба РФ является особым видом государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан РФ на должностях государственной гражданской службы РФ по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ.

Во второй главе изучили основные элементы правового статуса государственных гражданских служащих. Служебная деятельность государственных служащих направлена на реализацию общенациональных интересов и на укрепление и развитие общественного и государственного строя в стране. В целях осуществления реализации принципа взаимодействия государственной гражданской и муниципальной службы необходим единый подход в определении основных элементов статуса муниципального служащего. При этом ранее действующий Федеральный закон от 08 января 1998 года № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» закреплял за субъектами Российской Федерации достаточно широкие полномочия в части законодательного регулирования муниципальной службы, что служило основанием для возникновения различий в статусе муниципальных служащих. В связи с этим возникла необходимость в упорядочении системы муниципальной службы путем унификации требований к муниципальным служащим.

В результате был принят новый Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», который, в свою очередь, усилил правовое регулирование муниципальной службы, а также сузил степень усмотрения со стороны субъектов Российской Федерации в части регулирования, придав муниципальной службе некую самостоятельность.

Статья 23 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» в целях обеспечения успешного прохождения муниципальной службы предусмотрены гарантии, которые в основном совпадают с гарантиями для государственных гражданских служащих.

Кроме гарантий, закрепленных в вышеуказанной статье, могут быть установлены дополнительные гарантии для муниципальных служащих законами субъектов Российской Федерации и уставом муниципального образования.

Вместе с тем принятие в 2007 году Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» поспособствовало возникновению самостоятельности субъектов Российской Федерации в регламентировании отдельных вопросов муниципальной службы, учитывая исторические особенности муниципалитетов и иные местные традиции.

Кроме того, принятие Федерального закона от 02 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» обеспечило укрепление взаимосвязи между государственной гражданской и муниципальной службой Российской Федерации путем повышения эффективности работы органов местного самоуправления, а также улучшения результативности деятельности муниципальных служащих.

В целях усиления взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы необходимо в ближайшем десятилетии реализовать государственную программу «Развитие взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы». Указанная государственная

программа должна включить в себя мероприятия, направленные на профессиональное развитие государственных гражданских и муниципальных служащих, основу которой должны составить учебно-практические семинары и дистанционные технологии обучения для повышения квалификации кадров. Реализация подобных мероприятий в рамках указанной программы поспособствует распространению программы на всех сотрудников, замещающих государственные и муниципальные должности.

В третьей главе выявили проблемы правового регулирования государственной службы. Основной трудностью государственной службы в настоящее время является коррупция в органах власти. Уровень взяточничества за последние несколько лет значительно вырос настолько, что приобрел масштабный политический характер и стал большой угрозой безопасности страны.

Необходимо разработать и принять единый кодификационный акт о государственной и муниципальной службе, который позволит систематизировать многочисленные нормативно-правовые акты, устранить, таким образом, пробелы и коллизии в действующем законодательстве и создать непротиворечивую нормативно-правовую базу.

Принятие Кодекса о государственной и муниципальной службе позволит установить единообразие основных квалификационных требований, ограничений и обязательств для замещения должностей гражданской службы и должностей муниципальной службы.

Ответственность лиц, занимающих государственные посты, в общей сумме, заметно строже, чем для работающих в других областях. Хотя также основывается на Конституции, иных законах и постановлениях, должностных инструкциях.



## Список используемой литературы и используемых источников

1. Березина Е.С., Игнатьева Я.А., Камышанская А.С. Особенности системы мотивации на государственной службе // В сборнике: Евразийская экономическая конференция сборник статей IV Международной научно-практической конференции. 2019. - 110 с.
2. Василенко, Л.А. Аутсорсинг - инновационная кадровая технология государственной службы / Л.А. Василенко. - М.: Наука, 2011. - 216 с.
3. Верховых А.Э. Методы борьбы с коррупцией в органах государственной власти // Аллея науки. 2019. - Т. 2. - № 1 (28). - 170 с.
4. Вершель, В. П. Формирование государственной службы Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2018. - № 1. - С. 47-50.
5. Веселова Н.Ю. Государственная и муниципальная служба / Н. Ю. Веселова, Н. П. Бычкова. Краснодар: ФГБОУ ВО "КубГТУ", 2017. - 203 с.
6. Власть. Политика. Государство и государственная служба. Аналитический словарь-справочник / В.Ф. Халипов и др. - Москва: СПб. [и др.] : Питер, 2016. - 384 с.
7. Гапоненко Е.С. Служебные правоотношения гражданских служащих: возникновение, изменение, прекращение // Студенческий форум. 2020. № 5-2 (98). С. 16-18.
8. Государственная гражданская служба Российской Федерации. Нормативно-правовые акты. - М.: КноРус, 2014. - 616 с.
9. Государственная и муниципальная служба. Учебник / А.В. Кочетков и др. - М.: Юрайт, 2015. - 560 с.
10. Государственная служба и этика государственного служащего / [составители: С.А. Болтунова, Ю.О. Новикова]. Владимир: Шерлок-пресс, 2018. - 59 с.

11. Государственная служба. Комплексный подход: моногр. . - М.: Дело АНХ, 2015. - 512 с.
12. Государственная служба. Организация управленческой деятельности / В.И. Анненков и др. - М.: КноРус, 2011. - 256 с.
13. Грачева, Ю. Е. "Позвольте мне быть полезным!". Василий Назарович Каразин на государственной службе и в общественной жизни России первой трети XIX в. / Ю.Е. Грачева. - М.: Православный Свято-Тихоновский гуманитарный университет, 2012. - 184 с.
14. Демин, А. А. Государственная служба в Российской Федерации. Учебник / А.А. Демин. - М.: Юрайт, 2015. - 436 с.
15. Демин, А.А. Государственная служба в странах основных правовых систем мира. Том 2 / А.А. Демин. - М.: Книгодел, 2015. - 106 с.
16. Ежов, М. В. История государственного управления и государственной службы в России / М.В. Ежов, Г.В. Ежова. - М.: ИВЭСЭП, Знание, 2012. - 240 с.
17. Еськова А.П. Электронное правительство: стратегии формирования и развития (на примере Брянской области) // В сборнике: Студенчество России: век XXI Материалы VI Всероссийской молодёжной научно-практической конференции: в 4-х частях. 2019. С. 78-88.
18. Земляной С.В. Система государственной гражданской службы и кадровой работы в РФ // Инновационная наука. 2020. № 3. С. 65-68.
19. Знаменский, Д. Ю. Государственная и муниципальная служба / Д.Ю. Знаменский. - М.: Издательский центр "Интермедия", 2013. - 180 с.
20. Зудаева В.В. К вопросу о правовом регулировании льгот, гарантий и компенсаций, предоставляемых государственным гражданским служащим // Тенденции развития науки и образования. 2018. № 43-1. С. 28-30.
21. Зуева Я.В. Некоторые проблемы правового регулирования государственных гарантий на государственной гражданской службе // В сборнике: Мировая и российская наука: области развития и инноваций.

Сборник научных статей. Научный редактор С.П. Акутина. Москва, 2020. С. 147-150.

22. Игнатов, В. Г. Государственная и муниципальная служба России. История и современность / В.Г. Игнатов. - М.: Феникс, МарТ, 2012. - 400 с.

23. Кабашов, С. Ю. Государственная служба Российской Федерации / С.Ю. Кабашов. - М.: Флинта, Наука, 2015. - 760 с.

24. Киут Д.И. Правовое регулирование профессионального развития и ответственности государственных служащих // В сборнике: Право в современном мире Сборник научных статей по итогам работы II международного круглого стола. Донецк, 2019. С. 79-85.

25. Комахин Б.Н., Хазов Е.Н. Особенности правового регулирования профессиональной служебной деятельности государственных и муниципальных служащих // Международный журнал конституционного и государственного права. 2018. № 2. С. 13-19.

26. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008, № 7-ФКЗ, от 05.02.2014, № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

27. Костенников, М. В. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы / М.В. Костенников, А.В. Куракин. - М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2011. - 128 с.

28. Крицкая А.А., Кургузкина О.В., Финько Н.С. Стратегический подход к управлению кадрами на государственной службе в России // Синергия Наук. 2019. № 41. С. 636-641.

29. Кужугет А.Ш. Карьерная система государственной службы: основные формы и принципы организации // В сборнике: Прорывные научные исследования: проблемы, закономерности, перспективы сборник статей XIV Международной научно-практической конференции. 2020. С. 127-129.

30. Куплеваский, Н.О. Государственная служба в теории и в действующем праве Англии, Франции, Германии и Цислейтанской Австрии / Н.О. Куплеваский. - М.: Книга по Требованию, 2012. - 276 с.
31. Куянова А. В. Правовые признаки государственного гражданского служащего РФ // Административное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 969–973.
32. Лученкова А.В. Оптимизация правового регулирования статуса государственных гражданских служащих в российской федерации // Академия педагогических идей Новация. 2018. № 12. С. 307-311.
33. Мингазова Р.Р. Правовое регулирование оплаты труда государственных служащих // Аллея науки. 2018. Т. 4. № 4 (20). С. 644-647.
34. Миннигулова, Д. Б. Государственная гражданская служба на основе служебного контракта // Д.Б. Миннигулова. - М.: КноРус, 2013. - 152 с.
35. Мячина Л.И. Особенности международно-правового регулирования труда государственных гражданских служащих / Л.И. Мячина // Вопросы науки и образования. – 2018. - №19. – С. 36-40
36. Немцов Б. Стратегия России // Известия. 2003. 25 марта.
37. Опыт лучших практик государственной службы России и Китая: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Чжао Шимин; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Пудунская академия подготовки руководящих кадров Китая. — М.: ИД «Юриспруденция», 2020. — 396 с.
38. Охотский, Е. В. Государственная служба в парламенте: Отечественный и зарубежный опыт // Е.В. Охотский. - М.: Российская политическая энциклопедия, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД РФ, 2016. - 400 с.
39. Полетаев Ю.Н. Правовое положение государственных гражданских служащих в сфере труда // М., 2005. С. 160

40. Попова О. В. Государственная гражданская служба субъектов России - самостоятельный государственно-правовой институт // Государственная власть и местное самоуправление, 2015. № 2. С. 21-28.
41. Порядок заполнения формы представления сведений об адресах сайтов и (или) страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» / Митруд России [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL:<https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/11> (дата обращения: 06.11.2020).
42. Постановление Правительства РФ от 15 января 2020 года №9 «Об утверждении единой методики прохождения испытания на государственной гражданской службе Российской Федерации в федеральных органах исполнительной власти» // СЗ РФ. – 20.01.2020. - №3. – ст. 257
43. Постановление Правительства РФ от 7 октября 2019 года №1296 «Об утверждении Положения о наставничестве на государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. – 14.10.2019. - №41. – ст. 5727
44. Рассел, Джесси Академия государственной противопожарной службы МЧС России / Джесси Рассел. - М.: VSD, 2013. - 867 с.
45. Сенгляева В.В. Правовое регулирование труда государственных служащих // Аллея науки. 2018. Т. 6. № 5 (21). С. 835-838.
46. Скрипкин Г.Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» и «Государственное и муниципальное управление» / Г.Ф. Скрипкин.- М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012
47. Смыслова О.Ю. Современные подходы к развитию института наставничества на государственной службе // В сборнике: Глобальные проблемы модернизации национальной экономики Материалы VIII Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор А.А. Бурмистрова. 2019. С. 526-533.

48. Сокольникова М.В. Особенности правового регулирования профессионального развития государственных гражданских служащих // В сборнике: Управление человеческими ресурсами в органах государственного и муниципального управления: технологии, инновации, достижения материалы. Иркутский государственный университет, Институт социальных наук. 2018. С. 74-78.

49. Степанов С.Н. Правовое регулирование статуса государственных гражданских служащих // Перо науки. 2019. № 7 (7). С. 24-28.

50. Тухватуллина Н.С., Шитова Т.В. Современные проблемы государственной службы Российской Федерации и пути их решения // Научный электронный журнал Меридиан. 2020. № 2 (36). С. 9-11.

51. Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. №2267 «Об Утверждения Положения о федеральной государственной службы» (утратил силу 19.01.2000) // СЗ РФ. – 27.12.1993. - №52. – ст.5073

52. Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. №403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» // СЗ РФ. – 15.08.2016. - №33. – ст.5165

53. Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. №261 «О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» // СЗ РФ. – 16.03.2009. - №11. – ст.1277

54. Указ Президента РФ от 01 февраля 2005 г. №112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» (ред. от 06.10.2020) // СЗ РФ. – 07.02.2005. - №6. – ст. 439

55. Указ Президента РФ от 01 февраля 2005 г. №110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // СЗ РФ. – 07.02.2005. - №6. – ст. 437

56. Указ Президента РФ от 24 июня 2019 г. №288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019-2021 годы» // СЗ РФ. – 01.07.2019. - №26. – ст. 3410

57. Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 года №763 "О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих" // СЗ РФ. – 31.07.2006. - №31 (ч.1). – ст. 3459

58. Указ Президента РФ от 12 декабря 2017 года №594 «О повышении окладов месячного денежного содержания лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы» // СЗ РФ. – 18.12.2017. - №51. – ст. 7788

59. Указ Президента РФ от 19 сентября 2019 года №463 «О повышении окладов месячного денежного содержания лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы» // СЗ РФ. – 23.09.2019. - №38. – ст. 5285

60. Указ Президента РФ от 13 июля 2020 года №455 «О повышении окладов месячного денежного содержания лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы» // СЗ РФ. – 20.07.2020. - №29. – ст. 4653

61. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. №119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации. (утратил силу 27.07.2004) // СЗ РФ. – 31.05.1995. - №31. - ст. 2990

62. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации. (ред. от 23.05.2016) // СЗ РФ. – 02.06.2003. - № 22. - ст. 2063

63. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 19.12.2016) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. – 02.08.2004. - № 31. - ст. 3215

64. Федеральный закон от 30 июня 2016 г. №224-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе

Российской Федерации» и Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 04.07.2016. - №27 (ч. 1). – ст. 4157

65. Федеральный закон от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ "О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СЗ РФ. – 07.10.2019. - №40. – ст. 5488

66. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. 24.04.2020) // СЗ РФ. – 29.12.2008. - №52 (ч. 1). – ст. 6228

67. Федеральный закон от 27 октября 2020 г. №346-ФЗ «О внесении изменений в статьи 22 и 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе» (вступает в силу 01.01.2021) // СЗ РФ. – 02.11.2020. - №44. – ст. 6888

68. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 31.12.2012. - №53 (ч.1) – ст. 7598

69. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 05.03.2007. - №10. – ст. 1152

70. Хашиева М.С., Аушева З.Г. Взаимосвязь государственной службы и государственного управления//В сборнике: Приоритетные научные направления в XXI ВЕКЕ. материалы Международной (заочной) научно-практической конференции. Нефтекамск, 2020. С. 131-134.

71. Худжиева А.С. Правовое регулирование процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих//В сборнике: Актуальные проблемы права Сборник научных статей магистрантов. Под ред. Койбаева. Владикавказ, 2018. С. 406-410.

72. Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления [Электронный ресурс] : монография / Н.Н. Черногор. - М. : Юриспруденция, 2012



73. Юданова Д.М. Проблемы реформирования института государственной службы РФ // Экономика, государство, общество. – 2010. – № 2. – С. 219–221.

74. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих [Электронный ресурс]: [одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.: протокол № 21] // ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/55171108>.

75. Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch: Final Regulation Issued by the U.S. Office of Government Ethics Codified in 5 C.F.R. Part 2635, 2009 [Electronic resource] // National Institutes of Health. Department of Health and Human Services. URL: <https://ofacp.od.nih.gov/ethics/pdfs/StandardsofConduct2009.pdf>.

76. Web measure model: stages of e-government evolution. United Nations E-Government Development Database. [Электронный ресурс] - Режим доступа:  
[http://www2.unpan.org/egovkb/egovernment\\_overview/webmeasure.htm](http://www2.unpan.org/egovkb/egovernment_overview/webmeasure.htm).

77. Dr. Jessalynn Strauss. History of the PRSA Code of Ethics [Электронный ресурс] // The Arthur W. Page Center. - Режим доступа: <https://pagecentertraining.psu.edu/public-relations-ethics/professional-codes-of-ethics/>, свободный. - Загл. с экрана. (дата обращения: 20.07.2020).

78. House of Representatives Code of Official Conduct (1958) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://ethics.iit.edu/ecodes/node/3409>, свободный. - Загл. с экрана. (дата обращения: 15.08.2020).

79. Sample code of ethics for civil servants [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.aalep.eu/sample-code-ethics-civil-servants> свободный. - Загл. с экрана. (дата обращения: 07.12.2020).

80. Longley R. Code of Ethics for United States Government Service [Электронный ресурс] // ThoughCo. - Режим доступа:

<https://www.thoughtco.com/code-of-ethics-for-us-government-service-4052443>,  
свободный. - Загл. с экрана. (дата обращения: 25.07.2020).

81. Clark, William A. & Jos, Philip H. Comparative Anti-Corruption Policy: The American, Soviet and Russian Cases // International Journal of Public Administration. 2000. № 23. S. 127.

82. Martin Stanley: The Civil Service Code [Электронный ресурс] -  
Режим доступа: [https://www.civilservant.org.uk/ethics-civil\\_service\\_code.html](https://www.civilservant.org.uk/ethics-civil_service_code.html).  
свободный. - Загл. с экрана. (дата обращения: 07.12.2020).