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 Институт государственной службы в Российской Федерации

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Студент | О.А. Рыбина  (И.О. Фамилия) | (личная подпись) |
| Научный руководитель | к.ю.н. В.В. Романова  (ученая степень, звание, И.О. Фамилия) | |

Тольятти 2021

**Оглавление**

[Введение 3](#_Toc89172724)

[Глава 1 Теоретические основы государственной службы в Российской Федерации 7](#_Toc89172725)

[1.1 История института государственной службы в России 7](#_Toc89172726)

[1.2 Сущность института государственной службы 14](#_Toc89172727)

[1.3 Система государственной службы РФ 17](#_Toc89172728)

[Глава 2 Основные этапы прохождения государственной службы 21](#_Toc89172729)

[2.1 Поступление на государственную гражданскую службу 21](#_Toc89172730)

[2.2 Аттестация государственных гражданских служащих как элемент прохождения государственной службы 33](#_Toc89172731)

[2.3 Поощрение и дисциплинарные взыскания в сфере государственной службы 39](#_Toc89172732)

[2.4 Порядок прекращения государственной гражданской службы 52](#_Toc89172733)

[Глава 3 Актуальные проблемы и перспективы института государственной службы 60](#_Toc89172734)

[3.1 Проблемы реализации института государственной службы в современной России 60](#_Toc89172735)

[3.2 Меры по совершенствованию института государственной службы России 70](#_Toc89172736)

[Заключение 74](#_Toc89172737)5

[Список используемой литературы и используемых источников 78](#_Toc89172738)

# Введение

Реформирование и развитие государственной службы является одной из целей социально-экономического развития страны.

Указом Президента РФ от 24.06.2019 № 288 определены наиболее важные тенденции развития государственной службы в Российской Федерации в период с 2019 по 2021 годы:

- особое внимание уделено профессиональным навыкам и компетенциям потенциальных служащих, так запланировано внедрить единую методику прохождения испытаний для прохождения государственной гражданской службы;

- принято решение обеспечить наблюдение за качеством программ дополнительного образования, которые осваивают служащие;

- внедрение государственных информационных систем для целей проверки соответствующих сведений о государственных служащих;

- запланирована оптимизация расходов на денежное содержание служащих без сокращения средств, выделяемых на денежное содержание государственных гражданских служащих [58].

Кроме того, неоднократно в обществе поднимается вопрос о реформе правоохранительных органов. Снова обсуждаются различные варианты объединения, сокращения, укрупнения министерств и ведомств [49].

В настоящий момент времени государственная служба Российской Федерации представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, федеральных государственных органов, субъектов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, а также государственные должности субъектов Российской Федерации [10, с. 416].

Согласно законодательству, в систему государственной службы входят три вида государственной службы: государственная гражданская служба; военная служба; государственная служба иных видов.

Государственная служба базируется на основных принципах, представленных в законодательстве России: приоритет прав и свобод человека и гражданина; единство правовых и организационных основ; равный доступ граждан к службе и равные условия ее прохождения; профессионализм и компетентность служащих, гарантирующие эффективность работы и как следствие высокий уровень управления государством; стабильность, как один из приоритетов для будущих кандидатов; доступность информации о службе; взаимодействие с общественными объединениями и гражданами; защищенность служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Раскрывая понятие государственной службы, отметим, что проблематика заключается в том, что вопросы функционирования института государственной службы является предметом междисциплинарного анализа и находится в кругу исследования ученых не только отрасли государственное управление, но и юридических наук, социологии, политологии, экономики. Именно поэтому актуальность исследуемой темы работы детерминируется, прежде всего, потребностью ознакомления и изучения теоретического и практического наследия ученых, что создаст необходимую основу для дальнейшего изучения института государственной службы, выявление основных отличительных признаков.

Степень научной разработанности темы исследования. Проблемам формирования и развития института государственной службы, функционированию его структурных элементов, формированию нормативно-правовой базы посвящены научные труды многих отечественных ученых и практиков. В частности, Ю.П. Битяк, Л.Р. Белой, В.С. Венедиктова, Н.Т. Гончарук, С.Д. Дыбенко, В.С. Захарченко, М.И. Иншина, С.М. Климовой, В.С. Колтун, А.Д. Лазор, Н.А. Липовской, Н.Р. Нижник, А.Ю. Оболенского, В.М. Олуйко, А.И. Пархоменко-Куцевил, И.М. Пахомова, А.С. Петренко, С.М. Серегина. Указанным вопросам посвящены труды и зарубежных ученых: И.А. Атаманчука, Д.М. Бахраха, Н.И. Глазунова, Ф. Гуднау, Б. Гурне, С. Киселева, Г. Смита, В.М. Манохина, А.В. Оболонского, Т. Парсонса, Г. Райта, Ю.М. Старилова.

Методология исследования. Методологической основой исследования является диалектический метод познания и системный подход. В процессе исследования использовались такие общенаучные методы и приемы, как научная абстракция, анализ и синтез, методы группировки, сравнения, исторический и логический методы, и другие частно-научные (специальные) методы: функциональный, сравнительный, конкретно-социологических исследований.

Объектом исследования являются теоретико-правовые положения и подходы к формированию законодательства о государственной службе, эволюция его правовых форм и правовое обеспечение института государственной службы в современных условиях.

Предметом исследования выступает комплекс правовых норм, образующих институт государственной службы, и формирующее его законодательство, складывающееся в процессе становления российской государственности современного типа.

Цель исследования. Целью настоящей работы является комплексный проблемно-правовой анализ современного российского законодательства о государственной службе, тенденций и особенностей формирования института государственной службы в Российской Федерации, определение возможных перспектив его совершенствования.

Задачи исследования: раскрыть понятие государственной службы в системе государственного управления России; проанализировать систему и виды государственной службы в России; рассмотреть проблемы управления государственной службой в Российской Федерации; раскрыть основные направления совершенствования государственной службы в Российской Федерации.

Нормативной базой диссертации являются Конституция Российской Федерации [34], Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ [67], Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ [69] и другие.

При написании работы изучена специальная юридическая литература по теме исследования, таких авторов как: Н.А. Агафонова, И.Е. Андреевский, М.А. Баринов, В.Б. Башуров, Ю.М. Буравлев, И.А. Василенко, Д.А. Градовский, И.А. Голосенко, Ю.В. Гимазова, Ю.П. Гармаев, И.А. Дякина, М.Б. Добробаба, Е.И. Добролюбова, А.В. Дашин, М.В. Ежов, С.М. Зубарев, И.Н. Иваненко, В.Г. Игнатов, В.И. Коробко, Н.Н. Лупарева, В.В. Маклаков, Р.С. Марков, С.Л. Нужнова, М.В. Пресняков, И.В. Раживина, Д.В. Симутова, С.Е. Чаннов, А.А. Чувилев, Д.О. Шубина.

Теоретическая значимость исследования состоит в положительном вкладе в формирование науки государственного и административного права и содействии в решении некоторых проблем, связанных с повышением эффективности института государственной службы в современных условиях.

Практическая значимость результатов исследования определяется теоретическим характером выводов, которые направлены на совершенствование правового регулирования института государственной службы.

Апробация и внедрение результатов работы велись в течение всего исследования. Результаты исследования представлены в форме подготовки научной публикации на тему «Становление государственной службы» в международном научном журнале «Молодой ученый», № 19 (361), май 2021 г.

Структура магистерской диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, содержит список используемой литературы и используемых источников. Текст работы изложен на 87 страницах.

## Глава 1 Теоретические основы государственной службы в Российской Федерации

### 1.1 История института государственной службы в России

Государственная служба представляет собой чрезвычайно важный институт, выполняющий достаточно большое количество функций: социализация граждан, их приобщение к управлению государством, решение важных государственных задач и др. Достаточно интересно в этой связи развитие политико-правовой мысли о том, что такое государственная служба, и как общество, профессиональная и ученая среда пришли к современному пониманию данного феномена.

История развития института государственной службы берет свои истоки со времен издания «Краткой Правды» XI века - это самая древняя редакция Русской Правды - свода законов, первые нормы которого увидели свет в 1016 году при Ярославе Мудром.

В соответствии с «Краткой Правдой» была закреплена исключительность дружинников (воинов, объединившихся вокруг князя), их особый статус. У них появлялось все больше собственности, и с XII века их деятельность начала иметь все более хозяйственный характер, им даровались земли, которыми они в дальнейшем и управляли. С анализом произошедших событий, можно увидеть, что бывшие дружинники, получившие земли, а потом и их дети в годы раздробленности и являлись князьями и «главами местных администраций».

В дальнейшем на политической арене появились дворяне вольнонаемные профессиональные слуги, которые за свою работу получали либо материальное обеспечение, либо земли в наследственную собственность.

Довольно интересным феноменом развития института государственной службы и доминированием роли администрации в деятельности какого-либо региона явился пример Великого Новгорода. Не случайно он являлся предметом постоянного внимания и царского негодования и у Ивана III, и у Ивана Грозного во времена централизации.

Последний даже совершил в 1569 году опричный набег на этот город, чтобы усмирить вольность новгородских бояр. Для Новгорода была характерна слабая княжеская власть и сильное боярство, представители которого и являлись главными должностными лицами-управленцами жизни всей Республики [27].

Стоит отметить, что абсолютно точное установление института государственной службы происходило в XV-XVII веках, когда происходила централизация Российского государства после раздробленности и татаро-монгольского ига. Существовала потребность в создании органов управления, деятельность которых способствовала бы укреплению государства и самодержавия. Постепенно властные функции начали переходить от бояр к дворянству, которые и стали впоследствии профессиональными управленцами.

В начале XVII века государственная служба стала принимать особо популярный характер среди людей, не являвшихся элитой. Алексей Михайлович Тишайший имел свойство привлекать всех интересующихся данной деятельностью людей, всех горящих сердцем для управления. Именно это время подарило нашей истории целую плеяду талантливейших управленцев – Ртищева, Матвеева, Ордин-Нащокина и т. д. Тем не менее история развития и становления государственной службы того периода отмечается жесткими злоупотреблениями и малоэффективностью. Для борьбы с этой проблемой был учрежден Приказ Тайных дел, который обеспечивал слаженность работы государственного механизма, следил за точным исполнением указов царя и пресечением взяточничества [28, с.78].

На наш взгляд, модернизация как самой государственной службы, так и, соответственно, представлений о том, какой она должна быть, произошла при Петре I.

Так, происходит если не полное отделение службы государю от службы государству, то некоторое размежевание этих категорий [33, с.290; 2, с.101 и др.]. Петр I демонстрирует новый подход к государственной службе как строго регламентированной деятельности. В годы его правления принимаются документы, подробно регулировавшие сухопутную военную [55] и военно-морскую службу [40], «Генеральный регламент» [11], которым были нормированы многие вопросы государственной гражданской службы.

Выдающийся историк и политико-правовой мыслитель В.Н. Татищев, адепт реформ Петра I воспринимал государственную службу как непременный атрибут дворянства. Само понятие «дворянин» он определял в произведении «Лексикон российской исторической, географической, политической и гражданской», прежде всего через обязанность служить: «Дворянин, имя сие от двора, властно как бы придворной человек, понеже они должны при государе в войске и гражданстве или при дворе служить» [62, с. 255].

Если В.Н. Татищев не только теоретически рассматривал вопросы государственной службы, но и прежде всего лично участвовал в управлении государством, то знаменитый ученый-правовед С.Е. Десницкий с позиции ученого исследовал этот вопрос, что позволило развить представление о службе не только как о профессиональной деятельности, но также и как о полезной работе, о почетной обязанности: «Того ради…из последних [сил] дарованием служить своей всемилостивейшей монахине стараюсь» [29, с. 239].

При этом не просто уважение, а даже преклонение перед личностью монарха было призвано в его понимании сделать службу ещё более почетной: «…вашему величеству в таких важных предприятиях служить за счастие почитают и самые первые из ученых в Европе…» [29, с. 239].

Отсюда можно сделать вывод, что для С.Е. Десницкий понятия «служение» и «служба», «обязанность» и «долг» являются синонимами.

Весьма интересны представления консервативных политико-правовых мыслителей на вопросы государственной службы.

По мнению А.К. Голикова, «русский консерватизм, получивший широкое распространение в начале XIX века, как политическая идеология и система фундаментальных социально-культурных ценностей, ориентируется на сохранение и поддержание исторически сформировавшихся форм государственной и общественной жизни, в первую очередь морально-правовых её оснований, воплощенных в национальной культуре, законах, религии, браке, семье, собственности» [12, с. 320].

При этом преувеличенной представляется мысль о том, что консерватизм зиждется исключительно на сохранении правовых институтов с опорой на некие фундаментальные точки опоры.

Так, историк и публицист, редактор консервативно-националистического журнала «Русский вестник» [37, с. 68], С.Н. Глинка считал, что отношения государственных служащих и монарха походят на отношения детей с отцом, при этом он подчеркивал усердие в службе как одно из важнейших свойств русского народа [38, с. 80].

Определения государственной службы XIX века, особенно второй его половины характеризуются большей по сравнению с вышерассмотренным периодом формальной определенностью, склонностью к строгости формулировок, меньшей эмоциональностью.

Так, профессор Санкт-Петербургского университета Е.И. Андреевский определял государственную службу посредством реализации функций государства в ходе профессиональной деятельности: «деятельность в государстве граждан, призванных быть органами государственной власти» [2, с. 466].

Н.М. Коркунов рассматривал государственную службу как «право распоряжения в определенном отношении властью» [33, с. 400 - 401].

Д.А. Градовский формулировал понятие государственной службы, логично связывая последнюю с занятием государственной должности: «юридическое отношение, возникающее для … лица вследствие принятия им определенной государственной должности» [13, с. 46].

Ретроспективно оценивая институт службы, в том числе государственной Г.В. Атаманчук в этой связи замечает: «...служба в истории государства Российского всегда употреблялась в ином смысле, чем деятельность либо работа. В службе никогда не было обменных отношений, хотя она и оплачивалась…

Короче говоря, издавна в России под словом (термином, понятием) «служба» понималось отношение, связь, обязанность долга, верности, преданности, готовности исполнить дело, оказать услугу, защитить свои интересы.

Предполагалось, может быть и идеалистически, что служба не имеет только материальных измерений, вроде времени службы либо произведенных продуктов (изделий), а заключается в духовной (идейной, ценностной) общности того, кому служат, и того, кто служит; более того, в их совместной принадлежности к какому-либо большому и важному для них идеалу, интересу, делу» [14, с. 266].

В начале XIX века установился особый класс среднего и низшего чиновничества, деятельность которого была урегулирована законами 1827 и 1834 гг., где первый был посвящен порядку поступления на службу, а второй прописывал условия продвижения по лестнице чинов. Главным принципом продвижения по служебной лестнице стала выслуга лет, причем роль чиновников в государстве все более увеличивалась. Николай I даже говорил: «моей империей управляют двадцать пять тысяч столоначальников», что подтверждает усиление роли чиновников и понимания их безусловной значимости для государственного управления.

Главным светочем в плане реформирования института государственной службы по праву считается Михаил Сперанский, несправедливо оцененный современниками в годы его наиболее яркой деятельности при Александре I.

В 1809 он представил проект реформ системы государственной власти, предлагая создать Государственный совет с введением в основу принципа разделения властей. Также им предлагалось обратить особое внимание на такой критерий отбора кадров для государственной службы, как образование. Им предлагалось много идей, также предоставление гражданских прав крестьянам, повышение налогов с дворянства, и многое другое, что было встречено в штыки дворянством, вследствие чего он был отправлен в ссылку в Пермь в 1812 году, из которой позднее его вытащил Николай I, понимая недооцененность гения, которому он и поручил в дальнейшем кодифицировать законы Российской Империи. Хоть реформы Михаила Сперанского были не полностью реализованы, но все равно функционирование государственной машины управления стало иметь более слаженный и эффективный характер [14].

Нельзя не отметить издание в 1837 году «Устава о службе гражданской», который установил примерное соответствие чинов и должностей в том виде, который просуществовал вплоть до Октябрьской революции. Чины имели действительно огромную роль, и Лотман Ю.М даже писал, что в тогдашнем общественном сознании произошла подмена понятий чести и достоинства на понятие «чин». И на решение этой проблемы было направлено создание Николаем II Комиссии, которая должна была заменить сословность при чинопроизводстве критерием образования. Но у правительства не хватило смелости в условиях все еще существующего доминирования дворян в общественной мысли реализовать данную затею. Это было сделано только после первой русской революции, спустя год в 1906.

С.Ю. Витте тоже внес свой вклад в развитие государственного аппарата управления, но изменения носили все же не всеобъемлющий характер и ни к чему они не привели. Особняком конечно же стоят его экономические реформы, которые бесспорно были эффективными.

На примере вышеизложенного мы видим четкую неспособность царской власти к установлению эффективной системы государственного управления, когда каждый чиновник понимал бы всю ответственность своего положения и своих решений. И с приходом к власти большевиков в 1917 году новый корпус чиновничества составляли уже члены партии, а не дворянство. Развернулась масштабная подготовка квалифицированных управленческих кадров.

После окончания Гражданской войны вся власть окончательно укрепилась в руках вождя, а набором управленческих кадров занимались партийные органы. Позднее был создан четкий механизм отбора, воспитания и проверки управленческих кадров путем введения номенклатуры. А руководящие посты могли занимать только члены партии.

Советская государственная служба традиционно рассматривалась в качестве особой разновидности государственной деятельности, которая осуществлялась работниками государственных органов на профессиональной основе в целях выполнения функций и задач государства. Такая деятельность оплачивалась государством [18].

В ретроспективе развитие государственной службы в советский период можно разделить на три этапа. Предпосылками динамики первого этапа трансформации, охватившего 1991–1995 гг., стало принятие новой Конституции РФ, во многом подготовленной на основе западных образцов. На данном этапе происходит заимствование в отечественную систему государственной службы не только норм, но и ценностей из иностранных систем управления. В существовавшем институциональном контексте это часто приводило лишь к незначительным изменениям, поскольку не было периода адаптации к нововведениям. Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267 стал первым новейшим актом, регулирующим государственную службу, в нем содержались основные положения о правах, обязанностях, ответственности и гарантиях государственных служащих. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» впервые отделил государственную службу субъекта федерации от федеральной. Второй этап охватил 1996–1998 гг. В его рамках эксперты занимались разработкой проекта Кодекса государственной службы. Третий этап стартовал в 2000-е гг. Именно на данном этапе было предложено ввести трехуровневою систему, которая теперь является основой современной федеральной исполнительной власти.

В 2003 г. был заложена современная российская система государственной службы – принят Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [67], в котором обозначена легальная дефиниция государственной службы РФ, стоит отметить, что в настоящее время у наших законодателей также присутствует четкое понимание важности института государственной службы, на реформирование которого брошены все силы профессионалов.

Таким образом, вопросы определения государственной службы в отечественной политико-правовой мысли имели, помимо формально-юридического, также морально-этическое измерение, которое зачастую превалировало над чисто правовым подходом к формулированию института.

### 1.2 Сущность института государственной службы

Сегодня государственная служба выступает одним из важнейших институтов, развивающих современное государство по отраслям, в том числе: политической, социальной, экономической и т.д.

Первые попытки исследовать и определить сущность государственной службы как деятельности профессионально подготовленных кадров, что, в первую очередь, сводится к реализации задач государства и удовлетворения социальных потребностей граждан, сделали Аристотель, Конфуций, Макиавелли, Платон, Цицерон.

Их идеи в конце XIX в. получили дальнейшее развитие в трудах М. Вебера, В. Вильсона, Ф. Гуднау, К. Маркса, которые разработали отдельные концепции бюрократии. Именно в этот период формируется один из важных подходов к определению государственной службы, который часто используется в современной науке ‒ деятельностный. В соответствии с ним государственная служба определяется как деятельность профессионально подготовленных кадров, которая направлена на реализацию государственной политики и связывается с правовым регулированием всех аспектов работы государственных служащих.

В начале ХХ в. к деятельностному подходу ученые добавляют функциональный подход, который часто применяется в юриспруденции.

Сущность функционального подхода заключается в акцентировании внимания на взаимодействии определенных элементов, их роли и места в определенной системе. Известный американский социолог Р. Мертон определил три главные постулаты функционального подхода: согласование всех элементов системы, функциональность должна отражать полезность всех элементов, необходимость в деятельности. Впоследствии развивается институциональный подход к определению государственной службы. На основе разработанного институционального подхода, согласно которому государственную службу ученые начали рассматривать под разным углом, как правовой, социальный, культурный, экономический, политический и организационный институт, возник термин «институт государственной службы».

Так, государственная служба как правовой институт является системой соответствующих нормативно-правовых актов, регулирующих нормы и условия функционирования государственной службы. В политическом контексте институт государственной службы обеспечивает реализацию внешней и внутренней государственной политики и выступает стабилизирующим фактором в обществе. В культурном аспекте институт государственной службы характеризуется совокупностью культурных норм и правил поведения, которых должны придерживаться государственные служащие.

Обращаясь к современному периоду, отметим, что понятие «государственная служба» имеет несколько трактовок.

В широком смысле «государственная службу» принято рассматривать как деятельность работников, выполняющих служебные обязанности в разных институтах, к ним можно отнести: государственные органы, предприятия, учреждения и организации [5, c. 72].

В узком смысле «государственная служба» представляет собой выполнение сотрудником определенного перечня обязанностей в конкретном государственном аппарате.

Важно отметить, что широкое и узкое значения «государственной службы», не отражают всю многоаспектность этого понятия. Именно многоаспектность и многогранность исследуемого явления затрудняют унифицировать и сформировать единую терминологию, что подтверждается трудами различных современных авторов.

Также существует множество дискуссий, связанных с формированием понятийного аппарата «государственной службы», который установлен современным законодательством.

Согласно законодательству, государственную службу принято рассматривать как профессиональную служебную деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий РФ, федеральных государственных органов, субъектов РФ, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, а также государственные должности субъектов РФ.

Установленное понятие государственной службы подвергается критике, связанной, прежде всего с недостаточностью рассмотрения квалифицирующих признаков государственный службы, а также со слишком высоким уровнем конкретизации субъектов обеспечения исполнения полномочий государственных служащих.

Также, отметим, что одной из основных целей государственной службы является подбор сотрудников на вакантные места с целью повышения качества жизни населения страны. Этот факт отражает необходимость рассмотрения концепции «служебного права», которая была предложена и рассмотрена в трудах таких авторов, как: И.А. Дякина [18, c. 5], В.Б. Башурова [8, c. 73] и других. Данные авторы выражают необходимость создания такой самостоятельной отрасли как служебное право, способное отражать особенности государственной службы в комплексе, выделяющее единую точку зрения по данному понятию. Созданию данной концепции послужило достаточно широкое распространение в законодательстве различных государств правовых норм, отражающих суть государственной службы [41, c.78].

Таким образом, рассмотрев теоретические особенности государственной службы, считаем, что оптимальным понятием, раскрывающим суть государственной службы является следующее определение - это профессиональная компетентная деятельность граждан РФ и иностранных граждан, в случаях, предусмотренных законом, по обеспечению за денежное содержание (вознаграждение, довольствие) исполнения полномочий РФ и ее субъектов, а также государственных органов и их должностных лиц в интересах общества и государства.

### 1.3 Система государственной службы РФ

Деление государственной службы на различные виды обуславливает необходимость существования не только базового Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», но и федеральных законов о видах службы и многих иных нормативных правовых актов, регулирующих особенности каждого из этих видов службы [25, с. 240].

Одним из важнейших вопросов государственной службы является разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов в сфере правового регулирования государственно-служебных отношений.

В соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации закон относит вопросы правового регулирования и организации федеральной государственной службы к ведению Российской Федерации. Поскольку военная и иные виды государственной службы являются разновидностями федеральной государственной службы, правовое регулирование указанных видов службы – исключительная компетенция Российской Федерации, наряду с регулированием федеральной государственной гражданской службы.

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Вопросы регулирования государственной службы субъектов Российской Федерации находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом собственно организация государственной гражданской службы субъекта Федерации – это компетенция самого субъекта Российской Федерации.

Принятие нормативных правовых актов в сфере государственной службы как на федеральном, так и на региональном уровнях в соответствии с конституционными принципами разграничения компетенции должно обеспечивать единство системы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации, а также соответствующий принцип единства системы государственной службы, закрепленный федеральным законом [15, с. 464].

В рамках данного раздела магистерской работы обратимся к анализу разновидностей государственной службы, предусмотренных законодательством о ее системе.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации. В свою очередь, военная служба и государственная служба иных видов, которые устанавливаются федеральными законами, являются видами федеральной государственной службы.

Федеральная государственная служба представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации [16, с. 512].

Государственная гражданская служба – вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Федеральная государственная гражданская служба – профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации [30, с. 394].

Военная служба – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях или не на воинских должностях в случаях и на условиях, предусмотренных федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания [30, с. 394].

После принятия Федерального закона «О системе государственной службы» в системе государственного управления институционализировались как самостоятельные службы: служба в органах внутренних дел с принятием Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и служба в следственном комитете с принятием Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» [63].

До принятия Федерального закона «О системе государственной службы» уже действовали положения специальных нормативных актов, как например, о службе в прокуратуре, положения о которой установлены в Федеральном законе от 17 января 1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [64]. Ранее правовое положение и условия службы прокурорских работников определись законом о прокуратуре в соответствии с п. 2 ст. 4 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации».

До 1 января 2016 года формально система государственной службы была ограничена тремя видами – гражданской, военной и правоохранительной. За этим последовали изменения в буквальном изложении содержания системы государственной службы, где вместо правоохранительной службы указана государственная служба иных видов.

Следует сказать, что наша страна прошла долгий и тяжелый исторический путь и вот уже долгое время претерпевает определенные изменения, связанные с вопросами модернизации в целом. Несмотря на все преимущества действующего законодательства в рассматриваемой нами сфере, одна из главных отраслей, которая на наш взгляд, нуждается в реформировании, является непосредственно система государственной службы. Реформирование будет касаться системы политических институтов, состава государственного аппарата, характера административной системы по отношению к различным социальным группам. Главным направлением развития системы государственной службы Российской Федерации должно быть приведение государственной службы в соответствие с потребностями дальнейшего демократического развития страны и функционирования рыночной экономики в России, создания современной политической системы, развития гражданского общества.

## Глава 2 Основные этапы прохождения государственной службы

### 2.1 Поступление на государственную гражданскую службу

Вопросы правового регулирования порядка прохождения государственной службы, разработки новых кадровых технологий и организации борьбы с коррупционными проявлениями остаются актуальными направлениями научных исследований. Это обусловлено в первую очередь тем, что государственные служащие играют важнейшую роль в реализации функций государства, в укреплении механизма государственного управления.

Прохождение государственной службы связывается с набором юридических фактов или обстоятельств, вызывающих возникновение, изменение и прекращение государственно-служебных отношений и, соответственно, определяющих ее содержание.

К числу основных элементов прохождения государственной службы обычно относят: поступление (прием) на государственную службу, аттестацию и повышение квалификации, присвоение чинов (персональных званий, разрядов, дипломатических рангов), перевод на другую должность, поощрение, привлечение к ответственности, прекращение службы.

На государственную гражданскую службу вправе поступать граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям.

Должность государственной гражданской службы может быть предоставлена только в случае, если она является штатной и вакантной.

Под штатной должностью понимается должность, непосредственно предусмотренная в штатном расписании. Штатные должности предоставляются только штатным государственным служащим. Они называются в пояснительной записке к финансовому плану государственного органа по числу, классному чину и должностному наименованию.

Государственным органом при приеме на государственную службу должны быть выполнены все предписанные законом процедуры: публикация о вакансиях, проведение конкурса, организация медицинского обследования претендентов, испытание по должности, заключение контракта и др.

На государственную гражданскую службу вправе поступать не все граждане Российской Федерации, а только достигшие 18-летнего возраста, в отличие от трудовой деятельности, которой гражданин может заниматься с 16-летнего возраста.

В соответствии со ст. 68 Конституции Российской Федерации государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык [34].

Поступление на гражданскую службу, как правило, осуществляется по результатам конкурса.

Право на участие в конкурсе имеют граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие установленным законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы.

Порядок проведения конкурса определен Положением о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 112 [59].

Конкурс в государственном органе объявляется по решению руководителя государственного органа либо его представителя, осуществляющих полномочия нанимателя от имени Российской Федерации, при наличии вакантной должности гражданской службы, замещение которой в соответствии со статьей 22 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» может быть произведено на конкурсной основе [69].

Конкурс не проводится:

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

– при назначении на должности гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации;

– при заключении срочного служебного контракта;

– в отношении гражданского служащего, который по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением не может исполнять должностные обязанности по замещаемой должности гражданской службы, и которому предоставляется соответствующая его квалификации и не противопоказанная по состоянию здоровья иная должность гражданской службы;

– при сокращении должностей гражданской службы и предоставления гражданскому служащему иной должности гражданской службы в том же государственном органе либо в другом государственном органе либо направления гражданского служащего на профессиональную переподготовку или повышение квалификации;

– в случае отказа от предложенной для замещения должности гражданской службы в порядке ротации; – при назначении на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), включенного в кадровый резерв на гражданской службе.

Конкурс может не проводиться:

– при назначении на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, по перечню должностей, утверждаемому нормативным актом государственного органа;

– при назначении на должности гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей гражданской службы, по решению представителя нанимателя.

Право на участие в конкурсе имеют граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие установленным законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы.

Государственный гражданский служащий вправе на общих основаниях участвовать в конкурсе независимо от того, какую должность он замещает на период проведения конкурса.

Отметим, что отбор на должности государственного служащего США, осуществляется «открытого» и «закрытого» формата, например, на должность «открытого» формата может пройти любое лицо, которое успешно прошло экзаменационный этап. То есть здесь, в законодательстве не регламентировано, что нужно обязательно быть гражданином Соединенных Штатов Америки, хотя на практике, при трудоустройстве в США, необходимо будет иметь обязательное официальное разрешение на работу, и для большинства позиций – гринкарту или иметь американское гражданство [77].

В США также существует 18 уровней должностей - первые 8, где лица являются техническими исполнителями, с 9 по 15 - средний руководящий состав и вспомогательно-технический персонал высшей квалификации, с 16 по 18 - высший руководящий состав. Как правило, должности открытого формата – это зачастую должности первых восьми уровней [73].

Говоря о должностях «закрытого» формата (для государственного департамента, служб здравоохранения и лесного хозяйства и ряда других ведомств и министерств), то посты занимаются по очередности карьерной службы. Логично, что если мы говорим о более высоком уровне, то, здесь уже большую роль играет профессиональная квалификация лица, опыт работы и заслуги, которые в последствии смогут продвинуть работника вверх по карьерной лестнице [74].

Что касается РФ, то конкурс проводится в два этапа. Первый этап конкурсного отбора. На официальных сайтах государственного органа и государственной информационной системы в области государственной службы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – сеть «Интернет») размещается объявление о приеме документов для участия в конкурсе, а также следующая информация о конкурсе:

* наименование вакантной должности гражданской службы,
* квалификационные требования для замещения этой должности,
* условия прохождения гражданской службы,
* место и время приема документов, подлежащих представлению,
* срок, до истечения которого принимаются указанные документы, предполагаемая дата проведения конкурса,
* место и порядок его проведения,
* другие информационные материалы.

Объявление о приеме документов для участия в конкурсе и информация о конкурсе также могут публиковаться в периодическом печатном издании, в США, чтобы узнать об актуальных вакансиях, необходимо также выбрать штат, где будет искаться вакансия, перейти на сайт мэрии города и в специальной вкладке будет список открытых предложений, и требования к поступающим на должность со всеми дальнейшими указаниями.

В США набором служащих занимаются специальные организации, одна из которых – Управление по руководству персоналом. Наем на госслужбу в США ведется на конкурсной основе с использованием отборочных экзаменов. Прием на работу в госструктуры здесь производится в два этапа: сначала комиссия отбирает трех кандидатов. Отбор может быть основан либо на тестах, и, если речь о высших должностях – на формальных сведениях об образовании и профессиональном стаже. Например, чтобы получить должность специалиста отдела кадров, нужно пройти тест, который состоит примерно из 80 вопросов, который состоит на профпригодность, и где отдельной частью является знание английской лексики и грамматики [78].

Гражданин Российской Федерации, изъявивший желание участвовать в конкурсе, представляет в государственный орган:

– личное заявление;

– заполненную и подписанную анкету по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации, с фотографией;

– копию паспорта или заменяющего его документа (соответствующий документ предъявляется лично по прибытии на конкурс);

– документы, подтверждающие необходимое профессиональное образование, квалификацию и стаж работы: копию трудовой книжки, заверенную нотариально или кадровой службой по месту службы (работы), и (или) сведения о трудовой деятельности, оформленные в установленном законодательством Российской Федерации порядке, и (или) иные документы, подтверждающие служебную (трудовую) деятельность гражданина (за исключением случаев, когда служебная (трудовая) деятельность осуществляется впервые); копии документов об образовании и о квалификации, а также по желанию гражданина копии документов, подтверждающих повышение или присвоение квалификации по результатам дополнительного профессионального образования, документов о присвоении ученой степени, ученого звания, заверенные нотариально или кадровой службой по месту службы (работы);

– документ об отсутствии у гражданина заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению;

– иные документы, предусмотренные Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», другими федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

С согласия гражданина (гражданского служащего) проводится процедура оформления его допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин (гражданский служащий), связано с использованием таких сведений.

Гражданин (гражданский служащий) не допускается к участию в конкурсе в связи с его несоответствием квалификационным требованиям для замещения вакантной должности гражданской службы, а также в связи с ограничениями, установленными законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе для поступления на гражданскую службу и ее прохождения.

Второй этап конкурсного отбора. Решение о дате, месте и времени проведения второго этапа конкурса принимается представителем нанимателя после проверки достоверности сведений, представленных претендентами на замещение вакантной должности гражданской службы, а также после оформления в случае необходимости допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну.

Второй этап конкурса проводится не позднее чем через 30 календарных дней после дня завершения приема документов для участия в конкурсе, а в случае оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, срок проведения второго этапа конкурса определяется представителем нанимателя.

Претендент на замещение вакантной должности гражданской службы, не допущенный к участию в конкурсе, вправе обжаловать это решение в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Государственный орган не позднее чем за 15 календарных дней до начала второго этапа конкурса размещает на своем официальном сайте и официальном сайте государственной информационной системы в области государственной службы в сети «Интернет» информацию о дате, месте и времени его проведения, список граждан (гражданских служащих), допущенных к участию в конкурсе (далее – кандидаты), и направляет кандидатам соответствующие сообщения в письменной форме, при этом кандидатам, которые представили документы для участия в конкурсе в электронном виде, в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью, с использованием указанной информационной системы.

При проведении конкурса кандидатам гарантируется равенство прав в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Если в результате проведения конкурса не были выявлены кандидаты, отвечающие квалификационным требованиям для замещения вакантной должности гражданской службы, на замещение которой он был объявлен, представитель нанимателя может принять решение о проведении повторного конкурса.

Для проведения конкурса правовым актом государственного органа образуется конкурсная комиссия, действующая на постоянной основе. Состав конкурсной комиссии, сроки и порядок ее работы, а также методика проведения конкурса определяются правовым актом государственного органа. В состав конкурсной комиссии входят представитель нанимателя и (или) уполномоченные им государственные гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором проводится конкурс на замещение вакантной должности гражданской службы), представитель федерального государственного органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые соответствующим органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов – специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов конкурсной комиссии. Состав конкурсной комиссии для проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которой связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, формируется с учетом положений законодательства Российской Федерации о государственной тайне. Состав конкурсной комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые конкурсной комиссией решения. Конкурсная комиссия состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии. В государственном органе допускается образование нескольких конкурсных комиссий для различных категорий и групп должностей гражданской службы.

Конкурс заключается в оценке профессионального уровня кандидатов на замещение вакантной должности гражданской службы, их соответствия квалификационным требованиям для замещения этой должности.

При проведении конкурса конкурсная комиссия оценивает кандидатов на основании представленных ими документов об образовании, прохождении гражданской или иной государственной службы, осуществлении другой трудовой деятельности, а также на основе конкурсных процедур с использованием не противоречащих федеральным законам и другим нормативным правовым актам Российской Федерации методов оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов, включая индивидуальное собеседование, анкетирование, проведение групповых дискуссий, написание реферата или тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по вакантной должности гражданской службы, на замещение которой претендуют кандидаты.

При оценке профессиональных и личностных качеств кандидатов конкурсная комиссия исходит из соответствующих квалификационных требований для замещения вакантной должности гражданской службы и других положений должностного регламента по этой должности, а также иных положений, установленных законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе.

Заседание конкурсной комиссии проводится при наличии не менее двух кандидатов. Заседание конкурсной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа ее членов.

Решения конкурсной комиссии по результатам проведения конкурса принимаются открытым голосованием простым большинством голосов ее членов, присутствующих на заседании. При равенстве голосов решающим является голос председателя конкурсной комиссии. Решение конкурсной комиссии принимается в отсутствие кандидата и является основанием для назначения его на вакантную должность гражданской службы либо отказа в таком назначении. Конкурсная комиссия вправе также принять решение, имеющее рекомендательный характер, о включении в кадровый резерв государственного органа кандидата, который не стал победителем конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, но профессиональные и личностные качества которого получили высокую оценку. Результаты голосования конкурсной комиссии оформляются решением, которое подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами комиссии, принявшими участие в заседании.

По результатам конкурса издается акт представителя нанимателя о назначении победителя конкурса на вакантную должность государственной гражданской службы и заключается служебный контракт с победителем конкурса. Если конкурсной комиссией принято решение о включении в кадровый резерв государственного органа кандидата, не ставшего победителем конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, то с согласия указанного лица издается акт государственного органа о включении его в кадровый резерв этого органа для замещения должностей гражданской службы той же группы, к которой относилась вакантная должность гражданской службы.

Сообщения о результатах конкурса в 7-дневный срок со дня его завершения направляются кандидатам в письменной форме, при этом кандидатам, которые представили документы для участия в конкурсе в электронном виде, в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью, с использованием государственной информационной системы в области государственной службы.

Информация о результатах конкурса в этот же срок размещается на официальных сайтах государственного органа и указанной информационной системы в сети «Интернет».

По итогам конкурса заключается служебный контракт.

При заключении служебного контракта с гражданином, впервые поступающим на гражданскую службу, в этом контракте и в акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы предусматривается условие об испытании гражданского служащего продолжительностью от одного месяца до одного года в целях проверки его соответствия замещаемой должности гражданской службы, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Испытание может устанавливаться:

– при назначении гражданина или гражданского служащего на должность гражданской службы, назначение на которую и освобождение от которой осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации, – на срок от одного месяца до одного года;

– при назначении на должность гражданской службы гражданина, ранее проходившего государственную службу Российской Федерации, – на срок от одного до шести месяцев;

– при назначении гражданского служащего на должность гражданской службы в порядке перевода из другого государственного органа – на срок от одного до шести месяцев.

Испытание не устанавливается:

– для граждан, получивших среднее профессиональное образование по программе подготовки специалистов среднего звена или высшее образование в соответствии с договором о целевом обучении с обязательством последующего прохождения гражданской службы и впервые поступающих на гражданскую службу;

– для гражданских служащих, назначенных на должность гражданской службы в порядке перевода в связи с сокращением должностей гражданской службы или упразднением государственного органа;

– для иных граждан и гражданских служащих, для которых законодательством Российской Федерации предусмотрены гарантии по сохранению места работы (должности).

По окончании срока испытания при отсутствии у гражданского служащего классного чина проводится квалификационный экзамен, по результатам которого присваивается классный чин.

При неудовлетворительном результате испытания представитель нанимателя имеет право до истечения срока испытания расторгнуть служебный контракт с гражданским служащим, предупредив его об этом в письменной форме не позднее чем за три дня с указанием причин, послуживших основанием для признания этого гражданского служащего не выдержавшим испытание.

Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется строго в соответствии с должностным регламентом, утверждаемым представителем нанимателя и являющимся составной частью административного регламента государственного органа. В должностной регламент включаются:

– квалификационные требования для замещения должности гражданской службы;

– должностные обязанности, права и ответственность государственного гражданского служащего;

– перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения;

– перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений;

– сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений;

– порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, других государственных органов, другими гражданами, а также с организациями;

– перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям;

– показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности.

### 2.2 Аттестация государственных гражданских служащих как элемент прохождения государственной службы

Не маловажный фактор для любой системы - это отбор профессиональных кадров, которые смогут и будут добросовестно выполнять возложенные на них обязанности и идти к осуществлению задач всей системы.

Говоря о кадрах, нельзя упомянуть, что кандидат на должность государственного служащего должен обладать не только профессиональными навыками, но быть стрессоустойчивым, поскольку за последнее время отмечается тенденция большой текучки кадров. Средняя зарплата весьма небольшая. Для выполнения всего объема работы они часто задерживаются после окончания рабочего дня и работают в выходные дни. В связи с чем молодые специалисты надолго не задерживаются. Это говорит о том, что текучесть кадров является актуальным вопросом на сегодняшний день, для минимизирования и для оптимизации кадров необходимо периодически проводить процедуру аттестации служащих, уделять особое внимание при приеме на работу с учетом проведения психологических проверок (тестов).

Выполняя управленческие функции, гражданские служащие производят свою деятельность от лица публичной власти, их работа нацелена на удовлетворение интересов государства и общества. Для формирования качественных кадров необходимо определенным образом создать изменения роли, функции и моральных качеств гражданских служащих, предусмотреть повышение предъявляемых к ним требований, постоянная актуализация их навыков и профессиональных способностей.

Не для кого не секрет насколько важно качество работы гражданских служащих администрации, их уровень подготовки и компетентности, их добросовестное отношение к должностным обязанностям, профессиональным качествам. По факту от всех этих составляющих, эффективно взаимодействующих друг с другом во многом зависит профессионализм государственного органа. Необходимо постоянно обновлять кадровый потенциал сотрудников администрации, налаживать работу таким образом, чтобы был приток на гражданскую службу высококвалифицированных управленческих кадров.

В современном мире государственный аппарат постоянно изменяется и для продолжения поддержания эффективного уровня управления требуются люди, способные успешно решать актуальные задачи органов государства. В этом положении крайне актуально четкое осознание гражданскими служащими своих профессиональных задач, способов самообразования, повышения интеллекта на создание новых идей.

Для выполнения вышеописанных задач основным решением является аттестация. Но здесь стоит уделить особое внимание ее организации как полноценного процесса. Процесс аттестации государственных служащих регламентируется:

* Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [69],
* Указом Президента РФ от 01.02.2005 № 112 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» от 01.02.2005 №110 [59],
* Постановлением Правительства РФ от 9 сентября 2020 года № 1387 «Об утверждении единой методики проведения аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» [46].

Нормативные положения о проведении аттестации государственных гражданских служащих РФ, предполагают наличие этапов прохождения аттестации:

* формирование аттестационной комиссии;
* утверждение графика проведения аттестации;
* составление списков гражданских служащих, которые подлежат аттестации;
* подготовка перечня документов, необходимых для аттестационной комиссии.

Безусловно во всей этой процедуре должны быть определены конкретные сроки проведения аттестации. Сроки устанавливаются персонально для каждого гражданского служащего. В связи с этим утверждается график проведения аттестации, который включает в себя в том числе и состав аттестационной комиссии. Необходимо обеспечить доведение этой информации (графика) до сведения, каждого аттестуемого. Срок доведения также определен и составляет не менее одного месяца до начала аттестации.

Исходя из практических аспектов, можно указать, что работник должен быть заблаговременно уведомлен о дате, месте, и времени проведения аттестации. Если этого не произойдет, о в данном случае можно говорить об ограничении прав работника, и, как следствие ее итоги могут быть засчитаны как необоснованные [3].

Сам процесс и результаты аттестации оформляются протоколом заседания аттестационной комиссии. В обязательном порядке помимо даты заседания, членов комиссии и ФИО занимаемого должность сотрудника - аттестуемого, в протоколе отражается оценка деятельности аттестуемого гражданского служащего и результаты голосов «за» и «против» конкретной работы аттестуемого и, если таковые имеются - рекомендации. Протокол в обязательном порядке должен быть подписан всеми без исключения лицами, присутствующими на аттестации. Есть рекомендательное правило, которое сложилось в результате практики, в соответствии с которым для того, чтобы была возможность дать необходимо создать обстановку объективной требовательности и принципиальности. Это позволит дать максимально объективную оценку аттестуемому.

Несмотря на достаточно четкий регламент процедуры аттестации гражданских служащих, отметим, что правовой институт аттестации государственных гражданских служащих нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Обосновано это рядом неурегулированных проблем, которые возникают в связи с применением положений закона на практике. Именно в практической деятельности сталкиваются с такой проблемой, когда из-за недостаточно четко определенного порядка действий представителя нанимателя, возникают трудности при принятии решений по итогам аттестации. Так, определено четыре варианта решений, которые может принять аттестационная комиссия по итогам аттестации:

- первый вариант: соответствует замещаемой должности гражданской службы;

- второй вариант: соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;

- третий вариант: соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии получения дополнительного профессионального образования;

- четвертый вариант: не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

Решения, которые принимаются представителем нанимателя по итогам аттестации: «подлежит включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста» или «направляется для получения дополнительного профессионального образования», или «понижается в должности гражданской службы и подлежит исключению из кадрового резерва».

Таким образом, мы указали принимаемые решения двух субъектов и видим, что в данных решениях отсутствует взаимосвязь. Налицо несогласованность данных решений. И, как следствие, успешное прохождение аттестации гражданским служащим становится неопределенным, лишенным конкретики.

Такое расхождение в законодательно закрепленных положениях может привести к ложному правоприменению. Например, решение о включении в кадровый резерв всех гражданских служащих, успешно прошедших аттестацию будет являться так называемым обманным конкурсным отбором для включения в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста.

Наша позиция оправдывается мнением М.В. Преснякова, который указывает, что факт включения гражданского служащего в кадровый резерв в порядке должностного роста по результатам аттестации следует определять, как один из способов способ обхода конкурсных процедур при замещении вакантных должностей государственной гражданской службы [50, с. 13].

Сам по себе конкурс - это процедура подбора кадров на вакантные государственные должности. В первую очередь, конкурс следует рассматривать в качестве организационно-правовой формы реализации конституционного права на равный доступ граждан к государственной службе.

Автором предложен следующий выход из сложившейся ситуации: Дополнить часть 3 пункта 21 Указа Президента РФ от 01.02.2005 № 112 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» [59]. Важно предусмотреть положения, в соответствии с которыми государственный орган будет наделен полномочиями по изданию правового акта, где будет зафиксирован факт успешного или не успешного прохождения аттестации гражданским служащим.

Следующим шагом необходимо предусмотреть критерии для представителя нанимателя. Такие критерии будут способствовать в принятии решения о включении гражданского служащего в кадровый резерв. В качестве таковых предлагается рассматривать:

* наличие у гражданского служащего поощрений за аттестационный период по результатам профессионально-служебной деятельности (не менее 2-х);
* наличие уровня развития профессиональных компетенций аттестуемого служащего в соответствии с картой компетенций (показатель должен достигнуть максимального значения).

Указанные выше положения находятся в прямой взаимосвязи с требованиями Указа Президента РФ от 7 мая 2012 года «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [60].

Более того, неразрешенным вопрос, связанный с тем, какие именно должности гражданской службы необходимо включать в резерв по итогам аттестации. Представляется возможным включение в кадровый резерв для замещения вакантных должностей в порядке должностного роста в пределах категории должностей гражданской службы относительно должности, которая на данный момент замещается аттестуемым. Каждый кандидат в каждом конкретном случае рассматривается лично, поскольку речь идет о соответствии квалификационным требованиям. Формирование и отбор кадрового резерва государственных служащих – является самым актуальным на сегодняшний день, поскольку существует ряд проблем, связанных именно с текучкой кадров, а также отсутствием необходимых профессиональных навыков. В связи с чем, требования к служащим, а также отбор кандидатов на должность государственного служащего должен проходить на более высоком уровне.

Таким образом, затронутые аспекты правового регулирования аттестация государственных служащих при должной проработанности и закреплении на законодательном уровне в будущем способны дать больше пользы для эффективного правового урегулирования всего процесса поступления и прохождения государственной гражданской службы.

### 2.3 Поощрение и дисциплинарные взыскания в сфере государственной службы

В юридической литературе поощрение рассматривается как своеобразный инструмент развития социально-правовой активности индивида, который закладывается на законодательном уровне и срабатывает в процессе правореализации. Н.А. Гущина определяет «поощрительные нормы как систему обособленных юридических норм, носящих регулятивный характер, направленных на формирование позитивно-стимулирующих механизмов социально активного правомерного поведения и содержащих предписания о мерах поощрения за его совершение» [4, с. 8].

Одной из основных проблем современной государственной службы России остается коррупция, которая, несмотря на все предпринимаемые со стороны государства меры, остается на высоком уровне. В 2020 г. Россия заняла 129 место из 180 (в 2019 г. – 137 место) в Индексе восприятия коррупции – 2020, опубликованном Международным антикоррупционным движением «TransparencyInternational» [5].

Одним из методов борьбы с коррупцией в сфере государственной службы является стимулирование государственных служащих с помощью применения к ним мер материального поощрения. Как отмечается в литературе, «крайне низкий уровень оплаты, а в особенности система ее формирования, которая не ориентирована на результат служебной деятельности, является актуальной и нерешенной в государственной службе Российской Федерации».

Более того, низкая оплата труда большинства государственных служащих выступает одной из причин коррупции, которая может быть минимизирована посредством материального поощрения. Такое поощрение, на наш взгляд, остается одним из наиболее эффективных средств стимулирования государственных служащих, особенно в условиях нестабильной экономической ситуации в стране.

Попытки разрешения проблемы низкой оплаты труда государственных служащих отражается в нормативных актах стратегического характера. Если обратиться к Указу Президента РФ от 24 июня 2019 г. № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019 – 2021 годы», то среди основных направлений развития государственной службы обеспечение денежного содержания государственных служащих путем поэтапного увеличения в структуре этого содержания доли должностного оклада и соответствующее увеличение размера пенсии за выслугу лет [58].

Вместе с тем хочется отметить, что в современном развивающемся гражданском обществе повышается роль личной ответственности, поэтому моральное стимулирование государственных служащих становится настолько же важным, насколько и материальное, поскольку трудовая мотивация молодых работников изменилась. Молодые специалисты отличаются предприимчивостью, амбициозностью, стремлением к личностному саморазвитию. В связи с этим в научной литературе акцентируется внимание на том, что моральное стимулирование играет одну из главных ролей в мотивировании государственных служащих на эффективную работу, добросовестное выполнение своих служебных обязанностей, стремление «продвигаться вверх по карьерной лестнице», добиваться выдающихся результатов.

Моральное поощрение – это такие стимулы, которые нацелены на удовлетворение духовных потребностей человека. В сфере государственной службы к мерам морального поощрения проявляется можно отнести объявление благодарности, награждение почетными грамотами, званиями и знаками отличия и другие.

На сегодняшний день законодательство о государственной службе включает множество различных по своему содержанию поощрительных нематериальных мер.

Определение мер поощрения зависит от вида государственной службы. Например, для государственных гражданских служащих предусмотрены такие меры морального поощрения, как объявление благодарности, награждение почетной грамотой, награждение государственными наградами.

Более того, в 2019 г. Минтрудом России разработана Методика нематериальной мотивации государственных гражданских служащих Российской Федерации (далее – Методика), в которой содержится перечень мероприятий, направленных на повышение уровня мотивации служащих [16].

К таким мерам относятся: предоставление комфортного служебного места, поддержание в рабочем состоянии оборудования и мебели, отдых, доверие, честность при выстраивании взаимоотношений в коллективе, публичное выражение руководителем благодарности, предоставление преимущества при составлении графика отпусков, проведение торжественных мероприятий, включающих в том числе публичную похвалу.

На основе представленной системы мер морального поощрения можно дифференцировать такие меры на формальные (определенные в законодательстве) и неформальные (не отраженные в законодательстве, однако фактически применяемые на практике и имеющие значение морального стимулирования).

К формальным мерам морального поощрения относятся уже названные объявление благодарности, награждение почетной грамотой, награждение государственными наградами и другие. К неформальным мерам морального поощрения можно отнести предоставление дополнительных отгулов, отдельных кабинетов, новой офисной техники и мебели и др.

Мы считаем, что институт поощрения государственных служащих не может быть в полной мере эффективно реализован, т.к. отсутствуют четкие основания для применения мер поощрения.

Системный анализ действующего законодательства позволяет сделать выводы о невозможности однозначно определить критерии оснований применения мер поощрения к государственным служащим, так как законодатель использует оценочные понятия. Например, «добросовестное исполнение служебных обязанностей», «достижение высоких результатов деятельности», «успешное выполнение задач», «безупречная и эффективная служба», но при этом содержание данных терминов не раскрывается. Исключение составляет Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации, в котором формальные основания применения мер поощрения носят более конкретизированный характер. Однако попытка определить конкретные критерии оценки деятельности государственного служащего была предпринята законодателем недавно. Указ Президента РФ от 4 февраля 2021 года № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» включает перечень показателей для оценки эффективности высших должностных лиц субъектов РФ и деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ: доверие к власти посредством оценки общественного мнения, численность населения субъекта РФ, ожидаемая продолжительность жизни при рождении, уровень бедности и другие [21].

По нашему мнению, такой перечень необходимо распространить на всех государственных служащих, учитывая специфику их работы. Также данный список необходимо дополнить такими пунктами, как своевременность выполнения обязанностей, уровень самостоятельности выполнения обязанностей, сложность выполненных задач, проявление инициативы в выполнении должностных обязанностей.

Кроме того, из вышеперечисленной проблемы вытекает еще одна проблема, а именно – применение мер поощрения в сфере государственной службы выступает необъективная оценка руководителем деятельности государственного служащего, в отношении которого применяется та или иная мера поощрения. В частности, поскольку выбор мер поощрения обычно принадлежит руководителю, ввиду своего субъективного отношения к тому или иному подчиненному, не всегда удается оценить достаточность оснований для применения меры поощрения. По нашему мнению, для решения данной проблемы целесообразно введение единой системы оценки и рейтинга государственного служащего, включив во все должностные регламенты государственных служащих критерии эффективности и результативности их профессиональной деятельности.

При исследовании указанной выше Методики, мы пришли к выводу, что, с одной стороны, проблема субъективизма не разрешена, поскольку оценка профессиональной служебной деятельности производится непосредственным руководителем государственного служащего, с другой стороны – в Методике предусмотрено выделение сотрудника кадровой службы, в число обязанностей которого входит контроль за проведением всесторонней оценки. Тем не менее, сами сотрудники кадровых служб пока плохо знакомы с современными методами работы с кадрами и не могут обеспечить внедрение необходимых технологий. [52, с. 49]

В современных условиях государственное управление зависит от эффективной деятельности государственных гражданских служащих, а также от тщательного и качественного выполнения ими служебных задач.

Реформы, проводимые в Российской Федерации в области государственного управления, преследуют различные цели, одной из них, несомненно, является формирование высокопрофессионального кадрового состава государственных органов. Одним из критериев компетентности и профессионализма государственных служащих является дисциплина.

Соблюдение и исполнение дисциплинарных норм - одна из основополагающих обязанностей. Гарантией дисциплины на государственной службе, в том числе гражданской, выступает дисциплинарная ответственность государственных служащих. Внешне она выражена в дисциплинарных взысканиях, содержание и система которых нуждаются в постоянном совершенствовании.

В этой связи исследование проблем применения дисциплинарных взысканий на государственной гражданской службе представляется актуальным, особенно с учетом изменений в законодательстве и судебной практике.

В научных исследованиях предлагаются различные определения дисциплинарного взыскания. По мнению М.Б. Добробабы, дисциплинарное взыскание «можно определить, как меру дисциплинарно-правового принуждения, состоящую в применении к лицу, совершившему дисциплинарный проступок, установленных нормами государственно-служебного законодательства ограничений субъектом дисциплинарной юрисдикции, с которым государственный служащий находится в служебном правоотношении» [19, с. 362].

В свою очередь, Н. Ю.  Агафонова предлагает следующее понятие дисциплинарных взысканий: это «меры воздействия, закрепленные в соответствующих нормативно-правовых актах и налагаемые компетентными, уполномоченными субъектами органов власти на государственных служащих, совершивших проступок в связи с исполнением или неисполнением служебных обязанностей» [1, c. 89].

Дисциплинарные взыскания выступают главным компонентом дисциплинарной ответственности на государственной гражданской службе. Именно поэтому в ст. 57 Федерального закона от 27.07.2014 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» (далее - Закон № 79-ФЗ) целесообразно включить легальное определение дисциплинарного взыскания, под которым понимается мера государственного принуждения, применяемая представителем нанимателя к государственному гражданскому служащему, совершившему дисциплинарный проступок.

В ст.  57 Закона № 79-ФЗ приведен перечень дисциплинарных взысканий, налагаемых на государственных гражданских служащих, за совершение дисциплинарного проступка. Т. е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение.

Этот перечень носит исчерпывающий характер, что, в принципе, запрещает устанавливать какие-либо иные дисциплинарные взыскания на ведомственном уровне или на уровне субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что законодатель, приводя виды дисциплинарных взысканий, не раскрывает их содержание, существенные черты и отличия.

Дисциплинарные взыскания, такие как замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, носят моральный характер, они представляют собой официальное осуждение поведения государственных служащих и выражаются в порицании нарушителей дисциплины в служебном коллективе. В результате такого порицания происходит непосредственное воздействие на внутреннюю волю и убеждения правонарушителя, такие взыскания фокусируются на восприятии личности государственного служащего его коллегами в коллективе.

С точки зрения морального содержания вышеуказанных наказаний трудно установить их принципиальные различия по степени воздействия на правонарушителя и правовым последствиям для него.

Так, в юридической литературе высказывается мнение, что выговор является более строгим видом дисциплинарного взыскания, чем замечание. Некоторые авторы считают, что замечание, в свою очередь, характеризуется наименьшей степенью осуждения, чем предупреждение о неполном должностном (служебном) соответствии [20, с. 53].

Следует отметить, что моральными взысканиями не всегда возможно добиться желаемой цели. Однако практика показала, что меры морального осуждения важны и необходимы, особенно если государственный служащий совершил малозначительный проступок. Поэтому представляется необходимым сохранить эти виды дисциплинарных взысканий.

По возрастанию степени интенсивности воздействия на правонарушителя их можно расположить следующим образом: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии.

Особым дисциплинарным взысканием является увольнение с гражданской службы, которое в отличие от остальных видов дисциплинарных взысканий влечет за собой серьезное правовое последствие в виде прекращения службы в государственном органе. В настоящее время это самое суровое дисциплинарное взыскание для государственного гражданского служащего, оно носит явный карательный характер.

В п. 5 ч. 1 ст. 57 Закона № 79-ФЗ содержится исчерпывающий перечень оснований применения увольнения с гражданской службы в качестве дисциплинарного взыскания. В Обзоре судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 22.06.2016, приведен пример, когда истец, оспаривая приказ об увольнении и полагая, что он уволен в связи с применением дисциплинарного взыскания, заявил довод о том, что ответчик нарушил порядок наложения взыскания. Данный довод был отклонен судом, поскольку увольнение истца по указанному в приказе основанию не является дисциплинарным взысканием, и поэтому не требуется соблюдения установленного порядка применения дисциплинарного взыскания [44].

Законодательно случаи, при которых применяется дисциплинарное взыскание в виде увольнения с гражданской службы, установлены в п. 2, пп. «а - г» п. 3, п. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 Закона № 79-ФЗ. Из анализа Закона № 79-ФЗ следует, что законодатель Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» включил в названный закон ст. 59.1, 59.2 и 59.3, которые предусматривают взыскания и порядок их применения за коррупционные нарушения [65]. Однако Закон № 79-ФЗ не содержит определение понятия коррупционного правонарушения, не относит коррупционные проступки к дисциплинарным, а меры, применяемые к гражданскому служащему, - к дисциплинарным взысканиям.

Основания для увольнения, предусмотренные ст. 59.2 Закона № 79-ФЗ, законодатель не включает в общие основания для увольнения, предусмотренные ст. 37 указанного закона. Правонарушения, указанные в ст. 59.2, не входят в перечень дисциплинарных проступков, предусмотренных ст. 57 (п. 5 ч. 1 Закона № 79-ФЗ), за которые государственный служащий может быть уволен. Вместе с тем и ст. 57, и ст. 59.1, 59.2, 59.3 Закона № 79-ФЗ находятся в одной и той же гл. 12 «Поощрения и награждения. Служебная дисциплина на гражданской службе» Закона № 79-ФЗ. Из этого следует сделать вывод, что взыскания, предусмотренные ст. 59.1 и 59.2 Закона № 79-ФЗ, следует по правовой природе рассматривать в качестве дисциплинарных.

Важно отметить, что в п. «т» ст. 71 Конституции Российской Федерации внесены дополнения, которые одобрены в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. Согласно этим дополнениям в ведении Российской Федерации находится установление ограничений для государственной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в  иностранных банках, расположенных за пределами Российской Федерации. Ответственность за нарушение конституционных запретов установлена в ст.  59.1, 59.2 и 59.3 Закона № 79-ФЗ. Внесение указанного дополнения в Конституцию РФ является серьезным политическим решением и подтверждает волю государства бороться с коррупцией.

Одной из проблем, имеющих научный и практический интерес, является классификация дисциплинарных взысканий. Анализ законодательных положений о дисциплинарной ответственности позволяет разграничить дисциплинарные взыскания морального характера (замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии) и дисциплинарные взыскания экстраординарного характера (сейчас сюда включается только увольнение).

Ряд авторов в научной литературе указывают на необходимость расширения перечня дисциплинарных взысканий и введения дисциплинарных взысканий, носящих материальный характер. Так, предлагается в отношении госслужащих разработать «меры, связанные с временным ограничением или лишением преимуществ, обусловленных пребыванием на государственной службе или приобретенных за годы государственной службы» [21, c. 694].

Ю.М. Буравлев также полагает, что «меры морального осуждения не всегда способны предотвратить дисциплинарный проступок и не воспринимаются госслужащим как угроза его положению, …нужны более ощутимые меры дестимулирующего характера, ущемляющие виновное лицо в получении материальных благ» [7, c. 121].

Представляется, что в целях повышения эффективности юридического воздействия дисциплинарных взысканий на поведение гражданских служащих необходимо расширить их перечень в ч.  1 ст.  57 Закона 79-ФЗ, дополнив его следующими взысканиями материального характера: сокращение должностного оклада, лишение премий и премиальных надбавок, ежемесячных денежных поощрений или сокращение доплаты к пенсии с учетом стажа государственной службы.

Успешный опыт применения дисциплинарных санкций с неблагоприятными материальными последствиями для гражданских служащих существует в зарубежных странах. Однако его применение в российском праве требует тщательного изучения. Так, в законодательстве Германии установлены дисциплинарные взыскания государственных служащих материального характера, среди которых можно назвать «денежный штраф; уменьшение оклада; перевод на другую должность того же профессионального направления, но с меньшим должностным окладом; сокращение пенсионного обеспечения; отказ в выплате пенсионного обеспечения» [42, c. 201].

В дополнение к классификации дисциплинарных взысканий по характеру их последствий можно предложить классификацию по основаниям для применения дисциплинарных взысканий, разделив их на: дисциплинарные взыскания общего порядка, которые применяются на основании ст. 57 Закона № 79-ФЗ, и дисциплинарные взыскания особого порядка, применяющиеся за несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [66] и другими федеральными законами.

Четкое соотношение между дисциплинарным проступком и применяемым за его совершение дисциплинарным взысканием является еще одной теоретико-практической проблемой. В настоящее время в законодательстве нет исчерпывающего перечня составов дисциплинарных проступков, что позволяет представителю нанимателя самостоятельно выбирать меру дисциплинарной ответственности по своему усмотрению. Только систематизация дисциплинарных проступков как видов нарушений служебной дисциплины обеспечит обоснованное применение дисциплинарных взысканий, сокращение дискреционных полномочий представителя нанимателя и будет способствовать более точной юридической квалификации деяний. Так, например, Санкт-Петербургский городской суд в апелляционном определении от 05.03.2014 по делу № 33-3767/20146 признал незаконным привлечение государственного гражданского служащего Межрайонной инспекции федеральной налоговой службы № 19 по Санкт-Петербургу к дисциплинарной ответственности, установив, что нарушение положений кодекса этики, которое послужило основанием для применения дисциплинарного взыскания, не является дисциплинарным проступком [4].

Определенные основы для классификации дисциплинарных проступков уже заложены в законодательстве. В Законе № 79-ФЗ названы проступки грубые (п. 3 ч. 1 ст. 37), а также малозначительные (ч. 3.1 ст. 59.3).

В науке ряд авторов (М.Б. Добробаба [22, c. 19], С.М. Зубарев [26, c. 38]) предлагают подразделить дисциплинарные проступки в зависимости от степени их тяжести на малозначительные, значительные и грубые, что позволит должным образом установить соответствие проступков дисциплинарным взысканиям, а также порядок их назначения. При этом перечень и составы грубых дисциплинарных проступков, являющихся основанием для применения такой суровой меры дисциплинарной ответственности, как увольнение, должны быть исчерпывающе закреплены в законодательстве о государственной гражданской службе. Названную классификацию возможно предусмотреть в перспективе в Дисциплинарном кодексе государственной гражданской службы Российской Федерации.

Дискуссионным является вопрос о дискреционных полномочиях руководителя государственного служащего при применении дисциплинарных взысканий к дисциплинарно подчиненному ему государственному служащему.

В частности, это касается полномочий по выбору вида дисциплинарного взыскания, которое можно применить к гражданскому служащему, недостаточной урегулированности в Законе № 79-ФЗ вопросов применения критериев малозначительности деяния как основания для освобождения гражданского служащего от дисциплинарной ответственности.

В связи с этим заслуживает внимания мнение С.Е. Чаннова, который считает, что «дискреционные полномочия представителя нанимателя должны быть существенно уменьшены в отношении дисциплинарных проступков, имеющих публичный характер, непосредственно посягающих на надлежащее функционирование государственной службы. В отношении дисциплинарных проступков, посягающих лишь на правила внутреннего служебного распорядка, дискреционные полномочия вполне могут быть сохранены» [70, c. 61].

Таким образом, обобщая все вышесказанное мы выделяем следующие проблемы и предлагаем внести следующие изменения: необходимо разработать определенные критерии оценки профессиональной служебной деятельности государственных служащих применительно к определенному государственному органу с помощью разработки соответствующих регламентов, в которых учитывались бы особенности работы именно в этом государственном органе. Например, своевременность выполнения обязанностей, уровень самостоятельности выполнения обязанностей и сложность выполненных задач, проявление инициативы в выполнении должностных обязанностей и другие. Для повышения эффективности работы государственной гражданской службы и борьбы с коррупцией необходимо создать необходимые механизмы развития мотивации и стимулирования работы государственных служащих путем повышения заработной платы и создании достойных условий труда.

Проведенный краткий обзор проблем совершенствования правовой базы в сфере применения дисциплинарных взысканий позволяет сделать следующие выводы и предложения: устранение имеющихся пробелов в законодательстве повысит эффективность государственной службы. В этих целях предлагается нормативно закрепить в Законе № 79-ФЗ понятие «дисциплинарное взыскание» как меру государственного принуждения, которая применяется представителем нанимателя к государственному гражданскому служащему, совершившему дисциплинарный проступок; необходимо пересмотреть законодательно установленный перечень дисциплинарных взысканий в сторону расширения, включив в него дисциплинарные взыскания материального характера; целесообразно закрепить в Законе № 79-ФЗ классификацию дисциплинарных проступков в зависимости от степени тяжести, подразделив их на малозначительные, значительные и грубые, а также соотнести вид проступка и применяемое за него дисциплинарное взыскание; в перспективе возможны разработка и принятие единого кодифицированного акта о дисциплинарной ответственности — Дисциплинарного кодекса государственной гражданской службы Российской Федерации.

### 2.4 Порядок прекращения государственной гражданской службы

Под прекращением государственной гражданской службы понимается прекращение профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, то есть оставление федеральным государственным гражданским служащим должности государственной гражданской службы.

Под правовыми основаниями прекращения государственной гражданской службы имеются в виду конкретные жизненные обстоятельства, с которыми федеральный закон связывает необходимость прекращения государственно-служебных отношений (юридические факты).

В предыдущих разделах работы, мы уже отмечали, что назначение на должность гражданского служащего связано с заключением служебного контракта, а значит, и прекращение государственной гражданской службы связано с расторжением служебного контракта, освобождением от замещаемой должности и увольнением с гражданской службы.

Общими основаниями прекращения служебного контракта и являются:

– соглашение сторон служебного контракта;

– истечение срока действия срочного служебного контракта;

– расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего;

– расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя;

– перевод гражданского служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган или на государственную службу иного вида;

– отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в связи с изменением существенных условий служебного контракта;

– отказ гражданского служащего от перевода на иную должность гражданской службы по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением либо отсутствие такой должности в том же государственном органе;

– отказ гражданского служащего от перевода в другую местность вместе с государственным органом;

– обстоятельства, не зависящие от воли сторон служебного контракта;

– нарушение установленных федеральными законами обязательных правил заключения служебного контракта, если это нарушение исключает возможность замещения должности гражданской службы;

– выход гражданского служащего из гражданства РФ;

–несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств, установленных федеральными законами;

– нарушение запретов, связанных с гражданской службой.

Расторжение служебного контракта, освобождение от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы оформляются правовым актом государственного органа.

Под прекращением государственной гражданской службы подразумевается расторжение срочного служебного контракта. Срочный служебный контракт расторгается по истечении срока его действия, о чем гражданский служащий должен быть предупрежден в письменной форме не позднее, чем за семь дней до дня освобождения от должности и увольнения, если иное не предусмотрено законом. Срочный служебный контракт, заключенный на время выполнения определенного задания, расторгается по завершении выполнения этого задания. Срочный служебный контракт, заключенный на период замещения отсутствующего гражданского служащего, за которым в соответствии с законом сохраняется должность, расторгается с выходом этого гражданского служащего на службу, гражданский служащий, замещавший указанную должность, освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы.

По истечении установленного срока полномочий гражданского служащего, замещающего должность гражданской службы категории «руководители» или «помощники (советники)», гражданский служащий может быть назначен на ранее замещаемую им должность или иную должность гражданской службы, за исключением случая совершения им виновных действий, если данное условие предусмотрено срочным служебным контрактом.

Гражданский служащий имеет право расторгнуть служебный контракт и уволиться с гражданской службы по собственной инициативе, предупредив об этом представителя нанимателя в письменной форме за две недели. Если это заявление обусловлено невозможностью продолжения службы (поступление на учебу, состояние здоровья и т.д.), а также в случае нарушения представителем нанимателя нормативных правовых актов, регулирующих прохождение федеральной государственной гражданской службы, и условий служебного контракта, представитель нанимателя обязан расторгнуть контракт в срок, указанный в заявлении гражданского служащего. В последний день исполнения гражданским служащим должностных обязанностей представитель нанимателя по письменному заявлению обязан выдать гражданскому служащему трудовую книжку, или предоставить сведения о трудовой деятельности за период прохождения гражданской службы в соответствующем государственном органе, выдать другие документы, связанные с гражданской службой и пенсионным обеспечением, и произвести с ним окончательный расчет. Сведения о трудовой деятельности предоставляются способом, указанным в заявлении гражданского служащего (на бумажном носителе, заверенные надлежащим образом, или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью (при ее наличии у представителя нанимателя), поданном гражданским служащим в письменной форме или направленном в порядке, установленном представителем нанимателя, по адресу электронной почты представителя нанимателя.

По истечении срока предупреждения о расторжении служебного контракта и об увольнении гражданский служащий имеет право прекратить исполнение должностных обязанностей.

При расторжении служебного контракта и увольнении со службы гражданский служащий исключается из реестра гражданских служащих государственного органа, а его личное дело передается в архив.

По письменному заявлению гражданского служащего он увольняется после предоставления ему ежегодного оплачиваемого отпуска или после окончания периода его временной нетрудоспособности.

Служебный контракт, может быть, расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен в следующих случаях:

– несоответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы: по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением; вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации;

– утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции;

– неоднократного неисполнения гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание;

– однократного грубого нарушения гражданским служащим должностных обязанностей: прогула (отсутствия на служебном месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня); появления на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения; разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, ставших известными гражданскому служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей; совершения по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или повреждения такого имущества, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях; нарушения гражданским служащим требований охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда), если это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на службе, аварию, катастрофу) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий;

– совершения виновных действий гражданским служащим, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему представителя нанимателя;

– принятия гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа;

– однократного грубого нарушения гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», своих должностных обязанностей, повлекшего за собой причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства Российской Федерации;

– предоставления гражданским служащим представителю нанимателя подложных документов или заведомо ложных сведений при заключении служебного контракта;

– прекращения допуска гражданского служащего к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей требует допуска к таким сведениям;

– отсутствия на службе в течение более четырех месяцев подряд в связи с временной нетрудоспособностью, если законодательством Российской Федерации не установлен более длительный срок сохранения места работы (должности) при определенном заболевании или если для определенной категории граждан законодательством Российской Федерации не предусмотрены гарантии по сохранению места работы (должности);

– сокращения должностей гражданской службы в государственном органе;

– упразднения государственного органа;

– в иных случаях, предусмотренных федеральными законами.

Служебный контракт прекращается, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы, увольняется с гражданской службы и с его согласия включается в кадровый резерв в связи с:

– призывом гражданского служащего на военную службу;

– восстановлением на службе гражданского служащего, ранее замещавшего эту должность гражданской службы, по решению суда;

– избранием или назначением гражданского служащего на государственную должность;

– наступлением чрезвычайных обстоятельств, препятствующих продолжению отношений, связанных с гражданской службой (военных действий, катастрофы, стихийного бедствия, крупной аварии, эпидемии и других чрезвычайных обстоятельств);

– исполнением гражданским служащим государственных обязанностей в случаях, установленных федеральным законом.

Служебный контракт прекращается, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы в связи с:

– осуждением гражданского служащего к наказанию, исключающему возможность замещения должности гражданской службы;

– признанием гражданского служащего полностью неспособным к трудовой деятельности;

– признанием гражданского служащего недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда;

– достижением гражданским служащим предельного возраста пребывания на гражданской службе;

– применением к гражданскому служащему административного наказания в виде дисквалификации.

Служебный контракт также прекращается в случае смерти гражданского служащего либо признания гражданского служащего безвестно отсутствующим или объявления его умершим решением суда.

Служебный контракт прекращается вследствие нарушения установленных обязательных правил его заключения, если нарушение этих правил исключает возможность продолжения замещения гражданским служащим должности гражданской службы и прохождения гражданской службы в случае заключения служебного контракта, в нарушение вступившего в законную силу приговора суда о лишении лица права занимать определенные должности гражданской службы или заниматься определенной деятельностью, заключения служебного контракта на исполнение должностных обязанностей, противопоказанных лицу по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением, отсутствия у лица соответствующего документа об образовании и о квалификации, если исполнение должностных обязанностей требует специальных знаний.

Служебный контракт расторгается, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется по решению представителя нанимателя со дня выхода из гражданства Российской Федерации.

## Глава 3 Актуальные проблемы и перспективы института государственной службы

### 3.1 Проблемы реализации института государственной службы в современной России

На сегодняшний день институт государственной гражданской службы представляет собой общественную, многоуровневую, разветвленную систему, основной целью которой выступает практическое осуществление государственных функций.

Как мы видим, в систему государственной службы России входят такие виды службы, как государственная гражданская служба, военная служба и правоохранительная служба, в которую, в свою очередь, входят органы Министерства внутренних дел, Федеральной службы безопасности и др.

Отметим, что на данный момент отсутствует единый нормативно-правовой акт, который бы регламентировал все виды государственной службы. Каждый вид регламентируется собственным комплексом нормативных актов [24, с. 35]. Не могу не остановится на анализе законодательной базы США, где можно выделить традиционное использование по сей день актов, которые были приняты столетиями назад, и которые не теряют актуальность для страны в современном мире, так одним из последних и наиболее значительных актов является «Закон о реформе гражданской службы» 1978 года [76]. Также, можем наблюдать, как с годами само понятие и структура работы в государственных органах стала более четкой, благодаря принятым реформам и законам [75].

На наш взгляд, к основным проблемам государственной гражданской службы следует отнести:

* наличие коррупционной составляющей, в т. ч. незаконное участие должностных лиц в предпринимательской деятельности [31, с.602; 56, с. 43];
* недостаточный уровень эффективности кадровой работы и, как следствие, недостаточный уровень квалификации государственных служащих;
* низкий уровень правового обеспечения государственной службы [32, с. 73];
* проблемы правопонимания правоохранительной службы в системе государственной службы.

Проанализируем каждую из вышеперечисленных проблем.

Так, искоренение коррупционной составляющей в государственных органах остается одной из первостепенных задач, стоящих перед государством как в целях улучшения экономики страны, так и в целях повышения уровня доверия населения к органам государственной власти и органам местного самоуправления [62, с. 43].

Разрешение данной проблемы требует не только совершенствования действующего законодательства в части усиления мер ответственности, повышения требований к лицам, замещающим должности государственной и муниципальной службы, но также и разработки целого комплекса профилактических мер, включающих в т. ч. антикоррупционное просвещение [17, с. 201] как государственных служащих, так и населения посредством повышения уровня правовой культуры, а также повышения размера заработной платы и стимулирующих выплат помощникам (советникам), специалистам и обеспечивающим специалистам, что, на наш взгляд, снизит корыстное желание должностных лиц получать доход преступным путем.

Отметим, что проблема места правоохранительной службы в системе государственной службы вызывает особый интерес. Анализ этой тематики обостренно виден в условиях хаотичного развития российского общества, и непосредственно социальных отношений в нем, поскольку как нигде в обществе мы сможем достаточно подробно увидеть рост и эволюцию преступности, правовые нарушения, развитие коррупционной тематики в органах государственной власти и на местах, активизация и ее дальнейшее совершенствование экстремистских и террористических организаций, которые зачастую приводят как к гибели людей и причинению вреда частным интереса, собственности, так и к подрыву государственного строя.

Стоит отметить, что в законодательстве Российской Федерации мы не сможем увидеть точную формулировку таких понятий как «правоохранительная система», «правоохранительная деятельность» и «правоохранительная служба». Даже Федеральный закон «О системе государственной службе Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58- ФЗ в ст. 2 не дает никакого представление о правоохранительной службе в России.

Система российской государственной службы лишь включает в себя государственную гражданскую службу; военную службу и государственную службу иных видов.

Если смотреть на гражданскую и военную службу, то они имеют достаточно точные определения своей деятельности, чем правоохранительная служба, у которой в законодательстве нет точного понятия, да и в общем-то не понятно, какие органы государственной власти входят в ее структуру и какой род функций она выполняет.

Существовавший в законодательстве с 2003 по 2016 гг. вид государственной службы, именовавшийся правоохранительной, в конечном итоге был изъят из Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации, – законодатель пришел к выводу о невозможности дальнейшего существования правовой категории «правоохранительный орган».

Каково понятие «правоохранительная система» и «правоохранительная служба» в России, что должно быть включено в ее систему и какова роль настоящих органов – на все эти вопросы, на наш взгляд, затруднительно найти точного ответа, остается только на основе анализа в нормативно-правовых актах Российской Федерации искать общие подходы к определению данной правовой категории.

Сегодня, как никогда более, все процессы по осуществлению защиты прав граждан, по отправлению правосудия и наказания виновных должны строго осуществляться в соответствии с законодательством Российской Федерации. Стоит отметить, что формирование и соответственно реализация работ органов правопорядка базируется в современной России исходя из конституционно-правовых норм. Так ст. 2 действующей Конституции Российской Федерации прямо предполагает, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», а вот «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» [34]. Как следствие, для построения правового государства в России необходимо совершенствование и укрепление роли правоохранительной системы Российской Федерации, что станет действительно сильным укрепляющим механизмом для создания полного пакета условий в реализации защиты прав и свобод человека и гражданина в стране.

В научной литературе мы сможем увидеть ряд определений, которые стремятся раскрыть сущность понятия «правоохранительные органы», некоторые авторы для использования признака данного понятия берут элемент «правоохранительная деятельность».

К примеру, В.П. Божьевым правоохранительные органы рассматриваются как обособленная по признаку профессиональной деятельности самостоятельная группа органов государства, имеющая свои четко определенные задачи [47, с. 20-21].

Понимается, что данный признак указывает, что правоохранительными органами считаются те, работники которых проходят правоохранительную службу при осуществлении своих профессиональных функций, но данный критерий вызывает у многих юристов оправданные сомнения. Группа других авторов включает в понятие «правоохранительные органы» такой критерий как «специальные органы» и соответственно рассматривают это как специальные органы, чьей основной целью является защита права от нарушений, выявление, пресечение и предупреждение правонарушений, применение к нарушителям мер принуждения [71, с. 4].

Но и данный термин используется не всем исследовательским сообществом одинаково. В частности, С.Л. Лонь считает, что правоохранительные органы – это специальные государственные органы, профессиональные объединения и особые физические лица, которые в силу закона обладают специфическими полномочиями по осуществлению правоохранительной деятельности [48, с. 18].

Такой подход в современных условиях представляется неполным: в условиях реформы государственного управления пересматривается баланс полномочий федерального и регионального уровня публичной власти, государства, муниципалитета и частного сектора [43, с. 453].

Как следствие, сегодня в Российской Федерации сформировалась сеть учреждений (нотариат, адвокатура, частные детективы и охранные организации), хотя и отвечающих критериям, предъявляемым правоохранительным органам, но относящимся к негосударственным образованиям.

В ходе административной реформы на современном этапе развития правоохранительной системы в Российской Федерации исполнительная власть достаточно результативно обеспечивает разработку федеральных законов и иных правовых актов Российской Федерации, а также следит за эффективностью деятельности правоохранительных органов.

На раннем этапе реформирования системы публичного управления ставилась задача по установлению рамочных законодательных требований к правоохранительной службе.

Так, в проекте Федерального закона от 21 октября 2004 г. «О правоохранительной службе Российской Федерации», которым предполагалось завершить формирование корпуса законодательства о государственной службе, вводились понятия «правоохранительный орган» и собственно «правоохранительная служба» [51].

Однако стремление объединить совершенно разнородные правоохранительные органы единой правовой основой обернулось длительным рассмотрением проекта закона и его отклонением.

На современном этапе, отказавшись от урегулирования правоохранительной службы как самостоятельного вида государственной службы, оформляется государственная служба иных видов с широким перечнем обеспечивающих федеральных законов. Таким образом произошел решительный переход к созданию системы правоохранительной службы.

Другим примером возможно привести реформу Министерства внутренних дел Российской Федерации, проходившую в 2011–2012 гг. Главной целью этой реформы декларировалось повышение эффективности работы правоохранительных органов в государстве, большой уклон был направлен в части борьбы с коррупцией в системе правоохранительной службы. Инициатором данной реформы был Президент Российской Федерации Д.А. Медведев. Так 7 февраля 2011 г. глава государства подписал Федеральный закон № 3-ФЗ «О полиции» [68], после чего 1 марта 2011 г. милиция полностью прекратила свое существование, и с 1 января 2012 г. вся ее символика милиции стала недействительной. Теперь этот правоохранительный орган прекратил свое существование, а за место его появился некий правопреемник – полиция.

На наш взгляд, Федеральный закон «О полиции» существенно заполняет ранее существовавшие пробелы в области правового регулирования сферы правоохранительной службы, ведь данный закон прописывает более надежные права и свободы человека и гражданина, которые принимают непосредственное участие в полицейской деятельности, ведь устанавливает более строгие критерии для работы в правоохранительных органах.

Рассуждая над вопросами правоохранительной службы, мы приходим к выводу, что проблемы неэффективного функционирования государственного управления способны значительно повлиять на поддержание правопорядка в обществе и реализацию стратегических планов государства. Поэтому в России предпринимаются необходимые действия для устранения пробелов в федеральном законодательстве.

Также стоит отметить, что деятельность настоящей системы зависит и от кадрового состава правоохранительных служб, который должен обладать высокими профессиональными навыками и опытом работы, а также должен обладать профессиональным уровнем юридических и других профессиональных знаний.

Повышение качества кадрового состава государственных служащих требует оптимизации численности государственных служащих, а также снижения возлагаемой на одного человека нагрузки. Для разрешения данной задачи требуется автоматизация работы посредством ресурсного обеспечения государственных служащих.

Также отметим, что для повышения эффективности кадровой работы в государственных и муниципальных органах следует отказаться от процесса формализации при рассмотрении кандидата при приеме на вакантную должность государственной службы.

В продолжении данного вопроса отметим, что в последние годы такое пристальное внимание обращается на использование единых методов отбора кадров на замещение вакантных должностей, чтобы исключить нарушения конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе [35].

Отметим, что большинство исследователей, занимающихся вопросами изучения кадровых технологий на государственной гражданской службе, едины в утверждении, что современная государственная гражданская служба должна быть открытой, конкурентоспособной, престижной, ориентированной на результативную деятельность как самих государственных гражданских служащих, так и органов государственной власти. Также все согласны с необходимостью применения объективных и прозрачных механизмов отбора кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службе.

Необходимость принятия единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы и включения в кадровый резерв государственных органов стала наиболее очевидной в 2018-2020 гг., что позволяет дать некоторую оценку этой процедуре [45, 46].

По итогам принятия первоначального варианта единой методики ряд авторов, проведя ее анализ, выделили имеющиеся проблемы, основываясь, в том числе, и на практике применения конкурсных процедур.

Так, В.Б. Башуров подчеркивает, что утверждение единой методики проведения конкурсов не предполагает дать объективную оценку кандидатов на их соответствие установленным квалификационным требованиям, а также их профессиональным и личностным качествам для исполнения должностных обязанностей по любой из должностей федеральной государственной гражданской службы, входящих в одну группу должностей. Это связано с противоречиями и проблемами как юридико-технического характера, так и вытекающих из применения правил конкуренции норм права [6, с. 35].

Подобной позиции придерживается Д.В. Симутова. При рассмотрении проблемы профессионализма и компетентности государственных гражданских служащих, она обращает внимание на то, что с точки зрения качественного управления эффективностью профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих недостаточно профильного образования, которое, однако, на этапе привлечения и отбора кандидатов на государственную службу отвечает установленным квалификационным требованиям к должностям государственной гражданской службы. Автор также считает, что, несмотря на введение единой методики конкурсных процедур, не учитывается специфика работы каждого отдельного государственного органа и служащего в структурном подразделении, тематическое, информационное и качественное наполнение анкет, групповых дискуссий или рефератов [53, с. 22].

С.Л. Нужнова, давая оценку утвержденной в 2018 г. единой методики, подчеркивает, что, несмотря на приличное количество принятых документов нормативного и методического характера по урегулированию технологий конкурсного отбора, все же процедура ее практической реализации не всегда является достаточно эффективной, что зависит в первую очередь от кадровых служб органов государственной власти, насколько они правильно в организационном и документационном плане используют данную кадровую технологию и не подходят к ней формально. Следует согласиться с мнением автора о том, что принятие единой методики проведения конкурсной процедуры не сразу приведет к достижению заявленной цели – повышению объективности и прозрачности процесса поступления на государственную гражданскую службу [43, с. 116].

Важно здесь то, что методика унифицирует технологию кадрового отбора, и соответственно это приведет к качественному ее применению.

Стельмашенко О. В. утверждает, что в настоящее время отбор кандидатов на государственную гражданскую службу РФ несовершенен, нет определенной схемы построения взаимодействия с участниками конкурса, отсутствует закрепление норм этической составляющей процесса отбора [54, с. 95].

По результатам мониторинга практики отбора кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы половина претендентов на участие в конкурсе – внешние кандидаты, т.е. граждане, не имевшие опыт по исполнению полномочий в органах государственной власти. С одной стороны, этот факт свидетельствует об интересе граждан к государственной гражданской службе, но, с другой стороны, у многих претендентов нет чёткого представления и понимания тех задач, которые предстоит выполнять. Уровень и направление профессионального образования претендентов соответствуют вакантной должности, а также они показывают необходимые знания в процессе тестирования, однако это вовсе не означает, что данные претенденты готовы к исполнению полномочий по конкретной должности. Зачастую выбор должности объясняется лишь только тем, что она вакантная в данный момент. Задача органов исполнительной власти субъекта РФ заключается в том, чтобы ещё на этапе предварительного собеседования обратить внимание претендентов на их мотивацию, потенциал и профессиональный уровень подготовки.

Встречаются ситуации, когда кандидаты демонстрируют слабый уровень знаний по итогам тестирования, отсюда необходимо предлагать кандидатам проходить доступное пробное тестирование для самостоятельной оценки своего общего уровня знаний и умений для своевременного устранения пробелов. На практике органы исполнительной власти применяют только тестирование для проверки и оценки знаний кандидатов, хотя в единой методике проведения конкурсов предусмотрены и иные методы оценки, например, решение практических задач или подготовка проекта документа. Разнообразие применения конкурсных процедур позволит выявить и оценить, как профессиональный уровень кандидата, так и его личные качества, персональную ответственность, коммуникабельность, умение работать в команде.

Правильность и целесообразность использования методического инструментария конкурсного отбора кандидатов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы должна исходить из учета особенностей, специфики и возможностей органов исполнительной власти, в том числе и в части внедрения новых информационных технологий, интерактивного режима взаимодействия с кандидатами.

Сегодня все органы исполнительной власти субъектов РФ в доступном формате могут обмениваться накопленным опытом по применению эффективных технологий в процессе отбора кадрового состава государственных гражданских служащих, что способствует решению вопроса привлечения на государственную службу наиболее подготовленных и заинтересованных граждан.

### 3.2 Меры по совершенствованию института государственной службы России

Несмотря на то, что векторы реформы, заложенные в 2012 году в Указе Президента РФ № 6017 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [57], отличались заметой прогрессивностью для своего времени, кардинальной трансформации институт государственной службы не претерпел, а формальное выполнение отдельных поручений влекло еще большее усложнение и без того непростого механизма.

По происшествии восьми лет было положено начало новой реформе, по факту подошедшей к логическому завершению. Первоначальная задумка состояла в сокращении числа государственных служащих на 5 процентов в центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти и на 10 процентов в их территориальных структурах [39]. Однако проиллюстрируем некоторые последствия функционирования территориальных подразделений МВД РФ.

Речь идет о существенном сокращении сотрудников на районном уровне, что негативно отразилось на работе с населением, особенно отдельных поселков городского типа и сельских населенных пунктов. Для подачи заявления граждане иной раз должны были преодолеть не одну сотню километров, что обусловило потребность в создании передвижных пунктов полиции [58, с. 45].

Первоочередно требует своего пересмотра система оплаты труда, поскольку очевидна ее оторванность от итогов служебной деятельности: удельный вес премиальной части в денежном содержании ограничен 10 %, при этом многие вопросы отнесены к сфере усмотрения руководящего корпуса того или иного ведомства. Между самими ведомствами также наличествует дисбаланс между уровнем оплаты труда лиц, чье должностное положение идентично. В силу изложенного, видится целесообразным установление фиксированной части – 70 %, а премии – 30 %, выплата которой должна быть обусловлена фактом достижения ключевых показателей результативности [23, c. 23].

На практике целевое управление достаточно успешно зарекомендовало себя в рамках функционирования Счётной палаты РФ. С 2021 года для всех сотрудников ведомства установлена обязанность регулярных встреч с непосредственным руководителем, где подводятся итоги по проделанной работе за отчетный период с получением обратной связи и планированием дальнейшей деятельности.

Преследуя цель оптимизации уровня денежного содержания государственных служащих, укажем на весьма высокий потенциал централизации функций стандартизированного (государственные услуги и др.) и вспомогательного типа (бухгалтерия, документооборот и иные) посредством внедрения единых центров обслуживания в целях аккумулирования финансовых ресурсов, которые направляются на финансовое обеспечение аналогичных структур.

Первыми итогами функционирования Единого правительственного комплекса стала существенная экономия затрат на охрану и пропускной режим (40 млн руб. в год), на содержание и эксплуатацию зданий – более чем на 300 млн руб. в год. Такие итоги стали следствием расположения нескольких ведомств в одном помещении, внедрения безбумажного документооборота, оснащения ведомств качественным оборудованием для проведения видеоконференций (совещания в дистанционном формате стали проводиться в 4 раза чаще, а число командировок сотрудников в регионы сократилось) [72, с. 97].

Также хотелось бы затронуть вопрос условий труда государственных служащих, поскольку пустившая глубокие корни коридорно-кабинетная система пространственного зонирования влечет усиление тенденций жесткой иерархичности и замедленного коммуникативного взаимодействия.

Показательно, что удельный вес служащих поддерживают работу в открытом пространстве без личных кабинетов. Они, как правило, уже имели опыт работы в пространствах открытого типа, к примеру, государственные служащие российских ведомств, переехавших в «Башню Министерств» [36].

В этом отношении весьма перспективен опыт многих зарубежных стран, использующих гибкие рабочие пространства, нацеленные на обеспечение выполнения разноплановых задач служащих. К тому же, с учетом требований современности в аспекте организации трудовой деятельности, а также ввиду ситуации с пандемией COVID-19, очевидна актуализация вопроса работы государственных служащих индифферентно к месту их физического нахождения, что давно получило широкое распространение в бизнес-секторе [76].

В целях планомерной трансформации рабочих зон государственных служащих по модели открытых пространств важно сосредоточиться на ряде ключевых аспектов: размещение руководящего корпуса вместе с сотрудниками для нивелирования тенденций замкнутости и минимизации проявлений иерархичности; расширение спектра зон неформальной коммуникации государственных служащих для повышения межличностного доверия и продуктивного обмена опытом; интеграция в рабочее пространство инструментов для командного взаимодействия и оперативного обмена данными (флипчарты, стенды, электронные доски).

Как видится, активизация государства в данном направлении позволит приблизить государственную службу к современным стандартам, сделав ее облик более привлекательным для притока перспективных и юных кадров.

В данном отношении небезынтересно что в апреле 2019 г. Минэкономразвития России, Минпромторг России, Минкомсвязь России, а также службы, находящиеся в их ведении (Росимущество, Ростуризм, Росаккредитация и Росстандарт) были перемещены в башню многофункционального офисного комплекса «IQ-квартал». Это затронуло около 5 тыс. служащих, существенный процент которых переместился в общие рабочие пространства внутри Единого правительственного комплекса (ЕПК) где предусмотрены переговорные комнаты с прозрачными стенами, так называемые фокус-комнаты для уединенной работы, кухни и зоны с мягкой мебелью для отдыха. Руководство расположено в непосредственной близости от своих подчиненных.

Помимо изложенного, заслуживает внимания идея введения универсальной грейдовой линейки должностей, где оплата труда в полной мере производна от сложности выполняемых функций, квалификационного уровня, спектра деловых и профессиональных качеств. В рамках системы грейдов укажем на отсутствие их привязки к конкретным должностям - они исходят из оценки компетентности, опыта, возможностей и задач каждого сотрудника.

Целесообразным видится дифференциация двух «категорий карьеры»: менеджера (руководителя) и специалиста (эксперта), благодаря которым появятся более четкие контуры разграничения реальных задач и критериев отбора кандидатов на государственной службе, и, как следствие, нивелирование разночтений между руководителями и исполнителями на госслужбе, поскольку будет сконструирован более гибкий механизм карьерного продвижения госслужащих. Здесь необходимо учесть такие факторы как сложность поставленных задач; инновационный характер деятельности; спектр требуемых профессиональных навыков; возможные риски и ответственность [9, с. 56].

Наконец, в рамках данного раздела работы хотелось бы затронуть вопрос максимизации сферы применения срочных контрактов в рамках государственной гражданской службы. На сегодняшний день такое решение представляется возможным лишь применительно к замещению конкретно оговоренной законодателем должности на временной основе. Между тем, институт срочных контрактов видится весьма перспективным рычагом придания институту государственной службы большей гибкости, в силу чего видится необходимым расширение перечня ситуаций, позволяющих заключить срочный контракт, что будет катализаторов более активной циркуляции мотивированных и перспективных кадров. Реализация данной меры нацелена на решение ряда острых проблем, к примеру, длительность конкурсных процедур при найме на государственную службу; потребность в высококонкурентных специалистах, которым требуются особые условия, для уникальных проектов [36, с. 84].

Видится оптимальным заключение срочного контракта с лицами, которые поступают на государственную службу впервые, что будет содействовать активизации конкурентных начал в данной сфере. Здесь следует оговорить целесообразность их выведения из сферы действия нормативных указаний по прохождению конкурсных процедур, поскольку это значительно оптимизирует процесс рекрутирования сотрудников и обеспечит условия для обновления кадрового состава на государственной службе.

# 

**Заключение**

Анализ научной литературы, законодательных актов, которые исследуют основные вопросы по содержанию института государственной службы, его составляющих элементов и условий их развития, показал актуальность данной тематики и позволил сформировать следующие выводы и предложения:

1. Рассмотрев теоретические особенности государственной службы, полагаем, что оптимальным понятием, раскрывающим суть государственной службы, является следующее определение - это профессиональная компетентная деятельность граждан РФ и иностранных граждан, в случаях, предусмотренных законом, по обеспечению за денежное содержание (вознаграждение, довольствие) исполнения полномочий РФ и ее субъектов, а также государственных органов и их должностных лиц в интересах общества и государства.

2. Обосновано, что в практической деятельности, из-за недостаточно четко определенного порядка действий представителя нанимателя, возникают трудности при принятии решений по итогам аттестации государственного служащего. Полагаем, что необходимо в пункте 21 Указа Президента РФ от 01.02.2005 № 112 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» предусмотреть положения, в соответствии с которыми государственный орган будет наделен полномочиями по изданию правового акта, где будет зафиксирован факт успешного или не успешного прохождения аттестации гражданским служащим.

3. Анализ действующего законодательства позволяет сделать выводы о невозможности однозначно определить критерии оснований применения мер поощрения к государственным служащим, так как законодатель использует оценочные понятия. Полагаем, что перечень необходимо распространить на всех государственных служащих, учитывая специфику их работы, дополнить список такими пунктами, как своевременность выполнения обязанностей, уровень самостоятельности выполнения обязанностей, сложность выполненных задач, проявление инициативы в выполнении должностных обязанностей.

4. В научных исследованиях предлагаются различные определения дисциплинарного взыскания. Учитывая, что дисциплинарные взыскания выступают главным компонентом дисциплинарной ответственности на государственной гражданской службе, полагаем, что в ст. 57 Федерального закона от 27.07.2014 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» целесообразно включить легальное определение дисциплинарного взыскания, под которым понимается мера государственного принуждения, применяемая представителем нанимателя к государственному гражданскому служащему, совершившему дисциплинарный проступок.

5. Дисциплинарные взыскания, предусмотренные Федеральным законом от 27.07.2014 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», такие как замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, носят моральный характер, они представляют собой официальное осуждение поведения государственных служащих и выражаются в порицании нарушителей дисциплины в служебном коллективе. В результате такого порицания происходит непосредственное воздействие на внутреннюю волю и убеждения правонарушителя, такие взыскания фокусируются на восприятии личности государственного служащего его коллегами в коллективе. Полагаем, что необходимо пересмотреть законодательно установленный перечень дисциплинарных взысканий в сторону расширения, включив в него дисциплинарные взыскания материального характера;

6. В настоящее время в законодательстве нет исчерпывающего перечня составов дисциплинарных проступков, что позволяет представителю нанимателя самостоятельно выбирать меру дисциплинарной ответственности по своему усмотрению. Только систематизация дисциплинарных проступков как видов нарушений служебной дисциплины обеспечит обоснованное применение дисциплинарных взысканий, сокращение дискреционных полномочий представителя нанимателя и будет способствовать более точной юридической квалификации деяний. Полагаем, что целесообразно закрепить в Федеральном законе от 27.07.2014 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» классификацию дисциплинарных проступков в зависимости от степени тяжести, подразделив их на малозначительные, значительные и грубые, а также соотнести вид проступка и применяемое за него дисциплинарное взыскание. Кроме того, в перспективе возможны разработка и принятие единого кодифицированного акта о дисциплинарной ответственности — Дисциплинарного кодекса государственной гражданской службы Российской Федерации.

7. Наличие коррупционной составляющей, на наш взгляд, относится к основным проблемам государственной гражданской службы. Полагаем, что разрешение данной проблемы требует не только совершенствования действующего законодательства в части усиления мер ответственности, повышения требований к лицам, замещающим должности государственной и муниципальной службы, но также и разработки целого комплекса профилактических мер, включающих в т. ч. антикоррупционное просвещение как государственных служащих, так и населения посредством повышения уровня правовой культуры, а также повышения размера заработной платы и стимулирующих выплат помощникам (советникам), специалистам и обеспечивающим специалистам, что, на наш взгляд, снизит корыстное желание должностных лиц получать доход преступным путем.

Таким образом, анализ литературных и нормативных источников показывает, что исследование формирования и развития института государственной службы является актуальным вопросом, который находится в центре дискуссий ученых и практиков, но состояние научной и законодательной разработки, представленной в магистерской работе темы, недостаточно полное, и поэтому есть необходимость дальнейшего развития.

# Список используемой литературы и используемых источников

1. Агафонова Н.А. Дисциплинарные взыскания в контексте ответственности государственных гражданских служащих / Н.А. Агафонова // Вестник ПАГС. – 2011. – № 5. – С. 89–93.

Андреевский И.Е. Русское государственное право. / И.Е. Андреевский. – Санкт–Петербург; Москва: М.О. Вольф, 1866. – 496 с.

Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 02.04.2015 по делу №33–5030/2015 [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL:https://sudact.ru/regular/doc/kurZEXLUrPow/ (дата обращения (09.11.2021)

Апелляционное определение Санкт–Петербургского городского суда от 05.03.2014 по делу № 33– 3767/2014 [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: https://sudact.ru/regular/doc/NPnAP0fmuzr9/ (дата обращения (09.11.2021)

Баринов М.А. Государственная и муниципальная служба: курс лекций. / М.А. Баринов. – Владим. гос. ун–т им. А. Г. и Н. Г. Столетовых. Владимир: Изд–во ВлГУ, 2014. – 71 с.

1. Башуров В.Б. Понятие должности государственной гражданской службы Российской Федерации / В.Б. Башуров // Инновационное образование и экономика. – 2015. – № 20. – С. 71–74.
2. Буравлев Ю.М. Дисциплинарная ответственность государственных служащих (теоретическое и правовое исследование): монография / Ю. М. Буравлев. – М.: Юр. Норма: ИНФРА–М, 2019. – 160 с.
3. Башуров В.В. Проблемы административно–правового регулирования отношений по формированию кадрового резерва федерального государственного органа и пути их решения / В.В. Башуров // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2019. – № 1 (72). – С. 35–39.
4. Байтеряков С.В., Андрейчук А.А., Муртазин Р.Р., Павилова Т.В. Формирование системы грейдирования для обеспечения условий соотнесения потребности в кадрах с объемом и сложностью полномочий и функций органов власти. [Электронный ресурс] / С.В. Байтеряков, А.А. Андрейчук, Р.Р. Муртазин, Т.А. Павилова – Режим доступа: URL: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3678098 (дата обращения: 11.09.2021).
5. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление. / И.А. Василенко. – М.: Юрайт, 2014. – 416 с.
6. Генеральный Регламент от 28 февраля 1720 г. Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. 1649 – 1825 гг. / Под ред. М.М. Сперанского (в 45–и томах). – СПб.: Тип II Отделения Собственного Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – Т. VI. – Ст. 3534.
7. Голиков А.К. Русский консерватизм XIX – начала XX века в контексте западноевропейского консерватизма / А.К. Голиков // Политическая экспертиза – ПОЛИТЭКС. – 2006. – №1. – С. 300 – 321.
8. Градовский Д.А. Начала русского государственного права. Органы местного управления. / Д.А. Градовский. – СПб.: типо–лит. А.М. Вольфа, 1881. – 156 с.

Голосенко И.А. Начальство. Очерки по истории российской социологии чиновничества конца XIX – начала XX в.в. / И.А. Голосенко // ЖССА. – 2005. – №1. – С. 90–92

1. Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление. Учебник. / Ю.В. Гимазов. – М.: Юрайт, 2014. – 464 c.
2. Государственная служба. Комплексный подход. – М.: Дело АНХ, 2014. – 512 c.
3. Гармаев Ю.П. Правовое просвещение в науках и учебных дисциплинах антикриминального цикла / Ю.П. Гармаев // Сборник статей по материалам III Всероссийской научно–практической конференции. – 2018. – С. 201–210.

Дякина И.А. Служебное право, как комплексная отрасль права: автореф. дис. … д–ра юрид. наук: 12.00.14. Ростов н/Д, 2007. – 37 с.

1. Добробаба М.Б. Понятие и сущностные признаки дисциплинарного взыскания в служебно–деликтном праве / М.Б. Добробаба // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 357–364.
2. Добробаба М.Б. Проблема совершенствования системы дисциплинарных взысканий, применяемых в рамках служебно–деликтных дисциплинарных правоотношений / М.Б. Добробаба // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 1. – С. 51–59.
3. Добробаба М.Б. Дисциплинарная ответственность в служебно–деликтном праве: понятие и правовая природа / М.Б. Добробаба // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 6. – С. 689–697.
4. Добробаба М.Б. Формализация оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих: проблемы и перспективы / М.Б. Добробаба // Административное право и процесс. – 2017. – № 5. – С. 17–21.
5. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Заработная плата чиновников: сколько и как платить / Е.И. Добролюбова // Экономическое развитие России. – 2019. – № 4. – С. 92–94.
6. Дашин А.В., Усенко А.С. Способы подготовки, совершения и сокрытия незаконного участия в предпринимательской деятельности / А.В. Дашин // Вестник Самарского юридического института. – 2020. – № 5 (41). – С. 35–40.

Ежов М.В. История государственного управления и государственной службы в России. / М.В. Ежов. – М.: Знание, ИВЭСЭП, 2016. – 240 c.

1. Зубарев С.М. К вопросу об основаниях и видах дисциплинарных проступков на государственной гражданской службе / С.М. Зубарев // Российский следователь. – 2015. – № 16. – С. 36– 40.

Иваненко И.Н., Чермит Р.Р., Ачмиз А.Ю. О системе государственной службы Российской Федерации / И.Н. Иваненко, Р.Р. Чермит, А.Ю. Ачмиз // Научный журнал КубГАУ – Scientific Journal of KubSAU. – 2017. – № 128. – С.78–79

История Отечества. Справочник для школьников и поступающих в вузы: курс подготовки к ГИА, ЕГЭ и дополнительным вступ. испытаниям в вузы / Под науч. ред. В. Р. Лещинера. – Изд. Испр. и доп. – М: АСТ ПРЕСС КНИГА, 2016. – 450 с.

1. Избранные произведения русских мыслителей второй половины XVIII века. В 2–х томах. / Под общей ред. И.Я. Щипанова. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1952. Т.1. – 712 с.
2. Игнатов В.Г. Государственное и муниципальное управление в России. / В.Г. Игнатов. – М.: Феникс, 2016. – 394 c.
3. Иваненко И.Н., Чуева А.С., Ачмиз А.Ю. О некоторых проблемах правового регулирования государственной службы в Российской Федерации / И.Н. Иваненко, А.С. Чуева, А.Ю. Ачмиз // Власть Закона. – 2016. – № 1 (25). – С. 73–80.
4. Коробко В.И., Цветлюк Л.С. История развития государственной службы в России / В.И. Коробко, Л.С. Цветлюк // Инновации в отраслях народного хозяйства, как фактор решения социально–экономических проблем современности: сб. докладов и материалов VI Международной научно–практической конференции (Москва, 9–10 декабря 2016 г.). – М.: АНО ВО «Институт непрерывного образования», 2016. – 288 с.
5. Коркунов Н.М. Русское государственное право: в 2 Т. 6–е изд. / Н.М. Коркунов. – СПб.: тип. М.М. Стасюлевича, 1908. Т.1. – 623 с.
6. 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 01.07.2020 № 11–ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
7. Как устроены офисы «Башни министерств» в «Москва–Сити». [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: https://realty.rbc.ru/news/ (дата обращения: 10.09.2021).
8. Кадровая политика на государственной службе: текущие проблемы и необходимые изменения / под ред. М.С. Шклярук. – М.: Счетная палата Российской Федерации, Центр перспективных управленческих решений, 2021. – 326 с.
9. Лупарева Н.Н. Общественно–политическая деятельность и взгляды Сергея Николаевича Глинки: дисс…канд. историч. наук: 07.00.02. Воронеж, 2010. – 259 с.
10. Лупарева Н.Н. Опыт «Отечестволюбия» С.Н. Глинки / Н.Н. Лупарева // Тетради по консерватизму. – 2015. – № 2. – С. 61 – 116.

Лежнева Л.А. «Численность госаппарата уменьшилась почти на 10 %». Вицепремьер, руководитель аппарата правительства Дмитрий Григоренко – о завершении реформы госуправления [Электронный ресурс] / Л.А. Лежнева // Известия. 2021. 31 марта. – Режим доступа: URL: https://iz.ru/1144118 (дата обращения: 09.10.2021).

Морской устав от 13 января 1720 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. 1649 – 1825 гг. / Под ред. М. М. Сперанского (в 45–и томах). – СПб.: Тип II Отделения Собственного Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – Т. V. – Ст. 3485.

1. Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие / 8–е изд., исправл. и доп. – М.: Инфотропик Медиа. 2012. – 640 с.
2. Марков Р.С. Дискуссионные вопросы реформирования современного российского федерализма // Миссия права в XXI веке: сборник научных трудов / Под ред. С.А. Белоусова, Н.А. Жирновой, А.М. Тимурзиева. – Саратов: Научная книга, 2015. – С. 452–459.

Нужнова С.Л. Совершенствование конкурсной технологии на государственной гражданской службе посредством внедрения единой методики ее реализации / С.Л. Нужнова // Вестник экспертного совета. – 2018. – 1–2 (12–13). – С. 116–120.

Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими, утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 22.06.2016 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 10

1. Об утверждении единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов: Постановление Правительства РФ от 31.03.2018 года № 397 // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 16 (часть II). – Ст. 2359.
2. О внесении изменений в единую методику проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов: Постановление Правительства РФ от 24.09.2020 года № 1546 // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 40. – Ст. 6276
3. Правоохранительные органы России: учебник для вузов / Под общей редакцией В. П. Божьева, Б.Я. Гаврилова. – М.: Юрайт, 2019. – 296 с.
4. Правоохранительные органы: учебник / Отв. ред. С.Л. Лонь. – Томск: Изд–во НТЛ, 2011. – 552 с.

Полицейские не хотят объединяться с приставами и фельдъегерями [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. – Режим доступа: URL: https://www.kommersant.ru/doc/4538455 (дата обращения 20.11.2021).

Пресняков М.В. Конституционное регулирование доступа к государственной гражданской службе: реализация принципов равенства и справедливости / М.В. Пресняков. – Саратов: Научная книга, 2017. – 139 с.

Проект Федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». – Режим доступа: URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71336310/ (дата обращения 20.10.2021).

1. Раживина И.В. Проблемные вопросы формирования кадрового состава территориальных органов внутренних дел в современных условиях / И.В. Раживина // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2018. – № 5. – С. 45.
2. Симутова Д.В. Сущность проблем управления эффективностью профессиональной служебной деятельности государственных служащих на этапе привлечения и отбора / Д.В. Симутова // Вестник университета. – 2019. – № 1. – С. 22–29.
3. Стельмашенко О.В. Конкурс на государственной службе как механизм реализации государственной кадровой политики Российской Федерации / О.В. Стельмашенко // Вестник Забайкальского государственного университета. – 2019. – № 25 (5). – С. 95–104.
4. Устав воинский от 30 марта 1716 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. 1649 – 1825 гг. / Под ред. М.М. Сперанского (в 45–и томах). – СПб.: Тип II Отделения Собственного Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – Т. V. – Ст. 3006.
5. Усенко А.С., Хлус А.М. Криминалистическая характеристика и материальная структура в методике расследования незаконного участия в предпринимательской деятельности / А.С. Усенко, А.М. Хлус // Юстиция Беларуси. – 2021. – № 2 (227). – С. 43–48.
6. Указ Президента Российской Федерации № 6017 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2338.

Указ Президента РФ от 24.06.2019 № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы» // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 26. – Ст. 3410

Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 439

Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2338

Указ Президента РФ от 4 февраля 2021 г. N 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрании законодательства РФ. – 2021. – № 6. – Ст. 966

Татищев В.Н. Собрание сочинений: В 8–ми томах (5–ти книгах): Кн. 5 / Т.7. История Российская. Т.8. Избранные произведения: Репринт с изд. 1968, 1979 гг. – М.: Ладомир, 1996. – 462 с.

Федеральный закон от 28.12.2010 № 403–ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 1. – Ст. 15

Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472

Федеральный закон № 329–ФЗ от 21.11.2011 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6730

Федеральный закон № 273–ФЗ от 25.12.2008 «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (часть I). – Ст. 6228

1. Федеральный закон РФ от 27.05.2003 г. № 58–ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.
2. Федеральный закон РФ от 07.02.2011 г. № 3–ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
3. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79–ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215
4. Чаннов С. Е. Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности / С.Е. Чаннов // Журнал российского права. – 2018. – № 2. – С. 59–69.
5. Чувилев А.А., Чувилев Ан.А. Правоохранительные органы: учеб. пособие. – М.: Юриспруденция, 2000. – 174 с.
6. Шубина Д.О., Барышникова А. В., Рудь Д.С. Оценка эффекта переезда российских государственных ведомств в Единый правительственный комплекс. Центр перспективных управленческих решений. – М.: ЦПУР, 2020. – 169 с.
7. Boyne G.A. Sources of public service improvement: A critical review and research agenda / G.A. Boyne // Journal of Public Administration Research and Theory. – 2003. – Vol. 13. – Р. 367–394.
8. Coaldrake P. Civil service reform in the USA: promise versus reality / Р. Coaldrake // Australian Journal of Public Administration. – 1982. – Vol. 41. Issue 2. – P. 99–118.
9. Federal service Reform Act 1978 P.L 95–454, 92 Stat. 1111. / U.S.C.A. (West 2012).
10. International Workplace Group. Flexible Working Survey. The workspace revolution: reaching the tipping point. URL: http://bpcc.org.pl/uploads/ckeditor/ attachments/14371/IWG\_report.pdf (дата обращения: 09.09.2021).
11. Spicker P. The nature of a public service / Р. Spicker // Published in International Journal of Public Administration. – 2009. – Volume 32 (11). – Р. 970–991
12. Urbanovic J., Smalskys V. Civil Service Systems / J. Urbanovic, V. Smalskys. URL: https://www.researchgate.net/publication/322231331