

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

Л.А. Кальянов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный  
руководитель

канд. юрид. наук Н.А. Блохина

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

Тольятти 2024



## Введение

Актуальность темы исследования определяется необходимостью реализации на практике системного подхода в обеспечении единообразного, взаимосвязанного и эффективного взаимодействия всех видов и многочисленных структур государственной службы Российской Федерации. В последние годы широкое развитие получило законодательство о видах государственной службы, которое ориентировано на формирование стимулов к добросовестному и активному исполнению должностных обязанностей, введение определенных запретов и ограничений, определение соразмерного и достойного вознаграждения за эффективную служебную деятельность. Между тем в правоприменительной деятельности недостает системного подхода в распространении положительных практик мотивации госслужащих и механизмов их ротации, что негативно сказывается на профилактике коррупционных деяний в государственном аппарате.

Среди вопросов правового регулирования видов государственной службы сохраняется проблема установления соотношения применяемых норм административного и трудового законодательства в процессе исполнения профессиональной служебной деятельности. Отнесение соответствующих общественных отношений к предмету административного или трудового права имеет огромное значение для построения стройной правовой института, разграничения применяемых способов правового регулирования, с учетом специфичного этой отрасли понятийного аппарата, и в итоге - для формирования адекватной правоприменительной практики. Данная проблема требует решения, прежде всего на теоретическом уровне.

Фактически степень решения указанной проблемы существенно выше в системе гражданской службы, нежели в структурах, которые относятся к государственной правоохранительной службе и государственной военной службе. Что касается правового положения (статуса) государственных

гражданских служащих, который закреплён в законодательстве, необходимо научно осмыслить, а также в дальнейшем совершенствовать.

Современная государственная служба должна развиваться и следовать по пути системного и нормативного правового обеспечения. Одной из важнейших задач, относящихся, к современной теории и практике госслужбы является, совершенствование правового обеспечения государственной гражданской службы. Решение этой задачи определено политическим и социально – экономическим развитием Российской Федерации.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе правового регулирования института государственной службы Российской Федерации.

Предметом исследования выступает отечественное законодательство, регулирующее государственную службу Российской Федерации.

Целью исследования является анализ действующего законодательства, регулирующего институт государственной службы Российской Федерации и разработка предложений по её оптимизации.

Для реализации указанной цели необходимо решить следующие задачи:

- исследование понятийного аппарата, относящегося к системе государственной службы, а также этапов ее становления и формирования;
- анализ структуры и основных принципов организации государственной службы;
- обобщение опыта функционирования госслужбы Российской Федерации и выявление на этой основе проблем формирования института управления ею;
- исследование проблемы системного контроля за государственной службой;
- определение основных направлений развития института государственной службы Российской Федерации в современных условиях.

Методологическую основу исследования составили системный анализ, а также концептуальные положения современной теории государства и права, относящиеся к деятельности государственного аппарата. Наряду с всеобщим диалектическим методом применялись общенаучные (анализ, синтез, обобщение, дедукция и др.) и специальные (сравнительно – правовой, исторический, статистический и др.) методы познания.

Теоретическую основу исследования представляют научные труды таких ученых, как: Агапов А. Б., Архипова Т.Г., Румянцев М.Ф., Сенин А.С., Балкаров А.Я., Барциц И.Н., Бентам И., Берендст Э.Н., Беседин А. Н., Богданова Н.А., Буравлев Ю.М., Василенко А. И., Васильев Ф.П., Дульцев М.В., Тарабрин С.В., Дугенец Д.А. и др.

Научная новизна работы состоит в том, что в исследовании на теоретическом уровне осуществлен комплексный анализ проблем и перспектив развития института государственной службы Российской Федерации. Сформулированы выводы и предложения по оптимизации законодательства об институте государственной службы в контексте современных требований к ее эффективному функционированию.

Более конкретно научная новизна работы находит свое непосредственное отражение в следующих выносимых на защиту основных положениях:

- в процессе реформирования государственной службы институт управления ею формируется как комплексный правовой институт, призванный обеспечить эффективную реализацию полномочий органов государственной власти и их должностных лиц;
- дальнейшее совершенствование института государственной службы Российской Федерации зависит от разработки и реализации мероприятий, направленных на практическое применение новых информационных технологий в сфере государственного управления;
- представляется разумным процесс законодательного закрепления резерва управленческих кадров, относящихся к числу кадрового резерва Российской Федерации. Необходимо установление

периодичности проведения отборов в кадровый резерв, к примеру, два раза в год и сроки пребывания в кадровом резерве, например, не более трех лет;

- представляется целесообразным совершить нормативную регламентацию вопросов, которые касаются индивидуального профессионального развития кандидатов, включенных в кадровый резерв федерального уровня. Этой же процедуре должны подвергнуться институты проверок, касающиеся профессиональных знаний и профессиональной квалификации, а также наличие соответствующего порядка и условий, относящиеся к финансированию государством данных процессов.

Структура работы состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников и литературы.

## **Глава 1 Конституционно – правовые основы института государственной службы Российской Федерации**

### **Основные направления развития федерального законодательства о системе государственной службы Российской Федерации**

Новый порядок функционирования государственной службы Российской Федерации определен федеральным законом от 27.05.2003 № 58 – ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации», установившим современный характер государственной гражданской службы в органах законодательной, исполнительной и судебной власти на федеральном и региональном уровнях. Изменение сущности правового регулирования этого процесса выражено в переходе от жестких способов организационного воздействия на такого рода взаимоотношения между субъектами права к отраслевому правовому регулированию деятельности государственной администрации, основанному на административном праве и широком спектре административно – правовых средств.

Согласно закону о государственной службе в Российской Федерации, законы о видах государственной службы регулируют: перечисление должностей каждого из видов профессиональной деятельности граждан в органах власти и судах федерального и регионального статусов; положение, права и обязанности должностных лиц государственной службы согласно законодательным нормам; организацию и порядок действий специалистов при прохождении службы. Впоследствии начала создаваться законодательная база профессиональной деятельности граждан в федеральных и региональных органах законодательной, исполнительной и судебной власти. В частности, на момент разработки и утверждения федерального закона от 27.07.2004 № 79 – ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», регламентирующего государственную гражданскую службу в Российской Федерации, были актуальными Федеральный закон от 28.03.1998 № 53 – ФЗ

«О воинской обязанности и военной службе», определяющий воинскую обязанность и военную службу, а также Федеральный закон от 27.05.1998 № 76 – ФЗ «О статусе военнослужащих», устанавливающий статус военнослужащих.

Данные федеральные законодательные акты регулировали положение лиц, проходящих государственную военную службу. На основе законов, регулирующих военную, государственную и гражданскую службу, принимаются новые приказы Президента Российской Федерации, постановления Правительства нашего государства, разрабатываются и утверждаются локальные, ведомственные, правоустанавливающие акты.

В качестве другого примера можно привести федеральный закон, определяющий работу института государственной службы Российской Федерации. В нем в качестве одного из видов государственной службы называлась служба в органах защиты правопорядка. Предложение Министерства юстиции, выдвинутое в 2013 году, о создании рабочей группы в Государственной Думе для подготовки проекта нового закона о профессиональной служебной деятельности в органах, обеспечивающих безопасность, законность и правопорядок, вызвало в обществе неоднозначную реакцию. Документ рассмотрели, но не приняли. Из второй статьи Федерального закона «О системе госслужбы Российской Федерации» исключили понятие правоохранительной службы. В Федеральный закон от 13.07.2015 № 262 – ФЗ в качестве изменений в определенные нормативно-правовые акты Российской Федерации внесли уточнение видов государственной службы и признали не имеющей силы девятнадцатую часть 323 статьи, в которой определялся порядок применения таможенных пошлин, процедур и правил в Российской Федерации.

Подходы к развитию института нормативно – правовых документов государства у лиц, разрабатывающих законы как акты государственной власти, могут быть разнообразными. Это связано с финансовыми затратами на реализацию законодательных документов, тщательным планированием

формулировок, сбором и обработкой точек зрения на тот или иной вопрос, анализом и оценкой перспектив внедрения зарубежного опыта решения конкретных проблем. Финансово – экономическая составляющая играет очень важную роль в процессе совершенствования законов о госслужбе.

В настоящее время слабо разработана логика построения института специальных терминов, определяющих функционирование органов охраны правопорядка, посредством которой возможны единообразное толкование и понимание взаимосвязей и процессов в данной сфере общественной жизни . Конкретный перечень органов, реализующих правозащитную функцию государства, пока не сформирован, и это является одной из причин, по которым необходимый федеральный закон еще не принят.

Для того, чтобы определить правовую природу и суть правоохранительной службы по охране общественного порядка, следует выделить виды гражданской и военной службы, их отличительные черты и сделать тщательный анализ перспектив внедрения этих видов в практику правоохранительной деятельности [50].

Согласно Федеральному закону от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе», устанавливающему порядок государственной гражданской службы в Российской Федерации, для характеристики такого рода служебной деятельности должен существовать определенный набор критериев [43]. Вследствие того, что данная служба относится к профессиональной деятельности, у госслужащего должно быть высшее образование. Помимо ценза на уровень образования, для лиц, претендующих на вакантные должности в органах государственной и судебной власти, разработаны требования к профессиональным умениям и навыкам, выслуге лет. Вторым критерием является взаимозаменяемость первичных неделимых структурных единиц госслужбы. Третий критерий – четкое определение должностного функционала служащего и объема его полномочий. Служащие обязаны хорошо знать и грамотно реализовывать стратегию, намеченную государством.

В этой связи Ю. Н. Стариков предлагает исключить из понятия государственной гражданской службы деятельность военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации и лиц, выполняющих служебные обязанности в органах охраны правопорядка, поскольку первые обеспечивают безопасность и оборону государства, вторые осуществляют меры противодействия организованной и неорганизованной преступности, соблюдения законности и общественного порядка [34].

Изучение правового статуса, присвоенного государственной службе в контексте законодательной базы Российской Федерации, подтверждается наличием специализированной процедуры для начала и окончания службы в таких должностях, предусмотренной законодательными актами.

Ведущими документами, которые устанавливают порядок и условия государственной службы, выступают Конституция Российской Федерации, а также комплексы нормативных правил, направленных на регулирование общественных отношений в административно-территориальных образованиях высшего уровня, законы, обладающие федеральной значимостью, указы Президента России, постановления и распоряжения Правительства РФ, а также ведомственные нормативные акты в виде приказов, положений и инструкций» [9]. Среди всего многообразия законодательных актов особо выделяются Федеральные законы, детализирующие процесс прохождения службы и устанавливающие статус служащих.

В настоящее время законодательство РФ обеспечивает тщательную регламентацию военной службы, рассматривая ее как целенаправленную профессиональную деятельность в рамках созданных для этого специализированных подразделений, имеющих военизированный характер и направленных на обеспечение национальной безопасности и оборону государства.

Военная служба обладает общими признаками, характерными для государственной службы, которые закреплены в законодательстве, а также рядом уникальных особенностей, обусловленных ее целью – защитой

государственного суверенитета и территориальной целостности РФ. Для регулирования этого вида государственной деятельности применяется обширный корпус правовых актов. Особую важность среди них занимают такие документы, как Федеральный закон № 53-ФЗ от 28 марта 1998 года «О воинской обязанности и военной службе» и Федеральный закон № 76-ФЗ от 27 мая 1998 года «О статусе военнослужащих».

Административно-правовой статус военнослужащих включает в себя комплекс гарантий правовой и социальной защиты, предоставляемых государством, что охватывает не только самих лиц, находящихся на службе, но и их семьи. В качестве механизма юридической ответственности для военнослужащих функционирует система военных трибуналов.

С учетом сказанного выше можно сделать вывод об особой, приоритетной, значимости для общества государственной службы. Недаром, первый канцлер Германии Отто фон Бисмарк утверждал: государством можно эффективно управлять при наличии плохих законов и хороших чиновников. Но самые лучшие законы не предотвратят катастрофы, к которой может привести деятельность безграмотных государственных служащих. Таким образом, взаимосвязь государственной и военной службы за счет мощной централизации составляет из данных видов госслужбы полноценную систему, функционирующую максимально быстро и эффективно.

До принятия поправок в определенной области законодательства служба, осуществляющая правоохранительные функции, была формально обозначена как правоохранительная служба. Однако, даже после исключения этого термина из законодательной номенклатуры, концепции, такие как «правоохранительные органы» и «правоохранительная деятельность», продолжают оставаться актуальными. В частности, внесение изменений в законодательные акты Российской Федерации, касающиеся уточнения видов государственной службы, привело к введению определения «федеральная государственная служба, занимающаяся правоохранительной деятельностью». Хотя в академической среде и юридических текстах продолжает

использоваться понятие «институт правоохранительных органов», в действительности такой институт в настоящий момент фактически не существует. Это обусловлено рядом факторов, включая распределение правоохранительных функций между различными министерствами и ведомствами, разнообразие их задач и целей, а также отсутствие в нормативных документах унифицированного определения правоохранительных органов.

Принципиально важным видится разграничение обладающих абсолютно разными признаками и свойствами понятий «органы охраны правопорядка» и «деятельность по охране правопорядка». Некоторые органы, не имеющие правоохранительного генезиса, могут выполнять обязанности по охране правопорядка. Так, например, во время полета воздушного судна его командир обладает рядом прав и обязанностей, функцией принуждения для обеспечения безопасности пассажиров.

В соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2003 года, определяющим критерии для российских граждан, желающих посвятить себя государственной службе, данный род деятельности определяется как профессиональный, то есть требующий определённой подготовки. Правовая сторона обуславливается конституционными и законодательными предписаниями, сфокусированными на деятельности органов различного уровня, начиная от управленческих, действующих в масштабах страны, и заканчивая локальными образованиями. Для каждого из них определён порядок компетенций, выполнять которые нужно с соблюдением уставных предписаний и других обязательных актов. Такой порядок предусмотрен для должностных назначений, перераспределений и прочего внутриведомственного движения, характерного для каждого уровня власти.

Документальное и правовое обеспечение деятельности государственной службы в Российской Федерации строится на ряде ключевых принципов, которые могут быть сформулированы следующим образом.

Принцип федерализма играет критическую роль в систематизации

государственной деятельности, обеспечивая принадлежность активов государству, в том числе их материальных и коллективных аспектов. Это гарантирует, что управление, текущие операции и другие ключевые процессы находятся под исключительным контролем государственных структур, без внешнего вмешательства, как указывается в статье 71 Российской Конституции и подкрепляется федеральным законом от 27 мая 2003 года. Такая федерализация распространяется на все субъекты с государственным статусом, управление которыми возложено на высшие органы власти.

Граждане, занимающиеся государственной службой, нагружены обширным спектром обязанностей, среди которых наибольший приоритет отдается защите и поддержанию прав и свобод человека, предоставленных государством» [8].

Принцип законности является обязательным для всех госслужащих, независимо от ситуации, включая основные и сопутствующие обязанности.

Равный доступ к государственной службе гарантируется всем гражданам Российской Федерации, что предусматривает отсутствие дискриминации по признакам национальности, пола, социального происхождения и прочим характеристикам, как это отмечено в части 4 статьи 32 Конституции РФ. Таким образом, исключается любое влияние факторов, таких как участие в общественных движениях, вероисповедание и классовая принадлежность при назначении на государственную должность.

Единая правовая основа для государственной службы закреплена на законодательном уровне и требует неукоснительного соблюдения во всех государственных организациях, как федерального, так и регионального уровней» [12].

Принцип взаимосвязи между различными отраслями государственной службы предполагает единообразие в критериях отбора и предоставляет равные возможности для повышения квалификации и профессионального роста сотрудников, что в свою очередь приводит к соответствующему вознаграждению за специализированный труд.

Принцип прозрачности и открытости государственной деятельности является фундаментальным для поддержания доверия населения к управленческому аппарату и демократическому обществу в целом. Это включает в себя свободный доступ

Компетентность в государственных вопросах и высокий уровень профессионализма законодатель фактически объединяет в один принцип государственной деятельности. Первая составляющая подразумевает грамотное исполнение всех должностных обязанностей в течение государственной службы. Второй аспект заключается в получении специализированных знаний, объем которых постоянно пополняется и обновляется. К этому необходимо добавить опыт ведения государственных дел, который накапливается с годами, организаторские навыки и способность к руководству коллективом» [48, с. 32].

До принятия Федерального закона о системе госслужбы и Федерального закона о гражданской службе государственную деятельность осуществляли структуры гражданского, правоохранительного и военного значения, но это деление становилось устаревающей моделью реальной института государственной власти, имеющей гораздо большее число направлений и функций. Сложности с внедрением упрощённой классификации возникли при формировании правового обеспечения, которое так и не было внедрено для органов охраны правопорядка» [46, с. 45].

Как уже было показано, правоохранительная служба не получила собственного законодательного сопровождения вследствие отсутствия такого нормативного определения, как правоохранительная структура. Иначе говоря, законодательством не были предусмотрены характеристики, позволяющие определить орган власти, как подразделение, занимающееся исключительно охраной правопорядка. Поскольку невозможно было дать правовую интерпретацию подразделения, занимающегося охраной правопорядка, стало затруднительным в законодательном порядке дать классификацию правоохранительных функций.

По мнению специалистов, начинать правовые преобразования следует с установления критериев, позволяющих отнести структуру к органам правоохранительной власти. Однако существующий совмещающий принцип не позволит определить те границы, которые отделяют, к примеру, правоохранную деятельность от её управленческой версии. Чтобы конкретизировать именно правоохранительные функции, необходимо выделить их характерные особенности, позволяющие обособить структуру от тождественных органов, которые этими признаками не обладают.

Можно согласиться с мнением Б. В. Россинского о кардинальном отличии правового статуса государственных служащих, задействованных в правоохранительной системе, от статуса, характерного для других категорий служащих. Аналогичные подходы можно применить к МЧС или МИДу России, поскольку они подчиняются порядку званий, как это принято у военных и полиции, оспаривать правоохранительное значение которых никто не будет. Должностной ранжир вообще характерен для государственных структур, которые осуществляют различные виды правоохранительных функций [32, с. 74].

Б. В. Россинский склонен структурировать государственные органы следующим образом:

- служба, занятая гражданской и государственной деятельностью на территории субъектов, входящих в Российскую Федерацию;
- подразделения военного значения, включающие действующую армию и служащих, уволенных в запас;
- службы особого значения, куда принимают специалистов с дипломатическим и иным образованием, позволяющим занимать определённые должности.

Законодатель упустил из виду возможность обобщения критериев, позволяющих классифицировать деятельность государственных служащих как правоохранительную. Поэтому единственно правильным толкованием данного

понятия остаётся государственная служба, не внесённая в общие положения, а вопросы по её классификации остаются без ответов.

Перед тем как обсудить различные формы деятельности, ассоциируемые с понятием «разнообразные виды государственной службы», необходимо уделить внимание ключевым аспектам, являющимся бесспорными. Статья 2, пункт 3 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» определяет, что государственная служба, отличная от основных форм, представляет собой элемент федеральной государственной службы, чье правовое регулирование лежит в компетенции Российской Федерации [42].

Далее, упомянутый Федеральный закон ясно ставит государственную службу различных видов под юрисдикцию федерального законодательства, что подразумевает участие граждан России в исполнении обязанностей РФ и её федеральных органов власти.

После внесения изменений в законодательство перечень видов государственных услуг не ограничен тремя и представляет собой открытый список, что подразумевает возможность принятия специфических правовых актов для каждого отдельного вида правоохранительной деятельности.

В контексте рассмотрения специфических форм государственной службы важно выделить Федеральный закон от 19 июля 2018 года № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации» [40], который после длительной подготовки вступил в силу, став значимым шагом вперед. Значительность этого закона заключается в обеспечении связи между государственной и муниципальной службой, признавая службу в уголовно-исполнительной системе частью единой системы государственной службы.

Еще одним примером государственной службы иных видов является служба в органах внутренних дел, регулируемая Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ. «Эта служба соответствует основным принципам государственной службы РФ и обладает связями с муниципальной службой, подчеркивая ее статус в структуре государственного управления. Список

типовых должностей в органах внутренних дел и соответствующих специальных званий утверждается Президентом Российской Федерации, демонстрируя интеграцию данной службы в общенациональную систему государственного управления» [45].

Статья 1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114 – ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» закрепляет, что «служба в таможенных органах выступает как исключительный вид государственной службы граждан Российской Федерации. Госслужащие осуществляют свою профессиональную деятельность, направленную на реализацию функций, прав и обязанностей таможенных органов, которые входят в систему правоохранительных органов Российской Федерации. Стоит отметить, что этот закон не устанавливает связи службы в таможенных органах с другими видами государственной службы и муниципальной службой» [41].

Работа в органах прокуратуры и Следственного комитета Российской Федерации может быть классифицирована как «государственная служба особого типа». В соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», деятельность в структурах прокуратуры признана федеральной государственной службой, где прокуроры выступают в качестве федеральных государственных служащих, выполняющих задачи, отнесенные к федеральной государственной службе. Несмотря на то, что данный закон не формирует прямую связь с другими видами государственной службы в плане ограничений и запретов, он все же ссылается на законодательство о государственной службе [39].

Также работа в Следственном комитете РФ является федеральной государственной службой, где сотрудники замещают должности, соответствующие этой службе, учитывая особенности, установленные федеральным законодательством [44].

Важно отметить, что в Федеральном законе от 21 июля 1997 года № 118-ФЗ «О судебных приставах» деятельность приставов не определена как отдельный вид госслужбы, однако анализ их правового статуса позволяет

отнести их к категории госслужбы иного вида. Обсуждения в экспертных и научных кругах указывают на необходимость разработки новой версии закона о деятельности судебных приставов с целью установления для них специализированного правового статуса.

Другие законодательные инициативы также находятся в процессе обсуждения. Примером может служить федеральный законопроект № 102341-7 «О государственной судебной службе Российской Федерации», предложенный Верховным Судом РФ в феврале 2017 года. Этот проект предусматривает выделение судебной деятельности как независимого вида госслужбы в связи с ключевой ролью судебной власти и уникальностью ее функций, стремясь установить особый статус для государственных служащих судебной системы и обозначить условия их службы в правовом, организационном и финансовом аспектах. Тем не менее, правительственное заключение указывает на отсутствие четкого определения специфики работы в судебных органах в предложенном законопроекте.

Рассмотрение идеи выделения парламентской деятельности как отдельного вида государственной службы в начале 2000-х годов также подчеркивает уникальность работы государственных служащих Федерального Собрания, связанную с законотворческим процессом.

Особое внимание уделяется институту государственной гражданской службы. Госслужба – это общественно – правовой институт, который выступает профессиональной деятельностью граждан Российской Федерации на должностях государственной службы, являющейся оказанием государственных услуг и осуществлением государственных функций.

Это утверждение находит отклик в основах и принципах, заложенных в концепции реформы института государственной службы Российской Федерации. А. А. Гришкoveц подчеркивает, что определение гражданской службы как публично-правового института является недостаточным. Для полноценного отражения его сущности требуются существенные изменения в законодательстве, закрепляющие определенные принципы, позволяющие

рассматривать деятельность сотрудников государственного аппарата в качестве гражданской службы, отличающейся от обычной наемной работы [14, с. 108].

Государственная служба представляет собой профессиональную деятельность на занимаемых должностях в системе государственного управления, что является фундаментальным отличием от всех прочих форм трудовой, творческой и духовной деятельности. Термин «профессиональная деятельность» занимает центральное место в дискуссиях о реформировании гражданской службы и предложениях законодателя, однако на данный момент в законодательстве не существует его четкого определения.

В современной научной литературе профессиональная деятельность определяется как сознательная активность человека, направленная на трансформацию объекта труда с целью достижения специфических результатов, удовлетворяющих социальные, личностные, духовные и материальные потребности общества и индивида.

А.В. Гусев теоретик и практик государственного управления, трактует профессионализм как:

- четкую, разумную и обозначенную сферу деятельности человека;
- наличием высшего образования;
- долговременную карьеру» [15, с. 8].

Он считает, что государственность и профессионализм между собой взаимосвязаны. Связующим звеном в данном случае является профессионализм, между знаниями теоретическими и целями, которые ставит перед собой государство.

К профессионализму гражданских служащих относят следующие требования:

- наличие соответствующих знаний, компетенций, образования и опыта работы;
- наличие организаторских способностей, грамотного и эффективного (с высокой степенью результативности) решения возникающих

- управленческих задач, умения использовать при этом и традиционные и нетрадиционные методы;
- только постоянное занятие гражданской деятельностью (запрещение предпринимательства и т. п.), превращение ее в своеобразный образ жизни;
  - своевременное и полное выполнение четко изложенных функциональных обязанностей» [4, с. 71].

Гражданская служба выделяется среди прочих форм профессиональной деятельности тем, что она направлена не на обслуживание интересов отдельно взятого государственного учреждения или его руководства, а на реализацию властных полномочий в интересах общества в целом. Действительно, как указывал В. Черепанов, результаты работы гражданских служащих обладают как политико-административным, так и юридическим характером, подчеркивая их значимость в структуре государственного управления [47].

Рассматривать гражданскую службу следует как полноценную профессию, которая предполагает не только наличие специализированных знаний и навыков, но и глубокую преданность выбранной сфере деятельности. Профессия гражданского служащего определяется как основной и стабильный вид деятельности, требующий специальной подготовки и наличия определенного служебного опыта. Переход на гражданскую службу подразумевает готовность сотрудников посвятить ей активный период своей трудовой жизни, а не рассматривать её как временную ступень для дальнейшего продвижения на более выгодные позиции в частном секторе.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе» является ключевым нормативным актом, определяющим правовые, организационные и экономические основы функционирования государственной гражданской службы. Помимо этого, гражданская служба частично регулируется и общим трудовым законодательством, хотя Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливает «приоритет специализированных норм о гражданской службе

перед общими положениями трудового права, применяемыми только в случаях, не урегулированных данным законом» [42].

Важно отметить, что актуальные аспекты организации и функционирования государственной гражданской службы регламентируются не только законодательством, но и подзаконными актами федеральных исполнительных органов, определяющими особенности предоставления государственных услуг конкретными органами власти. Это подчеркивает комплексный и многоуровневый подход к управлению гражданской службой в Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации также могут принимать законы и акты в сфере государственной гражданской службы. В этой сфере очень интенсивное законодательство учредительных субъектов РФ. В конституциях и уставах большинства учредительных субъектов Российской Федерации содержатся положения о государственной службе Российской Федерации. В уставах некоторых учредительных субъектов РФ также указаны специальные разделы, предназначенные для регулирования государственной деятельности данного субъекта Российской Федерации. Особенностью регионального законодательства стала тенденция увеличения норм и положений федерального законодательства, используемых на всех этапах реформирования государственной службы» [12, с. 211].

Анализ экспертной литературы и исследований по вопросам административных реформ в Российской Федерации выявляет значительный пробел в создании единой правовой и институциональной основы для управления процессами реформирования. «В странах с устоявшейся демократической системой ключ к успеху административных преобразований заключается в наличии специализированного органа власти, который осуществляет координацию и надзор за реформами. Такой орган должен обладать четко определенными полномочиями и быть интегрированным в структуру государственного управления, не являясь частью исполнительной власти, подлежащей трансформации. Важно, чтобы данный орган имел

межведомственный статус, что будет соответствовать принципу разделения властей.

В контексте Российской Федерации, существующая бюрократическая модель управления государственной службой не способна адекватно реагировать на новые социальные, экономические и демократические вызовы. Существует острая необходимость в создании федерального органа, который бы специализировался на управлении и реформировании государственной службы, что стало бы залогом эффективности и модернизации государственного аппарата» [12].

Идея о создании такого управленческого института нашла свое отражение в российском законодательстве еще в 1995 году в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации», который впоследствии был заменен Федеральным законом от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». Последний закон предусматривает «создание органа управления государственной службой на основе принципа равного представительства от различных органов власти. Однако, данный подход не привел к формированию эффективного института управления, способного обеспечивать координацию и контроль за проведением реформ» [42].

Стало необходимым, произвести группу принципов, определяющих:

- характер взаимодействия органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также института управления государственной службой с федеральными органами государственной власти;
- местонахождение федерального государственного органа управления государственной службой в системе государственного управления Российской Федерации;
- порядок формирования этого органа, его функционирования, обеспечение его деятельности;

– модель, контактирующая с институтами гражданского общества» [7, с. 33].

Определение структуры и местоположения федерального государственного органа, ответственного за управление государственной службой в Российской Федерации, является ключевым аспектом для успешной реализации реформ в этой сфере. Законодательное закрепление взаимоотношений между этим органом и другими элементами государственной власти, включая федеральные органы и органы государственной власти субъектов Федерации, необходимо для создания эффективной и координированной системы управления государственной службой» [30, с. 116].

В данном контексте, разработка и утверждение Концепции управления государственной службой Российской Федерации, а также подготовка и обсуждение проекта Федерального закона «О системе управления государственной службой Российской Федерации» представляются как неотложные меры для решения существующих проблем.

По мнению специалистов, «федеральный орган управления государственной службой должен обладать четко определенными полномочиями и находиться в системе государственного управления таким образом, чтобы его деятельность не была ограничена исключительно Администрацией Президента Российской Федерации, хотя и поддерживается ею» [31, с. 163]. В качестве примера органа, выполняющего аналогичные функции, упоминается агентство «Роскадры».

Создание федерального органа, обладающего полномочиями по управлению государственной службой, получило поддержку в академических и практических кругах. Однако вопросы, касающиеся его подчинения и конкретной деятельности, остаются спорными. Среди предложений по подчинению выделяются Президент Российской Федерации и Председатель Правительства Российской Федерации как потенциальные руководящие фигуры для данного органа» [26, с. 20].

В рамках дискуссии предлагаются различные варианты управляющих

структур, включая Государственную квалификационную комиссию, Государственную конкурсную комиссию, Комитет по государственной службе, Федеральное агентство государственной службы. Очевидно, что государственная служба не может оставаться замкнутым институтом и должна формироваться с участием широкого круга заинтересованных сторон, включая общественные организации, научное сообщество, предпринимателей, политические партии, а также представителей субъектов Российской Федерации. Это обеспечит максимальную открытость и прозрачность процесса управления государственной службой, способствуя формированию эффективной и отвечающей современным требованиям системы» [20, с. 44].

Успешное преобразование государственной службы в большей степени зависит от кадрового обеспечения развития государственной гражданской службы. Государственные служащие обеспечивают реализацию полномочий государственных органов. Кадры являются реальными носителями власти, ее авторитета, особенно те, что стоят во главе государственных органов. В активизации реформирования государственной службы необходимо брать во внимание состояние ее кадрового состава, его количественные и качественные параметры, а также основные тенденции развития и использовать невостребованные способности государственных служащих» [5, с. 22].

Современные требования подчеркивают значимость качественного обучения и профессионального развития кадров, включая актуализацию учебных программ и активизацию образовательных процессов.

Дополнительное профессиональное образование гражданских служащих занимает ключевую роль в процессе повышения квалификации и профессионализма, способствуя успешным государственным преобразованиям. В соответствии с Федеральным законом о гражданской службе, основными направлениями формирования кадрового состава являются профессиональная подготовка, стажировки и повышение квалификации. Однако существует ряд препятствий для обеспечения систематического профессионального обучения служащих, связанных с

ограничениями в образовательных программах и недостаточным финансированием со стороны государства» [5].

Не менее важным аспектом является развитие и утверждение этических стандартов служебного поведения. Несмотря на усилия по принятию Этического кодекса и включению его положений в действующее законодательство, принципы поведения госслужащих не нашли широкой поддержки среди них самих и в обществе, что указывает на необходимость дальнейшей информационной и нормативной работы в этом направлении.

Таким образом, «для повышения эффективности государственной службы и профессионализма государственных гражданских служащих необходимо развивать единую, гибкую и целостную систему государственной службы, ориентированную на приоритеты развития Российской Федерации и интересы граждан. Это включает в себя обновление образовательных программ, повышение квалификации и развитие культуры профессионального и этического поведения среди государственных служащих» [9].

Следовательно, «то, каким образом, будет совершенствоваться институт госслужбы Российской Федерации, зависит напрямую от разработки и реализации мероприятий, которые направляются на развитие государственной службы как единой института и на практическое применение новых технологий государственного управления. Таким мероприятиям необходимо иметь единую цель и реализовываться в соответствии с концептуальными направлениями развития государственной службы, а также быть подчиненными основным стратегическим приоритетам относительно сферы развития государственного управления» [8, с. 52].

В свою очередь можно сделать вывод, что основная роль в развитии института государственной службы учредительных субъектов Российской Федерации относится к Федеральному закону от 27.05.2003 № 58 – ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». Основные вопросы, которые ранее относились к компетенции правового регулирования государственной гражданской деятельности учредительных субъектов РФ,

принадлежат Российской Федерации. Общие принципы строительства для федеральных госслужащих и госслужащих учредительных субъектов Российской Федерации должны быть одинаковые, а также основные правовые институты госслужбы. К примеру, статус госслужащих, прекращение госслужбы.

Реформирование государственной службы должно работать на повышение уровня и качества правового регулирования государственной службы, учитывая создание ее законодательных основ.

### **Сущностные характеристики института государственной службы, этапы его становления и формирования**

Понятие "институт" в контексте государственной службы Российской Федерации, используемое в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации», подразумевает сложную систему компонентов, отношений и взаимосвязей, определяющих структуру, функционирование и цели государственной службы в стране.

Этот институт формируется не только организационно-структурными аспектами, такими как уровни и виды госслужбы, включая гражданскую, военную и государственную службу иных видов, но и более глубокими правовыми и социально-кадровыми компонентами.

Правовая составляющая института государственной службы включает в себя всю совокупность нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность госслужащих, их права и обязанности, процедуры приема на службу, прохождения службы, повышения квалификации, а также условия окончания службы. Это касается как федерального законодательства, так и законодательства субъектов Российской Федерации, а также международных стандартов и практик [11].

Социально-кадровая составляющая отражает человеческий аспект института государственной службы, включая все аспекты кадровой политики:

подбор, обучение, профессиональное развитие и карьерный рост служащих. Важным элементом здесь является формирование профессионального сообщества госслужащих, способствующего не только реализации правовых норм, но и обеспечению на практике функционирования государства, его компетенций и полномочий.

Реализация задачи интеграции различных компонентов и уровней государственной службы в единый и целостный институт требует разработки и внедрения комплексных подходов к управлению государственной службой, акцентируя внимание на ее эффективности, открытости и доступности для граждан. В этом контексте ключевыми являются разработка и реализация концептуальных основ становления и развития государственной службы, учитывающих современные вызовы и требования общества к качеству государственного управления и предоставлению государственных услуг.

Особое значение приобретает вопрос о создании единого органа управления государственной службой, который бы координировал развитие ее всех компонентов, обеспечивая единство и согласованность в реализации государственной кадровой политики.

Государственность, как правовое явление, неотделимо от служения на этом поприще. Служба на благо и защиту государственных устоев была в России настоящей традицией, взявшей своё начало в древние времена. В средние века, когда монархический строй надолго стал государственным режимом, институт служения закрепил свои позиции, став фундаментом для современных отношений между государством и служащими [54].

Правоведы всегда интересовались процессами, происходящими в различные эпохальные периоды с лицами, служившими на государственной ниве, поскольку их влияние на историю и развитие страны сложно преувеличить [55]. Главная задача служащих, это обеспечение безопасности государственных структур, чтобы они могли максимально эффективно и бесперебойно осуществлять свою деятельность. Значимость службы определила особый статус занятых государственными делами чиновников,

которые всегда стояли несколько обособленно от остальной части населения

Этапы развития государственной службы одинаково интересны как с исторической, так и с правовой точки зрения, и этим направлениям посвящено большое количество научных работ, в которых часто встречаются противоречия. Одно можно сказать наверняка – процессы развития госслужбы протекали весьма неоднозначно, а в некоторых случаях, были не лишены трагизма.

Существует немало фактов, свидетельствующих о сложностях и перипетиях служения государству, но в рамках одной работы их можно лишь комплексно изучить, выделив особо значимые моменты.

Своим возникновением служба обязана государству, которому необходимо реализовываться посредством функций особого рода, куда входит управленческая миссия, как одно из ключевых направлений деятельности. Второй по важности момент, это исполнение указаний от глав государства, которыми являлись монархи, а ныне Президент страны. Следующая задача заключается в поддержании порядка, а также в осуществлении справедливого судейства, охране государственных рубежей, налогообложения, содержания армии на случай нападения извне или внутренних бунтов, развития социальных отраслей (торговля, культура, ремёсла, сельское хозяйство и так далее).

За многие столетия своего существования госслужба неоднократно реформировалась, поскольку этого требовало общество, изменявшееся под напором технологического развития и других факторов.

Если анализировать реформы по стандартизированным и общим критериям, то можно заметить, что часто они возникали спонтанно, и были нацелены устранить текущие проблемы, без шанса быть успешными в будущем [53]. Такая тенденция складывалась по причине зависимости вносимых изменений от личных предпочтений монархов, каждый из которых по – своему видел пути государственного развития.

Можно назвать парадоксом тот факт, что чем сильнее был правитель в личном отношении, тем больший резонанс вызывали его нововведения, а это служило причиной потери равновесия, необходимого для успешного управления огромной страной. Мало того, разбалансировка государственного аппарата привлекала корыстных людей и настоящих авантюристов, которые извлекали из этого немалую выгоду.

Об этом свидетельствуют некоторые дошедшие до современности документы, к примеру, Э. Н. Берендст, будучи директором Демидовского лицея, специализирующегося на юриспруденции, писал министру внутренних дел В.К. Плеве о том, что в государственном аппарате слишком много случайных людей, которые погрязли в собственных пороках и некомпетентны в государственных вопросах.

Разноплановым суждениям подверглась деятельность всех монархов, управлявших Российской империей. Не миновал этой участи Пётр I Великий, несмотря на то что его взгляды отличались прогрессивностью. Русский правитель стал инициатором реформ, которые непосредственно затронули государственную службу, и ярким тому примером стал Табель о рангах, введённый Петром 24 января 1722 года. Этот постулат позволил получать дворянство обычным людям, если их вклад в государственные дела сопровождался пользой для страны. Таким образом, можно было обрести высокое звание, априори ставившее человека на одну линейку с потомственными дворянами. Тенденция чиновничества сохранилась до наших дней.

Именно время правления Петра Великого считается первым проявлением капиталистического режима, что оказало влияние на структуру государственного аппарата, подвигнув его на ускоренное развитие.

Монархи не могли осуществлять свою деятельность без поддержки чиновничьего сословия, благодаря которому создавались государственные органы и целые структуры, чьи обязанности простирались в широчайшем диапазоне. К примеру, в первой половине XVIII века был создан Кабинет из

ближайших соратников монарха, который доверял им государственные тайны. В них был посвящён даже секретарь, хотя эта должность не являлась высокопоставленной [53].

Дела, которые курировал Кабинет, были неизвестны ни сенатскому собранию, ни другим компетентным органам. Помимо этого, был учреждён Тайный Совет, роль председателя которого исполнял действующий канцлер. Под его руководством работали заместители и тайные советники, решающие важные политические вопросы, статус которых был известен ограниченному кругу лиц. Государственный Совет был образован намного позже, в 1801 году, когда власть получила Екатерина II. Он заменил собой Собрание, существовавшее при императорском дворе. Павел I и Александр I поддерживали деятельность Негласного Комитета, который пришёл на смену Тайной Канцелярии, и это далеко не полный список учреждений, занятых государственной службой.

Из общего количества скрытых от обычного обывателя организаций были такие, которые обладали особой секретностью. В данном качестве можно рассматривать Собственную Службу императора и третье подразделение Тайной Канцелярии, которое занималось политическими расследованиями по требованию Николая I. По мнению Н. К. Шильдера, увеличение числа тайных учреждений способствовало отчуждению монархической власти от остального общества, которое не подозревало о тайных деяниях.

Не все государственные структуры были одинаково полезны. Среди них находились и такие, которые требовали содержания, но не выполняли каких-либо значимых функций, как это происходило с царской свитой, насчитывающей 400 и более человек.

Попытки централизовать государственное управление наблюдались в 1802 году, а именно 8 сентября, когда Российская империя обзавелась кабинетами министров, каждому из которых вменялось заведывание одной из отраслей, имеющих место на огромных территориях. На этапе становления министерской институции появилось 8 отраслевых управленческих

подразделений, которые пришли на смену различным департаментам, канцеляриям и коллегиям. Самая важная роль отводилась министерству внутренних дел, экономическому отделу и просветительскому министерству. Первый орган должен был печься о народном благосостоянии и безопасности. В его компетенцию входило обеспечение общественного спокойствия, здравоохранения, упорядочения промышленной сферы, за исключением добычи соли, забота о сельском хозяйстве и транспортно-почтовой области. Министр внутренних дел руководил работой губернаторов и контролировал судебные Приказы. Государственные крестьяне и иностранцы, прибывшие на постоянное место жительства, курировались финансовым министерством, чей руководитель был вторым по значимости государственным служащим.

Глава экономического министерства занимался не только финансовыми и налоговыми вопросами. Под его юрисдикцией находилось горнодобывающая отрасль, лесные хозяйства и монетные дворы, снабжавшие государство денежными знаками.

В подчинении у министерств находились сразу несколько отраслей, поэтому структуры можно наделить характеристиками многозадачности и универсальности.

Внутренняя работа министерских подразделений отличалась слаженностью, чего нельзя сказать о межведомственном взаимодействии. Историки подозревают, что причиной этого стала обычная несогласованность действий среди руководства министерств, а если верховные чины не могли договориться между собой, то не было смысла требовать единения нижестоящих руководителей и исполнителей. У каждого отраслевого отдела были собственные, обязательные к исполнению требования, а предписания иных министерств были вторичны и в расчёт не принимались. Отсюда возникали такие явления, как бюрократизм, протекционизм, корруммирование и nepотизм, тормозящие развитие государственных институтов.

Неэффективная работа министерских образований 1802 года привела к тому, что назрела необходимость их реорганизации, которая началась восьмью

годами позже и продолжалась целый год. Учёные, анализировавшие данный этап преобразований, отмечали их противоречия, мешавшие упорядочить и систематизировать государственный аппарат. Тормозом прогресса в этом отношении стало низкое качество администрирования.

Дворянское сословие пыталось разными способами уклониться от службы на государство. В этом стремлении, имеющие титулы личности, нашли поддержку в лице царя Петра III, который легко поддавался чужому влиянию. В 1762 году император подписал документ, освободивший дворян от государственного служения, чем существенно снизил уровень профессионализма и образования среди служивых людей.

Разумным, был назван Указ, инициатором которого стал Николай I, подписавший его в 1852 году. Постулат снял сословные ограничения с лиц, желавших служить на благо отечества, установив минимальный срок службы в три полных года. Данный Указ действовал непродолжительный отрезок времени.

Ещё Э.Н. Берендста очень интересовал вопрос о низком профессионализме лиц, принятых на государственную службу. Можно согласиться с мнением указанного автора, что повиновение было в приоритете, а знание и навыки отходили на второй план, что лишало деятельность возможности прогрессировать.

О бюрократии, как частом явлении, сопровождавшего государственную деятельность, писали Московские ведомости в 1866 году. В частности, известный учёный М. Н. Катков отмечал, что государственность потеряла научную основу, которую заменил повсеместный бюрократизм. Он пришёл на смену принципам законности и правосудия, планированию и административному управлению. Властей устраивало такое положение дел, ведь оно требовало минимум усилий.

Что касается правового сопровождения государственной службы, то попытки подвести её под законодательную базу имели место в 1832 году, когда был создан Устав, вобравший в себя правила и распорядки для

государственных служащих. Контролировать исполнение уставных требований должен был специальный Департамент, инициированный Николаем Первым. В его задачу входила инспекция государственных подразделений.

Советская власть относилась к государственной службе менее предвзято, что выражалось в большом количестве нормирующих актов. Постепенно, был сформирован законодательный фундамент, который состоял из разрозненных указаний, содержащихся во всевозможных положениях и постановлениях. Часть их них регулировала и обозначала функции, выполнять которые должны были отдельные категории госслужащих, а другие документы нормировали аттестационный порядок, дисциплинарные требования и меры ответственности. Упорядочить огромное количество предписаний пытались с помощью тарифных и квалификационных справочников, которые выпускались с завидной периодичностью [13, с. 4].

Последним отголоском советской эпохи стала реорганизация государственной службы в конце 80-х годов прошлого столетия, но завершить её не удалось по причине событий 90-х годов. Современный институт служения на благо государства имеет под собой конституционную основу и является межотраслевой структурой. Помимо этого, служба подчиняется административному регламенту и пересекается с той частью УК РФ, который определяет ответственность за должностные преступления. Связь госслужбы с трудовым законодательством не менее тесна, чем с АПК и Уголовным Кодексом.

Принципы, заложенные в деятельность современного государственного служения, основываются на изменённых нормативах, адаптированных к нынешним правовым реалиям. Их содержит Российская Конституция, целый ряд Законов федерального значения и подзаконные акты. Кроме них, госслужбу регламентируют региональные органы государственной власти.

В российском законодательстве ключевую роль в регламентации государственной службы играют как конституционные положения, так и

специализированные федеральные законы. Статьи Конституции Российской Федерации, включая ст. 1, 10, 12, 32, 71, 78, 83, 89 и другие, устанавливают основополагающие принципы организации государственной власти и её разделения, права и свободы граждан, в том числе в сфере участия в управлении государственными делами [21].

Федеральные законы, такие как «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ, «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ, детализируют нормативные аспекты государственной службы, включая классификацию должностей, правовое положение служащих, процедуры приема на службу, профессиональное развитие и карьерный рост [43].

Первый этап реформирования государственной службы (2003-2005 годы) был нацелен на законодательное утверждение основ организации и функционирования государственной службы, определение структуры федеральной государственной службы, а также на формирование и развитие гражданской службы как особого вида государственной службы.

Второй этап реформ (2008-2013 годы) в рамках Программы дальнейшего развития госслужбы Российской Федерации подчеркивал необходимость правильного понимания развития института государственной службы не как автоматического процесса, основанного на реализации законодательно установленных принципов и правил, а как процесса, требующего активного организационного управления и направленного на достижение единства, организованности и целостности действий в рамках государственной службы. Особое внимание уделялось мероприятиям, способствующим развитию социального и творческого потенциала государственной службы» [23, с. 74].

Эти этапы реформ подчеркивают сложность и многоаспектность процесса модернизации государственной службы в России, требующего комплексного подхода к управлению изменениями, включая правовые,

организационные и социальные аспекты, а также необходимость постоянного совершенствования законодательной базы и практик управления человеческими ресурсами в государственном секторе.

Современные регуляторы не могут не учитывать традиций, характерных для государственной службы, поскольку они имеют под собой историческую подоплёку. Ранее бытовало мнение, что государственная служба подразумевает исключительно должностные обязанности, где практически не уделялось внимания таким вопросам, как должностное замещение, компетенция, привлечение сотрудников, подчинение внутри подразделения, правила, позволяющие упразднить должность или уволить работника [52].

Если учитывать все перечисленные направления, то можно причислить к госслужащим не только чины, занятые государственным управлением, но и коллективы, работающие в учреждениях, непосредственно подчиняющихся этому аппарату. Законодатель предпринимал попытки сократить количество организаций с государственным статусом, давая специфические определения для службы в госорганах, но такие попытки не получили поддержки со стороны управленцев, поэтому современная трактовка обладает широким диапазоном, имеющим целый ряд более узких смысловых включений.

Окончательная формулировка была предложена Федеральным законом, принятым 27.05.2003 года, который регламентировал деятельность государственной службы в пределах России. Трактовка понятия определялась как профессиональная деятельность, заниматься которой могут российские резиденты, попадающие под выборные критерии. Госслужба определяла для них круг полномочий и обязанностей, принятых для государственных органов местного, регионального и федерального значения, включая возможность должностной рекогносцировки (должностное перемещение/замещение, уставные предписания, процессы внутреннего и внешнего взаимодействия, выполнение правового регламента, исполнение указаний от вышестоящих структур). Государственные служащие становились представителями Российской Федерации, и тех органов, которые имели государственный статус,

независимо от того, какой уровень они представляли. Таким образом, определялись их полномочия и перечень должностных компетенций.

Преобразования не всегда проходят гладко, но современный институт государственной службы представляет собой функциональный и эффективный комплекс, который обслуживается высокопрофессиональными специалистами. Их сегодняшняя задача заключается в чётком исполнении обязанностей, без оглядки на политическую обстановку и прочие деморализующие факторы. Именно таким образом проявляется стабильность работы государственного аппарата, который стоит на страже интересов страны и общества.

Необходимость усовершенствования государственной службы диктуется следующими причинами:

- подлежит реформированию управленческий комплекс, который призван реализовать принципы государственности;
- власть должна разделяться в соответствии со своим назначением, которое касается правосудия, законотворчества и исполнения вынесенных актов;
- необходимо проводить актуальные правовые преобразования;
- нужны корректировки хозяйственной и финансовой деятельности;
- возникла нужда в укреплении авторитета государственной власти;
- в укреплении стали нуждаться не только органы федерального, но и локального значения;
- разрозненность подразделений снижает эффективность работы муниципальных государственных образований;
- нужно адаптировать действующее законодательство и нормативную базу к современным реалиям путём внесения кардинальных изменений.

Итак, двадцать первый век ознаменовался технологическим прорывом и существенными изменениями в общественном укладе, для которых необходимо разработать иные способы государственного регулирования.

Отставание правового обеспечения от современных тенденций дезорганизует деятельность управленческих и исполнительных государственных структур, включая федеральные и подчиняющиеся им государственные подразделения. Если теряется актуальность внутри государственного аппарата, то это моментально отражается на функциях подчиняющихся органов, которые просто не могут найти решений в создавшейся правовой обстановке. Следствием этого становится растущее напряжение, и даже конфликты на внутривнутриполитической почве.

## **Глава 2 Проблемы и противоречия формирования института государственной службы**

### **Опыт реформирования института государственной службы Российской Федерации в современных условиях: итоги и проблемы дальнейшего развития**

Одна из основных целей современной России и общества является образование эффективного государства, а также устранение серьезнейших недочетов в организации и функционировании института государственных органов и их аппарата. Что бы достигнуть эту цель, в начале двухтысячных годов пришлось усовершенствовать государственную гражданскую службу. Она должна стать открытой, конкурентоспособной и авторитетной. Должна обеспечить выполнение полномочий государственных органов и их должностных лиц. Так же активно взаимодействовать с институтами гражданского общества, быть ориентированной на результат деятельности по предоставлению государственных услуг. Именно государственная гражданская служба призвана претворять в жизнь политику государства в сфере экономики, социального развития, культуры и образования.

Условия после кризиса не дали возможности потерять свою актуальность государственной гражданской службе. На госслужащих возлагаются серьезные задачи. Это можно объяснить важностью сохранения социальной стабильности в обществе, а также, обеспечением и защитой законных прав и интересов граждан. Именно от профессионализма государственных служащих, их антикоррупционной стабильности, своевременного и эффективного решения задач государственного управления, оказания качественных государственных услуг в условиях перехода к глобальной цифровизации социальной жизни зависит нормальное функционирование рыночной экономики.

Анализ нормативно-правовых актов и их практического применения в сфере государственной гражданской службы подтверждает значительный интерес к реформированию и развитию данного института на всех уровнях государственного управления Российской Федерации. Принятие ключевых федеральных законов, таких как «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации», способствовало формированию основ профессионального управления в рамках гражданской службы, выделив ее как отдельный вид государственной службы. Это обеспечило создание федеральной гражданской службы, а также института гражданской службы в субъектах РФ, что способствует повышению эффективности и профессионализма в государственном управлении.

В контексте совершенствования правового регулирования государственной гражданской службы акцентируется важность глубокого научного анализа действующего законодательства, изучения основных направлений ее реформирования и развития, а также формирования теоретических основ ее правового регулирования. Необходимость такого подхода обусловлена стремлением к обеспечению высокого качества государственного управления, адаптации к современным требованиям и вызовам, а также укреплению правовой основы для защиты прав и интересов граждан.

Государственная гражданская служба рассматривается как инструмент реализации гласности в действиях государства, через профессиональную служебную деятельность служащих, направленную на оказание государственных услуг, исполнение полномочий государственных органов и должностных лиц» [9]. Этот аспект подчеркивает важность прозрачности, доступности и ответственности в работе государственной гражданской службы перед обществом, что становится ключевым фактором в повышении доверия к государственным институтам и эффективности государственного управления в целом.

Таким образом, развитие и совершенствование государственной гражданской службы является комплексной задачей, требующей скоординированных усилий на федеральном и региональном уровнях, активного взаимодействия с научным сообществом, а также постоянного анализа и адаптации правового регулирования к меняющимся условиям и потребностям общества.

Содержащийся в научной литературе обобщенный многочисленный анализ практики правового регулирования государственной гражданской службы Российской Федерации выделяет следующую основную проблематику:

- отсутствуют важные элементы противоречий, относящиеся к пониманию государственной гражданской службы, а именно административно – правовой подход, как один из видов служебной трудовой деятельности с особыми категориями относящимся к наемным работникам (трудоправовой подход);
- отсутствуют научные обоснования испытанной методики, применяемой нормами законодательства Российской Федерации о государственной службе;
- отсутствие прямого законодательного регулирования разных видов государственной деятельности, противоречия в законодательстве. Отсутствие общей, точнее сказать рамочной законодательной регулировки;
- реформа госслужбы не была взаимной и связанной с бюджетной, административной, судебной и военной реформами, реформой местного самоуправления в Российской Федерации и другими возможными изменениями в части государственного управления;
- целостная институт гражданской службы отсутствует. Гражданская деятельность осуществляется как деятельность в конкретном государственном органе на федеральном уровне и на уровне субъекта Российской Федерации;

- отсутствует надлежащая регламентация деятельности государственных органов и государственных служащих. Данный факт влечет за собой коррупционную составляющую, совершение коррупционных действий, а также излишней бюрократизации, которая связывает отношения государственных органов с их структурными подразделениями и служащих государственного аппарата с гражданами и институтами гражданского общества;
- неразвитость механизма взаимоотношений между государственной гражданской службой и муниципальной;
- недостаток прозрачности госслужбы, который тоже способствует бюрократизму и проявлениям коррупционной составляющей;
- сложная и плохо разработанная, неэффективная модель механизма предупреждения и борьба с коррупцией, а также правовых и организационных мер контроля за деятельностью государственных органов со стороны гражданского общества;
- недостаток координации практической деятельности структурных подразделений государственных органов, выполняющие функции, которые связаны с реализацией законодательства о госслужбе;
- применяемые кадровыми службами некоторых регионов мало модернизированных технологий, которые не соответствуют современному течению жизни;
- непроработанная методика проведения конкурсов на занятие вакантных должностей гражданской службы, квалификационных экзаменов и аттестации государственных служащих;
- до последнего времени не задавалась цель, для привлечения на госслужбу молодого перспективного персонала;
- отсутствует систематическая характеризующая составляющая при проведении экспериментов, которая касается разработки должностных регламентов, применении новых кадровых технологий на государственной службе;

- недостаточно широкое распространение современных методов планирования и регламентации труда госслужащих;
- не в достаточной мере происходит реализация предусмотренных законодательством механизмов стимулирования госслужащих к выполнению задач государственной службы на высоком, качественном, профессиональном уровне, что влияет на снижение мотивации;
- качество профессионального обучения государственных служащих в недостаточной степени отвечает современным потребностям развития государственной службы;
- неопределенность статуса госслужащих при оказании определенных видов государственных услуг;
- несоответствие социального положения госслужащего по отношению к характеру ответственности, ограничений и запретов, которые возлагаются на него;
- отсутствуют унификации основных гарантий госслужащих разных уровней и видов государственной службы, а в ряде случаев декларативный характер этих гарантий.

Проблематика, связанная с государственной гражданской службой в Российской Федерации, указывает на сложности в её организации и функционировании, что, в свою очередь, сказывается на эффективности исполнения государственных функций. Недостаточная гибкость и адаптивность к динамично изменяющимся условиям развития гражданского общества и рыночной экономики требуют от государственной службы внедрения новых методик и подходов к организации работы, что поднимает вопрос о совершенствовании института управления государственной службой.

Проблемы и недостатки института управления государственной службой следующие.

Понимание развития института государственной службы: Одна из основных проблем – это недостаточно глубокое теоретическое осмысление

понятия «развитие института государственной службы». Развитие этого института должно рассматриваться как процесс, направленный на улучшение всех его составляющих, что предполагает не только законодательные изменения, но и обновление подходов к управлению кадрами, повышение их профессионализма и мотивации.

Комплексный подход к характеристике государственной службы: Государственная служба рассматривается как устойчивое социальное образование с множеством связей и отношений, что требует комплексного подхода к её реформированию. Это предполагает не только правовое регулирование, но и учет социально-кадровых аспектов, включая профессиональное развитие служащих, их взаимодействие с органами власти, а также развитие внутренней культуры и этики службы» [7].

Изменение, обновление и обогащение составляющих госслужбы: Развитие государственной службы предполагает не просто изменения в законодательстве, но и фундаментальное обновление всех аспектов её функционирования, включая правовую базу и социально-кадровую политику. Особое внимание следует уделить формированию профессиональных и этических стандартов службы, улучшению условий труда, обеспечению возможностей для карьерного роста и повышения квалификации.

В разработке Программы развития государственной службы очень важно определение не только стратегии развития, но также и определённых конкретных задач и приоритетов. Для того, чтобы цель и задачи были определяющим содержательным фактором развития этой института, привлекающим и организующим служащих на высокопрофессиональную эффективную служебную деятельность, целенаправленную систему действий.

В последнее время значительная активизация произошла в развитии гражданской службы (в нормативно-правовом отношении, деятельностном плане, кадровом обеспечении и др. аспектах). В последние годы темп формирования гражданской службы в разных ветвях власти (законодательной,

исполнительной и судебной), на федеральном и региональном уровнях не является одинаковым» [16, с. 28].

Еще один актуальный и значимый вопрос управления госслужбой это – разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов в сфере правового регулирования государственно – служебных отношений. Принятие нормативных правовых актов в сфере государственной службы как на федеральном, так и на региональном уровнях в соответствии с конституционными принципами разграничения компетенции должно обеспечивать единство института федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации, а также соответствующий им принцип единства института госслужбы, который закреплен федеральным законом» [9, с. 34].

Становление и развитие единой института государственной службы Российской Федерации зависит от реформирования военной и правоохранительной службы. Обеспечение взаимосвязи гражданской службы и государственной службы Российской Федерации иных видов, а также государственной и муниципальной служб – одна из значимых задач развития государственной службы» [19, с. 45].

Основную роль в обогащении взаимоотношений и сотрудничества государственных и муниципальных органов играет координация их практических действий (через определение единых целей, планирование совместной деятельности, финансовой помощи муниципалитетам в организации их практической работы). Свою роль в организации взаимодействия всех видов государственной службы РФ призвана сыграть ныне складывающаяся институт управления госслужбы с федеральным органом, который стоит во главе этой института. Здесь идёт речь о деятельности в рамках единой и неделимой института государственной власти» [24, с. 60].

По мнению ряда ведущих специалистов, «основным условием эффективного функционирования государственной службы в федеративном

государстве считается создание внутренней структуры, которая обеспечивает ее унификацию и управляемость. Государственная служба, постоянно находящаяся под контролем регулирующих и стимулирующих воздействий со стороны государства на основе продуманной стратегии управления. Современная история России послесоветского периода, наперекор часто встречающимся мнениям о потребностях в максимальных ограничениях влияния государства, говорит о том, что важнейшим критерием устойчивого и динамичного развития общества России остается государственное управление как организующее и регулирующее воздействие со стороны государства» [27, с. 28].

Ввиду того, что государственные служащие способствуют реализации полномочий государственных органов, можно сказать о том, что успех реформирования государственной службы в значительной степени зависит от кадрового обеспечения данного процесса. Кадры, особенно стоящие во главе государственных органов, являются реальными носителями власти, ее авторитета. В активизации реформирования государственной службы необходимо учитывать также количественные и качественные параметры кадрового состава, основные тенденции его развития, наконец, мало востребованные способности государственных служащих» [29, с. 133].

Преодоление выявленных проблем требует системного подхода к реформированию государственной гражданской службы, что включает в себя разработку и реализацию комплексных программ развития, направленных на повышение качества и эффективности работы государственных органов. Ключевым аспектом является активизация научных исследований в области государственного управления, что позволит создать теоретическую основу для внедрения инноваций.

Подводя итог, необходимо отметить, что проблемы, которые были расписаны выше, обуславливаются прежде всего целому ряду характеристик, которые на данный момент присущи государственному аппарату и видятся достаточно негативными:

- недостаточная гибкость со стороны общества, экономики и социума;
- низкая эффективность государственного аппарата;
- иммунитет к современным формам и методам планирования;
- низкий уровень стимулирования государственной деятельности, отсутствие мотивации к изменениям.

## **2.2 Проблемы функционирования государственной службы Российской Федерации в условиях отсутствия института управления государственной службы**

Стоит отметить, что на данный момент Российская Федерация находится на пути качественной реформации и развития института государственных органов власти. Такая ситуация обуславливается прежде всего принятой на общероссийском голосовании 1 июля 2020 года Конституции Российской Федерации.

Именно рассматриваемое изменение сделало насущным вопрос, который касается непосредственно обновлению деятельности государственных органов, как на общегосударственном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Таким образом, на данном этапе своего развития, государственная служба находится на пути повышения эффективности работы государственного аппарата, а также адаптация последнего к современным экономическим и социальным реалиям. Можно прийти к однозначному выводу о том, что совершенствование политических экономических и социальных изменений, требует комплексного исследования развития госслужбы. Такие исследования должны происходить, основываясь на научных достижениях, а также с использованием всех существующих методологических инструментов и новейших информационных технологий.

Именно уровень эффективности функционирования государственного аппарата, определяет эффективность развития общества в целом, включая как

его социальную, так и экономическую составляющую. Эффективность функционирования государственной службы становится приоритетным направлением, которое включает в себя ряд общественно важных задач, среди которых стоит выделить создание целостной института госслужбы, которая будет учитывать, как национальные и культурные, так и исторические особенности Российской государственности. С другой стороны, при реализации различного рода программ по развитию государственного аппарата Российской Федерации, стоит также обращать внимание и на мировые тенденции, которые складываются на текущий момент.

Если рассматривать ключевые слабости, которые присущи Российской государственной системе, то здесь стоит отметить определенную слабость, которая присуща реформам, имевшим место на территории Российской Федерации. Данная слабость касается того факта, что реформы, которые имеют место в государственной системе Российской Федерации слишком слабое внимание оказывали системе управления именно государственным аппаратом, а также гражданской государственной службы.

Стоит также определить наиболее негативные тенденции, которые имеют место в рассматриваемой области:

- отсутствие фактически полномочий по управлению госслужбой у федеральных органов;
- отсутствие эффективной института управления реформирования;
- отсутствие централизованной института, деятельность которой направлена исключительно на контроль работы государственного аппарата;
- недооценка со стороны законодателя, важности;
- отсутствие института эффективной модернизации государственного аппарата и приведения такового к современным социальным и экономическим реалиям [28, с. 5].

Рассмотренные проблемы в основном вытекают из недостаточного уровня разработанности нормативной базы, которая отвечает за формирование

института государственных органов, а значит государственного аппарата в целом.

Здесь также немаловажное значение играет неготовность существующего государственного аппарата к качественному реформированию на уровне института. Данная ситуация по большей части обусловлена использованием устаревших методов государственного управления и трансформации государственной института.

Стоит также отметить, что на все рассмотренные проблемы и негативные тенденции обращалось внимание еще в 2002 году, в рамках первой государственной целевой программы, которая была направлена на реформы госслужбы в 2003-2005 гг. [1, с. 11].

Необходимо более подробно рассмотреть проблемы и негативные тенденции, которые рассматривались в рамках программы и содержатся в указе Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336 [37]. В соответствии с рассматриваемым документом, речь шла о следующих проблемах:

- низкий уровень разработки механизма взаимосвязи между различными государственными структурами;
- несоответствие между правовой и социальной составляющей статуса, и положения государственного служащего;
- присутствие целого ряда несоответствий, которые находятся внутри законодательства Российской Федерации, направленного на государственную службу;
- низкий уровень использования современных технологий, в особенности информационных, при работе государственных структур;
- сниженный уровень эффективности кадровой политики внутри государственных структур;

- принцип единства государственных структур не соблюдается в должной мере, наличие большого количества пробелов в сфере коммуникации между государственными ведомствами;
- преобладание консервативных настроений, внутри института коммуникации государственных структур;
- отсутствие института подготовки профессиональных кадров, которые смогут эффективно функционировать в рамках государственной института управления;
- институт профилактики коррупционной деятельности во многих государственных органах функционирует номинально и работает неэффективно [10];
- отсутствие института надлежащих регламентов относительно как внутриведомственного, так и межведомственного взаимодействия между государственными ведомствами;
- закрытость информационного характера, из – за которого страдают многие государственные ведомства, что негативно сказывается на их работоспособности;
- проблемы, непосредственно связанные с иерархией внутри государственных органов, которые заключаются в том, что карьерный рост сотрудника по большей части обусловлен отношением к нему начальника, чем профессиональными и личностными качествами;
- высокая текучесть кадров на руководящих постах, что связано с изменчивостью организационной структуры рассматриваемых органов, а также неоправданным фактам увольнения определенных сотрудников с занимаемых постов;
- неудовлетворительный уровень ведения документов, а также низкое качество их содержания;
- отсутствие культуры идей и морали в коллективе государственных служащих, что приводит к низкому уровню мотивации в коллективе внутри многих государственных органов [6, с. 22].

Те опыты, которые проводились в разрезе попыток реформирования государственных структур за счет федеральных программ показали, что существует множественное количество препятствий на пути к такому реформированию. Также отмечалась острая необходимость к повышению качества постановки целей, а также задач, которые связаны с реформированием государственного аппарата.

Стоит также упомянуть, что в тексте рассматриваемого Указа Президента Российской Федерации, содержатся тезисы по поводу сильного несоответствия существующей института государственного управления, современным социальным, экономическим и общественным реалиям.

Здесь стоит расшифровать такие несоответствия более подробно:

- качество оказания определенных государственных услуг достаточно слабо завязаны на оценку профессиональной деятельности конкретных государственных служащих;
- использование устаревших технологий поиска и найма государственных служащих, что сильно негативно влияет на общее качество кадров;
- современные методы регламентации деятельности государственных служащих практически не используются. Методы планирования деятельности государственных служащих также не соответствуют современным реалиям. Информационные технологии, которые позволяют повысить эффективность планирования деятельности государственных служащих на практике не используются;
- даже те методы управления работой государственных служащих, которые регламентируются со стороны действующего законодательства используются неэффективно;
- отсутствует эффективная институт профессиональной подготовки государственных служащих, что сильно влияет на качество работы государственного аппарата [34, с. 155].

В рамках президентского указа также рассмотрены и ключевые причины рассматриваемых проблем. В данном случае речь идет о:

- на данный момент эффективная методика по реформированию государственного аппарата Российской Федерации отсутствует;
- проводимые эксперименты по формированию регламентов для государственных служащих фактически отсутствуют. Те эксперименты, которые проводятся, проводятся абсолютно бессистемно;
- устаревшие методики проведения конкурсов замещающие должности в рамках государственного аппарата;
- недостаточный уровень синхронизации между реформами, связанными с системой государственного аппарата и иными видами реформ, такими, как:
  - реформой местного самоуправления в Российской Федерации;
  - военной реформой Российской Федерации;
  - судебной реформой в Российской Федерации;
  - административной реформой в Российской Федерации;
  - бюджетной реформой в Российской Федерации [50].
- чрезмерная информационная закрытость многих государственных ведомств, что приводит к чрезмерной бюрократизации, а также развитию коррупции.

Здесь также стоит уделить внимание законодательству, которое касается государственной службы на территории Российской Федерации. Так, рассматривая исследуемый сегмент законодательной института, можно убедиться в том, что еще с 1995 года, с того момента, как был принят Федеральный Закон от 31.07.1995 №119 – ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», Российская Федерация обладает определенным регламентом реформирования и регламентации государственной службы. Однако стоит упомянуть, что рассматриваемый регламент устарел за прошедшее время и требует модернизации.

Стоит отметить, что с самого начала своего существования рассматриваемая институт не была эффективной и не приносила значимых результатов в процессе ее использования.

Необходимо также упомянуть тот факт, что рассматриваемый законодательный акт изначально не содержал в себе дефиниции формулировки «институт государственного управления». Таким образом, было невозможным провести структуризацию элементов рассматриваемой института, для ее дальнейшего развития и модернизации. Именно данный факт, стал причиной низкого уровня эффективности, как работы самого государственного аппарата, так и работы кадровой института, которая в нем используется.

Стоит также отметить, тот временной промежуток, в рамках которого впервые законодатель упомянул такой термин, как «институт государственного управления». Рассматриваемый термин впервые прозвучал в рамках Концепции реформирования института госслужбы Российской Федерации. Данная концепция была утверждена Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г.

Речь идет о главе 13 Концепции, которая так и называлась: «Институт управления государственной службой». Именно в рамках рассматриваемой Концепции определялись задачи, цели и функции института государственного управления, а также общие положения, которые касались рассматриваемой института. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58 – ФЗ окончательно утвердил понятие «институт государственного управления», определил правовые основы, уровни, цели и задачи института управления государственной службой современной России (ст.16), т.е. самые общие положения» [17. с.45].

Если говорить о создании эффективной института государственного управления Российской Федерации, то тут стоит обратить внимание на тот факт, что формирование такой института должно происходить одновременно как на общегосударственном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Федерации. Такая институт, должна делать упор на такие сферы государственного управления, как:

- формирование кадрового резерва;
- координация деятельности государственных органов в процессе поступления на госслужбу;
- прекращения и прохождения государственной службы;
- контроль за соблюдением в государственных органах федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации;
- подготовка, переподготовка и повышение квалификации, а также стажировка госслужащих;
- использование кадрового резерва для замещения должностей государственной службы» [3, с .48].

Необходимо отметить, что Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79 – ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [43], исследует рассматриваемые вопросы более детально. Так, если рассмотреть в ч. 5 ст. 19 исследуемого нормативного акта, что для урегулирования определенного служебного поведения со стороны государственных служащих, необходимо собрание специальной комиссии, которая устанавливает определенный регламент такого поведения, или дает оценку фактам нерегламентированного поведения со стороны государственного служащего.

Также, стоит придать рассмотрению часть восьмую статьи 22, а также часть 10 статьи 48, которые предусматривают, что при рассмотрении кандидатур на конкурсную комиссию, либо проведения аттестации сотрудников, должен присутствовать сотрудник соответствующего отдела государственного органа. Также рассматриваемый законодательный акт регламентирует порядок зачисления гражданина в федеральный кадровый резерв. В соответствии с рассматриваемым порядком для причисления гражданина к реестру Федерального кадрового резерва необходимо наличие правового акта, федерального уровня, который подтверждает факт такого

зачисления в реестр. Рассматриваемая норма содержится в части 5 статьи 64 закона.

Таким образом, рассматриваемый нормативный документ закладывает определенные основы управления системой государственной службы, однако все еще имеет целый ряд недостатков, которые необходимо устранить в сжатый срок.

Можно прийти к выводу о том, что сейчас достаточно остро стоит необходимость создания современной института государственного управления. Для формирования такой института управления, необходимо выполнение следующих условий:

- формирование нормативной базы, которая будет развита с юридической точки зрения и соответствовать современной юридической культуре;
- формирование фундамента организационного характера, который должен лечь основу современной института управления госслужбой;
- формирование современной института управления государственными служащими со стороны руководящих кадров;
- внедрение в государственный аппарат функциональной института управления государственными служащими [48, с. 522].

Современный институту государственного управления стоит строить, основываясь на принципах структуризации как ресурсов, так и результатов, которые должны достигаться посредством использования таких ресурсов. Также стоит развивать аппарат формализованных оценок деятельности государственных служащих на всех уровнях, для развития культуры эффективной оценки результатов деятельности не только государственного аппарата в целом, но и отдельных его структур, а также сотрудников.

Такая институт оценки эффективности, позволит ставить перед государственными служащими более конкретные цели, что в свою очередь позволит уделять более усиленное внимание выполнению таких целей, а также ставить точные сроки выполнения поставленных целей.

Таким образом, вполне рационально выглядит применение методов программно-целевого характера при организации работы государственных служащих на всех уровнях управления.

Стоит также отметить, что методы программно-целевого характера широко используются в государственных институтах по всему миру, и предполагают эффективное решение достаточно широкого спектра задач, которые ставятся перед государственным аппаратом.

Здесь также имеет смысл рассмотрения целей и задач, которые ставились перед государственными программами по реформированию института государственного управления в прошлые периоды времени.

Для этого рассмотрению подлежали более ранние нормативные документы, связанные с реформированием института государственного управления. Так, Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (20.03.2005 гг.)», утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. №1336 [37] и продленная на период 2006 – 2007 гг. Указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 2005 г. №1437 связывалась непосредственно с формированием нормативной базы для регулирования государственной службы [36]. Рассматриваемый документ был направлен на решение таких задач как:

- создание нормативно – правовой базы, направленной на регулирование государственной службы;
- апробация нормативно – правовой базы, направленной на регулирование госслужбы;
- дальнейшего витка развития нормативно – правовой базы, который был бы направлен на регулирование госслужбы;
- формирование целостности института госслужбы;
- совершенствование всех механизмов и технологий, связанных с кадровой работой государственной службы.

Стоит также отметить, что решения, которые непосредственно направлялись на реализацию рассматриваемых задач, разрабатывались как на институте государственной службы в целом, так и на отдельные виды госслужбы.

Также, в разрезе рассматриваемого вопроса, стоит рассмотреть Федеральную программу «Реформирование и развитие института государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)». Рассматриваемая программа, предполагала комплекс мероприятий, которые направлены непосредственно на решение следующего перечня задач:

- формирование целостной и завершенной института государственной службы;
- формирование кадров высокого уровня профессионализма по всем видам государственной службы;
- развитие инновационной экономики;
- развитие гражданского общества.

Также стоит отметить, что в рамках рассматриваемой программы устанавливались ключевые направления развития института государственной службы, которые включали в себя:

- увеличение уровня эффективности функционирования государственной службы, а также повышение уровня профессионализма среди государственных служащих;
- формирование должного уровня целостности касательно института управления государственной службой и госслужбой как таковой;
- применение современных методов кадровой работы по отношению к кадровой системе государственной службы.

Таким образом, среди глобальных целей, которые ставились к новой системе, стоит выделить следующие:

- приведение существующей института государственной службы к требованиям демократического общества;

- обеспечение соответствия института государственной службы к нуждам рыночной экономики;
- создание политической института, которая соответствует современному обществу;
- обеспечение должного развития гражданского общества на уровне государства.

Стоит отметить, что не так давно был окончен очередной этап реализации стратегии развития государственной службы, который ставил перед собой целью формирование единой института государственной службы, однако, нам стоит признать, что рассматриваемая цель так и не была достигнута.

Учитывая тот факт, что рассматриваемая цель так и не была достигнута, можно прийти к выводу о том, что на данный момент, создание эффективной государственной института, которая имеет отлаженную систему межведомственного взаимодействия, а также взаимодействия такой института с институтами гражданского общества попросту невозможно.

Необходимо отметить, что дальнейшая реализация формирования эффективной института государственной службы должна протекать одновременно по таким направлениям, как:

- финансовое;
- организационное;
- материальное;
- техническое.

Только комплексный подход к формированию единой института государственной службы позволит достичь наиболее выдающихся результатов в развитии государственного аппарата в целом.

### **Глава 3 Основные направления развития института государственной службы Российской Федерации в современных условиях**

Проблемы, описанные в контексте российской государственной гражданской службы, указывают на сложности и вызовы, с которыми сталкивается система государственного управления в современной России. Эти вызовы требуют комплексных решений, ориентированных как на улучшение нормативно-правовой базы, так и на оптимизацию практических аспектов функционирования государственной службы.

Единый орган управления государственной службой. Создание такого органа потребует не только законодательной инициативы, но и глубокого анализа опыта других стран в данной области. Он мог бы взять на себя функции координации, разработки стратегий и политик в сфере государственной службы, а также контроля и оценки их эффективности.

Борьба с коррупцией. Необходимы не только ужесточение наказаний за коррупционные действия, но и «развитие культуры неприемлемости коррупции в обществе, укрепление принципов прозрачности и открытости в деятельности государственных органов, а также внедрение современных технологий в работу государственной службы для минимизации человеческого фактора в процессах, подверженных коррупционным рискам» [25].

Текучесть кадров. Улучшение условий труда, разработка и реализация программ карьерного роста и профессионального развития, а также обеспечение конкурентоспособной заработной платы могут стать ключевыми факторами, способствующими удержанию кадров в государственной службе.

Совершенствование конкурсных процедур: Необходима полная транспарентность и открытость конкурсных процедур, гарантирование равного доступа кандидатов, разработка и применение объективных критериев отбора, что позволит привлекать на государственную службу

высококвалифицированных специалистов.

Оценка эффективности государственного служащего. Внедрение комплексных систем оценки, включая не только количественные, но и качественные показатели, с учетом результативности и вклада в реализацию стратегических задач и целей государства. Это должно включать регулярный от коллег и непосредственных руководителей, а также обратную связь от граждан и организаций, с которыми служащий взаимодействует в процессе исполнения своих обязанностей.

Адресация этих проблем требует скоординированных усилий на всех уровнях государственного управления и активного взаимодействия с гражданским обществом, научным сообществом и бизнес-сообществом [38].

У развития института гражданской службы есть приоритетные направления, утвержденные Указом Президента Российской Федерации, в соответствии с которым необходимо:

- оптимизировать процедуры по замещению должностей гражданской службы в стране;
- сформировать и развить у государственных служащих устойчивую ориентацию, которая будет направлена на эффективный рост профессиональной деятельности;
- совершенствовать механизм правовых и социальных гарантий, которые действуют в отношении служащих;
- активно применять прогрессивные инструменты по обеспечению профессионального роста служащих. Особенно активно применять новейшие информационные технологии;
- обеспечить эффективную, результативную кадровую работу на государственной службе» [33, с. 32].

Проблематика коррупции в системе гражданской службы Российской Федерации требует комплексного подхода и системных решений. Ужесточение наказаний за коррупционные преступления, хотя и необходимо, не является исключительным способом борьбы с коррупцией. Основные направления

борьбы с коррупцией должны включать следующее.

Эффективный отбор кадров. Повышение качества отбора кандидатов на занимаемые должности в гражданской службе через улучшение механизмов проведения конкурсов, включая проверку на соответствие высоким моральным и профессиональным стандартам.

Развитие карьерного роста. Создание четких и прозрачных перспектив карьерного роста для государственных служащих, что позволит мотивировать их на профессиональное развитие и добросовестное исполнение служебных обязанностей.

Образовательные инициативы. Организация тренингов, семинаров и дискуссионных площадок, посвященных вопросам противодействия коррупции, для повышения осведомленности государственных служащих о коррупционных рисках и способах их минимизации.

Открытость конкурсной процедуры. Гарантирование прозрачности и доступности информации о конкурсах на замещение должностей государственной службы, что обеспечит равный доступ для всех кандидатов и выбор наиболее квалифицированных специалистов.

Законодательное совершенствование. Дальнейшая разработка и совершенствование законодательства о противодействии коррупции, в том числе разработка и внедрение эффективных механизмов контроля за исполнением соответствующих норм в системе государственной службы.

Проблема коррупции является критически важной как для высшего политического руководства страны, так и для общества в целом. Развитие института государственной службы и повышение ее эффективности напрямую зависят от успехов в борьбе с коррупцией. Только через совместные усилия всех уровней власти и активное участие гражданского общества можно добиться значительного прогресса в этом направлении и обеспечить создание действенной системы противодействия коррупции в государственной службе Российской Федерации. В Указе Президента РФ от 13 апреля 2017 г. «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до

2030 года» отмечается, что «...к основным вызовам и угрозам экономической безопасности относится высокий уровень криминализации и коррупции в экономической сфере» [35]. «Все это непременно вызывает объективную необходимость по принятию серьезных мер, направленных на исправление ситуаций, которые связаны с проблемами распространения коррупции, как в экономической сфере, так и в системе публичного управления, а также государственной гражданской службы. От решения данной проблемы коррупции в системе гражданской службы напрямую зависит эффективность и последовательность социальных и экономических преобразований, формирование политического авторитета на международной арене, а также защита прав граждан и хозяйствующих субъектов» [35].

Анализ актуальности проблемы борьбы с коррупцией в сфере государственной гражданской службы подчеркивает ее значимость, особенно учитывая, что указанная сфера формирует уникальную структуру, чьи составляющие осуществляют свою деятельность как в рамках федерального, так и регионального уровней публичной администрации. Данное обстоятельство влечет за собой как позитивные, так и негативные аспекты, последние из которых оказывают особенно негативное воздействие на процессы формулирования и эффективного применения правовых механизмов, направленных на противодействие коррупционным проявлениям» [22, с. 11].

Проблематика юридического регулирования антикоррупционных усилий в контексте государственной гражданской службы Российской Федерации характеризуется наличием дисгармонии между определенными положениями антикоррупционного законодательства и законодательными актами, регулирующими государственную гражданскую службу. В дополнение к этому сталкиваются коллизии законодательных норм, особенно в части регулирования конкретных аспектов служебных взаимоотношений, что заметно как на федеральном, так и на региональном уровнях деятельности государственной гражданской службы.

Существующие правовые несоответствия способствуют генерации

коррупционных процессов в рамках государственной гражданской службы и их последующему распространению в различные сектора экономики, а также в другие элементы системы государственной службы.

Исходя из этого, можно заключить, что «важность решения проблемы юридического регулирования борьбы с коррупцией в сфере государственной гражданской службы обусловлена рядом правовых и организационных факторов. В первую очередь, это связано с обширностью кадрового состава данной категории государственной службы. Во-вторых, особенность регулирования служебных отношений в данной области заключается в их децентрализованном характере. Наконец, законодательство о государственной гражданской службе служит эталоном для разработки законодательных основ других форм государственного служения, включая аспекты юридического регулирования антикоррупционных мер. Положительное значение системной дифференциации государственной гражданской службы на различных уровнях управления также заслуживает отметки.

Этот институт позволяет субъектам Российской Федерации иметь определенную политическую и административную составляющие. Помогает сглаживать социально – экономические проблемы развития, однако это несет и свой негативный аспект. Разграничение государственной службы на уровни: федеральный и региональный уровень провоцирует коллизии в правовом регулировании. Сложившаяся институт не дает возможности централизованно управлять государственной гражданской службой и защищать ее универсальными правовыми средствами от коррупционных воздействий» [21].

Значимость задач, связанных с формированием и оптимальным использованием кадрового резерва, для обеспечения высокой эффективности государственной службы является неоспоримой и поддерживается на уровне государственного регулирования. Указание на это дают уточненные требования к профессиональной подготовке и квалификации потенциальных кандидатов для включения в кадровый резерв, вместе с предложениями по внедрению инновационных методик, направленных на улучшение качества

кадровой работы. В этом контексте активно решается вопрос оценки вклада каждого служащего в эффективность работы государственного аппарата, в том числе через совершенствование методологических основ и подходов к обучению управленческим навыкам.

На первостепенной необходимости стоит создание структурированного кадрового резерва, что является ключевым для формирования эффективно функционирующего института профессионального развития кадров. Основой такого института должны стать передовые образовательные технологии и мероприятия, направленные на профессиональное совершенствование и развитие как кадров, так и кадрового резерва. Институт работы с кадровым резервом должен соответствовать современным требованиям и обеспечивать привлечение квалифицированных специалистов, отвечающих текущим стандартам.

Важно определить конкретный федеральный государственный орган, отвечающий за формирование и подготовку кадрового резерва, а также за процедуры их последующего назначения на должности. Законодательное закрепление управленческого кадрового резерва в числе прочих кадровых резервов, их взаимосвязь и юридическое положение участников этих формирований требует детальной проработки. Отбор кандидатов в кадровый резерв, предлагается проводить не реже двух раз в год, при этом срок нахождения в резерве не должен превышать трех лет.

Тщательно продуманные критерии отбора кандидатов в кадровый резерв являются критически важными. Среди них должны быть такие требования, как наличие гражданства Российской Федерации, соответствие уровню образования и специальной подготовки, наличие профессионального опыта и высшего образования» [21].

При определении порядка и условий формирования федерального кадрового резерва нужно, учитывать опыт, который имеется в этой области в некоторых федеральных органах исполнительной власти и сделанные при этом выводы, исключить:

- слишком большое многообразие ключевых резервируемых должностей и, соответственно, наборов необходимых компетенций;
- закрытый характер требований, критериев оценки, в некоторых случаях их необоснованное отсутствие;
  - наличие разных, иногда не коррелирующих друг с другом, правил, технологий, способов привлечения, отбора и оценки одних и тех же кандидатур;
  - разобщенность процессов подбора и подготовки кандидатов, которая затрудняет определение направлений работы и целевых показателей развития;
  - отсутствие единого центра управления (федерального государственного органа), планирования, анализа, прогнозирования и распределения кадрового резерва» [18, с.122].

Вопросы, относящиеся к индивидуальному профессиональному развитию кадров, которые включены в кадровый резерв федерального уровня, нужно нормативно урегулировать. Также необходима регулировка форм и способов проверки профессиональных знаний, а также порядок и условия финансирования государством указанных мероприятий.

В нормативно правовом акте, который обеспечивает и регулирует деятельность федерального кадрового резерва, необходимо закрепление возможности направления федеральным государственным органом, отвечающим за функционирование федерального резерва кадров, граждан, включенных в кадровый резерв, для участия в мероприятиях, обеспечивающих приобретение кандидатами теоретических и практических знаний и навыков, необходимых для замещения соответствующей должности» [18].

Важнейшим фактором, который влияет на качественный кадровый резерв, является укрепление статуса кандидатов и создание правовых условий, направленных на практическое привлечение, а также к исполнению функционала по предполагаемым для замещения должностям.

## Заключение

Законодательный акт о гражданской службе занимает центральное место в процессе развития системы государственной службы Российской Федерации, определяя основные принципы организации и ключевые правовые структуры данной сферы, включая аспекты прохождения государственной службы, статус государственных служащих и условия прекращения их служебной деятельности. Эти положения должны быть унифицированы для всех категорий государственных служащих, независимо от того, относятся ли они к федеральному уровню или к уровню субъектов Российской Федерации.

Недавний этап реформ и развития государственной службы, целью которого было завершение структурирования единой системы государственной службы как ключевого инструмента для повышения эффективности государственного управления и сформировать современную систему управления государственной службой в России, завершился не полностью достигнув своих целей.

Существует неотложная потребность в создании института управления государственной службой, который будет способствовать унификации служебной деятельности в рамках всей страны, обеспечивать эффективное взаимодействие между государственными органами и структурами гражданского общества, координировать процессы поступления на службу, ее прохождения, завершения, а также профессионального развития государственных служащих» [9].

Для успешного выполнения поставленной задачи необходимо одновременно решать множество организационных, правовых, материальных, финансовых и технических вопросов. Это также требует создания эффективной системы управления государственной службой и формирования квалифицированного персонала государственных служащих, способных эффективно реагировать на современные вызовы. Результатом проведенных реформ должна стать сложная система управления государственной службой,

объединяющая правовые, социальные и организационные аспекты. Главная цель этой системы - обеспечить высокую производительность работы государственных служащих в интересах государства, его органов и должностных лиц.

Для дальнейшего совершенствования института государственной службы Российской Федерации требуется разработка и реализация набора мероприятий, направленных на укрепление государственной службы в качестве целостного органа, а также на практическое внедрение инновационных методов государственного руководства. Важно, чтобы эти мероприятия имели общую цель, соответствовали концептуальным направлениям развития государственной службы и подчинялись основным стратегическим приоритетам в области развития государственного управления.

Важным фактором в борьбе с коррупцией в Российской Федерации является правильное регулирование государственной службы, а также развитие институтов конституционализма и повышение уровня социальной и политической зрелости общества. Необходимо учитывать, что законодательный фундамент страны состоит из множества правовых отраслей, и улучшение эффективности законов в одной области может быть затруднительным без улучшения их действия в других сферах. Именно поэтому предложение изменений в законодательство для более эффективной борьбы с коррупцией вполне обосновано.

Предлагается внести изменения в статью 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, чтобы уточнить, что в рамках административного судопроизводства будет происходить рассмотрение споров, связанных с работой государственных служащих и случаями увольнения по причине потери доверия. Также необходимо установить, что при удовлетворении жалобы гражданина или компании суд может принять меры ответственности в отношении государственного органа или служащего за нарушение прав и свобод. Особое внимание следует обратить на

возможность суда применить дисциплинарные меры к государственным служащим в случае выявления коррупционных действий, включая рекомендацию о предоставлении увольнения по основаниям утраты доверия.

Следует также дополнить статью 15 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» положением о том, что срок пребывания в реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия, должен варьироваться от 2 до 5 лет. Длительность нахождения в данном реестре должна определяться исходя из конкретных обстоятельств увольнения, а также учитывать различные субъективные и объективные факторы, повлиявшие на принятие такого решения.

Необходимо из письма Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 13 ноября 2015 г. № 18-2/10/П-7073 исключить примерный перечень ситуаций, которые могут быть расценены как несущественные. Этот раздел отражает противоречия законодательству о государственной гражданской службе, т.к. в нем нет определенного перечня ситуаций, которые расцениваются как несущественные дисциплинарные проступки. Несущественные дисциплинарные проступки, связанные с нарушением законодательства о противодействии коррупции, должны расцениваться как малозначительные коррупционные правонарушения.

Необходимость законодательного закрепления системы резерва управленческих кадров в Российской Федерации является ключевым шагом к формированию эффективной структуры государственного управления. Это предполагает не только внесение данного резерва в число официальных кадровых резервов, но и четкое определение правового статуса его участников, условий и периодичности отбора — например, проведение отбора дважды в год — а также установление максимального срока пребывания в резерве, который не должен превышать трех лет.

Для зачисления в кадровый резерв требуется учитывать различные критерии, такие как профессиональная подготовка, опыт работы на

управленческих позициях, достижения и образование, включая гражданство Российской Федерации.

Важно разработать нормативные акты, которые определяют профессиональное развитие участников федерального кадрового резерва. Также необходимо установить процедуры проверки знаний и условия финансирования образовательных программ для этих кандидатов.

Для обеспечения эффективного управления кадровым резервом важно учитывать возможность федеральных государственных структур направлять кандидатов на обучение и стажировку. Это способствует приобретению необходимых знаний для успешного замещения должностей. Важно также укрепить статус кандидатов, предоставив им возможность выполнять обязанности в соответствии с будущими должностями. Такой подход позволит проверить их навыки и облегчит переход к новым обязанностям.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Агапов А. Б. Административное право: учеб. для бакалавров. 9-е изд., перераб. и доп. / М., 2021. 112 с.
2. Архипова Т.Г., Румянцев М.Ф., Сенин А.С. История государственной службы в России. XVIII - XX века. / М.: РГГУ, 2015. 131 с.
3. Балкаров А.Я. Правовое и организационное обеспечение института кадрового резерва для замещения должностей различных видов государственной службы в системе МВД России // Российский следователь. 2017. № 1. С. 47-50.
4. Барабашев А.Г., Штатина М.А. Формирование института управления государственной службой Российской Федерации // Содействие реформе государственного управления в России. 2005. № 5 С.70-88.
5. Барциц И.Н. О концептуальных направлениях развития института государственной службы РФ // Журнал российского права. 2008 Выпуск 6 (138). С. 21-24.
6. Барциц Н.И. Концептуальные направления развития института государственной службы Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2022. №1. С. 21-26.
7. Богданова Н.А. Институт науки конституционного права. // Право. 2021. № 6. С. 32-36.
8. Буравлев Ю.М. О совершенствовании правового и организационного обеспечения профилактики правонарушений в системе государственной службы // Административное право и процесс. 2015. № 6. С.
9. Василенко А. И. Проблемы научного поиска перспектив развития института государственной службы в РФ // Юридический мир. 2016. № 12. С.
10. Васильев Ф.П., Дульцев М.В., Тарабрин С.В., Дугенец Д.А. О проекте Федерального закона «Об основах государственной института

профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Административное право и процесс. 2016. № 2. С. 35-38.

11. Верстов В.В., Харитонов И.К. Правовое регулирование деятельности подразделений по делам несовершеннолетних по профилактике правонарушений несовершеннолетних // Общество и право. 2016. № 4(50). С.

12. Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие. 2-е изд. / М.: Дело, 2015. 560 с.

13. Григорьев И.В., Крипак М.В. Особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения // Административное и муниципальное право. 2018. № 5. С.

14. Гришковец А.А. Государственная гражданская служба: проблемы становления // Труды Института государства и права РАН. 2022. № 2. С. 107-

15. Гусев А.В. Государственная гражданская служба РФ: проблемы правового регулирования. Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук / Гусев А.В. Екатеринбург, 2016. 19 с.

16. Зубарев С.М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. 2021. № 5. С. 26-29.

17. Исламова Э.Р. Проблемы, возникающие при привлечении государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения // Таврический научный обозреватель. 2022. № 2. С. 44-46.

18. Ковтков Д.И., Кузнецов В.И. Правовые проблемы формирования резерва кадров на государственной гражданской службе // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 121-126.

19. Колобова С.В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе: изменения правового регулирования // Современное право. 2016. № 9. С. 44-45.

20. Комахин Б.Н. Стратегия антикоррупционного поведения государственных служащих: административно-правовая характеристика // Административное право и процесс. 2016. № 1. С. 42-45.

21. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (Дата обращения:

22. Костенников М.В., Куракин А.В. Административно-правовое противодействие коррупции в системе государственной службы и в деятельности сотрудников полиции Российской Федерации и зарубежных государств // Полицейская деятельность. 2016. № 1. С. 10-12.

23. Мельников В.П. Государственная служба в России: исторический опыт. / М.: Изд. РАГС, 2020. 189 с.

24. Мирошникова Ю.В. О проблемах формирования резерва руководящих кадров (обобщение опыта отбора и оценки претендентов) // Вестник Росздравнадзора. 2022. № 3. С. 59-62.

25. Москвин Г.К. О необходимости принятия Федерального закона «О федеральной системе профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 22-25.

26. Несмеянова С.Э. Понятие и структура конституционно-правового статуса органа государственной власти (на примере Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 18-23.

27. Новоселова Н.В., Грачева М.В. Актуальные вопросы осуществления проверочных мероприятий подразделениями кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений на государственной

гражданской службе // Административное право и процесс. 2020. № 1. С. 27-

28. Оноколов Ю.П. Сочетание административной преюдиции и декриминализации как инструмент предупреждения административных правонарушений и преступлений // Административное право и процесс. 2016. № 2. С. 3-8.

29. Орешин В. П. Институт государственного и муниципального управления. М.: ИНФРА-М, 2017. 217 с.

30. Право государственной и муниципальной службы / Под ред. В.Ш. Шайхатдинова, А.Н. Митина. М.: Проспект; Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2022. 228 с.

31. Россинский Б.В. О законодательной дефиниции государственной службы // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М., 2015. С. 162-168.

32. Россинский Б.В. О необходимости уточнения понятия государственной службы // Модернизация экономики России. Итоги и перспективы: В 2 кн. Кн. 2. М., 2015. 194 с.

33. Свирина Л.Н. К вопросу о развитии института федерального резерва управленческих кадров для государственной службы // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 3. С. 31-33.

34. Старилов Ю. Н. Государственная служба и служебное право: учеб. пособие. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. 233 с.

35. Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/> (Дата обращения:

36. Указ Президента Российской Федерации от 12 декабря 2005 г. №1437 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 23.02.2024).

37. Указ Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. №1336 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 23.02.2024).

38. Уманская В. П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. М.: Норма, 2020.176 с.

39. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре РФ» // Собрание законодательства РФ, 20.11.1995, № 47, ст. 4472.

40. Федеральный закон от 19.07.2018 № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе РФ и о внесении изменений в Закон РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Собрание законодательства РФ, 23.07.2018, № 30, ст. 4532.

41. Федеральный закон от 21.07.1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 28.07.1997, № 30, ст. 3586.

42. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.06.2003, № 22, ст. 2063.

43. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

44. Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете РФ» // Собрание законодательства РФ, 03.01.2011, № 1, ст. 15.

45. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» // Собрание законодательства РФ, 05.12.2011, № 49 (ч. 1), ст. 7020.

46. Харитонов И. К. Конституционно-правовые основы разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: вопросы теории и практики: дис. ... кан. юрид. наук. / Ростов н/Д, 2015. 231 с.

47. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. // Норма. 2017. № 4. С. 74-79.

48. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: Юнити-Дана, 2017. 779 с.

49. Erude S. U., Igere W., Okereka O. P. Bureaucratic features and job performance in Nigeria: A study of Delta State civil service //International Journal of Social Sciences and Management Research. 2023. Т. 9. №. 5. С. 87-99.

50. Moynihan D. P. Public management for populists: Trump's schedule F executive order and the future of the civil service //Public Administration Review. 2022. Т. 82. №. 1. С. 174-178.

51. Khamrokulovich B. M. Priorities of selection of personnel in the civil service, formation and improvement of their resources //Berlin Studies Transnational Journal of Science and Humanities. 2022. Т. 2. №. 1.8 Political sciences.

52. Boyne G.A. Sources of public service improvement: A critical review and research agenda / G.A. Boyne // Journal of Public Administration Research and Theory. 2003. Vol. 13. P. 367–394.

53. International Workplace Group. Flexible Working Survey. The workspace revolution: reaching the tipping point. URL: [http://bpcc.org.pl/uploads/ckeditor/attachments/14371/IWG\\_report.pdf](http://bpcc.org.pl/uploads/ckeditor/attachments/14371/IWG_report.pdf) (Дата обращения: 09.02.2024).

54. Spicker P. The nature of a public service / P. Spicker // Published in International Journal of Public Administration. 2009. Volume 32 (11). P. 970–991

55. Urbanovic J., Smalskys V. Civil Service Systems / J. Urbanovic, V.

S  
m  
a  
l  
s  
k  
y  
s  
.