

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

Обучающийся

Д.В. Савин

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный

к.ю.н., доцент, А.А. Иванов

руководитель

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2022

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретико-методологические основы института государственной службы.....	6
1.1 Теоретические основы института государственной службы в Российской Федерации.....	6
1.2 Отечественная модель государственной службы.....	15
1.3 Место и роль института государственной службы в политической системе общества.....	26
Глава 2 Административная институционализация государственной службы Российской Федерации.....	33
2.1 Институционализм, как политико-правовая основа становления института государственной службы.....	33
2.2 Роль Президента Российской Федерации в формировании института государственной службы.....	37
2.3 Осуществление государственной службы в системе органов исполнительной власти.....	45
Глава 3 Тенденция политического регулирования и деятельности государственной службы Российской Федерации.....	56
3.1 Политический потенциал государственной службы Российской Федерации в условиях административной реформы.....	56
3.2 Политические проблемы эффективности государственной службы Российской Федерации.....	60
3.3 Правовые и функциональные возможности расширения политического участия государственных служащих в процессе государственного управления.....	65
Заключение.....	78
Список используемой литературы и используемых источников.....	81

Введение

Актуальность избранной темы исследования определяется тем обстоятельством, что в условиях кризисного состояния экономики, наличия внутренних и внешних угроз, государство должно повысить эффективность, а для этого необходимо обозначить проблемы государственной службы и указать на возможные преобразования, направленные на совершенствование данного института. В Российской Федерации, как и в других государствах мира, институт государственной службы занимает ключевую роль и служит для выполнения задач в области управления государством.

Относительно процессов теоретического развития государственной службы необходимо сказать, что в настоящее время решением теоретических проблем занимаются в большей степени ученые – административисты.

На выбранную тему проведено большое количество исследований, с указанием на такие проблемы развития системы службы как социальные, психологические, административные. Можно назвать следующих авторов, занимающихся разработкой рассматриваемой проблемы: А.Г. Барабашов, В.М. Манохин, В.А. Козбаненко.

В процессе изучения данного вопроса необходимо отметить, что на государственной службе не производится никаких материальных благ непосредственно, а назначением деятельности служащих выступает воздействие на поведение людей.

Обобщая вышеизложенные факты, можно сказать, что государственная служба выступает в роли комплексного социально правового института, который действует в рамках законодательства Российской Федерации, и обеспечивает организацию и функционирование государства в целом.

Само понятие государственной службы дано в Федеральном законе «О системе государственной службы в Российской Федерации» [33], данное понятие относится к числу относительно новых определений в российском праве.

В коммунистические времена в Советском Союзе не было четкого определения понятия «государственная служба», в то время большее внимание уделялось вооруженным силам и правоохранительным органам.

В конце восьмидесятых годов началась работа по оформлению такого института, как государственная служба, но вследствие распада Советского Союза так и не смогла завершиться, продолжив свое развитие уже в Российской Федерации.

Институт государственной службы непосредственно находится в зависимости от степени развития самого государства, а также от того, насколько будут развиты и применимы на практике новейшие методы государственного управления.

Все действия государственной службы и государственных служащих должны быть объединены одной общей целью и направлять вектор своего развития в сторону преобразования, совершенствования и повышения функциональной эффективности института государственной службы.

Целью данной работы является всестороннее рассмотрение государственной службы в Российской Федерации.

При написании данной работы были поставлены следующие задачи:

- изучение нормативно-правовой составляющей государственной службы;
- раскрытие значения и сущности государственной службы;
- усовершенствование института государственной службы.

Объектом исследования являются общественные отношения, которые складываются в процессе государственного управления.

В качестве предмета исследования выступают правовые нормы, регламентирующие вопросы реализации института государственной службы в Российской Федерации.

Методология заключается в использовании общенаучных методов научного познания и системного подхода. Также использовался метод научной абстракции и прогнозирования.

В качестве теоретической основы написания магистерской диссертации рассматриваются труды ученых в области государственного управления и административного права. Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации и иные нормативно-правовые акты.

Утверждения, выносимые на защиту:

- в ходе систематических преобразований в институте государственной службы, не смотря на некоторые успехи, существует необходимость дальнейшего развития и совершенствования данного института. К организации государственной службы на настоящий момент предъявляются претензии со стороны гражданского общества. Также много вопросов возникает в кадровом обеспечении государственной службы в тот момент, когда государство нуждается в квалифицированных специалистах, способных решать управленческие задачи.
- несмотря на неоднократные попытки реформирования государственной службы, продуктивность ее деятельности на настоящий момент не идеальна. Именно развитие государственной службы влияет на качество внутренней и внешней политики нашей страны.
- основной задачей нашего государства является создание условий для полноценного развития экономики, а также обеспечение населения высококачественным обслуживанием и управление государственной собственностью, необходимым условием чего является развитие и совершенствование института государственной службы в России.

Структура работы включает в свой состав введение, основную часть, включающую в свой состав три главы, каждая из которых содержит по три параграфа, заключение, список используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Теоретико-методологические основы института государственной службы

1.1 Теоретические основы института государственной службы в Российской Федерации

Проблематика государственной службы рассматривалась в работах многих отечественных специалистов по административному праву. В данном отношении можно выделить труды Г.В. Атаманчука [3], А.Г. Барабашева [4], В.В. Волковой [8], В.Г. Игнатова [14] и многих других исследователей. Количество исследований данной проблемы показывает как высокую степень ее актуальности и проблемности, так и ту роль, которую государственная служба выполняет в системе управления современного государства.

Государственная служба в Российской Федерации выполняет связующую роль, в первую очередь между гражданином и обществом, во вторую – между политикой и законодательством.

Определение государственной службы дает И.А. Василенко: «Государственная служба – это профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов» [7].

Прежде чем обсуждать саму государственную службу, следует дать определение такому понятию как государство в целом.

Итак: «Государство – это основной элемент политической системы, подразумевающий совокупность официальных органов власти, действующих в масштабе страны или субъекта Федерации» [22].

Для решения задач в сфере государственного управления существует государственная служба. Основными ее задачами с одной стороны: являются фактическое выполнение целей и функций государства, управление государством, с другой: осуществление государственных функций на государственных должностях в основном в государственных органах.

Основная задача государственной службы состоит в служении государству, укреплении государственности и общества в целом.

ФЗ «О системе государственной службы в РФ» дает определение государственной службы, как «профессиональной служебной деятельности, состоящей в обеспечении исполнения государственными служащими государственных органов Российской Федерации полномочий государственных органов» [33].

Получается, что государственная служба состоит из системы реализации полученных человеком навыков в сфере управления государством, и благодаря данным навыкам, умениям и средствам, реализуются функции и цели государства. В этом и заключается прикладной характер государственной службы.

Информационная деятельность государственного служащего состоит из поиска качественной информации, благодаря которой он и принимает управленческие решения в той или иной области.

С психологической точки зрения выполнение функций государственного служащего требует постоянного напряжения. Оно заключается в непрерывном выполнении важнейших задач, а также в самой системе подчиненности по принципу субординации.

Основа управленческой деятельности возложена на коллектив того или иного органа государственной власти. Чем сплочённее коллектив, тем эффективнее принимаются решения на благо государства.

В связи с тем, что управленческая деятельность состоит не только из людей, но еще из информации, технических средств, должностных лиц иных органов и организаций, то чем сбалансированнее действия госслужащего, тем лучше результат.

Юридической стороной управленческой деятельности является фиксация компетенции и способов выполнения определенных задач.

Сложно представить, но в нашей стране такое понятие, как государственная служба, долгое время не находило законодательного

закрепления, а основывалось лишь на теоретическом служение государству. При этом основной упор был сделан не столько на производстве материальных ценностей, сколько на воспитательном, административном, социально-культурном характере государственной службы.

В понимании обывателей госслужащий осуществлял свою деятельность в больницах, школах, ВУЗах, культурных учреждениях, государственных предприятиях, осуществляя в своем роде некое подобие труда рабочих и крестьян.

В настоящее время институт государственной службы включает в себя огромное количество отраслей деятельности. Военная служба, правоохранительная деятельность, а также государственная гражданская служба входит в данную классификацию.

В статье 3 Федерального закона «О системе государственной службы» были прописаны принципы построения и функционирования системы государственной службы, в основе которой лежат конституционные принципы, такие как законность, федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы, защита прав и свобод человека и гражданина, равный доступ к государственной службе [33].

Принцип федерализма устанавливает единый механизм служения государству, соблюдения Конституции Российской Федерации и разделение компетенции между органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В основе принципа федерализма лежит комплекс должностей, замещающие которых лица которые выполняют действия как единая система управления государством.

Исходя из принципа федерализма, следует выделить некоторые аспекты, касающиеся особенностей государственной службы:

- разделение полномочий в государственной службе между Российской Федерацией и ее субъектами;

- разделение службы на федеральную и государственную службу субъектов Российской Федерации;
- служба каждого уровня независима в решении организационных вопросов от другого уровня службы;
- государственная служба находится на полном государственном обеспечении и пополняется исключительно за счет федерального бюджета.

Принцип законности означает, что все нормативно правовые акты, регулирующие деятельность государственной службы, должны соответствовать Конституции РФ и не противоречить ей. Если же противоречия возникают, то решения стоит принимать согласно Конституции РФ либо федерального законодательства.

Приоритет прав и свобод человека заключается в том, что государственный служащий должен действовать в строгом соответствии с действующим законодательством и не допускать ущемление прав и свобод человека и гражданина.

Запрещается дискриминация граждан по половому, расовому, социальному, религиозному, языковому и национальному принципу. Все граждане Российской Федерации имеют равные условия для поступления на государственную службу при соответствии квалификационным требованиям.

В основе принципа единства лежит единый подход к организации службы в государстве.

Принцип публичности заключается в открытом информировании граждан о деятельности государственной службы.

В основе выполнения деятельности государственного служащего лежит профессионализм и компетентность при выполнении им поставленных задач.

Помимо прочего госслужащий имеет право на защиту от вмешательства в его профессиональную деятельность и обязан выполнять указания руководителей только в соответствии с особенностями присущих им полномочий. Такая защита обеспечивает нормальную деятельность

государственных органов, а также способствует исключению принятия незаконных решений и фактов коррупции.

Осуществление вышеперечисленных принципов функционирования и построения государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы.

Полномочия государственных органов, распространяющиеся на все сферы жизни общества, реализуются через госслужащих, однако состав госслужащих разнообразен, требуемые от них задачи в выполнении полномочий государственных органов довольно обширны и условия труда имеют существенные различия, поэтому их следует разделить на небольшие группы по различным критериям. Этот процесс играет важную роль в планировании и осуществлении программы для подготовки специалистов в области государственной службы, а также определении мер ответственности и обязанностей с учетом специфики вида государственной службы; установлении конкретных требований для замещения должностей государственной службы.

Государственную власть в Российской Федерации осуществляет Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание, включающее в себя Государственную Думу и Совет Федерации, а также Правительство Российской Федерации и суды Российской Федерации.

Согласно принципу разделения властей, государственные служащие делятся на госслужащих законодательной, исполнительной и судебной власти [16].

Контрольные и законодательные функции в отношении государственных органов, установленные в Конституции РФ, осуществляет орган законодательной власти.

Организационно – распорядительную деятельность, обеспечивающую непрерывное функционирование государства и его аппарата, реализует орган исполнительной власти.

Судебная власть в Российской Федерации осуществляется посредством осуществления конституционного, административного, уголовного и гражданского судопроизводства [16].

В Российской Федерации правосудие осуществляется только судом. Конституционный суд и Верховный суд Российской Федерации являются высшими органами судебной власти. Необходимо уточнить, что судебная власть реализуется посредством верховных судов республик, конституционных судов Российской Федерации, краевыми и областными судами, районными, городскими, военными судами, мировыми судьями и т.д. [13].

Органы законодательной власти в Российской Федерации состоят из Федерального Собрания, которое в свою очередь состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. На уровне субъектов Российской Федерации законодательная власть включает в себя представительные и законодательные органы субъектов Российской Федерации.

Исполнительная власть в Российской Федерации осуществляется Правительством Российской Федерации.

Кроме всего прочего в органы исполнительной власти входят федеральные агентства, министерства и прочие службы, которые включены в территориальные органы субъектов России. Исполнительной властью наделены администрации и правительства на уровне субъектов Российской Федерации.

Исходя из вышеизложенного, возникает четкое определение термина «государственная служба», которое можно сформулировать на основе анализа практически сложившихся отношений в данной сфере государственного управления.

Государственная служба Российской Федерации – профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, федеральных

государственных органов, субъектов Российской Федерации, лиц, заменяющих государственные должности Российской Федерации, а также государственные должности субъектов Российской Федерации [33].

Система государственной службы подразделяется на следующие виды:

- военную службу;
- государственную гражданскую службу;
- государственную службу иных видов.

Государственная гражданская служба, в свою очередь, состоит из федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов РФ.

Видами федеральной службы являются военная служба и государственная служба иных видов, установленных федеральными законами РФ.

Государственный гражданский служащий реализует профессиональную служебную деятельность по выполнению полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации и федеральных государственных органов на государственных должностях.

Должности федеральной государственной службы устанавливаются федеральными законами и указами Президента Российской Федерации [43], должности государственной гражданской службы субъектов РФ – законами или иными нормативно-правовыми актами субъектов РФ, с учетом положения законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе, для выполнения полномочий государственного лица, замещающего государственную должность или должность в государственном органе.

Выделяются следующие категории должностей государственной гражданской службы [30]:

- руководители;
- помощники (советники);
- специалисты;

- обеспечивающие специалисты.

К должности категории «руководители» относят руководителей и заместителей руководителей государственного органа и их структурных подразделений; а также заместителей руководителя и руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений; руководителей и заместителей руководителей территориальных и федеральных органов исполнительной власти, а также их структурных подразделений.

Категория помощников или советчиков состоит из должностей «помогающих» лицам, которые занимают государственные должности, а также руководителям территориальных и федеральных органов исполнительной власти, руководителям государственных органов, различных представительств органов государства в осуществлении полномочий и замещаемые на определенное время, ограниченные сроками полномочий указанных лиц, а так же руководителей.

Должности специалистов состоят из сотрудников, которые обеспечивают реализацию задач и функций государственных органов, и осуществляют свою деятельность без ограничения срока полномочий.

Категория «обеспечивающих специалистов» состоит из должностей сотрудников, обеспечивающих информационное, организационное, финансово – экономическое, документальное, хозяйственное и иное обеспечение деятельности государственного органа. Данные должности замещаются без ограничения срока действия полномочий.

Должности государственной службы подразделяются на следующие группы:

- высшие должности гражданской службы;
- главные должности гражданской службы;
- ведущие должности гражданской службы;
- старшие должности гражданской службы;
- младшие должности гражданской службы [30].

Должности федеральной государственной гражданской службы квалифицированы также и по государственным органам.

Данная классификация образует перечни должностей государственной гражданской службы, а перечни, в свою очередь состоят в разделе Реестра должностей федеральной государственной службы, утвержденном указом Президента Российской Федерации [48].

Можно прийти к выводу, что в Российской Федерации, в отличие от многих других государств мира, институт государственной службы еще только находится в процессе своего становления. Например, в США в отличие от Российской Федерации, закон, регулирующий деятельность государственных служащих был принят в далеком 1883 году. Именно в это время был принят закон «О гражданской службе». Данный закон заложил в себе квалификационные требования к сотрудникам, единые оклады и должности. Тем же законом было упразднено назначение служащих, в соответствии с партийной принадлежностью [57]. В Соединенных Штатах Америки существуют восемнадцать категорий государственных служащих. Данные категории отличаются между собой, как по требованиям, предъявляемым к государственным служащим, так и по оплате труда. Чем выше категория, тем более серьезные требования предъявляются к должности [56].

Можно прийти к выводу, что российскому государству необходимо стараться обеспечивать стабильность института государственной службы, поскольку непрерывные реформы и нововведения, которые сопровождают его развитие в нашем государстве на протяжении последних десятилетий, с одной стороны, приближают институт государственной службы к требованиям современности, однако, с другой стороны, не дают нарабатывать государственным служащим необходимый опыт государственного управления и практику его применения в различных типах общественных отношений, что также является необходимым условием для

повышения стабильности и эффективности действия данного государственного института в нашей стране.

1.2 Отечественная модель государственной службы

Приступая к рассмотрению отечественной модели государственной службы первоначально необходимо установить что такое модель в современном понимании общества. В науке под моделью понимается образец, который дает представление о чем-либо, например, процессе или явлении, и его характеристиках. Что касается государственной службы, то ранее термин «модель» использовался в рамках политической науки.

Многие выдающиеся личности, в том числе из зарубежных стран, занимались изучением модели государственной службы. Углубившись в подробное изучение данной темы, можно найти сотни различных моделей и теорий о государственной службе. Однако мировая практика более подробно рассказывает о нескольких моделях:

- романо – германской «карьерной» (континентальной);
- англосаксонской (открытой);
- исламской ориентации (теологической);
- партийно – номенклатурной (советской).

Во многих трудах ученых и политиков рассматриваются и другие примеры моделей гражданской службы государства, однако стоит охарактеризовать более подробно лишь наиболее распространенные. К таким моделям относятся политическая, трудовая, либерально – рыночная, сервисная и смешанная модели.

Политическая модель подразумевает под собой, что государственная служба оказывает административную поддержку политическим руководителям и является средством для воплощения политических решений в жизнь. Однако ориентация на обеспечение государственными служащими

программ политических партий в ущерб надпартийным интересам общества вызывает негативный резонанс с точки зрения социума.

Трудовая модель предопределяет, что гражданин заключает договор трудового найма с государственными органами и обязуется в рамках занимаемой должности исполнять полномочия этого государственного органа. Минусом данной модели выступает направление деятельности на достижение частных целей государственных органов, а не целей деятельности государства и фрагментарность государственной службы.

Либерально – рыночная модель образуется в результате рыночных отношений между государственной службой и государственной властью. Данная система призвана реализовывать интересы крупного капитала в ущерб другим общественным группам.

Сервисная модель ориентируется на то, что государственная служба – это система услуг, которые направлены на удовлетворение интересов, целей и потребностей общества. Ее большим недостатком является курс на предоставление услуг, причиняющих ущерб другим государственным функциям.

Смешанная модель, другое ее название – фрагментарная, предполагает расстановку приоритетов на каком – либо подходе в зависимости от обстоятельств и каких – либо факторов. Однако, как и у всех предыдущих моделей, эта не отличается отсутствием недоработок. Ее главным недостатком можно рассматривать отсутствие долговременных направлений развития государственной службы.

Характер модели государственной службы определяется множеством факторов: особенностью исторического развития государства, правовой системы, а также тонкости государственного устройства. Тот институт государственный службы, который существует в нашем государстве в настоящее время, в своей основе имеет реформы Петра I, который впервые в истории нашего государства решил сформировать государственную службу более упорядоченным образом [28]. Петр I считал, что аристократические

сословия не могут просто пользоваться имеющимся у них имуществом, они должны служить на благо государства, иначе утратят имеющийся у них высокий социальный статус [32]. В последующем отечественными правоведами и государственными деятелями предпринимались усилия по развитию института государственной службы в Российской Федерации и подобного рода развитие и формирование новых воззрений имело, преимущественно, поступательный характер [19]. Подобного рода воззрения привели к кардинальной реформе системы государственной службы в частности и системы государственного управления в целом, вполне возможно, что современность могла бы в определенной степени воспользоваться тем опытом, который был получен в прошлые века существования нашего государства [21].

Изучая отечественную правовую науку, можно найти огромное количество исследований по применению англосаксонской модели. В этих трудах трактуется, что государственная служба подразумевает под собой выборную систему выдвижения кадров, подотчетность исполнительной власти законодательным органам. В связи с этим такую модель государственной службы нередко называют патронатной [26].

Вторая более подробно описанная модель в трудах отечественных ученых – континентальная. Ученые пришли к выводу, что эта модель более близка нашим русским традициям и силе родства правовых систем.

В системе этой модели чиновники выделили особую группу кадров, отличающуюся тщательной профессиональной подготовкой, оплатой и обладанием специальным правовым статусом. Система назначений данной модели должностная.

В Российской Федерации действующим законодательством установлена трудовая модель государственной службы. Но данная модель в нашей стране реализуется непоследовательно, т.е. в настоящее время правовые документы содержат в себе элементы абсолютно разных моделей, а именно открытой и закрытой [35].

Открытая модель основ полагается на отсутствие четких правовых границ между хозяйственной сферой и государственной службой. Закрытая же модель основывается на элитарности и профессионализации кадровой системы. В Российской Федерации наблюдаются четкие различия вышеуказанных моделей.

Становление современной государственной службы произошло на рубеже 1991-1993 гг., например, именно в это время сложился институт государственной службы в органах прокуратуры Российской Федерации, который существует до настоящего времени [49]. Можно прийти к выводу, что иногда для этого возникли определенные обстоятельства:

- в это время началось создание правового социального государства;
- был введен принцип разделения государственной власти;
- претерпела изменения система государственного управления;
- появилась система многопартийности, что потребовало отделить государственную службу от партийной деятельности [52].

На основании многих демократических преобразований в стране сформировался принцип равного доступа граждан к государственным должностям.

У правящей власти РФ появляется понимание о необходимости преобразования государственной службы в вид особого правового института. Помимо этого, происходит отмена уравнивания заработной платы государственного служащего к заработной плате среднего рабочего, а также меняется их правовое положение по отношению к другим слоям населения Российской Федерации.

Формирование государственной службы в РФ было неравномерным. Происходили постоянные изменения в системе государственных органов, претерпел изменения и кадровый состав госаппарата, отмечались несоблюдения государственной деятельности и поведения госслужащих от уже установленных норм, догм и правил.

В момент распада СССР государство претерпевает увеличение случаев коррупции, расцвет бюрократизма. В ряде случаев наблюдается резкое уменьшение кадрового состава государственного аппарата за счет ухода госслужащих со своих постов в негосударственные, коммерческие организации.

Таким образом, стало очевидно, что Российская Федерация находится на границе двух абсолютно разных направлений. С одной стороны – федерализм, президентская власть, нововведения в системе законодательства, ответственность перед обществом, а с другой – система Советов с большой концентрацией власти и коллективной ответственностью за свои решения.

Образование новой государственности в РФ случилось в результате принятия поправок в Конституции РСФСР, утверждению новых указов президента РСФСР и декларации.

Важными составляющими в процессе образования государственной службы РФ являются принятие судебной реформы, формирование Конституционного суда, внесение поправок в уголовно–процессуального и уголовного законодательства, разработка иных законодательных документов, определяющих деятельность государственной службы.

Самым важным шагом на пути становления государственной службы стало принятие Конституции РФ.

В это же время в силу вступают Положения о федеральной государственной службе [42].

Был принят Гражданский кодекс РФ [12] и многие федеральные законы, в число которых входят законы «О конституционном Суде Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об основах государственной службы Российской Федерации» и пр.

Большую роль в становлении российской государственной службы внес закон «Об основах государственной службы Российской Федерации», принятый в 1995 году.

Этот закон определял принципы становления и устройства государственной службы, а также обеспечивал правовое регулирование деятельности госслужащих РФ.

Таким образом, государственная служба становится самостоятельным институтом власти, что существенно отличает ее от предшествующей ей партийно–советской госслужбы СССР.

С 1992 по 2001 гг. проводилось реформирование и становление новой системы государственности, что послужило появлению современной государственной службы [5].

Появились принципы верховенства Конституции РФ и Федеральных законов, единство системы госвласти, учреждены обязанности государственных служащих по отношению к гражданам страны и многие другие изменения, закрепленные на законодательном уровне.

В это время был принят комплекс мероприятий по установлению государственной службы как правового и социального института по подбору, подготовке, повышению квалификации и переподготовке кадров для государственной службы.

На данном этапе, формирование и реорганизация государственной службы в РФ еще продолжались, оставались незакрытые вопросы, касающиеся консолидации государственности и управления системы госслужбы.

Госслужба осуществляла свою непосредственную деятельность циклически в отношении некоторых связей, которые имели место быть еще во время партийно-советской системы управления. В связи с этим появилось четкое понимание необходимости продолжения реформирования госслужбы в России.

Это подтверждается в научно–практических трудах российских ученых, в которых указывается, что «на рубеже конца 90-х годов в службе накопился ряд проблемных аспектов: недостаток общего единства системы государственной службы; она функционирует как служба в отдельном органе

государственной власти, что является признаком ведомственного характера; происходит резкое снижение эффективности и имиджа государственной службы; практически не применяются новые методики государственного управления; двойственно проводится кадровая политика; не составлены надлежащие механизмы предотвращения коррупции в государственной службе; репутация государственного служащего противоречит возложенным на него обязанностям; обостряется ситуация с бюрократизацией и информационной изоляцией деятельности органов государственного управления; не обозначен маршрут для повышения эффективности взаимодействия государственной и муниципальной службы [24].

Все вышеперечисленное имело негативные последствия для реорганизации системы государственной службы.

В целях узнать мнение общества, в отношении появления случаев коррупции в государственной службе, а также для принятия мер для ее устранения, Российская академия государственной службы при Президенте РФ в 1998-2001 гг. провела социологический опрос, в ходе которого были сделаны выводы, что большая часть респондентов опроса взволнованы неисполнением ряда федеральных законов государственными служащими, обеспечивающих их экономическую стабильность (80% ответов) и общественные права (84% ответов).

Следует подвести итог, что недостатки реформирования госслужбы были связаны с непониманием системного характера реформы.

Основополагающим моментом в становлении госслужбы стало принятие «Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации» [17]. В данной концепции утверждалось, что для становления Российской Федерации как правового демократического государства существует необходимость создания адекватной системы органов госвласти соответствующей ей системы госслужбы, которые реализуют продуктивность экономики, развития гражданского общества и иные функции государства.

Также в ней утверждалось, что в РФ существуют основы государственной службы, образующие непрерывный механизм государственного управления, которые разнятся с действовавшей ранее административной системой управления государством.

Наряду с этим впервые появилось упоминание государственной службы как «комплексного, публичного, социального, правового, организационного института по обеспечению выполнения государственными служащими функций государства».

Таким образом, происходит заложение основ работы госслужбы как целостной системы с упоминанием о том, что все ее основные признаки функционирования будут учреждены новым федеральным законом.

В 2002 году была учреждена программа «Реформирования государственной службы Российской Федерации (2003 – 2005)» [47], основной целью которой стала оптимизация госслужбы, ее уровней и видов, совершенствование системы расходов на госслужащих и подъем ресурсного обеспечения госслужбы.

Данная программа направлена на движение процессов модернизации федеральной госслужбы и госслужбы субъектов РФ в сфере организации нормативно – правовой базы их деятельности.

Постановка таких задач Президентом Российской Федерации направлена на:

- формирование системы оценки показателей работы и планов структурных подразделений органов исполнительной власти в регионах, а после на их основе и должностных регламентов;
- разработку условий для подготовки кадров высокого уровня квалификации и их практическая подготовка;
- планирование и реализация региональных программ в области госслужбы.

На рубеже 2006 – 2007 гг. ведущей задачей реформирования была реализация направлений реформы госслужбы, которые были зафиксированы

в Указе Президента Российской Федерации от 19.11.2002 г. №1336, а также сформирование полноценной системы госслужбы, разработка комплекса мероприятий по решению вопросов нормативно – правового оформления и модернизации функционирования различных видов государственной службы, реорганизация кадрового состава и системы управления госслужбы.

В настоящий момент современное гражданское общество более требовательно относиться к выполнению обязательств государственными службами. Главным критерием оценки деятельности государственных служащих и работы государственной службы является качество оказания услуг гражданам и организациям Российской Федерации.

Действующее законодательство на данный момент обеспечивает эффективность деятельности госслужащих не в полном объеме. Все также в системе деятельности госслужб имеет место бюрократизм и коррупция, проявляющаяся чаще всего вследствие недостаточной открытости госслужбы. Подготовка кадров и качество полученного профессионального образования госслужащих оставляет желать лучшего.

В связи с этим, возникла острая потребность в выработке новой федеральной программы: «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы)» [44].

Этот проект имел первостепенной целью образование единой системы госслужбы РФ через переустройство ее видов и разработку управленческой системы госслужбы, формирование кадрового состава высокой квалификации, что обеспечит производительность государственного аппарата, прогресс в развитии гражданского общества и инновационной экономики.

Чиновники от данной программы ожидали следующие результаты:

- формирование и реорганизация видов госслужбы;
- создание условий для развития госслужащих в профессиональной сфере деятельности;

- выработка нормы этики и деонтологии государственных служащих, включая контроль их соблюдения;
- госслужба открыта для гражданского общества и частично находится под его контролем;
- искоренение коррупции и бюрократизма из системы деятельности госслужбы;
- модернизирование системы замещения должностей госслужащих посредством конкурса;
- введение и формирование кадрового резерва, проведение аттестации и ротация госслужащих;
- разработка и внедрение программ и индивидуальных планов развития госслужащих в профессиональной сфере в государственных органах;
- введение стимулирующих механизмов для госслужащих с целью исполнения своих должностных профессиональных обязанностей на высоком уровне и т.д.

Программу планировалось реализовать в два этапа. Первый этап (2009 – 2010 гг.) осуществлялся посредством улучшения федерального законодательства в области госслужбы.

Кроме всего прочего на данном этапе была предусмотрена систематическая помощь субъектам РФ, а также муниципальным образованиям в процессе развития госслужбы, предусмотрена разработка организационной и правовой основы целостной системы управления госслужбой, механизмов борьбы с коррупцией и бюрократизмом, разработка современных технологий и механизмов, что обеспечит высокие результаты деятельности госслужащих.

Второй этап заключался в проведении анализа общественного отношения к эффективности работы государственной службы и подведение итогов служебной деятельности госслужащих в профессиональной сфере, а также требовалось проведение мероприятий по повышению уровня

востребованности госслужбы, разработка и внедрение гарантий для госслужащих.

Завершающим этапом должны были стать введение современных технологий и механизмов, которые принесут высокую результативность деятельности госслужащих в профессиональной сфере.

Однако реализация данной федеральной программы вызвала ряд трудностей, вследствие чего возникла необходимость постановки целей и задач для следующего этапа преобразования и развития госслужбы. Некоторые направления реформы госслужбы остаются нереализованными и сейчас, включая Концепции и законодательства РФ о формировании управленческой системы госслужбы.

Однако реализация программы была должна завершить реорганизацию системы госслужбы, оптимизировать ее профессиональную деятельность и организацию посредством установленных законодательством РФ принципов.

Цели совершенствования органов федеральной государственной власти и обеспечение их высококвалифицированными кадрами нового типа заставляют задуматься о тщательном изучении истории становления госслужбы в РФ.

Считаем, что в настоящее время нужно прилагать значительные усилия для формирования эффективного кадрового состава государственных служащих в Российской Федерации [27]. Подобного рода совершенствование должно быть неразрывным образом связано с контролем за деятельностью государственных служащих и с оценкой эффективности их деятельности, для чего требуется разработка соответствующих критериев [36].

Можно прийти к выводу, что подобного рода подход к подготовке кадров необходим для того, чтобы, изучив, проанализировав и оценив деятельность госслужбы на протяжении всей истории ее становления, избежать ошибок прошлого и перенять необходимый опыт предшествующих поколений госслужащих. Проиgnорировав данное условие совершенствования государственной службы, создать современную, эффективную модель

госслужбы, нормально функционирующую на всей территории Российской Федерации, а также территориях ее отдельных субъектов не представляется возможным.

1.3 Место и роль института государственной службы в политической системе общества

Возникновение института государственной службы – это результат развития общества и реализации социально значимых интересов, что обеспечивают нормальное его функционирование. Он играет роль необходимого элемента для наиболее оптимального метода организации жизнедеятельности и консолидации ресурсов общества.

Изменения в социуме в Российской Федерации требуют создания федеральной государственной службы России, сделав акцент на возможность направлять и регулировать воздействие на социальные процессы в интересах общества.

Государственная служба выступает в роли основы государства, обеспечивающей его укрепление, бесперебойное функционирование его структур, а также усиление госвласти. Наряду с этим, функционирование государства возможно только при наличии особой категории граждан – чиновников, составляющих аппарат государственной власти.

Развитие и становление госслужбы во многом зависит от сущности развития российской государственности, включающей в себя и государственный аппарат, механизм и персонал управления.

Существует теория государственности, в которой гласит, что имеются конкретные устойчивые черты развития госслужбы и ее законодательства, характерные только для Российской Федерации.

Многие российские ученые занимались изучением данного вопроса, одним из них являлся профессор А.Б. Венгеров. Он утверждал, что главным аспектом особенностей развития государственности является модернизация

Российской Федерации. Ее цель – повысить уровень государственно – правовой организации социума до мировых стандартов, доказавших свою эффективность за рубежом. Иными словами, курс на зарубежные модели построения общества должен учитывать духовное и культурное наследие, традиции российского гражданского общества.

Подводя итог рассмотрению данного вопроса, можно отметить, что если рассматривать госслужбу как социальный институт, осуществляющий деятельность госвласти, то становится очевидно, что государственная служба появилась с момента образования государства.

По мнению профессора Б.В. Лытова, государственная служба возникла по тем же причинам, что и государство. Следовательно, государственная служба в виде социального института зародилась с образованием государства.

Согласно статье третьей Конституции РФ, на территории Российской Федерации главенствует демократия, иными словами власть реализует непосредственно наш многонациональный народ, что является носителем суверенитета и единственным источником власти, через органы госвласти или местного самоуправления.

Государственная власть осуществляется деятельностью такого круга субъектов, которые наделены особым статусом, специальными полномочиями и высокой юридической ответственностью [20]. Все это объясняется особенностями самой власти, ее организацией и природой, включая все объединения правовых и политологических компонентов организации, а так как власть охватывает все сферы жизни социума, то и особенности реализации ее полномочий разнятся.

В Российской Федерации многие процессы, касающиеся сфер государственного, экологического, экономического, культурного и национального развития осуществляются в виде государственной деятельности на основе использования правового механизма, устанавливаемого органами госвласти РФ и ее субъектов.

Прогресс в развитии рыночных отношений и закреплённые Основным законом нашего государства права на личную собственность и на занятие коммерческой деятельностью служат причиной изменения в характере государственного управления. То есть, если для поддержания общественного порядка публичная исполнительная власть осуществляется посредством административного принуждения благодаря различным нормативно – правовым документам, то в сфере внутренней экономики эта деятельность построена в конкретных ограничительных мероприятиях, которые направлены на субъектов права, для контроля процессов и отношений в интересах государства и обеспечения реализации принятых программ.

В российской науке существует представление, согласно которому государственная служба является разновидностью социальных мероприятий, направленных на поддержание системы социальных отношений, включая их различные изменения и улучшения.

Госслужба является «фундаментом» постоянства в обществе, так как от эффективности ее работы зависит постоянство системы социальных отношений.

Для государственной службы существуют общие характеристики. К таковым относятся направление на обеспечение и осуществление власти госорганов, а также управленческий характер. Следовательно, госслужба касается всех сфер аппарата государственного управления и является необходимым компонентом большей части управленческих процессов.

Государственная служба является связующим звеном между государством и субъектами общества, а также контролирует деятельность человека практически во всех сферах. Главным условием существования современного социума и перспектив его последующего развития является непрерывное преобразование системы его организации и управления.

Как говорилось выше, госслужба является основополагающим элементом государственного управления, которая объединяет и распределяет деятельность трех существующих ветвей власти. Госслужба, как институт,

реализует наиболее благоприятное достижение интересов государства во внешней и внутренней политике и следит за национальной безопасностью. Помимо всего прочего она отвечает за сплоченность общества, а также решает возникающие противоречия, объединяет усилия, контролирует общественный порядок и регулирует работу последнего [41].

Правовая система России, не смотря на стремительное создание законодательной базы за последние 15 – 20 лет, пока не разработала систему нормативно – правовых актов, которые обеспечивали бы создание новой и результативной системы государственных органов. Данную область правового регулирования допустимо считать одним из консервативных направлений разработки законодательной базы, однако создание государства «демократического» характера, требует организации института государственной службы и государственного управления.

Настоящее положение правового регулирования госслужбы находится в стадии развития. Как известно из истории, нормативно – правовой базе в СССР, занимающейся вопросами регулирования госслужбы, не отдавалось должного внимания, а принятые Президентом СССР законы и указы во времена распада Советского Союза требуют тщательной корректировки. Особенно это относится к военной и правоохранительной службе.

Важно отметить, что на данный момент Правительство РФ разработало, а Государственная Дума приняла Закон «О полиции», но, к сожалению, он не решает проблему неуправляемости правоохранительных служб. Также еще в 2003 году был представлен и позже принят ФЗ «О системе государственной службы РФ», который не дает возможности четко различить, в каких службах и органах предположена правоохранительная служба. Следовательно, чтобы таких вопросов не возникало, следует разработать ФЗ «О правоохранительной службе», который на данный момент даже не находится на этапе своего рассмотрения.

Впрочем, даже если принадлежность к правоохранительным органам не вызывает затруднения, как в случае с ОВД, то работа этих структур будет

базироваться на устаревшей нормативно – правовой документации, которая нуждается в своем совершенствовании путем изменений и доработок существующих нормативно-правовых актов.

Попытка преобразования системы государственной службы без конкретизирования ее концептуальных основ может привести к большому количеству конфликтов и несоответствий в правовом статусе госслужащих, замене правовых постановлений организационно – управленческим воздействием, что в итоге приведет к невозможности создания общегосударственной правоохранительной системы. Считаем, что то обстоятельство, что в настоящее время государство фактически устранилось от регулирования правоохранительной службы в Российской Федерации, упоминая в нормативных актах лишь службу военную, гражданскую и «службу иных видов» не может рассматриваться в качестве достижения отечественного законодательства; возможно, в будущем ситуация будет исправлена и государство вернется к самостоятельному регулированию правоохранительной службы в Российской Федерации.

Эффективными методами решения имеющихся в настоящее время в сфере организации государственной службы проблем являются повышения авторитета госслужбы и заинтересованности граждан в поступлении на госслужбу.

Данное изменение повлечет за собой рост общественного статуса госслужащего, даст перспективу получения профессионального образования лицу, которое уже принято на госслужбу, а также будет обуславливать хорошее материальное вознаграждение и различные способы стимулирования служащих, что приведет к повышению социального статуса государственной службы.

Все вышеперечисленные условия помогут создать конкурентоспособные кадры для кандидата на пост госслужащего и привлечь профессиональных, высококвалифицированных специалистов на госслужбу. Однако никаких гарантий для уверенности госслужащих в своем будущем и

своем благополучии на данный момент нет. Основой эффективной работы госслужащего и выполнения им своих должностных обязанностей является внутреннее и внешнее благополучие, которое формирует положительное представление о своей профессии и этических принципах.

Что же предполагает под собой профессионализм госслужащего в государственной службе. Прежде всего, профессионализм госслужащего подразумевает под собой знание и понимание тонкостей различных сфер жизни социума, применение знаний теории управления и навыков в системе управления государственным аппаратом.

В кадровой политике имеет место выделение двух основных моментов: первый – привлечение на госслужбу высококвалифицированных кадров с качественным, профессиональным образованием, второй – удержание таких кадров. Это обуславливает разработку таких условий труда и системы мотивации, при которых госслужащий будет удовлетворен своей работой. Однако этот вопрос пока что остается открытым.

Помимо всего прочего это не единственная проблема кадровой политики. Существует еще одна – система отбора сотрудников, обладающих необходимыми знаниями и навыками для работы на должностях госслужащих. Здесь ключевым и основным моментом является определение квалификации кандидатов, ее трезвая и объективная оценка, потому что официальный подход в данном процессе зачастую не позволяет адекватно ее оценить.

Для госслужащих существуют личностные и профессиональные требования. К ним относятся:

- самосознание;
- социальная целенаправленность и непрерывное участие в процессе оценки и принятия решения в различных ситуациях;
- стремление достижения целей и пр.

В СССР в числе требований к кандидатам выделялось наличие политических, моральных и деловых качеств. Последние включали в себя

наличие профессионального образования и подготовку в сфере управления, наличие опыта работы, умение организовать и скоординировать общество или какие - либо процессы, наличие инициативы и стремления к новому, высокая работоспособность и пр. Однако многие из вышеперечисленных требований сложно поддаются описанию, поэтому документально нигде не закреплены.

Можно прийти к выводу, что основой в системе отбора кадров на место госслужащего является определение профпригодности специалиста и утверждения требований для его замещения. Эти моменты документально нигде не подтверждены, поэтому с правовой точки зрения они не имеют силы. В Законе «О полиции» указывается аспект, в соответствии с которым сотрудником службы может быть гражданин, обладающий деловыми и личными качествами, подходящими для исполнения должностных обязанностей. Однако данное определение довольно общее, поэтому применение его на практике вызывает трудности.

Установление правил поступления на госслужбу, правил назначения на должность, прохождения профессиональной подготовки, правил прохождения госслужбы и продвижения по должностям образует большой объем правового регулирования института госслужбы РФ.

Сам собой напрашивается вывод, что наряду с профессиональным образованием, наличием различных навыков и умений в сфере своей деятельности к служащему должны предъявляться и морально – этические требования, которые у человека обычно бывают сформированны в процессе становления личности.

Глава 2 Административная институционализация государственной службы Российской Федерации

2.1 Институционализм, как политико-правовая основа становления института государственной службы

Рассмотрение государственной службы как специфического политико-правового института является довольно типичным для исследовательских работ, посвященных проблемам административного права и государственного управления. В данном отношении можно указать, например, на труды таких исследователей, как И.Н. Барциц [6], В.М. Манохин [23] или А.Ф. Ноздрачев [29].

Понятие «институт» с латинского языка означает «установление». Таким образом, данное понятие предполагает наличие общепринятых правил, а понятие «институция» оформляет эти правила на законодательном уровне.

В начальном периоде институционализм изучали лишь формально. Многие исследователи, изучив данное направление, считали, что главной задачей государства является уменьшение регулирования, так как оно повышает уровень расходов. При таких расходах рынок не способен регулировать экономические вопросы, образующие фундамент функционирования государственной экономики.

Однако данный вопрос рассматривали как экономическую теорию. Распространение теории связано с развитием прогресса и трансформацией экономических доктрин. В США данная теория занимала лидирующую позицию уже в XX веке.

Теория преобразования государственной службы объединяла ученых, чьи взгляды были нацелены на исследование таких отраслей в функционировании социума, как государственная, правовая, экономическая, политическая и т.д. Однако изучение таких систем происходит наряду с

другими институтами: этическим, политическим, психологическим, социальным и правовым. Институт подразумевает под собой необходимость применения тех средств, которые возникают в процессе развития истории человечества, а именно разработанные самим государством либо же обществом методы, регулирующие взаимоотношения между субъектами отношений. Характеристики различных институциональных систем можно отследить в поведении отдельно взятой социальной группы, в работе общества и органов государственной власти.

В современности государственное управление можно рассматривать как единую науку, рассматривающую различные пути решения важнейших задач страны и выступающей в качестве основы развития государства. Основоположник бюрократической теории Макс Вебер изучает понятие «государства» в виде идеального примера совокупности институтов. По его мнению, государство выступает в качестве «политического института с рационально созданной «конституцией», строго направленной на принятые «законы» и правила, находящимся под управлением чиновников.

Существует другая теория, разработчиком которой является Э. Дюркгейм. Суть ее заключается в том, что институт рассматривается как идеальное сочетание уже существующих обычаев и религий, которые воплощаются в жизнь в процессе деятельности социальных организаций разных периодов истории и разных народов.

М. Дюверже, последователь Э.Дюркгейма, считает, что институт является прототипом модели человеческого отношения, который воспроизводит человеческое отношение, «постоянное воспроизведение которого повышает стабильность, устойчивость и сплоченность общественных связей». Суть данной теории состоит в том, что любая конституция подразумевает не одно, а несколько вариантов управленческих решений, а их выбор зависит от сил и возможностей, которыми должностные лица владеют в данный момент времени. В том числе считается, что в одних

и тех же рамках законодательных основ могут функционировать несколько разных политических режимов.

Основатель другой теории Р. Дарендорф писал, что: «институты – это пространство, в котором мы делаем выбор: Институты гарантируют нам соблюдение прав, следовательно, социальную справедливость. Если есть желание, чтобы в жизни у большего числа людей были лучшие шансы, то мы должны добиваться этого через институты, совершенствуя и оттачивая данные структуры».

Еще одну интересную гипотезу выдвинул К. Поппер. Он утверждает, что «институты – это крепость, и ее нужно хорошо построить (спроектировать и заселить)».

Другой ученый – теоретик М.В. Ильин находит понятие «институт», которое основывается на различных подступах теории институционализма.

Итак, М.В. Ильин считает, что:

- институт является состоянием образованного, организованного социума, согласованной формой организации людей в особую группу, построенной на общем, совместном желании людей, а также схожих задачах, целях и образе жизни;
- институт- идеальный образец объединения людей, организованный под влиянием и руководством коллектива (либо одного отдельно взятого человека), поддерживающих интеграцию. Они находятся под контролем социума и основываются на общих ценностях и других рациональных нормах;
- институт занимается разработкой и производством моделей системы принципов, принятых правил и догм, а также преследует цель общения в структуре общих практик деятельности, затрагивающей политические аспекты жизни общества.

Таким образом, становится понятно, что существуют такие группы институции, которые охватывают структуры и виды ее политической

деятельности, включая в себя и многообразие политических моделей, и схемы организации общества.

Самые первые работы, связанные с вопросами институционализма, были начаты в немецких классических экономических школах, а затем ими заинтересовались и многие направления французской социологии [11].

Одними из первых опубликовали свои работы такие ученые, как М. Вебер, М. Ориу, Э. Дюркгейм, Ф. Лист, А. Смит и даже К. Маркс. Эти теоретики не изучали институционализацию, как систему государственных и социальных институтов, так как это не было их первостепенной задачей [15].

Для написания своих работ они использовали такие источники, которые в начале 20 века привели к созданию обширного, емкого и эффективного направления научной мысли.

Так, сформированный научным мышлением, зарождается неoinституционализм, сочетающий в себе особенности старого институционализма и теорию развития.

Американские экономисты, сравнивая уже давно разработанные теории и только начавший развиваться неoinституционализм, осветили два абсолютно разных способа отражения экономической реальности: первый – в отношении структуры и статистики, второй – в отношении ее прогрессирования [18]. Исследование зарубежного опыта имеет значительную пользу в сфере реформирования отечественного института государственной службы [9].

Можно прийти к выводу, что в настоящее время система институционализма является одной из наиболее актуальных систем для представления общей концепции государственной службы, в том числе, и государственной службы Российской Федерации. Одной из основных характерных особенностей всех ключевых моментов теории институционализма является ее ликвидность, связь с миром, происходящими в нем процессами, разногласия в развитии мировой и национальной экономической и государственно-правовой систем.

Данная теория хорошо изучена и широко распространена во многих странах, в том числе и в России.

2.2 Роль Президента Российской Федерации в формировании института государственной службы

Президент Российской Федерации осуществляет государственную власть в России, им осуществляется взаимодействие с иными федеральными органами государственной власти: Федеральным Собранием, которое включает Совет Федерации и Государственную Думу, Правительством РФ, судами Российской Федерации. Президент России является главнокомандующим всех войск и воинских формирований в Российской Федерации.

Согласно Конституции Российской Федерации (Основного закона российского государства), принятой всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г., Президента РФ избирают сроком на шесть лет, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (статья 81 Конституции РФ).

Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 25 лет, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Требование к кандидату на должность Президента Российской Федерации об отсутствии у него гражданства иностранного государства не распространяется на граждан Российской Федерации, ранее имевших гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным

конституционным законом, и постоянно проживавших на территории принятого в Российскую Федерацию государства или территории принятой в Российскую Федерацию части государства.

Президенту Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации (статья 81, п.2)

Президент реализует взаимодействие системы государственной власти ее с различными ответвлениями, при этом согласует ее функционирование.

Согласно статусу главы государства и Конституции для Президента устанавливаются полномочия по определению основных направлений внутренней политики РФ, по которым происходит единое функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Государственная политика страны должна полностью совпадать с Конституцией России и соответствовать общефедеральному законодательству.

Кроме того, по Конституции Президент определяет и реализует в рамках своей компетенции основные направления в сфере внутренней политики, совместно с федеральными органами государственной власти.

При реализации своих полномочий, Президенту России необходимо находиться в постоянном тандеме с Правительством.

Состав Правительства и порядок его деятельности формирует Президент (именно он обладает такими функциями). Президент страны является не только Главой государства, он еще занимает пост председателя Совета Безопасности и пост Верховного Главнокомандующего [1].

Президент, наделенный такими полномочиями, имеет возможность возглавлять заседания Правительства, а также давать Правительству РФ и другим органам исполнительной власти различные поручения [10], что имеет отношение к федеральным органам исполнительной власти и их служащим,

занимающимися безопасностью, обороной, решающие вопросы внутренней и внешней политики, исключения возникновения чрезвычайных ситуаций и устранения последствий стихийных бедствий.

Многие министерства и службы находятся под непосредственным управлением Президента РФ и относятся к структурам Правительства РФ. В подобного рода группу министерств и ведомств входят:

- Министерство обороны Российской Федерации;
- Министерство внутренних дел Российской Федерации;
- Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- Министерство иностранных дел Российской Федерации;
- Министерство юстиции Российской Федерации;
- Федеральная служба безопасности Российской Федерации;
- Служба внешней разведки Российской Федерации;
- Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации;
- Федеральная служба охраны Российской Федерации;
- Федеральная служба по финансовому мониторингу;
- Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации.

Сложно устроена связь между Президентом и Федеральным Собранием. Данное взаимодействие регулирует основные положения внутренней политики Российской Федерации. Вместе с Правительством РФ, на отечественный парламент возлагается активная роль в определении основного направления развития внутренней политики государства, так как именно им принимаются федеральные законы и иные нормативно-правовые акты.

Президент Российской Федерации может отклонить принятый палатами Федерального Собрания федеральный закон, который прошел несколько чтений. Это выражается не только в заключениях на проекты

федеральных конституционных законов и федеральных законов, но еще и в письмах об отклонении федерального закона.

Для утверждения какого-либо отдельно взятого разрабатываемого закона, после распоряжения Президента, палатам требуется провести голосование за закон еще раз, причем уже квалифицированным большинством голосов.

Президент идентифицирует ведущие направления внутренней политики государства посредством нормотворческой и организационно-распорядительной деятельности, то есть издает соответственные распоряжения и указы.

В РФ разработан своеобразный институт оформления специального документа – Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, в котором Президент излагает свое отношение к положению государственной политики. Ежегодно Президент выступает с Посланием к Федеральному Собранию, в котором затрагивает положение в государстве, задает направление политики [10], дает иного рода указания, не противоречащие Конституции Российской Федерации.

Каждый год, начиная с 1994 г., Президент РФ выступает перед членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы, излагая свою точку зрения касательно каких-либо ситуаций внутри страны, а также давая оценку всей политике государства в целом.

В Послании главы государства формулируется видение на развитие основного направления реализации политики государства, и обозначаются важнейшие приоритеты – ориентиры для дальнейшей работы Федерального Собрания и Правительства касательно вопросов внутренней политики, устанавливаемых парламентом и Правительством Российской Федерации при реализации законопроектов, определяет позиции депутатов по разработке законопроектов.

Информация, излагаемая Президентом Российской Федерации: указы, послания, публичные выступления размещаются на официальном сайте

главы государства. Консультативным органом, помогающим Президенту Российской Федерации, выступает Государственный совет.

Президент РФ в сфере внешней политики государства наделяется широкими правами. На международной арене Президентом РФ определяются и устанавливаются позиции государства. Глава государства осуществляет проведение переговоров на международной арене, подписывает ратификационные грамоты. Реализация Конституционных полномочий главой государства в области внешней политики на практике осуществляется в виде различных текущих мероприятий.

В первую очередь, мероприятия осуществляются в виде переговоров во время визитов в другие страны, либо переговорах с главами иностранных государств в момент посещения ими территории Российской Федерации или зарубежных поездок Президента. С иностранными партнерами по вопросам мировой политики осуществляются телефонные переговоры, также используется обмен посланиями в качестве международного общения.

Президент Российской Федерации, в соответствии с возложенными на него полномочиями, имеет право назначать и отстранять дипломатических представителей Российской Федерации на территории иностранных государств и международных организаций.

Перед данными назначениями проводятся консультации с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания. Международные договоры, являющиеся составной частью российской правовой системы, подписываются Президентом Российской Федерации [31].

Власть Президента состоит и в том, что он в соответствии с Конституцией Российской Федерации, обязуется оберегать суверенитет, целостность и независимость Российской Федерации, а также гарантии прав и свобод каждого его человека и гражданина.

Президент Российской Федерации обладает особыми функциями, закрепленными в Основном Законе Российской Федерации, которые не могут

быть возложены на другие органы государственной власти Российской Федерации.

К данным функциям относятся, например, те направления деятельности главы государства, что он фактически представляет государство внутри самого государства и за ее пределами. Президент Российской Федерации имеет полномочных представителей в восьми федеральных округах, которые объединяют группы субъектов РФ, представителей в палатах Федерального Собрания и Конституционном Суде Российской Федерации, а также в других ведомствах.

В соответствии с Конституцией РФ, Президент выступает непосредственно ее гарантом. Данный статус указывает на то, что Президент Российской Федерации, при выполнении своих служебных полномочий, следит за соблюдением Конституции РФ, данная функция Президента РФ реализуется даже при подписании принятых парламентом законов.

Последней инстанцией, куда может обратиться осужденный для помилования, является Президент Российской Федерации. Он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности. Президент РФ является главнокомандующим в Российской Федерации. Именно он решает вопросы, касательно назначения высших должностных лиц.

Президентом назначается Председатель Правительства РФ, но только с согласия Государственной Думы. Президент РФ представляет Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ и Председателя Счетной палаты. Президент РФ в пределах своих полномочий, назначает и отстраняет от выполнения функций высшее командование Вооруженных сил Российской Федерации, выдвигает кандидатов на пост судей Конституционного, Верховного, Высшего Арбитражного суда РФ, и представляет их Совету Федерации. Основные направления внутренней и внешней политики государства определяет Президент. При обращении с посланием к

Федеральному Собранию, он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Существует несколько структур, непосредственно помогающих Президенту выполнять свои прямые обязанности и полномочия. К таким структурам относят: Администрация Президента РФ, Совет безопасности РФ, Управление делами Президента РФ, и иные совещательные органы.

Администрация Президента РФ осуществляет деятельность главы государства в условия реализации Президентом РФ его конституционных полномочий. Это функциональное назначение заключается в разработке и реализации законопроектов для выступления с ними Президента РФ на собрании Государственной Думы в порядке законодательной инициативы, разработке программ указов и различных распоряжений, поручений, обращений Президента РФ, а так же в виде систематических обращений Президента Федеральному Собранию. С другой стороны, Государственная Дума также формулирует отдельные разъяснения относительно применения служебного законодательства Российской Федерации (например, в связи с исключением из перечня видов служб в Российской Федерации службы правоохранительной) [38].

Контроль за исполнением распоряжений, поручений Президента Российской Федерации, а также исполнения Федеральных законов Российской Федерации входит в поле ведения Администрации Президента. В Администрации производится анализирование информации о различных политических и правовых процессах происходящих в мире и государстве (социально-экономических, политических и правовых процессах), обращения граждан РФ и лиц без гражданства, предложения общественных организаций и объединений, а так же органов местного самоуправления. Главой администрации Президента является ее руководитель.

Конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ по вопросам стратегии развития Российской Федерации, обеспечения безопасности жизненно важных интересов личности, общества

и государства от внутренних и внешних угроз, проведения единой государственной политики в области обеспечения национальной безопасности является Совет Безопасности РФ.

Формы работы Совета Безопасности – заседания, оперативные совещания, совещания по стратегическому планированию, иные совещания, и заседания рабочих органов (межведомственных комиссий).

Заседания Совета Безопасности проводятся на регулярной основе (как правило, один раз в квартал) по планам, утверждаемым Председателем Совета Безопасности. По необходимости могут проводиться внеочередные заседания. По оперативному обсуждению вопросов обеспечения национальной безопасности Председатель Совета Безопасности проводит с постоянными членами Совета Безопасности оперативные совещания (как правило, один раз в неделю).

Государственный Совет РФ выполняет роль важного совещательного органа власти, который обеспечивает функционирование и взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации. Государственный Совет был официально утвержден Указом Президента РФ в 2000 году и содействует реализации служебных полномочий Президента Российской Федерации. Председателем Совета Федерации является Президент РФ, а его членами – высшие должностные лица субъектов РФ (руководители исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), которые занимают места в совете согласно должности.

В составе Государственного Совета формируется Президиум, который формируется из семи его членов и назначается Президентом Российской Федерации. Президиум необходим для решения оперативных вопросов. В составе Президиума происходит ротация членов один раз в шесть месяцев.

Государственный Совет решает задачи, имеющие важное государственное значение. К таким задачам относят: федеральный бюджет, вопросы государственного строительства, кадровой политики, федерализма, вопросы содействия Президенту Российской Федерации в согласовательных

процедурах. Государственный совет собирается каждый квартал года и обсуждает важнейшие для государства вопросы, в то время как Президиум собирается каждый месяц.

Можно прийти к выводу, что в настоящее время Президент РФ может рассматриваться как самостоятельный институт власти в российском государстве, обладающий обширным кругом полномочий и возможностей. Во многом подобного рода возможности предполагают возможность и право Президента РФ воздействовать на общие условия прохождения и организации государственной службы в Российской Федерации.

2.3 Осуществление государственной службы в системе органов исполнительной власти

Служба – один из самых важных видов целенаправленных действий людей, государства и общества. Служба является видом деятельности человека, социальным институтом, системой специальных государственных органов, духовной деятельностью. Государственная служба в Российской Федерации является профессиональной деятельностью, связанной с осуществлением основного рода деятельности, специальных должностных полномочий. Данная деятельность предназначена для обеспечения функционирования различного рода органов государственной власти в нашем государстве.

Такая деятельность является исполнением должностных обязанностей, так как в данной ситуации указывается личный характер. Выполнением обязанностей государственного служащего занимается не госслужба, а непосредственно государственный служащий.

Государственной службой в Российской Федерации является деятельность граждан Российской Федерации по исполнению служебных полномочий:

- Российской Федерации;

- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов Российской Федерации;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов России [33].

Виды государственной службы:

- государственная гражданская служба, которая в свою очередь может быть дифференцирована на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации;
- военная служба;
- служба иных видов.

Военная служба и служба иных видов являются видами федеральной государственной службы.

Реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы. Указанными федеральными законами могут быть предусмотрены также и иные принципы построения и функционирования видов государственной службы, кроме общих принципов, учитывающие их особенности применительно к каждому отдельному виду государственной службы.

Можно сформулировать следующие определения.

Профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации – это Федеральная государственная гражданская служба.

Профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий субъекта Российской Федерации, а также полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации и лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации – это Государственная гражданская служба конкретного субъекта Российской Федерации [33].

Вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства – это военная служба. Лица, которые несут военную службу, имеют воинские звания [51].

Ранее в нашем государстве выделялся также вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина, который определялся как правоохранительная служба. Гражданам, несущим правоохранительную службу, присваиваются специальные звания и классные чины. В настоящее время подобного рода служба в нашем государстве продолжает осуществляться, но в таком качестве она уже не выделяется, что, как представляется, является весьма дискуссионным моментом, требующим своего дальнейшего рассмотрения.

Что касается конкретных служащих, то тут могут быть сформулированы следующие определения, касающиеся особенностей их правового статуса.

Гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета – федеральный государственный служащий.

Гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации – это государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации. Согласно Закону, государственный гражданский служащий субъекта РФ может получать денежное поощрение (вознаграждение) также за счет средств федерального бюджета.

Государственные служащие, при выполнении своих служебных обязанностей, имеют разные полномочия и проявляют себя в разных сферах деятельности по-разному:

- имеют право реализации полномочий распорядительного и регулирующего характера в любой сфере деятельности,
- реализуют юрисдикционные действия;
- в соответствии со своими должностными полномочиями издают различные приказы, распоряжения, также издают указания, обязательные для исполнения, осуществляют иные юридически властные предписания,
- обеспечивают защиту прав и свобод граждан;
- проводят организационные мероприятия, такие как совещания, конференции, заседания и т.д.

В процессе анализа законодательства и специальной литературы были выявлены отрицательные факторы, которые негативно влияют на госслужбу Российской Федерации:

- государственно-правовое несоответствие регулирования деятельности служащих в органах государственной власти и в органах местного самоуправления;
- несовершенное нормативно-правовое управление деятельностью государственной службы;
- проблемы с формулировкой юридического статуса на муниципальной службе;
- нерешенные вопросы, касающиеся кадровой политики на уровне регионов и в муниципальной службе;
- низкий уровень квалификации государственных служащих, который больше всего выражается в юридических, финансовых, культурных сферах;
- недостаточность внимания, уделяемого для повышения квалификаций сотрудников государственной и муниципальной службы.

В зависимости от полномочий и характера государственной должности выделяют следующих лиц, имеющих отношение к государственной службе Российской Федерации:

- сотрудников правоохранительных органов, которые имеют право административного воздействия к лицам, либо должностным органам, не находящимися в их подчинении, и иных лиц, которые обладают юридически властными требованиями;
- государственных служащих, которые выполняют функции, непосредственно определяемые задачей конкретного органа, как специалисты в определенной области;
- вспомогательный состав, который формируется из госслужащих, они, реализуя свою непосредственную деятельность, не совершают

действий, влекущих за собой какие-либо юридические последствия и влияющие на принятие решений этого органа. В качестве примера можно привести технических секретарей.

Нотариусы – это граждане, которые не состоят на службе у государства, но в соответствии со своими полномочиями, уполномоченные совершать действия, которые могут повлечь юридические последствия.

Люди, занимающие государственные должности, должны соответствовать следующим квалифицированным требованиям:

- уровень профессионального образования с учетом группы и специализации государственной должности;
- стаж и опыт работы по специальности;
- уровень знания законодательства применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Государственные служащие проходят государственный квалификационный экзамен или аттестацию и по результатам им присваиваются квалификационные разряды:

- государственным служащим, занимающим высшие государственные должности – действительный государственный советник Российской Федерации 1-го, 2-го, и 3-го классов;
- государственным служащим, занимающим ведущие государственные должности – государственный советник Российской Федерации 1-го, 2-го, и 3-го класса;
- государственным служащим, занимающим старшие государственные должности – советник государственной службы 1-го, 2-го и 3-го класса;
- государственным служащим, занимающим младшие государственные должности – референт государственной службы 1-го, 2-го и 3-го класса.

В отношении лиц, замещающих должности государственной службы иных видов, происходит присвоение квалифицированных разрядов: воинских званий, дипломатических рангов и т.д.

У каждой замещаемой должности государственного служащего имеется соответствующий ей комплекс полномочий. Согласно вышесказанному, существуют три основные категории госслужащих: должностные лица, представители власти, вспомогательные работники.

Наравне с обязанностями у госслужащих имеются и права:

- право на ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой государственной должности, критерии оценки качества работы, условия продвижения по службе, а также на организационно-технические условия, которые необходимы для исполнения им должностных обязанностей;
- право на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей;
- право на посещение в установленном порядке для исполнения должностных обязанностей предприятий учреждений и организаций, независимо от форм собственности;
- право принимать решения и участвовать в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями;
- право на участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной государственной должности;
- право на продвижение по службе, увеличение денежного содержания с учетом результатов и стажа его работы, уровня квалификации;
- право на ознакомление со всеми материалами своего личного дела, отзывами о своей деятельности и другими документами до того, как их внесут в личное дело, а также право на приобщение к личному делу своих объяснений;

- право на переподготовку и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета;
- право на пенсионное обеспечение с учетом стажа государственной службы;
- право на проведение по требованию государственного служащего служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;
- право на объединение в профессиональные союзы или ассоциации для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;
- право вносить предложения по совершенствованию государственной службы в любые инстанции.

В случае возникновения споров госслужащий может обратиться в госорганы или в суд для разрешения споров, которые связаны с государственной службой, в том числе по вопросам:

- проведения квалификационных экзаменов и аттестации, их результатов;
- содержания выданных ему характеристик;
- приема на государственную службу и ее прохождения; реализации прав государственного служащего;
- перевода на другую государственную должность; по вопросам наложения дисциплинарной ответственности государственного служащего;
- несоблюдения гарантий правовой и социальной защиты государственного служащего; увольнения с государственной службы.

Вопросы споров и ответственности государственных служащих, в том числе за совершение коррупционных правонарушений, неоднократно становились предметом рассмотрения судебных инстанций различного уровня [34].

И, наконец, правовой статус образуют также и обязанности государственных служащих:

- государственный служащий обязан соблюдать Конституцию Российской Федерации, реализовывать федеральные законы и законы субъектов РФ, а также обеспечивать поддержку конституционного строя;

- добросовестно исполнять должностные обязанности;
- соблюдать и защищать права и законные интересы граждан;
- исполнять приказы, распоряжения и указания, вышестоящих руководителей, отданные в пределах их должностных полномочий, за исключением тех, которые противоречат закону;
- своевременно рассматривать обращения граждан и общественных объединений, а также предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и принимать по ним решения в порядке, который установлен федеральными законами и законами субъектов РФ;
- соблюдать правила внутреннего трудового распорядка и должностные инструкции, а также порядок работы со служебной информацией;
- поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных обязанностей;
- хранить государственную и иную охраняемую законом тайну, а также не разглашать ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан.

Государственная служба также предусматривает и соблюдение ряда ограничений.

В числе прочего государственный служащий не вправе:

- кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности заниматься другой оплачиваемой деятельностью;

- быть депутатом законодательного (представительного) органа Российской Федерации, законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;
- лично или через доверенных лиц заниматься предпринимательской деятельностью;
- быть членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральным законом или если в порядке, установленном федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;
- запрещено ему быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на государственной службе либо который непосредственно подчинен или непосредственно подконтролен ему;
- использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое государственное имущество или служебную информацию;
- гонорары за публикации и выступления в качестве государственного служащего получать не вправе;
- от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением должностных обязанностей, в том числе и после выхода на пенсию получать нельзя;
- принимать без разрешения Президента Российской Федерации награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных и иностранных организаций;
- участвовать в забастовках;

- в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных, объединений для пропаганды отношения к ним использовать свое служебное положение не допускается.

Структуры политических партий, религиозных, общественных объединений в государственных органах образовываться не могут, за исключением профессиональных союзов; подобного рода требование обусловлено тем обстоятельством, что государственные служащие призваны профессионально реализовывать административные, а не политические функции.

Можно прийти к выводу, что в настоящее время государственный служащий обладает весьма сложным правовым статусом, содержание которого зафиксировано в федеральном законодательстве, а отдельные его особенности и нюансы обусловлены целью и задачами, стоящими перед государственной службой и связаны, например, с обеспечению действия антикоррупционных механизмов в деятельности государственного служащего.

Глава 3 Тенденция политического регулирования и деятельности государственной службы Российской Федерации

3.1 Политический потенциал государственной службы Российской Федерации в условиях административной реформы

Самым главным условием для повышения уровня развития России является сформированность профессиональной и эффективной системы власти. Решение данной проблемы для Российской Федерации является приоритетной задачей.

В 2003 году в России была задействована новая реформа (административная) [37].

Президент Владимир Путин поставил перед Правительством России задачу, согласно которой рекомендовал ввести строгое ограничение по вмешательству в экономическую деятельность и ограничить регулирование этой сферы, упорядочить и свести к минимуму функции госорганов.

Поэтому все функции министерств и ведомств были пересмотрены полностью. Оказалось, что многие действия данных органов являлись ненужными и дублировали друг друга. Таких функций было примерно 30%.

Что касается Правительства страны, то там также произошли глобальные изменения. Разберем вкратце дореформенный период. Тогда одни и те же организации могли управлять всем государственным имуществом, они же осуществляли разного рода виды деятельности, занимались усовершенствованием экономических сфер работы, самостоятельно принимали разного рода решения, осуществляли надзорную и контролирующую деятельность за организациями. Тогда как позднее, чтобы исключить повторения в осуществлении контроля, были созданы такие органы, которые были ответственны за конкретную работу и

упор был теперь на качество предоставляемых услуг, на интересы граждан. За результат выполненной работы стали строго спрашивать.

Осуществление любого направления работы обеспечивалось большими финансами и профессиональными кадрами. На данном этапе закончился процесс, который разграничил всю рабочую систему между органами власти как федеральными, так и региональными. Каждый вид работ теперь выполняли определенные люди. Они же отвечали за данную работу и отчитывались за ее выполнение. Количество госучреждений было сокращено, что позволило сэкономить огромные суммы в бюджете государства, которые тратились на их содержание.

В 2005 году была одобрена Правительством и принята «Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011-2013 годы» [39]. По Указу Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» разработаны и указаны основные положения в усовершенствовании всего аппарата госуправления. В данном отношении можно упомянуть также Указ Президента РФ от 12 декабря 2005 г. № 1437 «О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)» на 2006 - 2007 годы» [46], Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы» [45] и многие другие аналогичные подзаконные акты.

Для того чтобы получить какую-либо справку простые люди проходили десятки инстанций, т.е. данные инстанции занимались волокитой и, как это часто бывало, еще и были коррумпированы [2].

Нужно было срочно менять данную ситуацию и по этой причине был принят Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»

[50] и Концепция снижения административных барьеров и повышения качества государственных услуг на 2011—2013 годы .

Проводимые отчеты показали, что в настоящее время большинство населения, которое обращаются в разные органы власти для получения разного уровня услуг, способно получать эти услуги без волокиты, без промедления в сжатые сроки, т.е. произошла существенная оптимизация в получении любого вида госуслуг.

На сегодняшний день пересмотрен весь регламент, пересмотрен и изменен реестр госуслуг. Если ранее для того, чтобы получить любую государственную услугу, необходимо было потратить огромное количество времени, отстояв в большой очереди, т.к. в то время еще не действовал принцип «одного окна», то теперь данная проблема устранена. Многие документы и справки, разного рода выписки можно получить через электронный портал «Госуслуг» и через другие сферы. Кроме того, появилась новая служба по документообороту «Мои документы», где также можно получить любой документ в сжатые сроки. Данная структура осуществляет межведомственное взаимодействие, что исключает бегание по кабинетам разных инстанций любого гражданина, все можно получить в одном месте.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» поставлена задача по достижению ниже перечисленных показателей.

Граждане РФ должны быть удовлетворены уровнем предоставленных разного рода услуг и степень удовлетворенности должна быть не меньше 90%.

Граждане РФ должны все без исключения иметь доступ к получению любой госуслуги по принципу «одного окна» по месту пребывания, по месту регистрации и в крупных центрах предоставления государственных и

должна быть возможность обеспечить не меньше 90% подобного рода услуг.

Граждане РФ должны все без исключения иметь доступ к получению любой госуслуге в электронной форме и таких граждан должно быть не менее 70%.

Владельцы бизнес-компаний и разного рода акционеры имеют право обратиться за помощью или для получения одной муниципальной или государственной услуги, связанной с потребностями большого и малого бизнеса, в органы госвласти или местного самоуправления, но не более двух раз.

Предприниматель, обратившийся в органы госвласти или муниципального самоуправления за помощью, ждет ответа от организации в течение 15 минут.

Для того чтобы выявить пробелы в работе самых проблемных сфер, в которых могут предоставляться некачественные государственные и муниципальные услуги и в вопросе оказания помощи в этом направлении систематически проводится мониторинг. Анализ данного мониторинга, его итоги носят открытый характер. Вся информация можно отследить через СМИ, на правительственных сайтах или сайтах данных учреждений, т.е. это является главным направлением работы «Открытого правительства».

Еще в 2014 году Правительством РФ разработана и принята «Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти» (от 30.01.2014 г. № 93-р) [40].

По новой Концепции госорганы обязаны пользоваться открытостью народа, которые должны прослеживаться и являться понятными и ясными и иметь цели, задачи и пути реализации всех поставленных задач.

Можно прийти к выводу, что в последние годы произошло значительное совершенствование в области оказания населения услуг государственными и муниципальными служащими, а подобного рода удовлетворенность общества свидетельствует об общей эффективности

механизмов функционирования института государственной службы в Российской Федерации.

3.2 Политические проблемы эффективности государственной службы Российской Федерации

В динамичном развитии РФ решающими факторами являются государственные службы и их способность обеспечивать эффективную деятельность органов государственной власти. Аппарат госвласти состоит из государственных служащих, а госслужба, как социальной институт, серьезно влияет на развитие социальных структур, на формирование правил, норм и систем социальной ценности.

Развитие госслужбы России требует решения нескольких проблем, направленных на повышение доверия населения к аппарату госвласти и ее деятельности. Это связано с тем, что общественное мнение – один из важнейших принципов российской демократии, а также реализации гражданских волеизъявлений, поскольку выступает связующим элементом между властью, народом и обществом, гражданским обществом и государством.

Для повышения уровня доверия граждан используются такие методы:

- повышение компетентности госслужащих;
- повышение квалификации госслужащих;
- соблюдение ограничений, установленных законом;
- нравственно воспитать служащих государственного служащего;
- поощрять государственных служащих повышением качества профессиональной службы.

Качество государственной службы в стране зависит от эффективности выполнения сотрудниками своих служебных полномочий в сфере государственной службы. В последние десять лет этот вопрос продолжает оставаться актуальным. Непосредственно в настоящее время, на

эффективность работы государственного гражданского служащего влияет множество факторов.

В первую очередь, на подобного рода эффективность влияет отсутствие единой кадровой стратегии всей государственной системы управления. Особенно это заметно на уровне субъектов Российской Федерации, так как на уровне регионов не наблюдается положительный результат от использования новых нормативно-правовых документов, что в последствие приводит к неспособности использования современных научных методов и усовершенствованных решений различных проблем на всевозможных этапах госуправления.

В связи с тем, что на государственных служащих Российской Федерации наложены большие ограничения, это влечет за собой снижение эффективности их деятельности.

В 79-м Федеральном законе: «О государственной гражданской службе РФ» устанавливается порядок приёма на службу и ограничения граждан, решивших занять пост гражданской или государственной службы. Эти ограничения связаны с передачей служащему сведений, в том числе и о своих близких родственниках, связанных с утратой либо приобретением гражданства, а также передача заведомо недостоверных сведений, поддельных документов.

Запреты на государственной службе также относятся к имущественным правам госслужащего и его близким родственникам, а также к осуществлению коммерческой деятельности, приобретению определенных ценностей, получению небольших презентов в качестве благодарности или вознаграждения за свою работу. Эти ограничения для государственного служащего были приняты законом, но не были разработаны адекватные механизмы стимулирования и мотивации для того, чтобы обеспечить добросовестную и эффективную работу государственного служащего. Системы социальных гарантий госслужащих Российской Федерации не существует. Размер заработной платы госслужащего, занимающего пост в

гражданской сфере управления, не соответствует уровню ответственности. На настоящий момент имеются проблемы в подготовке и повышении квалификации государственных служащих.

А еще важное отрицательное значение имеет отсутствие профессиональной ориентации для данной категории сотрудников, отсутствие качественного обеспечения техническими средствами, а также свободы выбора продвижения по службе, все эти факторы влияют на выполнение государственным служащим своих служебных обязанностей не в лучшую сторону.

В процессе разработки федеральных и региональных программ по обеспечению занятости населения, рассмотрению вопросов занятости госслужащих не уделено должного внимания. Формирование оплаты труда госслужащего происходит лишь за счет бюджетных средств, что не позволяет создать качественную систему стимулирования сотрудника.

Другой обнаруженный здесь минус – отсутствие единого управления оценкой результатов деятельности госслужащих.

Предлагается решение этого вопроса следующим образом:

- разработать систему социальных и экономических нормативных актов для всей сферы государственной службы;
- разделение кадрового состава по направлению сферы деятельности с выделением специфики работы;
- разработка стимулов для повышения уровня эффективности деятельности госслужащего муниципального образования.

При этом материальное стимулирование данной категории работников не должно ограничиваться пределами верхнего предела, а должно зависеть от уровня удовлетворенности потребностей в целом общества, определенной социальной группы и всех людей в отдельных сферах продуктов и услуг, предоставляемых подведомственными им сферами хозяйствования.

Для оценки профессиональной деятельности необходима разработка комплексной системы, которая является одним из ключевых направлений

подготовки кадров в государственных органах и органах местного самоуправления.

Для того, чтобы стимулировать гражданских служащих, особенно в том случае, когда определяются размеры ежемесячной премии за добросовестное исполнение своих служебных обязанностей, важно учитывать результаты комплексной оценки деятельности государственного служащего, в том числе назначать материальное вознаграждение за выполнение задач повышенной сложности..

Результат оценки должен учитываться согласно должностным обязанностям и рабочей нагрузке гражданских служащих. Классификацию оценки деятельности осуществляют за определенный период.

Предлагается ввести повышение уровня квалификации для государственного служащего не реже чем один раз в 3 года, это повлечет повышение качества предоставления услуг и стимулирования конкуренции в области государственной службы.

Сравнение вариантов организации службы показывает, что в США для назначения низших должностей государственных служащих не существует каких-либо определенных требований, но существуют принцип назначения «за определенные заслуги». При поступлении на госслужбу США предоставляются льготы для определенных категорий: бывшие военные, ветераны войны, представители национальных меньшинств [58].

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что повышения эффективности государственной гражданской службы должно включать ряд следующих мер:

- создание мотивационных механизмов, повышающих заинтересованность гражданского служащего в результатах своей службы;
- создание системы комплексного оценивания профессиональной деятельности, разработка нормативов социально-экономического характера простых и понятных для каждого слоя населения;

- повышение уровня развития и совершенствования государственной службы обуславливается целостностью кадрового состава системы госуправления, что особо четко прослеживается в областях Федерации, обратная ситуация не позволяет добиться положительных результатов от использования на практике современных нормативно-правовых актов, локальных актов, разработанных методик и способов решения многих типовых задач на всех уровнях прохождения госслужбы.
- препятствием для повышения эффективности деятельности государственной и муниципальной службы служит значительное число запретов и ограничений для госслужащих.

В статье 16 Федерального закона от 27.07.2004 г «О государственной службе гражданской РФ» установлено одиннадцать ограничений, распространяемых на граждан, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу, включая их родственников, утрату и приобретение ими гражданства, предоставления заведомо подложных документов.

Кроме того, предусмотрены девятнадцать запретов для гражданского служащего, в частности, значительная часть которых также связана с правом служащего или членов семьи. К таким запретам относятся: запрет на деятельность в сфере предпринимательства, приобретение определенных ценностей, получения подарков, вознаграждения за его деятельность.

В соответствии с вышеизложенным необходимо прийти к выводу, что нужно четко продумать и формулировать формы стимулирования для государственных служащих, а также закрепить данные нормы в законе. В настоящее время основное внимание в нашем государстве уделяется такому методу обеспечения дисциплины на государственной службе, как применение дисциплинарных взысканий, дисциплинарные поощрения привлекают меньше внимания как ученых, так и законодателя. Считаем, что подобного рода односторонний подход к обеспечению дисциплины не

является полностью эффективным, а служащие должны качественно выполнять свои должностные обязанности не только из-за страха перед наказанием, но и с надеждой на поощрения в случае качественно выполненного задания.

3.3 Правовые и функциональные возможности расширения политического участия государственных служащих в процессе государственного управления

В процессе управления государством, возникают противоречия, которые нуждаются в разрешении и согласовании. Данные противоречия возникают в связи с различными интересами заинтересованных групп людей в той или иной области.

Данный конфликт требует политического урегулирования на практике, в целях интересов различных групп населения, чтобы обеспечить непосредственно нормальный быт людей. Регулятором данных противоречий выступает представительство интересов в государственном управлении.

Виды столкновения интересов между государством и обществом следует разделить по масштабности:

- общественные;
- региональные;
- национальные;
- государственные интересы;
- индивидуальные;
- корпоративные;
- профессиональные

В процессе управления государством данная классификация имеет огромное значение, но действительности говорить об эффективности системы на данный момент преждевременно. В настоящее время в Российской Федерации имеет место нестабильность в политических,

экономических, правовых и иных сферах, в результате чего следует сделать вывод, что данная система не эффективна.

Еще великий Д.И. Менделеев говорил: «Правильное общество тем отличается от ложно устроенного, что достижение собственных выгод не может быть иным, как сообразным с общими выгодами» [25].

Основными органами воздействия на государство в настоящее время являются органы государственной власти Российской Федерации. Эти виды службы занимаются разработкой и принятием сложных решений в управленческой сфере.

Субъектами представительств регулируются отношения между обществом и государством, что в итоге приводит к тому, что государство начинает брать во внимание интересы социума, и госвласть выступает в качестве контролирующей службы перед народом законным методом.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, наше государство является демократическим. Конституция РФ гласит, что гражданин РФ является субъектом государственного управления и имеет свои интересы на государственном уровне, которые он вправе отстаивать на политико-правовой арене. Демократическое общество предусматривает, что гражданин может отстаивать свои интересы в любом юридическом виде непосредственно и представительной демократии. Граждане Российской Федерации. Осуществляя управление страной не просто руководствуются определенными идеями, а, прежде всего, отстаивают свои личные интересы.

В госуправлении субъектами выступают либо человек, либо определенная группа граждан, в виде политико-властной элиты, которая представляет определенный круг интересов различных организаций и групп людей.

Общественное положение таких субъектов, их взгляды и отведенные роли взаимосвязаны преимущественно с их занимаемым статусом в сфере политики и возможностью влиять на ту или иную позицию в органах государственной власти.

В государственном управлении реализация определенных интересов зачастую зависит от тех категорий, которые:

- принимают решения в какой-либо сфере;
- напрямую влияют на принятие решений;
- выполняют их.

Общество согласует вопросы повестки злободневных проблем через представителей.

Существует две функции, которые выполняет представительство в процессе государственного управления:

- выступает посредником между обществом и государством в выражении их конкретных интересов;
- корректирует государственные решения на этапе подготовке и непосредственно на этапе их воплощения.

В государственном управлении, система представительств состоит из двух взаимосвязанных подсистем, которые являются относительно самостоятельными.

Одной из подсистем представительств является личное участие самих граждан, их законных представителей непосредственно в самих органах государственной власти. Вторая подсистема представляется в виде разветвленных связей между определенными группами и государством по интересам деятельности, представляя из себя некое функциональное представительство.

По своему функционалу оба этих представительства реализуются в различных вариантах:

- в первом случае реализуется действие самого индивида в политической жизни общества,
- во втором случае, действие происходит в виде специально созданных для реализации определенной цели групп

Вышеуказанные представительства между собой взаимосвязаны, так как не могут функционировать отдельно, в совокупности и сообща решают проблемы государства и общественности

Гражданин вместе с представляющим его предприятием, выражая госвласти свои интересы, пользуется разными способами выражения своих требований, включая в себя даже политическую борьбу, преследуя цель принятия конкретного политического решения.

Фактически в сфере госуправления выявляется множество недочетов, которые проявляются в недоработке выявления и несогласования общественного интереса. Для того чтобы определить потребности граждан, государство занимается анализом интересов и госаппарата, и самого социума.

Способы представления интересов:

- законодательный,
- партийный,
- региональный,
- корпоративный,
- лоббистский.

Потребности системы политики реализуются посредством двух методов обеспечения интересов общества и потребности граждан:

- в виде политических партий;
- в виде субъектов социально экономической деятельности.

Теоретически представительства интересов подразделяется на два вида:

- деятельность политических партий в избирательной компании, в виде воздействия на электорат;
- прямая деятельность организационных групп

Все представительства, как правило, носят общественный характер и нацелены на принятие общественно значимых решений, которые зачастую находят выражение в виде нормативно-правовых актов. В широком смысле,

парламентское представительство строится на законодательной и представительской власти, с целью влияния на законотворческий процесс.

Другими словами, парламентаризм является совокупностью представителей и законодателей в рамках масштаба всей Российской Федерации.

Представительская функция в государстве рассматривается в форме института, как осуществление воли народа. Способ общественного выражения состоит из национального, государственного и общественного интересов.

Ведущим способом выражения парламентаризма выступает соблюдение прав и законов. Защита интересов в Парламенте РФ является одним из наиболее значимых аспектов для социума всей нашей страны, где их представителями выступают депутаты, не являющиеся профессионалами во всех областях общественной жизни. Для реализации своих задач им требуются специальные квалифицированные служащие, которыми выступают представители Парламентского аппарата в виде государственных служащих парламента РФ.

Лоббизм переводится с английского языка как lobby [53] – кулуары, основной его сутью является принятие государственного решения в условиях реализации политической системы общества, а в целом, законодательно-представительской власти. Лоббисты добиваются своей цели, используя своих представителей, которые проникают в партийно-политическую сферу и поддерживают оттуда заинтересованные группы.

Группы лоббистов, обладающие большими финансовыми возможностями и связями, способны оказывать огромное влияние на политическую деятельность фракции и в особенности на парламентские комитеты. Основной причиной вышесказанного является место комитетов в законотворчестве. Во многих зарубежных странах государственное управление осуществляется парламентом, который не является основной формой государственного управления и только обладает функциями

корректирующими законы и проекты, которые принимает и устанавливает правительство.

В РФ все происходит иначе. Большая часть законов разрабатывается законодательной властью (на то она и законодательная, что бы предлагать законы Правительству для корректировки и дальнейшего принятия). Малая доля законов предлагается исполнителями. Это приблизительно 1/5 доля от общего числа.

Почему так происходит. Все дело в том, что лоббисты, занимающие большую часть членов Гос. Думы в России предлагают и принимают такие законопроекты, которые соответствуют и поддерживают интересы малых сообществ и малых групп. Единственным местом, где данная категория лиц может законно, и публично отстаивают необходимые интересы, является Парламент Российской Федерации.

В Российской Государственной Думе происходит деление на фракции или по-другому, объединения депутатов. Именно они занимаются разработкой, внесением в законопроекты вопросов связанных с интересами различных корпораций, законопроектами в сельском хозяйстве на военном производстве и во всей промышленности в целом.

Несмотря на то, что все структуры госуправления кажутся разрозненными им приходится проявлять общую инициативу и взаимодействовать, так как каждый из них является специализированным именно в своей области и без содействия друг с другом не было бы четкого направления в деятельности и принятые законы могли быть односторонними и поддерживали интересы только отдельной категории граждан.

Каждый из выше перечисленных органов должен иметь представление о функциях и методах работы своего оппонента и его подразделений.

Каждый государственный орган разного уровня вносит в законопроект свои конкретные предложения. Эти проекты - необходимая часть госуправления.

Для принятия и дальнейшего продвижения законов лоббисты и депутаты встречаются на заседаниях. Далее, совместно проходит прочтение всех предложений, вносятся изменения и поправки, а при достижении общего согласия закон принимается голосованием. Все законопроекты должны осуществлять интересы простого человека – гражданина РФ. Кроме того, каждый принимаемый закон должен предварительно пройти исследования и экспертизу на необходимость для конкретной категории граждан.

Все стороны, принимающие закон должны защитить данное предложение приводя выводы и четкие аргументы в его пользу. Для распространения и ознакомления с законом простых граждан с новыми законами используется способ распространения через прессу, телевидение и Интернет - сервисы.

За данный процесс распространения информации отвечает определенная категория людей. Таким образом, через открытость информации осуществляется контакт с избирателями и растет рейтинг партий, через их деятельность. Каждый партийный работник имеет выборную должность. Свою деятельность они осуществляют через существующие конструктивные и деструктивные кампании.

Деятельность лоббистов, не имеет четких границ и не ограничена законами, не закреплена и ничем не регламентирована.

В Российском обществе деятельность лоббистов обществом воспринимается очень негативно. Данное отношение строится на менталитете жителей Российской Федерации, так как народ привык думать, что любая инициатива и целеустремленность в отстаивании какого либо вопроса строится, непосредственно, на чьей либо выгоде, вопреки интересам основного общества. В связи с этим, необходимо брать во внимание особенности национальной культуры народа Российской Федерации, социальные, исторические, культурные, этнические и религиозные традиции.

Наблюдая за тем, как проходят течения политических процессов в Российском государстве, можно сделать вывод, что деятельность заинтересованных политических групп в системе представительства и политической системы остается на высоком уровне. В ближнем и дальнем зарубежье данные направления в области политики с высоким уровнем развития научно-технического процесса, торговыми связями, высоким уровнем демократии сравнительно повышаются.

В современном мире на Западе во власти существуют представительства с разграниченными функциями, каждое из которых занимается определенной сферой деятельности. Пронаблюдать это можно на примере парламентских органов, поскольку на настоящий момент большую роль играют формальные структуры: комитеты, консультации, советы парламентских органов, которые состоят из различных групп и институтов определенной заинтересованности, а так же независимых экспертов. В условиях развития политической и правовой системы Российской Федерации деятельность лоббистов является одной из ключевых, но не находит понимания в обществе Российской Федерации.

В процессе политического решения механизм взаимодействия между обществом и властью на настоящий момент не является открытым для всего населения. Принимаются решения большинством голосов, а эти голоса принадлежат политическим партиям, в которых как раз и есть большинство членов. Зачастую простые граждане просто не могут свои проблемы довести до вышестоящего начальства. Кроме того, коррупция, беспорядки в передаче информации гражданам, сфера влияния на общество все это монополизировано и является большим минусом.

На данном этапе не принят такой закон в Российской Федерации, который служит для нормализации сферы деятельности у партий и госслужащих, слабая отчетность в области законодательства и нравственными и этическими аспектами приводят к важнейшей причине такого состояния дел политической сферы.

Понижение криминогенной обстановки у представителей власти и различных групп другого уровня приведет к улучшению положения в стране, к законному восприятию лоббизма государством, а также открытости, гласности при введении новых, значимых идей, касающихся института государственной службы в России.

Внедрение лоббизма должно приниматься законом.

Законодательно нужно разграничить два направления лоббистской деятельности:

- введение таких положений, которые защищают и отражают все сферы деятельности многих общественных групп;
- введение таких условий, согласно которым происходило взаимодействие между депутатами и госслужащими.

Объектом лоббирования выступают политические деятели государства, представители депутатов и государственных служащих. Они принимают решения и делают выбор о наиболее подходящих решениях и вариантах, которые поступают от лоббистов. В случае принятия закона о лоббизме произойдет соединение частных интересов с публичными.

В этой области каких-либо глобальных изменений может и не происходить, потому что это напрямую будет зависеть от профессиональной деятельности лоббистской организации, от их культуры.

Отсюда вытекает то, что представитель просто покинет данную организацию, а именно от него зависели или могли значимые решения, т.к. именно он являлся их стимулятором и двигателем в народ. Но, его место заняли другие люди и, они не стали внедрять данные направления в жизнь или просто не догадались об их существовании, что в будущем повлияло на интересы граждан страны.

В России чиновничество лавирует, перемещается из парламента в органы исполнительной власти, и в обратном порядке, возникает огромное количество личных знакомств и связей, которые напрямую влияют на политические процессы. В связи с этим, происходят моменты, когда

общество вообще не знает, что приняты какие-то важные решения по конкретному вопросу, так как данное решение не освещалось.

Работа парламента строится на основе системы выборов, которая существует в нашем государстве, осуществляя при этом представительную функцию, от которой зависит парламентское представительство.

Структурирование отношений во власти является выборной сферой среди политических партий.

Парламент формируется согласно территориальным округам и по партийным спискам из общественных организаций, которые продвигают интересы граждан и общества и имеют депутатский корпус. Между гражданином и парламентом связь обеспечивается при помощи функционального представительства интересов, независимо от форм его институтов. В масштабе всего государства, функциональное представительство отстаивает интересы общества, если бы не существовало подобного рода представительства, то данные интересы так бы и остались не выраженными.

В связи с вышеизложенным, необходимо сделать вывод, что политическое представительство узаконенное Конституцией России, обладает своими функциями, которые осуществляются заинтересованными организациями, способными внедрять управленческие решения на государственном уровне.

Данная система позволяет реализовать функционал всех социальных институтов, поддерживающих и продвигающих интересы общества в различных проявлениях, в виде отношений общества и государства и властно- управленческих отношений.

Системой реализации интересов представительства в управлении государством принято считать «Теорию рационального выбора» выработанную ученым Дж. Бьюкэненом. В основе данной теории изучения лежит идея, которая заключается в том, что лица, на которых возложена функция принятия социально-значимых функций, выполняют осуществление данной функции в направлении, иногда не полезном для отдельных граждан.

Многие чиновники, сказано в теории, используют свои полномочия и свое положение в своих интересах.

Для соблюдения критериев демократического строя, были сформированы основные параметры, в результате реализации которых личные приоритеты превратились в общественные. При этом следует иметь в виду, что общество не является единым, и состоит из различных групп, у которых имеются свои интересы, и зачастую именно из за этого возникает конфликт, так как нет для всех идеального общего решения.

На вершине аппарата управления постоянно возникают конфликты у лидеров, так как каждый из них отстаивает свою позицию, и позицию своей заинтересованной группы, с другой стороны, лидеры также должны поддерживать отношения с государственными органами, что и является итогом управленческой деятельности.

До сих пор остаются актуальными проблемы политических выборов в государственном управлении. Государству необходимо предоставить актуальные ответы на вопросы общества, при этом, в своих решениях, касательно управленческих вопросов, государству необходимо помнить, что номинально, власть в демократическом государстве принадлежит народу, а в авторитарном государстве – монарху либо диктатору.

Выбор же всегда остается за руководителем, независимо от его статуса (Президент, Парламент, глава какой-либо администрации).

Проблемы выбора позиции существуют и в других государствах, например в США аналогичная с нашим государством ситуация [55].

«Каждой группе соответствует интерес, каждому интересу – группа» - девиз плюралистической теории демократии. В обществе всегда имеются слои населения, которые постоянно нуждаются в защите, но в тоже время не обладают значимыми ресурсами для отстаивания интересов.

К таким категориям относятся:

- лица имеющие инвалидность;
- страдающие заболеваниями;

- лица пожилого возраста;
- несовершеннолетние граждане.

Политическое представительство - это один из основных приоритетов направления: «человек - общество - государство – человек». Эта стратегия позволяет стимулировать государство до момента нахождения баланса между частями данной системы, включая интересы граждан. Согласно вышесказанному нужно учитывать частные интересы через функциональное представительство.

В Российской Федерации существует «механизм учета частных интересов», суть которого заключается в том, что необходимо учитывать интересы и государственной сферы и негосударственной (предпринимательской сфере) при ее реализации.

Существуют закрытые элитные группы (олигархия) интересы которых также представляются в правительстве. Данный факт разъединяет властные отношения в стране и выборы законодательной власти. Учитывая это, возникает противостояние между бюрократией и группами со своими интересами.

Потребности интересов общества (людей) выражаются в их личных потребностях. Частные бизнесмены зачастую, ищут различные пути решения своих интересов в государственных структурах. А интересы мелких бизнесменов на государственном уровне фактически не учитываются.

Предприниматели, которые имеют желание увеличить свою прибыль на рынке, принимают участие в правительственных программах на основе конкуренции, что способствует достижению более высоких доходов и стабильности.

Необходимо сказать, что сотрудничество с государственными органами крайне выгодно для бизнесменов с точки зрения решения иных вопросов.

Некоторое время назад, в Правительстве наконец-таки был поставлен вопрос о защите малого и среднего бизнеса, а также было внесено

предложение по снижению процента по займам в сфере предпринимательской деятельности.

Использование Правительства в интересах малого бизнеса, в теории общественного выбора получил название «политическая рента». Чем больше доход у частной компании, тем больше она нуждается в представлении ее интересов на государственном уровне, которые будут отражать ее интересы и выгоду.

При перемещении из предпринимательства в сферу деятельности политики, как правило, интересы не меняются в пользу общества, а преобладает мотивы личной выгоды, так, как говорят некоторые деятели, что люди не меняются, так как мышление уже развито в направлении ведущего стимула в сфере получения материальных ценностей.

По сравнению с Российской федерацией в США деятельность лоббистов закреплена на законодательном уровне. Существуют целые структуры, которые на законодательном уровне отстаивают определенную позицию [54].

Можно прийти к выводу, что люди, которые когда-либо занимали руководящие посты в органах власти, действуют с учетом своей собственной выгоды. В своей деятельности чиновниками реализуются интересы, путем принятия решений, с учетом направлений своей заинтересованности, нацеленной на получение прибыли. Это обуславливает необходимость противодействовать коррупции на государственной службе; данное направление еще не очень хорошо развито в Российской Федерации, в том числе, оно характеризуется пробелами в нормативном материале. Государству необходимо продолжать правотворческую работу в данном направлении совершенствования института государственной службы в Российской Федерации.

Заключение

Механизм должной реализации теории и практики государственной службы в современном российском государстве имеет огромное значение.

Сложный переходный этап в своем развитии претерпевают на сегодняшний момент общество и государство в целом. Пережитки советского механизма государственного управления и власти ликвидированы, но в настоящее время создан только каркас либерально-демократического механизма. Поэтому, система службы и система управления государством долгое время будет изменяться и проходить через ряд всевозможных реформ. На примере данной работы отчетливо прослеживается тот факт, что современный механизм службы в государстве с одной стороны очень эффективен, но с другой стороны он является достаточно органичным. Для того чтобы государственная служба воспроизвела модель крепкой отечественной системы и стала идеальной, имела четкие рамки и заработала в полную силу требуется еще много времени. Российская модель будет строиться на анализе ошибок прошлых лет, анализе образцов западных стран и наработках собственного современного модернизированного общества, сформированного в современном же российском государстве.

Государственная служба должна учитывать специфику и менталитет российского общества и отличается от службы в иных государствах мира собственным уникальным опытом.

Государственная служба регулируется административными нормами, которые в современном понимании данного института в нашем государстве начали формироваться около двух десятилетий назад.

Нормативные основы института службы в государстве охватывает все ее структурные организации и определяют правовой статус государственных служащих.

Управлением госслужбой в Российской Федерации занимаются разного рода юридические службы, которые строго придерживаются основополагающего в данном отношении законодательства РФ, в том числе федеральных актов различного характера и законов.

Современные системы, которые входят в структуру управления государственной службой, имеют множество недоработок. Возникла необходимость уделять больше внимания и времени разработке современных законопроектов, совершенствовать отечественное служебное законодательство в целом.

Так появляется большое число подзаконных нормативно-правовых актов, целью которых является контроль госслужбы, однако во многом подобного рода регулирование находится в состоянии разработки. Поэтому на данный момент нельзя утверждать, что в Российской Федерации есть четко сформированная, принятая на законодательном уровне правовая база института госслужбы. Это будет возможным утверждать в том момент, когда все подзаконные нормативно-правовые акты, необходимые для качественного выполнения профессиональной деятельности госслужбы, будут переведены в статус федерального закона – их положения будут одобрены и приняты депутатами Государственной Думы.

В конечном итоге, для существования государства важное и определяющее значение имеет госслужба в Российской Федерации, что положительно сказывается на ее формате и уровне, различные показатели которых были в последние годы значительно улучшены и продолжают расти, что влечет за собой в числе прочего и общее увеличение числа граждан, состоящих на государственных постах.

Показатели успешной деятельности государственной службы начинают приобретать положительное значение, когда прослеживается четкое постоянство рабочих отношений, растет уровень профессиональной подготовки кадров, которые напрямую зависят от уровня оплаты труда, категории, присвоения различных званий, наличия различных поощрений в

виде социальных льгот за долгую службу в государственных органах, осуществление продвижения по карьерной лестнице.

Многие люди, работающие в институте государственной службе, стараются продвигаться по служебной лестнице, и это напрямую зависит от многих факторов:

- квалификации;
- добросовестности;
- личных качеств;
- идейной зрелости.

Желание сделать карьеру в современном мире нормально и это необходимо учитывать при развитии института государственной службы. Любой человек может реализовать себя, но для этого необходимо лучше осуществлять свою деятельность, повышать собственную квалификацию, выполнять свою работу качественно и во благо общества. Общество прямо заинтересовано в том, чтобы государственные служащие осуществляли свою профессиональную деятельность более качественно.

Вследствие вышесказанного, необходимо заинтересовать и простимулировать деятельность работающих в этой сфере граждан.

Чтобы общество процветало и развивалось служащим необходимо повышать знания, копить опыт, проявлять себя, ответственно выполнять свои обязанности. Важным моментом в развитии современного государства служит воспитание нового кадрового потенциала. Именно на этом строится самая длительная и одна из трудных реформ. Это и передовые направления в работе, и профессионализм, и введение этических нормативов, и инновации в содержании службы, и новый взгляд на свои обязанности. Но, все это не происходит одновременно, нуждается в длительном совершенствовании. Борьба традиционных форм управления с современными будет происходить продолжительное время. И, только тогда, когда новое победит старое деятельность госслужбы станет эффективной в нашем современном государстве.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Административное право Российской Федерации / Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров / ред. Л.Л. Попова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2011. 447 с.
2. Андреева В.Н., Комарова Л.В. Уголовная ответственность за коррупцию: сравнительно-правовой и философско-правовой анализ // Юридическая наука в механизме противодействия коррупции. Материалы региональной научной конференции Сборник научных статей / Под ред. П.В. Каленского, А.Н. Куца, В.В. Сорокожердьева. - Краснодар: ИП Почупец В.Н., 2014. – С.70-76.
3. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. М.: РАГС, 2012. 624 с.
4. Барабашев А.Г. Реформа государственной службы Российской Федерации в сравнительной перспективе / А.Г. Барабашев, Дж. Страуссман // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2005. № 3. С. 24–31.
5. Барабашев А.Г. Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000– 2010). М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. 64 с.
6. Барциц И.Н. О концептуальных направлениях развития системы государственной службы Российской Федерации // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 43–44.
7. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление – М. : Изд-во Юрайт, 2017. - 494 с
8. Волкова В.В. Государственная служба / В.В. Волкова, А.А. Сапфинова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 207 с.
9. Государственная гражданская служба / ред. В.Г. Игнатова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИКЦ «Март»; Ростов н/Д: Издательский центр «Март», 2012. 528 с.

10. Государственное и муниципальное управление / В. В. Крупенков [и др.]. – М.: АНО Евразийский открытый ин-т, 2012. – 335 с.;
11. Граждан В. Д. Государственная гражданская служба. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2011. 620 с.
12. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994г. №51 –ФЗ // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. - №32. – ст.3301; 2017. - №14. – Ст.1998
13. Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 30 июля 1992 г., № 30, ст. 1792
14. Игнатов В.Г. Государственная и муниципальная служба России: история и современность. 5-е изд., перераб. и доп. Ростов н/Д.: Издательский центр «МарТ»; Феникс, 2010. 400 с.
15. Комахин Б.Н. Развитие государственно-служебной деятельности на основе политики модернизации: административно-правовой аспект: монография. – М.: РЕГЕНС, 2014. – 439 с.
16. Конституция Российской Федерации. Гимн Российской Федерации. Герб Российской Федерации. М.: Изд-во «Омега-Л», 2021. 64 с.
17. Концепция реформирования системы государственной службы РФ (утв. Президентом РФ от 15 августа 2001 г.) [Электронный ресурс] // Режим доступа: «КонсультантПлюс»
18. Кочетков А. В. Государственная и муниципальная служба. – М. : Юрайт, 2014 – С. 144.
19. Лазорин К. Б. Соотношение принципов централизации и децентрализации при построении системы государственного управления в России в XVIII – XIX вв. // История государства и права. – 2014. – № 1. – С. 21–26.

20. Ларькина А.П. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих / А.П. Ларькина, Л.Н. Свешникова // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 3. С. 235–236.
21. Лойт Х.Х. Реформирование Петром I кадрового состава и структуры государственной гражданской службы России // История государства и права. – 2013. – № 10. – С. 14–15.
22. Малько А.В. Теория государства и права в схемах, определениях и комментариях. – М.: Проспект, 2010. - 183 с.
23. Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. — М. : Юристъ, 2014. — 330 с.
24. Мельников В. П. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность : Учеб. пособие / В. П. Мельников, В. С. Нечипоренко ; В.П. Мельников, В.С. Нечипоренко; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. – Москва : Изд-во РАГС, 2003. – 506 с.
25. Менделеев Д.И. Письмо о заводах //Новь. 1885. № 10. «Новь». 1885. № 10. С. С. 230—254
26. Минасян С. П. Институт государственной гражданской службы в административном законодательстве: проблемы формирования. – М., 2013. – 186 с.
27. Мишурова И.В. Технология кадрового менеджмента: Учебно-практическое пособие / Под ред. И.В. Мишуровой – Москва-Ростов н/Дону 2014. – 125 с.
28. Морхат П. М. Государственная службы в России: опыт реформ Петра I и современность // Современное российское право: анализ основных тенденций. Сборник научных трудов. – М.: Изд-во РАГС, 2013. – С. 199–209
29. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба. — М.: Статус, 2015. — 744 с.

30. О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 августа 2004 г. № 31 ст. 3215

31. О международных договорах Российской Федерации. Федеральный закон от 15.07.1995 г. № 101-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 29 ст. 2757

32. О наследии имений. Именной указ от 23 марта 1714 г. // Законодательство Петра I. – М.: Юридическая литература, 2013. – С. 698 – 702.

33. О системе государственной службы Российской Федерации. Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 июня 2003 г. № 22 ст. 2063

34. Обзор практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Письмо Минтруда России от 21.03.2016 № 18-2/10/П-1526. [Электронный ресурс] // Режим доступа: «КонсультантПлюс»

35. Оболонский А.В. Государственная служба: учебное пособие. – 3-е изд.-М.: Дело, 2014. – 420 с.

36. Оценка и профессиональное развитие государственных служащих: монография /под общ. ред. А.И. Турчинова. – М.: Изд-во РАГС, 2015. 256 с.

37. Петров М.П. Реформа государственного управления и административная реформа: теоретические вопросы содержания и соотношения понятий // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 5 (81). С. 122 - 125.

38. Разъяснения Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 6 июля 2016 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: «КонсультантПлюс»

39. Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021 - р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 26. Ст. 3826.
40. Распоряжение Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р О Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 февраля 2014 г. № 5 ст. 247.
41. Синякин И.Н. Комплексное исследование правовой политики // Российское правосудие. 2012. № 4. С. 107–108.
42. Указ Президента Российской Федерации от 22.12.1993 г. №2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. - №52. – ст.5073.
43. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» [Электронный ресурс] // Режим доступа: «КонсультантПлюс»
44. Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» // Собрание законодательства Российской Федерации от 16 марта 2009 г. № 11 ст. 1277
45. Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы» [Электронный ресурс] // Режим доступа: «КонсультантПлюс»
46. Указ Президента РФ от 12 декабря 2005 г. № 1437 «О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)» на 2006

- 2007 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации от 19 декабря 2005 г. № 51 ст. 5514

47. Указ Президента РФ от 19.11.2002 г. №1336 «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 – 2005 годы) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – №47. – Ст. 4664.

48. Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 января 2006 г. № 1 ст. 118

49. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г., N 8, ст. 366

50. Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [Электронный ресурс] // Режим доступа: «КонсультантПлюс»

51. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 марта 1998 г. № 13 ст. 1475

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

53. Яшин А.С. Лоббизм в законодательном процессе Российской Федерации // Гуманитарные научные исследования. – 2018. – № 1(77). – С. 189-192

54. Holsinger, Ralph L. Media Law [Текст] / R. L. Holsinger. – 2nd ed. – New York; St. Louis; San Francisco: McGraw-Hill, Inc., 1991. – 670 p.

55. Janda, Kenneth. The Challenge of Democracy: government in America / K. Janda, J. M. Berry, J. Goldman. – 2nd ed. – Boston; Dallas; Geneva, Illinois: Houghton Mifflin Company, 1989. – 738 p.

56. Janda, Kenneth. Towards the explication of the concept of leadership in terms of the concept of power / K. Janda. – 3rd ed. – Boston; Toronto; Dallas: Houghton Mifflin Company, 1992. – 759 p.

57. Lowi, Theodore J. American Government [Текст]: freedom and Power / Th. J. Lowi, B. Ginsberg. – 3rd ed. – New York; London: W. W. Norton & Company, 1994. – 779 p.

58. United States Code [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text>