

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного  
самоуправления

(направленность (профиль))

## МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему «Институт государственной службы в Российской Федерации»

Студент

Ю.А. Кузнецова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

Д.А. Грибанов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель

Руководитель программы

д.ю.н., профессор Д.А. Липинский

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

(личная

подпись)

«\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_\_\_ г.

**Допустить к защите**

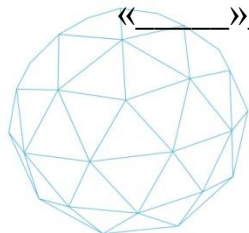
И.о. заведующего кафедрой к.ю.н. Н.А. Блохина

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

(личная подпись)

«\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_\_\_ г.

Тольятти 2018



**Росдистант**  
ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
1. СУЩНОСТЬ И ЗНАЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	8
1.1. Развитие института государственной службы в России .....	8
1.2. Понятие, содержание и виды государственной службы как элемента современной системы государственной власти в РФ .....	19
2. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	25
2.1. Законодательные основы института государственной службы в РФ .....	25
2.2. Административно-организационный аспект государственной службы ...	30
3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ .....	52
3.1. Проблемные аспекты государственной службы в России .....	52
3.2. Предложения по совершенствованию института государственной службы в Российской Федерации .....	66
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	75
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ .....	83

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность данной темы в том, что развитие и усложнение политических отношений сопровождается преобразованием государственного механизма и выдвигает на передний план проблемы государственной службы. Государственная служба органически связана с государством и играет одну из наиболее важных ролей в осуществлении деятельности по публичному управлению.

В настоящее время изучением вопроса в теоретическом плане о государственной службе и ее системе занимаются, прежде всего ученые-административисты. По данной теме написано значительное количество научных работ, в которых изучаются проблемные вопросы и раскрываются административно-правовые, психологические и социальные аспекты. В частности, данная тема изучалась следующими авторами: Барабашевым А. Г., Буравлевым Ю. М., Казанцевым Н.М., Козбаненко В.А., Колодкиным Л. М., Кочетковым А. В., Манохиным В. М. и др.

По мнению И.А. Василенко: «Государственная служба - это профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов»<sup>1</sup>.

Специфической чертой государственной службы считается тот факт, что государственные служащие, в отличие от работников иных видов деятельности не производят материальных ценностей. Сознание и поведение людей – вот что является объектом воздействия служащего.

Обобщая все ранее данные определения, можно сказать, что государственная служба выступает в роли комплексного социально-правового института, который включает в себя систему правовых норм, регламентирующие общественные отношения, связанные с организацией и функционированием государственной службы.

---

<sup>1</sup> Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление – М., 2013. - С.179.

Если говорить о правовом понятии государственной службы на этапе современности, то можно выделить то обстоятельство, что оно закреплено в статье 1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>2</sup>.

В советский же период данное понятие отсутствовало. Тогда разрабатывались правовые акты, которые регулировали прохождение службы в вооруженных силах и органах внутренних дел. Работа над оформлением самого института государственной службы началось в конце восьмидесятых годов двадцатого века, но распад СССР не позволил быстро закончить данный процесс. Поэтому проблема была решена в уже условиях современной России.

Последующее совершенствование и развитие государственной службы Российской Федерации находится в прямой зависимости от разработки и реализации мероприятий, нацеленных на фактическое использование новейших технологий государственного управления. Эти мероприятия должны быть объединены одной целью, осуществляться согласно концептуальным тенденциям формирования и развития государственной службы и являться подчиненными основным стратегическим приоритетам в сфере преобразования государственного управления.

Таким образом, цель данной работы – рассмотреть институт государственной службы в Российской Федерации.

Для достижения данной цели были установлены определенные задачи:

1. Рассмотреть сущность и значение государственной службы в Российской Федерации;
2. Изучить конституционные основы государственной службы Российской Федерации;
3. Охарактеризовать усовершенствование института государственной службы в России.

---

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями от 23.05.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 июня 2003 г. N 22 ст. 2063

Предметом данной работы являются сложившиеся в области государственного управления общественные отношения.

Методологической основой изучения в данной диссертации послужил диалектический метод научного познания и системный подход. В ходе исследования использовались такие общенаучные методы и приемы как научная абстракция, прогнозирования.

Теоретической основой работы послужили труды авторов в области административного права, государственной службы и государственного управления.

Эмпирической основой данной диссертации являются Конституция РФ, КоАП РФ, а также иные нормативно-правовые акты.

Объектом работы является государственная служба в России.

Утверждения, выносимые на защиту:

1. Опыт реализации первой федеральной программы выявил систематическую направленность вопросов преобразования государственной службы, потребность в постановке вопросов и задач следующей стадии преобразования государственной службы. Кроме того, вторая программа снова показала на трудности, существующие в организации государственной службы. К их числу относятся большое количество претензий, которые предъявляются к государственной службе. Таким образом, многочисленные вопросы и на сегодняшний день остались нерешенными, в то время как государству необходимы грамотные квалифицированные специалисты, которые способны качественно и результативно осуществлять функции государственного управления. Именно государственные служащие играют ключевую роль в укреплении российской государственности, совершенствовании и регулировании общества на основных принципах демократии и права.

2. Продуктивность деятельности государственного аппарата в нашем государстве, до сих пор не является совершенной, несмотря на неоднократные попытки его реформирования. Вместе с тем модернизация бюрократической машины во многом определяет перспективы развития страны, в части

эффективности исполнения решений в рамках реализации как внутренней, так и внешней политики.

3. Проводимые с 1991 года административные преобразования во многом эффективны и значительны, но все же не достаточны. На практике имеется большое количество проблем в данной сфере, особенно в отношении результативности государственной гражданской службы и противодействия коррупции. Поэтому можно спрогнозировать продолжение преобразований, касающиеся данного правового института.

4. Необходимо осуществить глубокую деделиктизацию административных правонарушений, предугадав конвертацию административной ответственности за их свершение в ответственность дисциплинарную, но с элементами публичности, в значительной мере ограничивающими дискреционные полномочия субъекта дисциплинарной власти.

5. При обстоятельствах формирования новых финансовых, политических, общественных отношений действенное кадровое обеспечение государственной службы является важнейшей задачей, определяющей итог проводимых реформ. Этот факт в особенности важен в обстоятельствах текущих изменений, которые требуют от государственных служащих высочайшей степени профессионализма и использования актуальных, наиболее гибких способов управления. В свою очередь, создание высококвалифицированного кадрового состава государственной службы и своевременное замещение должностей обеспечивается посредством формирования кадрового резерва и дальнейшей работы с ним.

6. Для улучшения государственного аппарата и его эффективности, следует, во-первых, усовершенствовать концепцию исполнительной власти в целом. Главная обязанность государства — это создание условия для полноценного формирования экономических свобод, задавать стратегические ориентиры, обеспечивать население высококачественным обслуживанием, результативно и качественно совершать управление государственной

собственностью. Для этого состав исполнительной власти должен быть разумно и правильно устроен. Вторым элементом реформы — считается создание эффективных и четких технологий исследования, формирования, принятия и выполнения решений. В-третьих, необходимо проанализировать ныне реализуемые государственные функции и сохранить только те, которые крайне необходимы. А кроме того, необходимо сформировать перечень информации, которую государственные органы обязаны сделать публично доступной.

7. Каждый год специалисты государственной гражданской службы требуют высочайшей степени профессионализма, знаний и навыков от госслужащих, и технология аттестации считается основным способом их измерения.

Работа состоит из введения, 3 глав, заключения и списка использованной литературы.

# 1. СУЩНОСТЬ И ЗНАЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## 1.1. Развитие института государственной службы в России

24 января 2017 г. исполнилось 295 лет со дня утверждения Петром I «Табели о рангах», который стал исторической основой формирования государственной службы в России и поэтому представляет интерес для современного служащего. «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных» – это закон о режиме государственной службы в Российской империи, установивший соотношение чинов по старшинству и последовательность чинопроизводства<sup>3</sup>. Он представлял собой таблицу, содержащую список соответствий среди военных, статских и придворных чинов, и поэтому употреблялся в женском роде.

«Табель о рангах» была утверждена 24 января (4 февраля по новому стилю) и являлась действующей (пусть даже с многочисленными изменениями) до известных событий 1917 г. В течение длительного времени (порядка двух столетий) она определяла не только сферу государственной службы в царской России, но и бытовые и культурные различия между людьми дворянского сословия. Такая иерархия чинов была установлена в начале XVIII в. и явилась результатом основательного реформирования государственной службы. Однако, потребность в формировании новой системы назначений на государственные должности назревала давно.

Первые попытки создания единой системы чинов, расположенных в определенной последовательности, были предприняты ещё в период правления Федора Алексеевича (1661 – 1682 гг.). По его указанию издался проект Устава о служебном старшинстве бояр, окольничих и думных людей, в котором ясно прослеживалось стремление правительства создать стройную иерархическую линию должностей, соответствующую интересам государства. Несмотря на то,

---

<sup>3</sup> Табель о рангах. 24 января 1722 г. // Законодательство Петра I. – М.: Юридическая литература, 2013. – С. 393–401.



что данный проект не был реализован, он имел большое значение для последующего периода, т.к. свидетельствовал о постановке самой проблемы.

В 1682 г. решением Земского собора было отменено местничество. Это система, которая предполагала распределение должностей в зависимости от знатности происхождения. В истории российского государства она имела негативную оценку, т.к. не учитывала личные способности и таланты будущих государственных деятелей, что существенно влияло на эффективность их деятельности. Эта дата считается началом преобразования государственной службы в России, глубина и масштабы которого связаны прежде всего с именем и правлением первого русского императора Петра I.

Главной целью Петра I явилось создание «правильного» государства, при котором вся жизнь регламентирована и подчинена правилам, выстроена с соблюдением геометрических пропорций, сведена к точным, однолинейным отношениям<sup>4</sup>. Не случайно оно получило название «регулярное государство». Идея Петра предполагала наличие сильного, разветвленного бюрократического аппарата, который являлся опорой развивающемуся абсолютизму и был объединен единой целью – служение государству. Государственная служба должна была спланировать, а не разобщать. Соответственно она требовала формирования новейшей системы назначений на государственные должности.

18 декабря (29 декабря) 1713 г. Петр I дает поручение Сенату проанализировать западноевропейскую практику соотношения чинов. С этого момента начинается подготовка законопроекта, предназначенного для установления нового порядка государственной службы.

Большая часть работы по анализу материала была возложена на Иностранную коллегию. Она осуществлялась в двух направлениях:

- первое касалось изучения законодательства ведущих европейских стран: Англии, Франции, Голландии, Дании, Пруссии и др. В результате был

---

<sup>4</sup>Лазорин К. Б. Соотношение принципов централизации и децентрализации при построении системы государственного управления в России в XVIII – XIX вв. // История государства и права. – 2014. – № 1. – С. 21–26.

составлен сводный текст, дающий представление об этой сфере деятельности за рубежом;

- второе касалось анализа русской практики и предшествующего петровского законодательства.

В итоге был составлен обобщающий документ «Показания древнейших русских чинов гражданских и придворных с изъяснением каждого».

Петр I собственлично участвовал в составлении законопроекта. В частности, самый первый вариант, подготовленный А.И. Остерманом – советником императора в делах внутреннего управления – был основательно изучен и досконально переработан реформатором. После этого проект был отправлен на обсуждение в Сенат, Военную и Адмиралтейскую коллегии. Только после анализа замечаний этих трех важнейших учреждений Российского государства Петр представил Сенату окончательный вариант, который был утвержден в 1722 г. Такая основательная проработка документа и личное участие императора в его составлении свидетельствуют о его значении.

Так появился Табель о рангах – нормативный акт, который завершил процедуру формирования государственного аппарата, законодательно оформил институт государственной службы в Российской империи и установил новый порядок ее формирования.

Структура документа была заимствована из аналогичных западноевропейских актов и включала в себя две самостоятельные части: первая представляла собой собственно таблицу, представленную в виде перечня чинов и соответствий между ними; вторая содержала девятнадцать пунктов поясняющего текста.

В «Табели о рангах» впервые в истории России государственная служба четко была разделена на две категории: военная и гражданская. Если в допетровской России один и тот же служилый человек мог в военное время командовать полком, а в мирное – выполнять поручения гражданского характера, то Петр строго разграничил эти сферы деятельности. Гражданская служба в свою очередь делилась на статскую и придворную. Соответственно

таблица первой части документа делила все чины (262) на три вида: военные (126), статские (94) и придворные (42), каждый из которых уже дробился на четырнадцать классов.

Обязательным условием прохождения службы являлось ее начало с низшего, 14-го класса. Только постепенно по мере выслуги ранг служащего повышался. 1-й класс был исключительным. Доказательством того является тот факт, что за всю историю им были пожалованы только 11 человек<sup>5</sup>.

При подготовке проекта А.И. Остерман взял за основу придворную службу, позаимствовав этот принцип из законодательства зарубежных стран. Но Петр I не поддержал эту инициативу и настоял на ином принципе классификации, согласно которому преимущество было отдано военной службе, а придворная отодвинута на последнее третье место. Это первое принципиальное отличие от западноевропейского опыта развития государственной службы.

Такое расположение чинов было не случайным, оно подчеркивало значение военной службы в Российском государстве и предоставляло этим должностным лицам преимущество при переходе в высшее дворянское сословие: уже 14-й класс военных чинов предоставлял им возможность на потомственное дворянство (для сравнения: в гражданской службе потомственным дворянином можно было стать только, начиная с 8-го класса). Отодвигая придворную службу на третий план, император пытался подчеркнуть, что любая служба, даже придворная, которая была предназначена исключительно для удовлетворения потребностей императорской семьи, рассматривалась в качестве служения государству.

Отношение к придворной службе как к наименее важной выразилось и в том, что в «Табели» отсутствуют придворные чины первого ранга. Для сравнения – в западноевропейских законах именно придворные чины брались за точку отсчета для всех остальных чинов.

---

<sup>5</sup>Лойт Х.Х. Реформирование Петром I кадрового состава и структуры государственной гражданской службы России // История государства и права. – 2013. – № 10. – С. 14–15.

Преимущество воинских должностей подчеркивает даже название документа. Военные чины были разделены на четыре разряда: сухопутные войска, гвардия, войска артиллерии и морской флот. Причем, особе место в иерархии военных чинов занимали офицеры гвардии, которые получили преимущество в два чина перед армейскими офицерами.

Все чины, включенные в «Табель о рангах», были разделены на классы. Причем, на первый взгляд кажется, что в проекте, подготовленном А.И. Остерманом, использованы в основном названия, применяемые в европейских странах. Однако, более детальное исследование дает возможность сделать заключение о том, что 34 должности придворного штата из 44, названных А.И. Остерманом, уже были известны в России, но под другими наименованиями. Это еще одно свидетельство продолжения российских традиций при формировании института государственной службы.

При разработке «Табели о рангах» принципиальным был вопрос, устанавливающий порядок соотношения воинских и статских должностей. Пётр I отдавал предпочтение военным должностям. Изначально он был даже против установления статских чинов первого класса. Но в ходе обсуждения проекта иными органы государственной власти предложили повысить в рангах некоторые статские должности. Дискуссия развернулась, прежде всего, вокруг должности канцлера, которая после длительных баталий была приравнена к чинам первого класса. По мнению исследователей, Петр I пошел на эти уступки, руководствуясь принципом практической целесообразности: ради дипломатического престижа, обусловленного процессом упрочения международных связей России со странами Западной Европы.

Вторая часть «Табели о рангах» представляет собой пункты (1 – 19), в рамках которых изложены основные принципы государственной службы в России. Эта часть являлась обязательной и для законодательных актов иностранных государств. Но специфика российского документа заключается в том, что пояснительных статей больше, а их содержание приспособлено к отечественным условиям.

Главное достоинство «Табели о рангах» заключается в том, что она установила новый принцип продвижения по должности – личные заслуги, профессиональные знания и опыт. В допетровский период продвижение по служебной лестнице определялось происхождением. Даже после того, как было отменено местничество, какое-то время родовитость продолжала играть определяющую роль. Суть петровских преобразований сводилась к тому, что получение чинов было поставлено в зависимость от выслуги и способностей. «Табель о рангах» открыла перспективы талантливым людям из низших сословий: «Дабы тем охоту подать к службе и оным честь, а не нахалам и тунеядцам получить», — гласил 3-й пункт документа. Она расширила возможности для вертикальной социальной мобильности<sup>6</sup>.

Установление новых основ государственной службы изменило не только порядок ее прохождения, но и саму судьбу дворянского сословия. Дворянство стало единственным служивым сословием, главной функцией которого было профессиональное управление государством.

Новшеством «Табеля о рангах» были нормы, устанавливающие ранги для женщин. А именно жены и дочери высших сановников получали такие же ранги, какими обладали их мужья или отцы. Вместе с тем документ предусматривал вероятность службы самих женщин в придворном штате императрицы. Получение чина влекло за собой приобретение патента – специального документа, удостоверяющего соответствующий статус.

Серьезные изменения претерпел порядок вознаграждения за службу. Привычная форма вознаграждения – раздача земли – была заменена денежным жалованьем. Этому также способствовал введенный Петром I порядок наследования недвижимости<sup>7</sup>.

Реформа государственной службы, осуществленная Петром I, способствовала формированию абсолютно новой для России социальной

---

<sup>6</sup> Морхат П. М. Государственная служба в России: опыт реформ Петра I и современность // Современное российское право: анализ основных тенденций. Сборник научных трудов. – М.: Изд-во РАГС, 2013. – С. 199–209.

<sup>7</sup> О наследии имений. Именной указ от 23 марта 1714 г. // Законодательство Петра I. – М.: Юридическая литература, 2013. – С. 698 – 702.

прослойки – чиновничества, на долгие годы ставшее опорой для самодержавного монарха. Но, вместе с тем, как и любое преобразование, эта реформа имела не только положительные результаты. В массовом сознании произошла идеализация понятия «чин»<sup>8</sup>. Он становится объектом почитания, характерным проявлением которого является порядок обращения.

В литературе существует мнение о том, что «Табель о рангах» лишь подтвердил и укрепил сложившееся до Петра «тяглое государство», население которого было поделено на два основных класса: податные и служилые. Новшество заключалось лишь в том, что статус «служивого человека» заключался не только в богатстве и знатности рода, а чином, присваивание которого было обусловлено заслугами перед государством и жалованьем, которое ему государство платило. Так, чиновник находился в тесной зависимости от верховной власти.

«Табель о рангах» в истории отечественного государства считается нормативным правовым актом, который стал воплощением реформаторской деятельности Петра I в сфере государственной службы, установив новый порядок ее прохождения. Замысел императора был направлен на устранение ограничений и избавление от предшествующих традиций, порядков и привилегий, которые сдерживали социально-экономическое развитие российского государства. Первому русскому императору удалось преодолеть сложившиеся столетиями стереотипы и упорядочить систему государственного управления, четко определив правовое положение служащего, круг его полномочий и степень ответственности перед государством. Едина система чинов, их номенклатура и, самое главное, иерархия – вот что представляла собой государственная служба в Российской империи XVIII в.

Порядка трехсот лет прошло с момента издания «Табели о рангах». Но этот документ до сих пор представляет интерес, особенно для государственных служащих. Динамичная социально-экономическая и общественно-политическая

---

<sup>8</sup>Лазорин К. Б. Соотношение принципов централизации и децентрализации при построении системы государственного управления в России в XVIII – XIX вв. // История государства и права. – 2014. – № 1. – С. 22.

жизнь современного российского государства заставляет искать более совершенные формы государственного управления в том числе и в многовековом прошлом России.

При исследовании государственной службы в исторической ретроспективе нужно разобрать некоторые моменты противодействия коррупции в области государственной службы.

Коррупция сопутствует обществу с давних времен. В Законах Хаммурапи еще 4 тысяч лет назад предполагалось наказание за взяточничество. В IX века в Русской Правде Ярослава Мудрого был закреплен Покон вирный, определяющий суть чиновников простыми людьми, и даже вводил жестокие наказания за его несоблюдение. В ст. 42 Краткой Правды ввелся принцип, определяющий меры по содержанию вирника, который собирал виру (прототип налога), который кроме вируы натурой, имел возможность приобрести ее в виде денег. Таким образом, в Руси сформировалась концепция кормления, просуществовавшая длительный период времени, официально до 1397 года (Псковская ссудная грамота).

Известно, что митрополита Кирилла в 1243 году выступал против этой системы кормления, но все меры, которые пытались предпринимать против коррупции, лишь популяризировали ее.

И, наконец, в Судебнике 1497 года законодательно установились меры, запрещающие получение взятки, но они не приобрели надлежащей значимости и не осуществлялись.

Иван IV Грозный считается самым действенным борцом с коррупцией. Он ввел смертную казнь за взятки, а во времена его правления было казнено 8 тысяч чиновников.

Несмотря на то что Петр великий пытался продолжить борьбу с коррупцией, это не принесло таких результатов как при Иване Грозном, и в конце концов он произнес фразу, которая в итоге стала исторической: «Пес с Вами... Воруйте и дальше». Императрица Елизавета Петровна издала около 187 указов, нацеленных на борьбу с коррупцией. Но и этот факт не изменил

ситуацию. При Павле I за коррупцию чиновников жестоко наказывали палками, он уволил около 20 тысяч госслужащих, которые были заподозрены в коррупции.

Для Николая I победа с коррупцией стала общественно-политическим делом. Но в «Уложении о наказаниях уголовных и исправительных» не были указаны четкие действия за лихоимство, и за коррупцию лишь назначались штрафы и чиновников лишали должностей.

Александр II в борьбе с коррупцией особо не выделялся от предшественников, он только продолжал борьбу с воровством и взятками. При нем был образован институт декларирования доходов чиновников и занесены пояснения в «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных». Но коррупция продолжала свое существование и процветала.

При Николае II коррупция дошла до огромнейших размеров.

Суровой борьбой с коррупцией ознаменовался приход к власти большевиков, в 1918 году был принят Декрет «О взяточничестве», который предусматривал уголовную ответственность за получение взятки, сроком до 5 лет лишения свободы. В 1922 году был принят Уголовный кодекс, и за взяточничество была введена смертная казнь, но победить ее так и не удалось.

Сократить коррупцию получилось с приходом к власти И.В. Сталина. Борьба с коррупцией на самом деле обрела системный вид, к ответственности привлекались все без исключения: и родные коррупционера, и даже те, кто хоть что-то мог слышать о данном незаконном действии. Но самым результативным методом борьбы считались доносы: «даже у стен есть уши», так высказывались в правительстве. Несмотря на то, что все эти способы борьбы полностью не смогли победить коррупцию и не уничтожили ее, она все же была сведена к минимуму.

Далее, в 60-е годы, концепция борьбы против коррупции, основанная Сталиным, была развалена, и коррупция опять обрела новые масштабы. Ельцин не придавал особой значимости этой проблеме, поэтому выделить его заслуги в этой сфере мы не можем<sup>9</sup>.



Коррупция уничтожает и рушит структуры органов государственной власти и управления, и это отрицательно сказывается на формировании и развитии экономики страны. Вследствие чего, платными становятся публичные образовательные, социальные и административные услуги.

Нужен непрерывно и регулярно контролировать все органы государственной власти, чтобы противодействие коррупции приобрело нужный эффект. Поскольку законодательство РФ в течение долгого времени не менялось, не были созданы новые методы борьбы с коррупцией на законодательном уровне. На сегодняшний день имеется целый перечень мер на законодательном уровне, которые направлены на борьбу с этим злом.

Федеральный закон «О противодействии коррупции»<sup>9</sup> играет ключевую роль в противодействии и профилактике коррупции.

Федеральный Закон «О системе государственной службы РФ» запрещает государственным служащим в связи с исполнением должностных обязанностей принимать вознаграждения от физических и юридических лиц. Однако ГК РФ позволяет дарить обычные подарки, которые не превышают установленных законов минимальных размеров оплаты труда. Такая двусмысленность законов способствует продвижению коррупции, так как на законодательном уровне не существует положения, в котором бы указывалось отличие обычного подарка от взятки.

Законодательство обязано быть основой антикоррупционных мероприятий, и должно учитывать международные антикоррупционные стандарты и опыт противодействия коррупции в зарубежных странах.

Конвенция ООН против коррупции 2003 года выдвинула предложение криминализации такого преступного деяния как «незаконное обогащение».

Согласно мнений некоторых российских ученых, подобная мера значительно бы нарушила принцип презумпции невиновности. Проблема заключается в том, что авторы выдвигают предложения логично обосновать

---

<sup>9</sup> Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (с изменениями и дополнениями от 28.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. N 52 (часть I) ст. 6228

законность повышения активов публичным служащим. Но, согласно ч. 2 ст. 29 Конституции РФ<sup>10</sup> обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность.

В настоящее время в нашей стране в СМИ преподносится огромное количество информации о чиновниках, которые приобрели многочисленные объекты недвижимости, но конфискации эти объекты не принадлежат, поскольку нужны доказательства, что они были приобретены на преступные деньги, а этот факт бесперспективный<sup>11</sup>.

Российская Федерация находится на 136 месте в рейтинге восприятия коррупции. Генеральный прокурор Юрий Чайка, в интервью «Интерфаксу» сообщил, что в 2016 году ущерб от преступлений коррупционной направленности составил почти 44 млрд. рублей, что составляет 10 % от всех преступлений по стране, осуждены 10 тысяч человек. Самым коррумпированным регионом России считается Курская область. В нем динамика роста преступлений коррупционной направленности составляет 189 % в 2016 году, по сравнению с 2015 годом. За ней следуют Удмуртия и Астраханская область.

В Краснодарском крае правоохранительные органы придают особое значение коррупционной борьбе. Мы рассмотрели результаты работы кубанской прокуратуры за 2016 год, органы прокуратуры обнаружили более 8,5 тысяч нарушений, к дисциплинарной и административной ответственности были привлечены свыше 2 тысяч должностных лиц. А в отношении 85 коррупционеров, причинивших ущерб в размере 160 млн. рублей, возбуждены уголовные преследования<sup>12</sup>. Каждый год 4 апреля, согласно инициативе общественности, проводится Национальный день противодействия коррупции.

Говоря об антикоррупционных преступлениях и причинах их образования в нашей стране, мы, вкратце, упомянули Древнюю Русь, Средневековую Русь,

---

<sup>10</sup> Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками) // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 августа 2014 г. N 31 ст. 4398

<sup>11</sup> Тихонов С. Непобедимое зло? // Деловой общенациональный аналитический ресурс «ExpertOnline». Режим доступа: <http://expert.ru/2013/11/12/neverbedimoe-zlo/>

<sup>12</sup> Официальный сайт Прокуратуры Краснодарского края. Режим доступа: <http://prokuratura-krasnodar.ru/news/segodnya-9-fevralya-2017-goda-v-prokurate>

где только начинали борьбу с этим отрицательным явлением, и формировании нового класса финансовых представителей, их ротации, которые предоставляли возможность получать взятки, а также рассмотрели положение коррупционной борьбы в современное время.

Ни один из наших правителей не смог полностью уничтожить коррупцию, лишь строгие и жестокие меры немного помогали ее купировать. Подобные меры в данный период недопустимы, поэтому в ближайшее время полностью искоренить коррупцию вряд ли получится, но меры нормативно-правового регулирования, новое сознание могут помочь преодолеть коррупцию в самом истоке ее проявления.

## **1.2. Понятие, содержание и виды государственной службы как элемента современной системы государственной власти в РФ**

В науке современности имеются разнообразные взгляды о понятии государственной службы. Так, Д.Н. Бахрах считает, что служба является одной из видов платной общественно полезной деятельности, проявляющейся в регулировании и управлении, а также социально-культурном обслуживании людей<sup>13</sup>.

Позиция Н.М. Казанцева несколько иная, он считает, что государственная служба является главнейшим элементом публичного права, выражающим независимое право народа на профессиональное ведение дел демократического государства, которые являются общими для народа в целом<sup>14</sup>.

Профессор государственного права Н. Нелидов считает, что государственная служба – это комплекс правоотношений, установленных нормами и образующихся среди государством или государственным органом и лицами, служащими государству.

---

<sup>13</sup>Бахрах Д.Н. Государственная Служба России: учебное пособие. - М.: Проспект, 2013. – С. 38.

<sup>14</sup>Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы (институционально-функциональный анализ). – М., 2014. – С. 26.

Согласно суждению ученого Ю.Н. Старилова, институт государственной службы разумно исследовать с двух сторон. Если расценивать с позиции регулирования, прямо относящемуся к государственной службе, то это область государственного и административного права<sup>15</sup>. В то же время, все другие проблемы, существующие в данной области, обязаны подвергаться регулированию трудовым законодательством. Таким образом, по мнению Ю.Н. Старилова, государственная служба - вид трудовой деятельности, исполняемый квалифицированными сотрудниками государственных учреждений для осуществления задач и функций государства.

Из-за отсутствия общего мнения о понятии государственной службы и из-за наличия более громоздких определений для осознания главных черт государственной службы, целесообразно будет взять во внимание определения, которые установлены в нормативно-правовых актах.

Если провести анализ государственной службы в более узком смысле, то она предполагает под собой комплекс органов государственной власти и управления, состоящих из лиц, которые обладают исполнительно-распорядительными полномочиями от имени государства.

Система государственного управления - это сложное многоуровневое явление, которое следует рассмотреть с нескольких позиций. С одной стороны, системы государственного управления предполагают комплекс органов государственной власти, которые содержат в себе органы федерального, регионального и местного значения, а также гражданскую службу, вооруженные силы, дипломатические представительства за границей и т. д.<sup>16</sup> С иной точки зрения, речь о государственной службе идет как о самом управленческом аппарате, кадрах чиновничества. Системы государственного управления - это устройство исполнительной власти, которым управляют такие высшие органы, как глава государства, правительство, министры, руководители государственных ведомств.

---

<sup>15</sup>Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации. – Воронеж, 2012. – С. 131.

<sup>16</sup> Кочетков А. В., Государственная и муниципальная служба / А. В. Кочетков. – М. :Юрайт, 2014 – С. 144.

Многовековой опыт зарубежных стран доказал, что общество, в котором не сформировалась работа государственных служащих, претерпевает значительные трудности, которые вызваны качеством государственного управления.

В обстоятельствах текущего преобразования системы государственного управления не прекращается реформирование государственной службы. В наше время к основным направлениям реформирования принадлежит развитие отработанной и действенно-результативной системы государственной службы России<sup>17</sup>.

В рамках данного параграфа проведем сравнительный анализ муниципальной службы и государственной службы.

Органы МСУ не относятся к системе органов государственной власти. Также не подчиняются органам государственной власти и не обязаны выполнять их предписания. Вместе с тем их создание и важные функции определяются НПА органов государственной власти - федеральных и субъектов Федерации. Согласно этим положениям, МСУ в РФ осуществляется путём прямого народного волеизъявления через непосредственные формы демократии – референдум и выборы. Согласно ст. 2 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» «правовое регулирование ГГС и МС осуществляется отдельно»<sup>18</sup>. Также органы МСУ являются органами власти решения, которых население соответствующего муниципального образования руководствуется так же, как и положениями ФЗ и законов субъектов РФ. Таким образом, хоть органы МСУ организационно отделены от органов государственной власти, на функциональном уровне они связаны.

В силу всего вышесказанного ГГС и МС имеют не только некоторые сходства, но и различия. Данные виды служб имеют сходства в правовом статусе. Также взаимосвязь ГГС и МС характеризуется еще и общими

---

<sup>17</sup>Минасян С. П. Институт государственной гражданской службы в административном законодательстве: проблемы формирования. – М., 2013. – С. 28.

<sup>18</sup>Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями от 28.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 августа 2004 г. N 31 ст. 3215

основаниями отстранения от занимаемой должности гражданской и муниципальной службы, и увольнения со службы.

Результативность государственного управления находится в прямой зависимости от своевременного и полного разрешения назревших проблем. Так, в процессе переустройств, исполняемых политикой государства, ведется борьба с многочисленными проблемами, такими как коррупция и злоупотребление должностными полномочиями.

Опыт реализации первой федеральной программы выявил систематическую направленность вопросов преобразования государственной службы, потребность в постановке вопросов и задач следующей стадии преобразования государственной службы. Кроме того, вторая программа снова показала на трудности, существующие в организации государственной службы. К их числу относятся большое количество претензий, которые предъявляются к государственной службе. Таким образом, многочисленные вопросы и на сегодняшний день остались нерешенными, в то время как государству необходимы грамотные квалифицированные специалисты, которые способны качественно и результативно осуществлять функции государственного управления. Именно государственные служащие играют ключевую роль в укреплении российской государственности, совершенствовании и регулировании общества на основных принципах демократии и права.

Для повышения профессионального уровня государственных служащих, следует обратить внимание на такие стадии кадрового процесса, как адаптация, подготовка и обучение, а также мотивирование.

В первую очередь нужно сформировать подходящие условия для быстрой адаптации работников. Так, следует дополнить Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» положением, который устанавливает обязанность закрепления за новым работником квалифицированного наставника, который будет курировать его в течение испытательного срока, консультировать его и помогать в решении появляющихся вопросов. Законодательное закрепление этой нормы даст

возможность новому работнику избежать трудности при исполнении своих должностных обязанностей.

Затем в рамках преподавания и формирования нового персонала следует создать эффективный план переподготовки для государственных служащих, принцип которого должны составлять учебно-практические семинары и дистанционные технологии обучения с целью увеличения квалификации сотрудников. Применение таких способов при осуществлении данного проекта поспособствуют распространению программы на всех сотрудников, которые замещают государственные и муниципальные должности.

При этом, осуществляя план переподготовки, нужно обратить особое внимание на уже работающие кадры. Возможно, они нуждаются в переподготовке из-за небольшого опыта работы или возраста.

Мотивация государственных и муниципальных служащих значительно сказывается на итогах работы. Так, на сегодняшний день недовольство заработной платой считается одной из основных причин увольнения государственных гражданских служащих, так как одним из значимых мотивирующих факторов на государственной и муниципальной службе является оплата труда<sup>19</sup>.

Несомненно, что такие действия в государственных структурах, как взяточничество и коррупция служат лучшим доказательством того, что материальная составляющая мотивации госслужащих дает значительные перебои. От заботы государства о государственном служащем, зависит и обратное отношение госслужащего к государству. Поэтому политические деятели достаточно часто обсуждают вопрос об оплате труда.

Сама по себе оплата из бюджета при запрете заниматься коммерческой деятельностью образует зависимость финансового плана государственного служащего от государства. Поэтому нужно предпринимать необходимые меры,

---

<sup>19</sup> Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. N 1336 "О федеральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)" (с изменениями и дополнениями от 12.12.2005) // Собрание законодательства Российской Федерации от 25 ноября 2002 г. N 47 ст. 4664

которые будут направлены на повышение стимулирования государственных и муниципальных служащих.

Таким образом, в настоящее время осуществление мер в рамках преобразования системы государственной службы России обретает особую значимость для достижения высокой эффективности государственного управления.



## **2. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **2.1. Законодательные основы института государственной службы в РФ**

Законодательное регламентирование государственной гражданской службы организуется на двух базовых уровнях – федеральном и субъектов Федерации различных нормативно – правовых положений, начиная с Конституции Российского государства и заканчивая нормативными актами органов государственной власти субъектов страны.

Правовое положение государственного служащего определяет условия при поступлении и прекращении госслужбы, а также её прохождение.

Гражданскому служащему, его супруге (супругу) их детям, не достигшим совершеннолетия, запрещено открывать и владеть счетами (вкладами), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, которые расположены за пределами территории Российской Федерации.

Также законодательство запрещает на протяжении двух лет после отставки замещать должности или осуществлять деятельность на условиях гражданско-правового договора в коммерческих и некоммерческих организациях в случаях, если определенные функции государственного управления данными организациями были включены в должностные обязанности государственного гражданского служащего, без согласия надлежащей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и регулированию конфликтов интересов.

Кроме вышеперечисленного с января 2017 года должностные лица обязаны предоставлять сведения об участии государственного служащего в социальных сетях, форумах. В соответствии со ст. 20.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ст. 15.1

Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>20</sup>, гражданский служащий обязан сообщать сведения обо всех адресах сайтов и (или) страниц сайтов в сети Интернет, на которых он размещал общедоступную информацию, а также данные, которые позволяют их распознать.

Таким образом, под влияние закона подпадают все сведения о созданных госслужащим страницах на различных сайтах, форумах, блогах, социальных сетях (Одноклассники, ВКонтакте, Фэйсбук, Инстаграм, и др.), об аккаунтах (каналах) в Youtuby.com, Google.com, а также об иных страницах, которые позволяют распознать их содержимое с личностью госслужащего.

Не подлежит уведомлению работодателю сведения о размещении определенных данных на официальных сайтах государственных органов в связи с исполнением госслужащим профессиональной деятельности.

Нарушение запретов, определенных нормами Федерального закона № 79, учитывает вероятность привлечения гражданского служащего к ответственности, определенной как данным законом, так и другими федеральными законами.

Таким образом, в статье 33 Федерального закона № 79 одной из причин завершения служебного контракта, и отстранения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы является несоблюдение запретов, сопряженных с гражданской службой.

Процесс определения факта нарушения определенных для гражданского служащего запретов (в случае если данное несоблюдение способно спровоцировать дисциплинарную ответственность) нуждается в проведении служебной проверки по заключению представителя нанимателя или по заявлению в письменном виде гражданского служащего.

Таким образом, предназначение ограничений и запретов, которые связаны с гражданской службой, это:

– определить преграды для злоупотребления властными полномочиями;

---

<sup>20</sup> Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями от 29.07.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 марта 2007 г. N 10 ст. 1152

- сформировать необходимые условия для самостоятельности должностной работы от групп давления;

- гарантировать успешную должностную работу.

Таким образом, имеющиеся ограничения и запреты, сопряженные с гражданской службой, обладают легитимным характером, то есть они справедливы и действительно нужны для защиты конституционного строя, прав и законных интересов гражданина.

Рассмотрим противодействие коррупции в системе государственной службы РФ.

Сегодня в России наблюдается процесс становления обновленной государственной службы, протекающий достаточно сложно. Постоянные политические и экономические столкновения, отсутствие оптимальной правовой модели, социальные просчеты и внешние факторы не дают в полной мере реализоваться государственному управлению. Одним из негативных факторов, оказывающих давление непосредственно на развитие данного института – это внутренние противоречия, выраженные в форме коррупции. В соответствии с международным рейтингом, степень коррупции в нашей стране достаточно высока. Коррупция является одним из наиболее отрицательных общественных явлений общества современного времени. Она обладает глобальным характером, разъедающим государственный аппарат, все ветви государственной власти, причиняет огромный ущерб обществу. Из-за коррумпированности основной доли государственных служащих граждане не имеют шансов для реализации своих правомочий в разных областях, а именно: области образования, здравоохранения, социального обеспечения, которые, как правило, гарантируются Конституцией РФ, услуги в этих областях, которые должны быть бесплатными, становятся для них платными. По этой причине система государственной имеет острую необходимость в преобразованиях.

Начиная с 1992 года, когда был принят первый антикоррупционный нормативно-правовой акт, издано уже немало законов и подзаконных актов, однако все они оказываются бессильными в виду отсутствия комплексности и

системности их применения. Одним из основных шагов государства в этом направлении является ратификация Россией в 2006 году Конвенции ООН против коррупции, что означает переход на международные стандарты борьбы с коррупцией. В Конституции РФ установлено, что нормы международного права являются частью правовой системы РФ, в связи с чем их исполнение на территории РФ обязательно. Помимо этого, законодательными актами по борьбе с коррупцией являются Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ФЗ «О персональных данных», Указ Президента РФ от 01.04.2016 N 147 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы" и др.

В целом антикоррупционное законодательство в области государственной службы ориентировано на повышение ограниченного порядка для государственных структур, усиление ответственности за преступления коррупционной направленности, на увеличение предотвращения и профилактики коррупционных преступлений. Однако в целях углубленного понимания представления общества о состоянии коррупции в системе государственной службы нами было проведено социологическое изучение. Были опрошены 120 человек г. Омска, 80 из которых – люди не старше 30 лет. Отвечая на вопрос о том, какая государственная структура является наиболее коррумпированной, 48 % респондентов назвали ГИБДД, 24 % органы исполнительной власти субъекта, 12% военкомат, 8 % органы полиции, 4 % выступили за прокуратуру и 4% распределились по другим органам государственной власти (суды, следственный комитет, МФЦ). На основании проведенного нами исследования стало ясно, что наиболее коррумпированными все-таки остаются правоохранительные органы, которые, по сути, должны наоборот бороться с этим пагубным явлением.

Существует и социальный фактор, то есть непосредственно восприятие обществом авторитета и статуса государственной власти, однако подобная ситуация складывается непосредственно из той деятельности, которую

осуществляет государство и его органы. Из этого следует простая очевидность, что для противодействия коррупции необходима разработка взаимосвязанного комплекса антикоррупционных норм в административном, финансовом, бюджетном, налоговом, банковском, валютном, таможенном, гражданском, жилищном, предпринимательском, трудовом, социальном, миграционном, экологическом и других отраслях законодательства Российской Федерации, так как применительно к государственной службе именно в этих сферах недостаточно эффективно исполняется надзор со стороны государства, что, в свою очередь, содействует формированию коррупции.

Итак, с целью развития добросовестных, квалифицированных и честных государственных служащих разных органов следует создать систему координационных событий, которая содержит:

1) политику кадров, работающую плодотворно и результативно, обеспечивающую действенный режим отбора лиц, вступающих на государственную и муниципальную службу; формирование конкретных критериев с целью карьерного роста служащих, которые предоставят возможность заниматься повышением собственной квалификации, формирование положительного имиджа государственных служащих;

2) обеспечение государственных и муниципальных служащих приличной заработной платой, а также социальными льготами, которые, в свою очередь, будут стимулировать их работу;

3) предоставление открытости и прозрачности работы государственных и муниципальных служащих и внесение в этих целях информационных технологий современного характера, в частности, примером может послужить оказание различного рода государственных услуг через сеть Интернет, а также формирование многофункциональных центров, которые осуществляли бы свою деятельность «по принципу одного окна»;

4) формирование результативных элементов контролирования и наблюдения за служебной деятельностью и имущественным положением государственных и муниципальных служащих, в том числе и общественный со

стороны различных общественных организаций, таких как Общественная палата РФ, Общественный антикоррупционный комитет и др.;

5) применение опыта зарубежных стран, который в развитых странах основывается на нормах этики, которые порождают у общества сильнейшую нравственную нетерпимость к этому действию.

Наиболее эффективными методами противодействия коррупции в сфере государственной службы, являются служебные разоблачения, которые представляют собой раскрытие настоящими или бывшими членами организации противозаконных, безнравственных, неправомерных операций под наблюдением их руководителей, лиц или организаций, которые способны осуществить результативные действия. Значимость процесса «служебного разоблачения» заключается в осуществлении контроля внутри государственного аппарата<sup>21</sup>.

Таким образом, укрепление демократических основ Российской Федерации, открытость деятельности государственных служащих, использование современных технологий и новейшего опыта развитых стран, добившихся значительных успехов в борьбе с коррупцией должно способствовать уменьшению объемов коррупции у нас в стране.

## **2.2. Административно-организационный аспект государственной службы**

Эффективность функционирования государственного аппарата в нашем государстве, до сих пор не является совершенной, несмотря на неоднократные попытки его реформирования. Вместе с тем модернизация бюрократической машины во многом определяет перспективы развития страны, в части эффективности исполнения решений в рамках реализации как внутренней, так и внешней политики.

---

<sup>21</sup>Арсланбекова А.З., Кадималиев З.Б. Механизмы противодействия коррупции в системе государственной службы // Юридический вестник ДГУ. - 2014. - № 3. - С. 83-85.

На современном этапе административное реформирование началось в 1991, и за период своего осуществления прошло три этапа:

Первый этап (1991 – 1999 гг.). Необходимость в административных преобразованиях объяснялась радикальной реконструкцией советской структуры государственного управления и образования новой системы органов государственной власти России<sup>22</sup>.

Второй этап характеризуется проведением первой административной реформы (2003 – 2005 гг.). Основная цель реформ заключалась в укреплении государственной власти в стране, она определялась соответствующими замыслами, выработанными в период 2000 – 2002 гг. Важность данного этапа состояла в анализе (инвентаризации) полномочий органов исполнительной власти на федеральном уровне, их организационной структуре и классификации. Итогами проведения первой административной реформы можно считать: увеличение численности чиновников (особенно женщин - чиновников), омоложение кадрового состава, хотя говорить о его смене не приходится; повышение уровня образования государственных гражданских служащих.

Третий этап (2006 – 2010 гг.) начитается со второй административной реформы. Проводимые в этот период административные преобразования направлены на формирование эффективного и компактного государства и связаны с осуществлением «Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 гг.». Данный период также характеризуется задачами, направленными на повышение качества оказываемых гражданам государственных услуг и эффективность государственного управления<sup>23</sup>. К выполненным задачам данного периода можно отнести разработку административных регламентов, создание единой правовой базы в сфере противодействия коррупции и организации

---

<sup>22</sup> Плаксин С., Жулин А. Пути модернизации государственного аппарата: административная реформа и реформа государственной гражданской службы // Вопросы экономики. - 2014. - № 2. - С. 73 - 82.

<sup>23</sup> Петров М.П. Реформа государственного управления и административная реформа: теоретические вопросы содержания и соотношения понятий // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 5 (81). С. 122 - 125.

предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам, в том числе с помощью многофункциональных центров, запуск портала государственных услуг России и т.д.

После завершения административных реформ, в связи с выполнением далеко не всех поставленных задач, было принято решение, что объектом преобразований должен стать государственный сектор со всеми его составляющими. В результате принимается Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы<sup>24</sup>. Основная цель, преследуемая данным нормативным актом – оптимизация численности государственных гражданских служащих, а также создание системы государственной службы как целостного государственного правового института России.

Реализация Концепции проходила циклично. Но итогом можно считать следующее: государственное управление в нашем государстве по - прежнему бюрократизировано, формально и закрыто для контроля. Численность государственных гражданских служащих слишком велика, а расходы на их содержание высоки и не всегда оправданы.

Основные мероприятия, запланированные на период 2016 – 2018 гг. касаются совершенствования контрольно-надзорной деятельности и реализации основных направлений развития государственной гражданской службы.

Так, например, в Указе Президента «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы» установлены ключевые тенденции формирования государственной гражданской службы в России на ближайшее время, к их числу относятся вопросы:

---

<sup>24</sup> Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021 - р Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции // Собрание законодательства РФ. 2011. № 26. Ст. 3826.



- во-первых, усовершенствования управления кадровым персоналом государственной гражданской службы, а также увеличение качества его формирования;

- во-вторых, совершенствования системы профессионального развития чиновников и повышения их компетентности;

- в-третьих, повышения престижа государственной гражданской службы;

- в-четвертых, совершенствования антикоррупционной системы в структуре государственной гражданской службы<sup>25</sup>.

Проводимые с 1991 года административные преобразования во многом эффективны и значительны, но все же не достаточны. На практике имеется большое количество проблем в данной сфере, особенно в отношении эффективности государственной гражданской службы и противодействия коррупции. Поэтому можно спрогнозировать продолжение преобразований, касающиеся данного правового института.

Рассмотрим административную и дисциплинарную ответственность государственных гражданских служащих.

Проблемы административной ответственности вот уже многие годы продолжают оставаться в центре внимания отечественных ученых-юристов.

Дело в том, что законодательство об административной ответственности, прежде всего его основной нормативный правовой акт - Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>26</sup>, крайне подвижно и корректируется с завидной регулярностью. Несмотря на бурное развитие законодательства, некоторые проблемы по-прежнему должным образом в нем не урегулированы. Не уделялось им внимания и в науке административного права. По мнению автора настоящей статьи, одной из таких проблем является административная ответственность государственных служащих, а если точнее,

---

<sup>25</sup>Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 “Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы” // ГАРАНТ.РУ: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71363052/#ixzz54itaviXW>

<sup>26</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 31.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 января 2002 г. N 1 (часть I) ст. 1

то ее соотношение с ответственностью дисциплинарной. Речь в данном случае идет о государственных гражданских служащих, поскольку в отличие от военнослужащих или сотрудников правоохранительных органов, порядок привлечения которых к административной ответственности установлен в ст. 2.5 КоАП РФ, специальная норма о привлечении их к административной ответственности в КоАП РФ отсутствует. Из этого возможно совершить заключение, что для них установлен общий порядок привлечения к административной ответственности.

В настоящее время обсуждается вопрос обновления действующего КоАП РФ 2001 года. В ходе работы над проектом новой редакции Кодекса идея административной ответственности гражданских служащих так и не получила поддержки, что, по мнению автора настоящей статьи, служит убедительным подтверждением ее непродуктивности, если не сказать больше, конъюнктурности и явной надуманности, неспособности ее сторонников теоретически осмыслить сущность административной ответственности как вида юридической ответственности. Например, в новой редакции КоАП РФ, подготовленной коллективом таких весьма компетентных административистов, как П.И. Кононов, В.В. Лихарев, С.А. Старостин, В.А. Юсупов<sup>27</sup>, административная ответственность гражданских служащих специально не выделяется. Ее авторы исходят из понимания административной ответственности гражданского служащего как ответственности должностного лица, обладающего данным статусом. Административной ответственности должностных лиц посвящена отдельная ст. 24 законопроекта, в тексте которой, впрочем, как и во всем его тексте, государственный гражданский служащий как субъект административной ответственности вообще не упоминается, также, впрочем, как и в тексте действующего КоАП РФ 2001 года.

В литературе отмечалось, что отличие дисциплинарной ответственности от административной заключается в типах используемых наказаний и

---

<sup>27</sup> Кодекс Российской Федерации об административной ответственности: проект / П.И. Кононов, В.В. Лихарев, С.А. Старостин, В.А. Юсупов; под ред. А.А. Агеева. - М., Проспект. 2016. – С. 89.

процессуальном режиме их наложения<sup>28</sup>. Такие отличия безусловно есть. Достаточно сказать, что КоАП РФ имеет процессуальную часть, в которой четко регламентирован порядок наложения административных наказаний. Напротив, процедура использования дисциплинарных взысканий по отношению к государственным гражданским служащим точного и единообразного процессуального регулирования не имеет. Однако принципиальное различие между указанными видами юридической ответственности, думается, в другом. Дисциплинарная ответственность – это ответственность в порядке подчиненности. Между субъектом дисциплинарной власти и ее объектом на гражданской службе имеются служебные отношения, тогда как административные наказания налагаются уполномоченным на то субъектом на неподчиненных физических и юридических лиц.

Согласно ст. 2.4 КоАП РФ административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Как видно, должностное лицо может быть привлечено к административной ответственности, в случае если неисполнение либо ненадлежащее исполнение им должностных обязанностей будет квалифицировано уполномоченным на то внешним субъектом, например прокурором, как административное правонарушение, состав которого содержится в Особенной части КоАП РФ. В ч. 1 ст. 57 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливается, что за совершение дисциплинарного проступка, т.е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей представитель нанимателя имеет право применить дисциплинарные взыскания.

Таким образом, признать неисполнением либо ненадлежащим исполнением гражданским служащим своих служебных обязанностей

---

<sup>28</sup> Туганов Ю.Н. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности военнослужащих при переходе Вооруженных Сил Российской Федерации на контрактную форму комплектования. наук. - М., 2013. – С. 11.

административным правонарушением, либо, напротив, дисциплинарным проступком, при полной идентичности по содержанию их составов, зависит лишь от того, какой субъект такую квалификацию осуществляет. Получается, что не само противоправное деяние является основанием для привлечения к тому или иному виду юридической ответственности. Вряд ли с таким положением можно согласиться.

Вероятность привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности значительно выше, т.к. деятельность гражданского служащего находится под постоянным контролем со стороны непосредственного и вышестоящего руководителей. Особенно показательным в этом отношении является контроль за предоставлением государственных услуг. Так, на основании п. 5.3.1 Положения о Федеральной налоговой службе, который утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506, данный федеральный орган исполнительной власти осуществляет государственную регистрацию юридических лиц и физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей, что действующим законодательством признается государственной услугой. Эта услуга предоставляется на основании Административного регламента, утвержденного приказом Министерства финансов Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 169н. Любые отступления от регламента будут основанием для привлечения виновного должностного лица к дисциплинарной ответственности.

В КоАП РФ содержится статья 5.63 «Нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», а возбуждение производства по делу об административном правонарушении на основании ст. 28.4 КоАП РФ относится к компетенции прокурора. По данным судебной статистики, размещенным на официальном сайте Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, в 2016 году к административной ответственности по ст. 5.63 КоАП было привлечено к ответственности 741 должностное лицо (двум назначено административное

наказание в виде предупреждения, остальным 739 – административный штраф). Как видно, дисквалификация, как наиболее суровое административное наказание, ни в одном случае не применялась.

За административные правонарушения, свершенные в рамках исполнения должностных обязанностей, государственный гражданский служащий должен нести не административную ответственность по нормам КоАП РФ и законов субъектов Российской Федерации, а, главным образом, ответственность дисциплинарную по нормам Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Увеличение числа составов административных правонарушений, по которым привлекаются к ответственности должностные лица – государственные гражданские служащие, свидетельствует о попытке государства таким способом обеспечивать режим законности и правопорядка в государственном аппарате. Однако при таком подходе государственный гражданский служащий в определенной мере теряет презумпцию добросовестности, которую он имеет, замещая должность гражданской службы, т.к. в правовом демократическом государстве замещение должностей государственной службы традиционно рассматривается не иначе, как общественное доверие.

Последующее повышение количества составов административных правонарушений, за совершение которых должностные лица – гражданские служащие могут быть привлечены к административной ответственности, является малоэффективным, в какой-то мере вредоносным, т.к. подобным образом теряется доверие к самому институту государственной службы. В этом случае, думается, вполне уместно говорить об экономии административной репрессии. Гражданские служащие должны нести, прежде всего, дисциплинарную ответственность. При этом важно обеспечить главное – неотвратимость дисциплинарного наказания.

В случае дисциплинарной ответственности вероятность того, что наказание будет неотвратимо, думается, выше, чем в случае с ответственностью

административной. Дело в том, что субъект дисциплинарной власти единолично решает, налагать дисциплинарное взыскание или нет. Если такое решение принято, то гражданский служащий может его реально оспорить только в судебном порядке, а на это пойдет далеко не каждый, даже в том случае, если дисциплинарное взыскание, по его мнению, наложено без достаточных на то оснований. Если это все же происходит, то гражданский служащий в этом случае сильно рискует ухудшить свои отношения с представителем нанимателя, тем более, если он выиграет спор и в результате судебного разбирательства наложение взыскания будет признано противозаконным. В данном случае положение гражданского служащего, учитывая реалии государственной службы, только усложнится и его дальнейшее пребывание в замещаемой должности, скорее всего, станет достаточно проблематичным. Напротив, привлечение к административной ответственности дает гражданскому служащему, во-первых, возможность доказать органу административной юрисдикции свою невиновность, а в случае, если это не удастся, то оспорить административное наказание в суде и попытаться отменить его уже в результате судебного разбирательства. Такие действия гражданского служащего, скорее всего, будут положительно восприняты, т.к. его привлечение к административной ответственности бросает тень на ведомство и его руководителя, который, получается, не обеспечил должного контроля за подчиненным и допустил тем самым совершение административного правонарушения.

Если говорить о тех неблагоприятных последствиях, которые возникают в случае привлечения гражданского служащего к административной ответственности, то они, в общем, достаточно минимальны. Помимо самого административного наказания (предупреждение, административный штраф, а также такое наиболее суровое, но при этом довольно редко применяемое наказание, как дисквалификация), это также состояние административной наказанности. В соответствии со ст. 4.6 КоАП РФ лицо, которому определено административное наказание за свершение административного

правонарушения, является подвергнутым этому наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления. Кроме того, п. 1 ч. 2 ст. 4.3 КоАП РФ учитывает, что повторное совершение однородного административного правонарушения, то есть совершение административного правонарушения в тот период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию в соответствии со статьей 4.6 настоящего Кодекса за совершение однородного административного правонарушения, считается обстоятельством, отягчающим административную ответственность.

Привлечение гражданского служащего к административной ответственности никак не влияет на его должностное положение и дальнейшее прохождение службы. Кроме того, поскольку административная ответственность применяется к нему извне, то может возникнуть ситуация, когда вышестоящий руководитель привлеченного к ответственности может посчитать, что административное наказание наложено на его подчиненного необоснованно и даже незаконно. Очевидно, что привлечение к ответственности подчиненного в определенной мере бросает тень и на его руководителя, который, получается, не сумел в данном случае обеспечить надлежащий контроль, допустил тем самым совершение им административного правонарушения.

В случае привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности последствия для него оказываются куда серьезнее. Кроме самого дисциплинарного взыскания и связанного с его применением состояния годичной дисциплинарной наказанности, возникают и последствия, влияющие так или иначе на служебное положение наказанного. В одних случаях эти последствия закреплены нормативно, в других возникают исходя из сложившейся аппаратной практики, которая получила широкое распространение в системе государственной службы. Так, п. 23 Положения о порядке присвоения и сохранения классов чинов государственной

гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим, который утвержден Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 113<sup>29</sup>, учитывает, что очередной классный чин не присваивается федеральным гражданским служащим, которые имеют взыскания дисциплинарного характера. Практикуется и такая мера, как исключение из состава кадрового резерва гражданского служащего, на которого наложено дисциплинарное взыскание.

Широко практикуется невыплата премии гражданскому служащему, на которого наложено дисциплинарное взыскание, в период действия взыскания или неприменение мер поощрения в период действия взыскания дисциплинарного характера.

Кроме того, исследование правоприменительной практики государственных органов, проведенный Минтрудом России, выявил, что факт неснятого взыскания дисциплинарного характера относится к отягчающим обстоятельствам при применении дисциплинарных взысканий в случаях несоблюдения государственными (муниципальными) служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, которые установлены в целях противодействия коррупционным действиям<sup>30</sup>, т.е. при решении вопроса об ответственности за коррупционное правонарушение. Наличие отягчающих обстоятельств влияет на тяжесть налагаемого наказания. Так, неснятое дисциплинарное взыскание позволяет налагать на государственного служащего более строгое дисциплинарное взыскание, тогда как неснятое административное наказание отягчающим обстоятельством при решении

---

<sup>29</sup> Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 113 "О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим" (с изменениями и дополнениями от 30.09.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 февраля 2005 г., N 6, ст. 440

<sup>30</sup> Обзор практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции // письмо Минтруда России от 21.03.2016 № 18-2/10/П-1526.



вопроса о наложении взыскания дисциплинарного характера не считается, а значит, на тяжесть наказания не влияет.

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 37 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» наличие у гражданского служащего взыскания дисциплинарного характера считается обязательным условием, при наличии которого возможно расторжение с ним служебного контракта согласно инициативе представителя нанимателя, отстранение от замещаемой должности и увольнение с гражданской службы при неоднократном неисполнении им без уважительных причин должностных обязанностей. Такое увольнение по закону является увольнением в результате применения взыскания дисциплинарного характера (п. 4 ч. 1 ст. 57 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ). Таким образом, наличие у гражданского служащего взыскания дисциплинарного характера имеет преюдициальное значение для его, подчеркнем, возможного, но совсем необязательного увольнения с гражданской службы, напротив, наличие у него административного наказания или даже нескольких такого рода наказаний никаких угроз для дальнейшего пребывания на гражданской службе не несет. С этим следует в полной мере согласиться, т.к. оценка того, насколько добросовестно гражданский служащий исполняет должностные обязанности, – исключительная прерогатива представителя нанимателя.

В случае привлечения государственного гражданского служащего к административной ответственности каких-либо ограничений его служебных прерогатив не происходит.

Потенциал дисциплинарной ответственности гражданских служащих выше еще и потому, что взыскания дисциплинарного характера могут быть наложены на всех гражданских служащих вне зависимости от должности. Напротив, административные наказания налагаются исключительно на тех, кто является должностными лицами, т.е. «специальными субъектами», как их принято именовать в науке административного права.

Несмотря на приведенные выше аргументы о неэффективности и практической целесообразности использования норм административной ответственности по отношению к государственным гражданским служащим, в специализированной литературе высказывалась позиция о необходимости дальнейшего расширения перечня составов административных правонарушений, которые устанавливают их административную ответственность. Из составов административных правонарушений, которые предусмотрены Особенной частью КоАП РФ, можно отметить в специальных нормах составы правонарушений, которые обладают коррупционными признаками (субъект правонарушения – государственный служащий; цель – имущественная или иная личная заинтересованность; объективная сторона содержит злоупотребление полномочиями) и как наказание определить дисквалификацию как безальтернативное наказание за такое правонарушение<sup>31</sup>. Указанное предложение не представляется продуктивным, что подтверждается в том числе и данными о привлечении к ответственности за коррупционные правонарушения, тем более, что сам законодатель поместил термин «коррупционное правонарушение» не в КоАП РФ, а в Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Тем самым был задан «дисциплинарный вектор» противодействию коррупционным правонарушениям на гражданской службе.

В силу особенностей действующего законодательства привлечение к административной ответственности некоторых категорий гражданских служащих вообще исключено, а к дисциплинарной, напротив, возможно. В частности, это относится к гражданским служащим администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, аппарата Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации, являющийся подразделением Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. В отношении них, даже по, казалось бы, очевидным

---

<sup>31</sup> Сорокин Р.С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов: СГЮА, 2016. – С. 8.

составам, например по ст. 5.59 «Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан» КоАП РФ, невозможно возбудить производство по делу об административном правонарушении. Дело в том, что согласно ст. 28.4 КоАП РФ возбуждение дела об административном правонарушении по ст. 5.59 КоАП РФ отнесено к исключительной компетенции прокурора, а согласно ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура за указанными органами надзор не осуществляет.

Законодатель в ст. 13 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» учитывает, что физические лица за совершение коррупционных правонарушений несут и административную, и дисциплинарную ответственность. Следовательно, подразумевается, что коррупционные правонарушения могут быть как административными правонарушениями, так и дисциплинарными проступками. Все зависит от предпочтений законодателя и той политики, которая в данный момент реализуется государством в области противодействия коррупции, а также отчасти и от особенностей системы государственной службы, которая сформировалась в стране.

Прежде чем будет выявлено административное правонарушение, уполномоченными на то юрисдикционными органами обычно проводится проверка. В ходе ее и обнаруживаются факты, которые могут стать основанием для привлечения в дальнейшем к административной ответственности. В случае выявления деяния (действия или бездействия), который содержит признаки административного правонарушения, связанного с исполнением гражданским служащим должностных обязанностей, все материалы должны передаваться субъекту, наделенному дисциплинарной властью в отношении соответствующего гражданского служащего. На этот субъект должна возлагаться обязанность рассмотреть материалы по существу и принять по ним мотивированное решение. Такое решение может состоять и в том, что субъект дисциплинарной власти отказывает в привлечении к ответственности, реализуя тем самым свои дискреционные полномочия. Сторонники расширения

использования по отношению к государственным служащим норм административной ответственности за счет сокращения ответственности дисциплинарной мотивируют свою позицию неэффективностью последней.

Так, С.А. Денисов, ратуя за применение в отношении государственных служащих административной ответственности, полагает, что неэффективность дисциплинарной ответственности связана с ее диспозитивностью. Руководителю подразделения предоставлена свобода в применении или неприменении наказания к подчиненному. Солидарен с ним и Б.Н. Комахин, который сожалеет, что у управляющего, который наделен правом привлечения к ответственности рабочих, остаются чересчур большие возможности в решении данных проблем по собственному усмотрению<sup>32</sup>. В этом и состоит одна из отличительных черт дисциплинарной ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности.

Реализуя свои дискреционные полномочия, субъект дисциплинарной власти тем самым может способствовать безнаказанности своих подчиненных, уходу их от ответственности, и связано это с тем, что соответствующее решение субъект дисциплинарной власти принимает немотивированно, в закрытом режиме, никак его не объясняя. Здесь действительно есть проблема злоупотребления дискреционными полномочиями. Субъект дисциплинарной власти, принимая решение об отказе в привлечении к дисциплинарной ответственности, данное решение не объясняет и не мотивирует. Решение данной проблемы видится во внедрении компонентов публичности и гласности в осуществление субъектом дисциплинарной власти его дискреционных возможностей. Очевидно, в данном случае немотивированных заключений будет меньше, и приниматься они станут более серьезно и обдуманно. Любой субъект дисциплинарной власти обычно дорожит своей репутацией, хочет выглядеть в глазах подчиненных и вышестоящих инстанций справедливым и объективным. Поэтому открытость при решении вопроса о привлечении

---

<sup>32</sup>Комахин Б.Н. Развитие государственно-служебной деятельности на основе политики модернизации: административно-правовой аспект: монография. – М.: РЕГЕНС, 2014. – С. 329.

гражданского служащего к дисциплинарной ответственности вполне оправдана, т.к. будет его к этому дополнительно побуждать.

В случае рассмотрения в дисциплинарном порядке деяния, имеющего признаки административного правонарушения, дискреционные полномочия хотя и сохраняются, но субъект дисциплинарной власти должен, как представляется, принять мотивированное решение, объяснить, с чем связано его решение не привлекать к дисциплинарной ответственности гражданского служащего. Это могут быть его прежние заслуги, долголетнее и безупречное исполнение должностных обязанностей, раскаяние гражданского служащего, проведение с ним беседы о недопустимости впредь совершения подобных деяний, словом, любые обстоятельства, послужившие для субъекта дисциплинарной власти достаточным основанием для освобождения гражданского служащего от ответственности. В любом случае, принятое решение нужно объяснить. Данное объяснение субъектом дисциплинарной власти должно в обязательном порядке направляться тому государственному органу или должностному лицу, которые направили ему соответствующие материалы.

За неисполнение субъектом дисциплинарной власти данной обязанности должна быть предусмотрена как раз административная ответственность. Соответствующую статью необходимо ввести в главу 19 «Административные правонарушения против порядка управления». Право на возбуждение дел об административном правонарушении должны иметь органы или должностные лица, не получившие объяснение от субъекта дисциплинарной власти.

Таким образом, можно сделать общий вывод о необходимости осуществления масштабной деделиктизацию административных правонарушений, предвидев конвертацию административной ответственности за их совершение в ответственность дисциплинарную, но с элементами публичности, в значительной мере ограничивающими дискреционные полномочия субъекта дисциплинарной власти.

Не в пользу административной ответственности говорит и статистика, свидетельствующая о том, что количество привлеченных к дисциплинарной ответственности значительно превышает количество тех, кто привлечен к ответственности административной. Так, по данным Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки, приведенным на заседании возглавляемого им ведомства, при осуществлении надзора за исполнением федерального законодательства в 2014 году было внесено 701,3 тыс. представлений, согласно итогам которых привлечено к дисциплинарной ответственности 592,9 тыс. должностных лиц, тогда как к административной ответственности по постановлениям прокуроров привлечено только 284 тыс. лиц.

Принято считать, что административная ответственность, учитывая ее относительную близость с ответственностью уголовной, формально является заметно более репрессивной, нежели ответственность дисциплинарная. Ряд составов административных правонарушений, содержащихся в КоАП РФ, являются фактически смежными с некоторыми составами преступлений, содержащимися в УК РФ, например, ст. 7.12 «Нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав» КоАП РФ и ст. 146 «Нарушение авторских и смежных прав» УК РФ или ст. 15.14 «Нецелевое использование бюджетных средств» КоАП РФ и ст. 285.1 «Нецелевое расходование бюджетных средств» УК РФ. Тем более, что в последние годы произошла декриминализация ряда составов преступлений, которые были переведены законодателем в статус административных правонарушений. Кроме того, шире стала применяться административная преюдиция, возвращение к которой небезосновательно рассматривается не иначе, как одно из направлений современной уголовной политики<sup>33</sup>. Это направление призвано обеспечить реализацию принципа экономии уголовной репрессии.

Некоторое смягчение уголовной репрессии в области противодействия коррупции началась тогда, когда по инициативе Главы государства в качестве

---

<sup>33</sup> Сидоренко Э.Л. Административная преюдиция в уголовном праве: проблемы правоприменения // Журнал российского права. - 2016. - № 6. - С. 126.

самостоятельного состава преступления было предложено выделить дачу (получение) взятки в размере до 10 тысяч рублей. Указанная инициатива была оформлена в качестве поручения Президента Российской Федерации № Пр-299 от 16 февраля 2016 г. по итогам заседания Совета по противодействию коррупции, которое состоялось 26 января 2016 г. Верховному Суду Российской Федерации с участием Администрации Президента Российской Федерации, Генеральной прокуратуры и Следственного комитета, МВД России, заинтересованных федеральных государственных органов было предложено подготовить проект соответствующего федерального закона. В результате реализации указанного поручения Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 324-ФЗ в УК РФ была внедрена ст. 291.2 «Мелкое взяточничество», которая предусматривает уголовную ответственность за получение и дачу взяток, лично или через посредника в размере, не превышающем десяти тысяч рублей. Думается, необходимо идти дальше и провести декриминализацию мелкой взятки, переводя ее в разряд административных правонарушений, но с административной преюдицией.

При повторном совершении данного правонарушения в период действия административного наказания, а его в этом случае надо увеличить до двух-трех лет, будет наступать уголовная ответственность за мелкую взятку. Возможно, спешить с декриминализацией мелкой взятки и не стоит, поскольку для абсолютного большинства российских регионов сумма мелкой взятки на деле оказывается достаточно значительной, учитывая низкий уровень доходов проживающего там населения. Тем более нововведение действует лишь немногим более года и в полной мере оценить его на предмет улучшения коррупционной ситуации в стране не представляется возможным.

Сказанное выше дает возможность совершить заключение, что административная ответственность гражданских служащих за правонарушения, которые так или иначе связаны с исполнением должностных обязанностей, должна быть если не полностью исключена из действующего законодательства, то предельно минимизирована. За такого рода правонарушения должна

наступать дисциплинарная ответственность по нормам Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>34</sup>. В этой связи неизбежно потребуется внести изменения в данный нормативный правовой акт, прежде всего наполнить его процессуальными нормами, а также материальными нормами, сужающими дискреционные полномочия субъекта дисциплинарной власти, делающими принятие им решения более открытым и мотивированным. Реализация данного предложения позволит, как представляется, с одной стороны, существенно «разгрузить» КоАП РФ, который в настоящий период времени явно перегружен, причем далеко не всегда эффективно работающими нормами, а с другой стороны сделает нормы об ответственности государственных гражданских служащих более эффективными, а значит - улучшит исполнительскую дисциплину в государственном аппарате и в конечном счете обеспечит более действенную защиту прав физических и юридических лиц, которые защищены пока явно недостаточно.

В обстоятельствах формирования новых финансовых, общественно-политических, социальных взаимоотношений результативное кадровое обеспечение государственной службы делается главной задачей, характеризующих итог проходимых преобразований. Это играет важнейшую роль в условиях происходящих реформ, которые требуют от государственных служащих высокой степени профессионализма и применения действенных методик управления. В свою очередь, создание высококвалифицированного кадрового состава государственной службы и своевременное замещение должностей обеспечивается посредством формирования кадрового резерва и дальнейшей работы с ним. Несомненно, четкая и структурированная работа с кадровым резервом даст возможность:

---

<sup>34</sup> Гришковец А.А. Некоторые административно-процессуальные аспекты государственной гражданской службы Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. - 2015. - № 8. - С. 68.



- создать трудовой потенциал нужной степени при минимальных затратах, который связан с наймом, подготовкой, переподготовкой служащих и т.д.;

- увеличить коэффициент устойчивости коллектива с учетом интересов служащих;

- обеспечить мотивацию и лояльность в работе.

Однако в наше время в организации управления кадровым резервом на государственной службе есть проблемы, связанные с низким уровнем интегрированности кадрового резерва в практической деятельности управления при недостатке высококвалифицированных государственных служащих<sup>35</sup>.

Работа с кадровым резервом предусмотрена законодательством РФ, но по сути резервистам уделено недостаточно внимания. Одной из причин ухода работников с должностей государственной службы является то, что молодые сотрудники не видят перспектив профессионального роста. Исследователями также выделяются проблемы, которые возникают при применении кадрового резерва на государственной службе, в частности, это утрата актуальности резерва, несоблюдение принципа соотношения резервистов характеру должности и типу резерва, пренебрежение возможностями перспективного профессионального роста резервистов<sup>36</sup>. Однако, резерв – это не место для ожидания вакантной должности, а место формирования и наращивания компетенций, где происходит необходимая должности подготовка резервистов. Таким образом, получается, что для решения этой задачи нужны новые способы работы с кадровым резервом. Предлагается использование проектного расклада к регулированию кадровым резервом на государственной службе.

Деятельность с кадровым резервом считается текущей (процессной) работой, так как она учтена надлежащими нормативно-правовыми актами (Федеральным законом №79, Указом Президента, Положением Министерства)

---

<sup>35</sup> Яшкин С.С. Кадровый резерв государственной гражданской службы // Социология и жизнь. - №3. – 2013. – С.94-100.

<sup>36</sup> Калмыков Н.Н., Краснопольский И.А. Кадровый резерв в системе государственной службы: эффективность и возможности // Лидерство и менеджмент. — 2016. — Том 3. — № 4. — С. 221-231.

и устремлена на уместное замещение вакантных должностей государственной гражданской службы (с данной точки зрения деятельность с кадровым резервом является функцией кадровой политики). Но присутствие служащих в резерве ограничивается сроком 3-5 лет. Значит, за этот промежуток времени цели должны быть достигнуты. Рационально выстроить работу с кадровым резервом, основываясь на проектный подход.

Проектная работа строится в форме отдельной системы работ над определенными задачами, и обладает фиксированным, закрепленным началом и завершением. Кроме того, при обстоятельствах временных и ресурсных ограничений проект является результативным механизмом в управленческой деятельности. Предлагается, руководство кадровым резервом расценивать как комплекс HR-проектов, каждый из которых должен быть направлен на формирование необходимых компетенций для замещаемой должности. Итог должен устанавливаться профессиональной и психологической готовностью резервиста с целью занять должность, которая на данный момент вакантна.

Проектный подход к регулированию ресурсами человека играет особую роль в условиях VUCA- среды (Volatility - нестабильность, Uncertainty- неопределенность, Complexity - сложность, Ambiguity – неоднозначность). Под HR-проектом понимается комплекс связанных между собой мероприятий, которые достигают надлежащего уровня зрелости ресурсов человека, при условии успешного выполнения этих мероприятий. Установлены следующие главнейшие направления HR -проектов:

- формирование управленческих компетенций в виде тренингов, кейсов, командной работы;
- классификация и усиление государственно-правовых знаний в виде семинаров, круглых столов;
- формирование единой культуры, усиление значимых способностей личностной коммуникации и делового общения в виде мастер-классов, деловых игр.

Разумно HR–проекты создавать и осуществлять в форме единой образовательной программы профессионального формирования государственных служащих с учетом базовых компетенции любой группы должностей. Таким образом, проектный подход к регулированию кадровым резервом даст возможность: структурировать работу с резервом на отдельные программы и проекты для осуществления единой кадровой стратегии; создать трудовой потенциал нужной степени при минимальных затратах; повысить мотивацию и лояльность в работе.

### **3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ**

#### **3.1. Проблемные аспекты государственной службы в России**

Главной составляющей формирования современной российской государственности принято считать возникновение, развитие и усовершенствование института государственной гражданской службы, который занимает наиважнейшее место в реализации функций и задач государственной власти. Этот институт связан со всеми ветвями и уровнями власти: с органами исполнительной власти, с аппаратом органов представительной и судебной власти, а также с правоохранительными и военными, которые осуществляют специальные цели и задачи с применением военной силы и мер государственного принуждения от имени государства. В России становление института госслужбы началось с принятия Указа Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» (утратил силу). Спустя два года вступил в силу Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», законодательно оформивший данный институт.

При всем многочисленном количестве нормативно-правовых актов, которые регулировали вопросы государственной службы в 1990-е гг., в законодательстве существовали значительные пробелы. Основное количество источников служебного права составляли акты Президента РФ, а также Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации». Следовательно, закон, призванный создать устойчивую правовую основу для усовершенствования и поддержания государственной службы, своей задачи не осуществил.

Он не искоренил такие опасные явления, как неконтролируемый рост кадрового персонала; расцвет бюрократизма, замедляющего рост отношений в сфере экономики и деформирующего социальную политику государства; присоединение части чиновничества на различных уровнях управления в

политическую борьбу, что приводило к саботажу решений государства; коррупцию, возникшую в государственном и муниципальном аппарате; низкая степень исполнительной дисциплины; разногласия в работе министерств, ведомств, других государственных органов.

Динамика и стабильность развития России в настоящий период времени все больше зависят от эффективности систем управления и состояния государственной службы.

Вместе с деятельностным подходом к раскрытию понятия «государственная служба», когда оно понимается как служебная профессиональная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; органов государственной власти на федеральном уровне, других федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов России; лиц, замещающих должности, которые установлены Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственной реализации полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ, часто применяется институциональный подход к государственной службе, рассматривающий ее как социальный институт или целую систему социальных институтов.

Государственная служба считается комплексным явлением, которое раскрывает различные аспекты (экономический, нормативный, кадровый, политический, психологический, организационный, аналитический, социальный и иные) и поэтому является объектом изучения различных отраслей науки. Изучение проблем, которые возникают в области

государственной службы, вызывает в настоящее время интерес как научного, так и практического характера<sup>37</sup>.

Институт государственной службы, во-первых, предназначен для того чтобы обслуживать государство, обеспечивать контроль за исполнением полномочий его органов, реализовывать нормативно-правовые акты, которые были приняты парламентом, и политику, заявленную исполнительной властью, а во-вторых — управлять социумом, вводить определенный режим и разумную концепцию в пространство общества, охранять права и свободы человека, увеличивать качество жизнедеятельности населения.

Во многих моментах он противостоит менеджеральному принципу, на основе которого и развивалась служба в предыдущие годы. Государственная служба, которая, по своей структуре, была гражданской, освободилась от неприсущих ей наслоений, прекратилась как нечто противоположное службе в других органах и влилась в вырабатывающуюся единую систему государственной службы РФ как один из ее главных составляющих наравне с военной и еще не ставшей законодательной обоснованной - правоохранительной службой.

Главная цель этих реформаторских преобразований достижение принципиально другого качества российского государственного аппарата, который необходимо избавить от накопившихся за предшествующие годы отрицательных тенденций, зависимости от коррупции, приобрести мобильность, внятность и отлаженность современного государственного механизма.

В новом законодательстве Российской Федерации о государственной гражданской службе вновь говорится о государственных должностях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Это свидетельствует о реальной способности внедрения данных должностей в

---

<sup>37</sup>Буравлев Ю. М. Проблемы реформирования и управления системой государственной службы в России. — М.: Аргумент, 2013. — С. 175.

состав государственной гражданской службы. Но в тоже время, в данный период указанная проблема пока не устранена.

Государственным служащим считается гражданин России, выполняющий в порядке, установленном федеральным законом, обязанности по государственной должности государственной службы за компенсацию в денежном виде, выплачиваемую за счет средств федерального бюджета Российской Федерации или бюджета определенного субъекта РФ. Согласно общим принципам должностного поведения государственных служащих, осознавая свою ответственность перед государством, обществом и гражданами, государственный служащий обязан: строго выполнять служебные обязанности добросовестно, на высшем профессиональном уровне с целью осуществления результативной работы государственного органа; руководствуясь тем, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина устанавливаются основным значением и сущностью работы органов государственной власти и государственных служащих<sup>38</sup>.

Служащий должен реализовывать свою работу в рамках установленной законами и подзаконными нормативными правовыми актами компетенции государственного органа; не отдавать предпочтения каким-либо социальным или профессиональным организациям и группам, не поддаваться влиянию со стороны граждан, социальных или профессиональных организаций и групп; исключать поступки, связанные с воздействием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, мешающих честному выполнению должностных (служебных) обязанностей; придерживаться определенных законом ограничений для государственных служащих.

В России и в мире в целом в настоящее время произошли значительные изменения в условиях осуществления функций государственного сектора, что в свою очередь, отражает главные направленности развития государства и общества. Развитие экономических связей, улучшение технологий, которые

---

<sup>38</sup>Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. — М. :Юристъ, 2014. — С. 290.

основаны на новых познаниях, информатизация всех составляющих в жизни людей, усугубление конкурентной борьбы предприятий и государств, новое значение нематериальных новых реалий рубежа XXI вв.<sup>39</sup>

Главными проблемами, стоящими перед кадрами государственного аппарата управления, и оказывающие влияние на его мало эффективность, являются следующие:

Во-первых, проблема подбора обученных и квалифицированных кадров. Государственные органы в России должны предъявлять более высокие требования и уделять особый интерес к отбору кадров государственной службы. Нужно детализировать конкретные баллы и аспекты производительности их деятельности.

Во-вторых, есть надобность внедрения органов контроля и аудита за работой государственного аппарата. Контроль должен быть не только внешним, но и внутренним.

Для улучшения государственного аппарата и его эффективности, необходимо, во-первых, усовершенствовать концепцию исполнительной власти целиком. Главная обязанность государства — это создание условия для полноценного формирования финансовой независимости, задавать стратегические ориентиры, обеспечивать обществу высококачественные публичные услуги, результативно регулировать общегосударственную собственность. Для этого состав исполнительной власти должен быть разумно и рационально устроен. Вторым элементом реформы — считается создание эффективных и четких технологий исследования, принятия и выполнения решений. В-третьих, необходимо проанализировать ныне реализуемые государственные функции и сохранить только те, которые крайне необходимы. А также сформировать перечень информации, которую государственные органы обязаны сделать публично доступной.

Основным ресурсом любого института, любого типа организации всегда был и есть человек. При верном регулировании персоналом и ресурсами

---

<sup>39</sup>Ноздрачев А. Ф. Государственная служба. — М. : Статус, 2015. — С. 654.



человека, организация не будет стоять в развитии, и начнет приносить хорошие результаты. Это же и относится к сектору государства.

Государственные служащие выделяют довольно много внимания формированию собственного карьерного роста. Они дают оценку карьере, прежде всего, как методу реализации своих потребностей и способностей, и лишь затем – как методу заработка и высокопрофессионального продвижения вперед, а также довольно честно и добросовестно исполняют свои должностные обязанности.

Наибольшее влияние на формирование карьерного роста на государственной службе влияет качество работы государственного служащего, а также уровень его образования (см. Граф. 1).

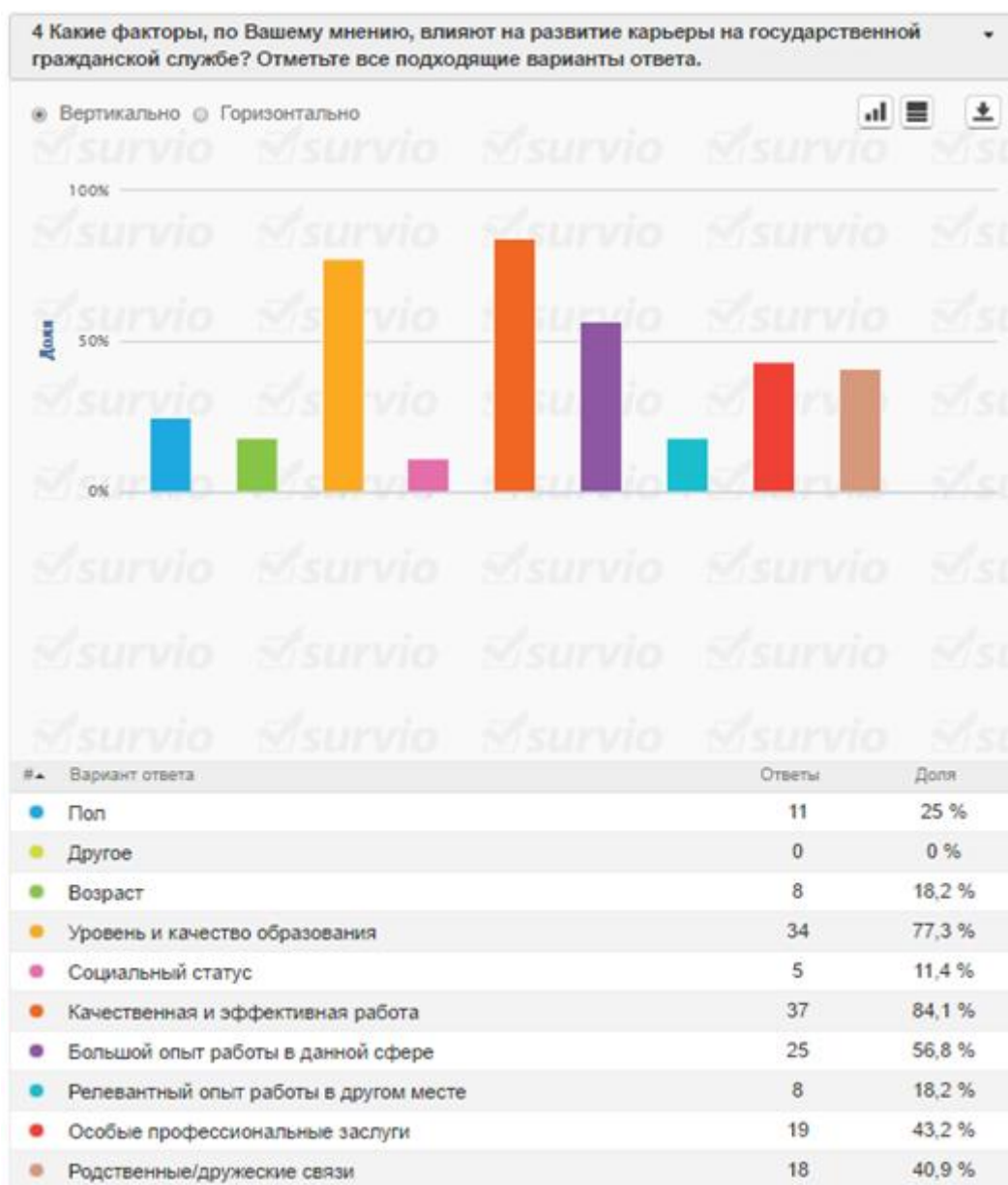


График 1. Факторы, влияющие на развитие карьеры на государственной гражданской службе

Источник: <https://www.surveio.com/ru>

На приведённом выше графике можно заметить, что наибольшее количество респондентов (37 человек или 84,1%) установили фактором, который оказывает влияние на формирование карьерного роста госслужащих в наивысшей мере, его высококачественную и результативную работу. Это означает, что карьерный рост государственного служащего зависит только от самого работника. Этот факт обозначает, что чем больше сотрудник будет

прикладывать усилий для того, чтобы выполнить свою работу максимально качественно, тем быстрее будет устремляться вверх его карьера.

На второе месте, отстающее от первого всего на три голоса (34 человека или 77,3%) респонденты установили степень и качество образования. Этот факт обозначает, что для того, чтобы работать в секторе государства, человек должен обязательно иметь оконченное высшее образование, и желательно специальности «Государственное и муниципальное управление».

Третье место по числу отданных голосов респондентов (25 человек или 56,8%) было отдано такому фактору, как огромный опыт работы в соответствующей сфере. То есть чем дольше госслужащий выполняет свою работу в секторе государства, тем у него больше шансов на устремление карьерного роста вверх. Помимо этого, в соответствии со ст. 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ отмечено, что выслуга лет влияет на оплату труда государственных служащих.

Четвёртое (19 человек или 43,2%) и пятое (18 человек или 40,9%) места разделяют такие факторы, как профессиональные заслуги и родственные/дружеские отношения. Первый указанный фактор содержит в себе осуществление особо значимых задач и поручений, работа с государственной тайной и так далее. Второй фактор обозначает, что невзирая на то, что концепция продвижения по карьерной лестнице государственных служащих довольно прозрачна, в ней всё-таки присутствует такой факт, как nepoтизм, то есть тип фаворитизма, обеспечивающий привилегии родственникам или друзьям, независимо от наличия у них необходимых профессиональных навыков и квалификации.

Также из графика можно заметить, что наименьшее влияние карьерный рост госслужащих оказывают пол, возраст и релевантный опыт работы в другом месте.

На последнем месте находится социальный статус (5 человек или 11,4%).

Итоги подтверждаются также ранжированием степени воздействия приведённых выше факторов на продвижение карьерного роста госслужащих, которое провели принявшие участие в количественном исследовании респонденты (см. Граф. 2).



График 2. Уровень влияния факторов на развитие карьеры на государственной гражданской службе

Источник: <https://www.surveio.com/ru>

На данном графике можно отметить, что наибольшее влияние на движение карьеры вверх оказывает высококачественная и результативная

работа, степень и качество образования госслужащего, а также большой опыт работы в сфере государственной гражданской службы. А наименьшее влияние оказывают такие факторы, как пол работника, его возраст и социальный статус. В области формирования карьеры на государственной гражданской службе имеется ряд существенных проблем (см. Граф. 3).

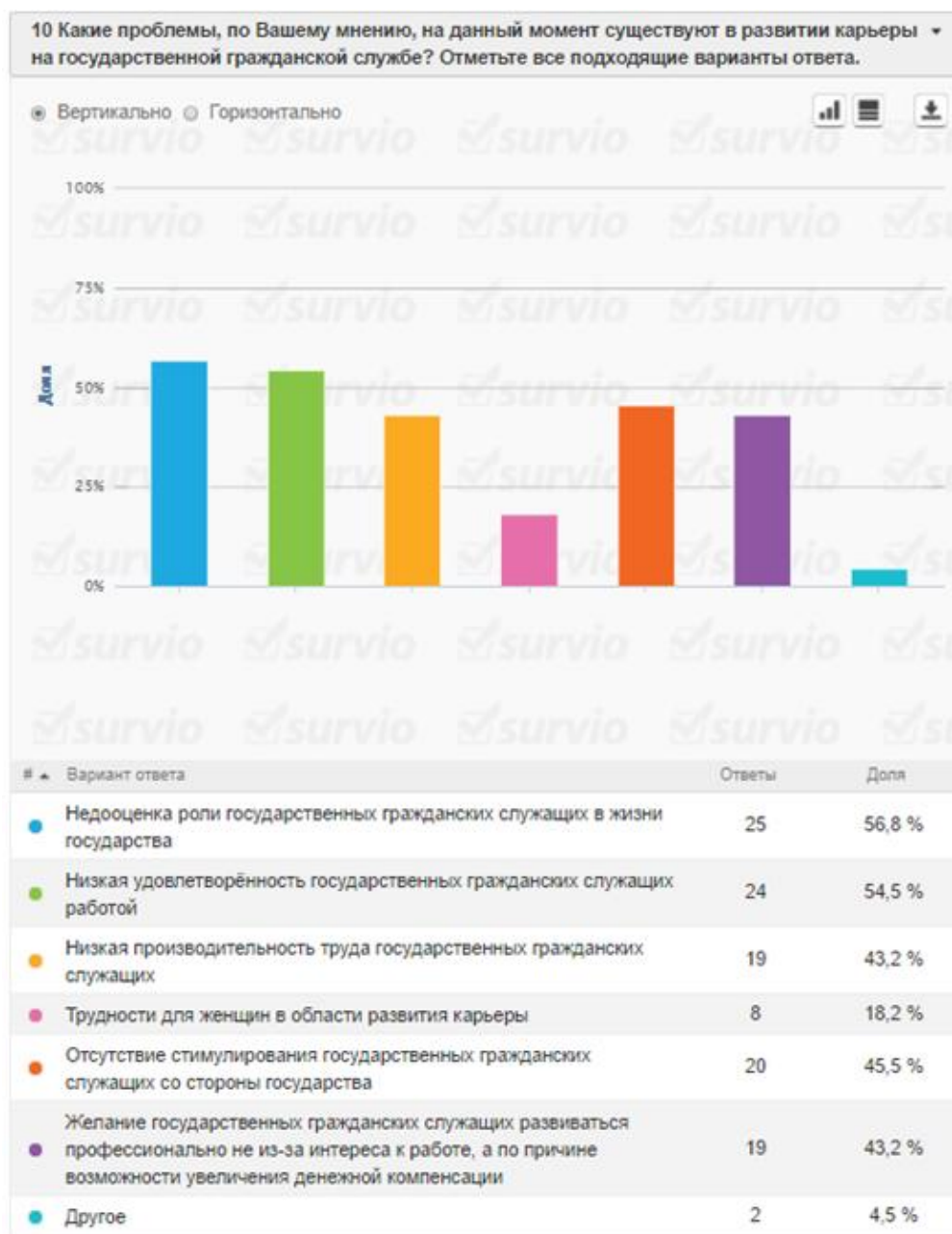


График 3. Проблемы, существующие сегодня в области развития карьеры на государственной гражданской службе

Источник: <https://www.surveio.com/ru>

На приведённом выше графике можно отметить, что на данный период времени имеется 5 ключевых проблем в области карьерного роста госслужащих.

Больше 50 процентов респондентов, которые приняли участие в проведенном исследовании, подчеркнули две основные проблемы, имеющиеся в сфере развития карьерного роста на государственной гражданской службе. Первое и второе места разделяют такие проблемы, как недооценка роли государственных гражданских служащих в жизни государства (25 человек или 56,8%), а также неудовлетворённость государственных гражданских служащих своей работой (24 человека или 54,5%). Вторая проблема вытекает из первой. Недостаток надлежащего уважения к государственным служащим и соответственной оценки их работы приводит к тому, что они не ощущают собственной значимости в жизни соответствующего государственного органа и, как следствие, в жизни государства.

Следующие три места респонденты отдают таким проблемам как: недостаток стимулирования государственных гражданских служащих со стороны государства (20 человек или 45,5%), невысокая эффективность работы государственных гражданских служащих (19 человек или 43,2%), и стремление государственных гражданских служащих совершенствоваться на профессиональном уровне не из-за интереса к работе, а по причине увеличения заработной платы (19 человек или 43,2%). Эти проблемы так же взаимосвязаны, как и предыдущие две, это значит, что одна проблема является следствием другой. Так, например, из-за отсутствия мотивации со стороны государства, к результативной работе, итоги деятельности госслужащих хуже, чем могли бы быть, то есть степень их эффективности труда мала. Помимо этого, часто они выполняют работу лишь потому, что от количества и степени выполненной работы зависит их оплата труда, а не потому, что они заинтересованы в службе и в устремлении вверх карьерного роста.

Кроме уже выявленных взаимосвязей между проблемами, описанными выше, которые существуют в карьерном росте госслужащих, имеются

следующие связи между ними: недооценивание значимости госслужащих в жизни государства приводит к тому, что оно не пытается стимулировать госслужащих к эффективной деятельности, а также к увеличению интереса к их работе. Помимо этого, неудовлетворённость госслужащих собственной работой ведет к невысокой производительности их работы, так как у них нет стремления работать результативно.

По графику также можно выделить, что в формировании карьерного роста госслужащих есть такая проблема, как то, что женщинам тяжело двигаться вверх по карьерной лестнице. Эта проблема не считается самой распространённой, тем не менее, она всё же присутствует. В обществе по-прежнему есть мнение, что существуют «мужские» профессии и «женские», и работа в секторе государства относится к первому варианту.

Кроме представленных выше проблем, респонденты показали также на наличие ещё одной проблемы в сфере формирования карьерного роста на государственной гражданской службе (Рис. 1).

11 Если в предыдущем вопросе Вы выбрали вариант ответа "Другое", то укажите, пожалуйста, свой вариант ответа.

-

Отсутствие применение бизнес-техник в управлении человеческими ресурсами (что приводит к низкой мотивации и т.д.), а также низкий уровень патриотизма и желание "наворовать", а не помочь обществу, т.е. низкая ценность общества.

Рисунок 1. Проблемы, существующие сегодня в области развития карьеры на государственной гражданской службе

Источник: <https://www.surveymonkey.com/ru>

Суть этой проблемы состоит в том, что на данный период времени область регулирования карьерой внутри сектора государства почти никак не сформирована, поэтому качество работы государственных служащих невысоко. Также это оказывает большое влияние на степень мотивации госслужащих.

Помимо этого, невысокий уровень патриотизма, который был указан респондентом, стремление заработать на государственной службе, а не принести пользу обществу и государству, свидетельствует о том, что в нашем государстве мало озабочена не только ценностью честной государственной службы, но также и ценность общества.

Кроме выделенных ранее связей между проблемами, можно отметить взаимосвязь между этой проблемой с проблемой недооценки значимости государственных служащих в жизни государства. Это означает, что существует обоюдное непонимание между государственными служащими и обществом.

Чтобы решить эти проблемы, нужно:

1. В обязательном порядке строго следить за проведением аттестации государственных гражданских служащих раз в три года.

Невзирая на то, что обязательное осуществление аттестации зафиксировано законом в статье 48 Федерального закона №79-ФЗ, официально ее проведение никак не контролируется, то есть на государственной службе могут осуществлять деятельность люди, которые не обладают достаточной квалификацией. Отмеченное предложение способно помочь в решении такой проблемы, как невысокая степень производительности труда государственных служащих.

2. Внедрить KPI для государственных служащих, а также стимулы или меры наказания при условии выполнения или невыполнения ими введённых показателей эффективности.

Для того, чтобы заинтересовать работников осуществлять свою деятельность эффективно, и для того, чтобы увеличить интерес к их работе, нужно сделать акцент на значение стимулов в жизни государственных служащих. Это предложение сможет решить не только проблему отсутствия стимулирования государственных гражданских служащих со стороны государства, но и такую проблему, как неудовлетворённость госслужащих собственной работой.



3. Устраивать тематические тренинги для государственных для увеличения заинтересованности к работе.

Это предложение содержит в себе систему обучающих навыков тренингов на профессиональные темы, прямо относящиеся к сектору государства и вызвана помочь в решении такой проблемы, как стремление государственных служащих развиваться на профессиональном уровне не из-за интереса к работе, а по причине повышения оплаты труда. Помимо этого, такие тренинги могут увеличить производительность труда.

4. Устраивать развлекательные, спортивные и культурные мероприятия, не принадлежащие к основному виду работы государственных служащих, для их объединения, усиления корпоративного духа и, как следствие, увеличения степени удовлетворённости работой.

Проведение таких мероприятий, также именуемых корпоративами, даст возможность укрепить рабочий коллектив, объединить его, привить ему корпоративный дух и решат такую проблему, как неудовлетворённость госслужащих работой, что, в свою очередь, увеличит эффективность их работы.

5. Осуществление регулярного анкетирования государственных служащих для выявления отношения госслужащих к работе и проблем, имеющих в их постоянной рабочей деятельности.

Следует ввести систематическое анкетирование государственных служащих, итоги которого будут ориентированы на кадровую службу. Там специалисты должны обработать полученные данные, и с учётом полученной информации подвергнуть доработке план профессионального формирования и развития государственных служащих. С помощью такого анкетирования обнаружатся все проблемы, которые, по мнению самих служащих, имеются в их работе, а это, может помочь работникам кадров разработать предложения для решения этих проблем. Таким образом несколько проблем могут быть решены: увеличится удовлетворённость госслужащих собственной работой, соответственно, у них проявится интерес к ней и, как следствие, увеличится степень производительности их труда. Помимо этого, такая мера сможет

решить проблему, которая предложена одним респондентом – проблема невысокой мотивации госслужащих.

Некоторые проблемы либо нельзя решить, либо для их решения нужен глубокий и подробный. К таким проблемам относится недооценка значимости государственных служащих в жизни государства, трудности для женщины в сфере формирования карьерного роста на государственной гражданской службе, а также невысокий уровень патриотизма среди госслужащих и стремление «наворовать», а не помочь обществу (выявленная одним из респондентов проблема). Истоки таких проблем уходят в менталитет российского общества, который выстраивался веками, поэтому их решение либо невозможно, либо требует длительного времени и работы над ними.

### **3.2. Предложения по совершенствованию института государственной службы в Российской Федерации**

Технологи аттестации считается одной из основных технологий на государственной гражданской службе, так как она дает оценку знаниям и навыкам работника, его профессионализму, указывает на возможности его развития на данной должности и работе, а также осуществляет мотивирующую функцию работника по отношению к повышению его квалификации.

Аттестация – это комплексная технология, которая позволяет сформировать понимание не только о профессиональных, но и о личностных качествах работника для определения его на соответствие занимаемой им должности. Осуществление аттестации на государственной гражданской службе проводится согласно Федеральному Закону № 79-ФЗ “О государственной гражданской службе Российской Федерации”, а также Положением “О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации”, утвержденным указом Президента РФ от 01.01.2005 № 110.

Аттестация гражданского служащего должна происходить один раз в три года с помощью специальной аттестационной комиссии, в которую включаются “представитель нанимателя и/или уполномоченные им гражданские служащие, представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, представители научных и образовательных организаций, а также других организаций, которых приглашает орган по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов – специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой (число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов аттестационной комиссии”<sup>40</sup>. Комиссию принято составлять так, чтобы между его членами не происходили конфликты, иначе это может повлиять на решение по отношению к работнику, проходящему аттестацию.

Такую технологию должны проходить все, помимо:

- служащих, занимающих должность менее года;
- служащих, достигших возраста в 60 лет;
- беременных женщин;
- служащих женщин, находящихся в декретном отпуске;
- служащих, прошедших аттестацию менее, чем год назад;
- служащих, замещающих должность по срочному служебному контракту<sup>41</sup>.

В качестве основных принципов проведения аттестации можно отметить те, которыми пользуются все государственные и муниципальные органы при проведении аттестации, а именно:

- законность;
- объективность;
- надёжность;
- прогностичность;

---

<sup>40</sup>Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебное пособие. – М.: Юркнига, 2014.- С. 76.

<sup>41</sup>Козбаненко В.А. Государственное управление: основы теории и организации: В 2 т. : учебник. – М., 2015. – С. 163.

- гласность;
- системность;
- правомерность;
- прозрачность и открытость информации;
- регулярность проведения;
- коллегиальность<sup>42</sup>.

Если говорить о задачах, которые могут быть решены с использованием технологии аттестации на государственной гражданской службе, то к ним относятся:

- сохранение устойчивости в области госслужбы;
- увеличение степени профессиональных навыков и знаний в связи со стимулированием, появляющимся из-за проведения аттестации;
- гарантия сохранения законности и дисциплины;
- установление перспективных течений развития проверяемого работника;
- соблюдение основных принципов государственной службы;
- применение к служащему мер по стимулированию и ответственности;
- гарантия продвижения перспективных служащих, благополучно прошедших аттестацию, по служебной лестнице<sup>43</sup>.

Процедура проведения аттестации описана в Положении “О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации”.

Аттестация госслужащих проходит один раз в три года и состоит из нескольких этапов:

1. Приглашение госслужащего, которого будут аттестовывать, на заседание аттестационной комиссии. В случае если приглашённые отказывается от прохождения процедуры или не приходит на неё, то аттестация переносится на неопределённый период, а его привлекают к дисциплинарной

---

<sup>42</sup>Мишурова И.В. Технология кадрового менеджмента: Учебно-практическое пособие / Под ред. И.В. Мишуровой – Москва-Ростов н/Дону 2014.

<sup>43</sup>Оболонский А.В. Государственная служба: учебное пособие. – 3-е изд.-М.: Дело, 2014.- С. 320.

ответственности согласно законодательной базе РФ о прохождении государственной гражданской службы.

2. Затем аттестационная комиссия разбирает документы, которые предоставил госслужащий, прослушивают его речь или речь его руководителя. Для того, чтобы не нарушить один из принципов аттестации и являться беспристрастными, аттестационная комиссия имеет право перенести аттестацию на следующее заседание после представления испытуемым дополнительных данных о его профессиональной деятельности в рамках службы.

3. Заседание аттестационной комиссии непременно должно быть объективным и справедливым. На нём дают оценку профессиональным качествам сотрудника и соответствие его степени квалификации, занимаемой им должности, а также эффективность проделанной им работы. Обязательными критериями благополучного прохождения заседания являются факты исполнения служащим предписанными регламентом пунктов, отсутствие дисциплинарных и другого рода нарушений, его организаторские способности, а также наличие требуемых навыков и знаний.

4. Заседание аттестационной комиссии имеет право на проведение только в том случае, если на нём присутствуют минимум две трети её членов.

Комиссия принимает решение в отсутствие служащего и/или его руководителя путём простого голосования большинством голосов присутствующих членов комиссии. Если количество голосов одинаковое, то предпочтение отдаётся в пользу служащего. В том случае, если аттестуемый входит в состав комиссии, то его участие в ней временно останавливается на время проведения аттестации.

5. Отталкиваясь от итогов проведения аттестационной оценки, комиссия выносит одно из перечисленных решений:

а) соответствует замещаемой должности;

б) соответствует замещаемой должности и рекомендуется для включения в кадровый резерв для замещения вакантной должности в порядке должностного роста;

в) соответствует замещаемой должности при условии получения дополнительного профессионального образования<sup>44</sup>;

г) не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

6. Полученные итоги сообщаются служащим сразу после проведения процедуры и подведения результатов голосования. Они вносятся в лист аттестации государственного гражданского служащего. Этот лист подписывает председатель, его заместитель, а также секретарь и члены комиссии, присутствовавшие на аттестационном заседании. Служащий обязан ознакомиться под подписку с листом аттестации. Этот документ вместе с отзывом о том, что он выполнял обязанности по должности за период аттестации, перемещаются в личное дело госслужащего.

Кроме того, на заседании секретарь ведет протокол, который подписывает председатель, его заместитель, члены комиссии и секретарь. В протокол записывается: дата заседания комиссии; ФИО всех присутствовавших членов; ФИО, место работы и занимаемая должность аттестуемого. Также в протоколе регистрируются все принятые решения и итоги.

7. В течение семи суток после вынесенного решения материалы проведения аттестации предоставляются представителю нанимателя.

8. В течение одного месяца с этапа проведения процедуры аттестации представитель нанимателя должен издать правовой акт государственного органа по её итогам или принять одно из следующих решений:

а) госслужащий подлежит введению в кадровый резерв для замещения вакантной должности в порядке должностного роста;

б) госслужащий подлежит направлению с целью получения ДПО;

---

<sup>44</sup>Оценка и профессиональное развитие государственных служащих: монография /под общ. ред. А.И. Турчинова. – М.: Изд-во РАГС, 2015.

в) госслужащий подлежит понижению в должности гражданской службы или исключению из кадрового резерва, если он состоит в нём.

9. Если гражданский служащий отказывается получать ДПО и переводиться на другую должность, то представитель нанимателя имеет полное право освободить его от занимаемой им должности и отстранить его от государственной гражданской службы согласно законодательству Российской Федерации. Через месяц с этапа проведения заседания перевод служащего на другую должность либо увольнение его со службы по итогам проведённой процедуры запрещен.

10. Госслужащий имеет право на обжалование итогов аттестации согласно Законодательству Российской Федерации и государственной гражданской службе<sup>45</sup>.

Кроме очередной аттестации существует внеочередная. Она проводится в следующих случаях:

- установлено решение о сокращении должностей гражданской службы государственного органа;
- установлено решение об изменении условий оплаты труда госслужащих;
- установлено соглашение между сторонами служебного контракта с учётом результатов годового отчёта об итогах профессиональной деятельности по службе госслужащего.

Невзирая на достаточно подробное описание принципов и процедуры проведения аттестации на государственной гражданской службе, существуют проблемы и недочёты, делающие эту технологию несовершенной.

Каждый год специалисты государственной гражданской службы требуют всё более высокой степени профессионализма, знаний и навыков от госслужащих, и технология аттестации основным устройством их измерения.

---

<sup>45</sup>Травин В.В., Дятлов В.А. Менеджмент персонала предприятия: учебно- практическое пособие. – М.: Дело, 2014. – С. 155.

Проанализируем проблемы, имеющиеся на данном этапе в технологии аттестации, а также предложим пути их решения.

Первая проблема технологии аттестации – высокая степень формализации. Например, как было сказано в пункте 3 перечня этапов проведения процедуры аттестации, должны предусматриваться организаторские способности госслужащего, выполнение им регламента и так далее, но в Положении ничего не сказано о соблюдении моральных и этических норм. А этот факт является очень важным для государственных служащих, так как они служат обществу и часто выполняют свою деятельность в неопределенном состоянии, где и нуждаются в соблюдении моральных норм и запретов.

Нужно внести этот пункт в Положение “О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации”, а также в процедуру аттестации.

Следующим образцом избыточной формализации является слишком общая оценка определения понятия “профессиональные качества гражданского служащего”, которая не учитывает особенности и отличительные черты каждой отдельной работы данной профессии.

Нужно создать перечень уточнённых навыков, знаний, которыми госслужащий должен владеть, и внести его как в Положение, так и в устройство технологии аттестации.

Кроме того, имеется проблема противоречия ожиданий госслужащих от прохождения и итогов аттестации и от самих итогов аттестации. Так, более 90% госслужащих дают слишком высокую оценку своим профессиональным знаниям и навыкам<sup>46</sup>. Итоги не всех аттестованных с ними “согласны”. По этой причине работники сообщают о несогласии с оценкой деловых качеств. Некоторые руководители зачастую тоже остаются недовольны итогами проведенного заседания, так как часто после проведенной аттестации они

---

<sup>46</sup>Полетаев Ю.Н. Правовое положение государственных гражданских служащих в сфере труда. М.: ОАО “Издательский дом “Городец”, 2013, с. 48.



теряют квалифицированных сотрудников, а на их места приходят новые работники с недостаточными профессиональными навыками. По этой причине эта проблема может считаться проблемой необъективности аттестации.

Решением этой проблемы может являться разработка центров подготовки государственных служащих к процедуре аттестации.

В качестве ещё одной проблемы, нужно отметить тот момент, что в п.1, п.3 Положения указано, что аттестации не подлежат лица, замещающие должности категорий “руководители” и “служащие (советники)”, с которым заключён срочный служебный контракт. В этом случае остаётся непонятным, по каким критериям выбирают сотрудника, соответствует ли он замещаемой должности и каким методом идет проверка его профессиональных навыков. Более того, у таких государственных гражданских служащих отсутствует испытательный срок, и они не сдают квалификационный экзамен<sup>47</sup>.

Для того, чтобы у подобных категорий служащих не было необоснованных преимуществ, а у других сотрудников не появлялись вопросы, нужно обязать государственных гражданских служащих, замещающих должности по срочному служебному контракту тоже проходить процедуру аттестации, если они будут занимать эту должность сроком более трёх лет. Данное предложение нужно внедрить в 79-ФЗ “О государственной гражданской службе РФ”.

Последующую проблему выделяют некоторые эксперты<sup>48</sup>. Так, они подмечают, что в 79-ФЗ учитываются результаты невыполнения гражданскими служащими решения об отправке их на получение ДПО или повышение квалификации. Но, про непосредственного руководителя аттестуемого ничего не сказано. А он отвечает за своего подчинённого. Самая частая причина этого момента – недостаток финансовых ресурсов и недостаток свободных квалифицированных специалистов. Непосредственно по этой причине

---

<sup>47</sup>Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики: учебник. – М.:Юнити-Дана, 2014.- С. 235.

<sup>48</sup>Барабашев, А. Г. Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000–2010); Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. – С. 64.

аттестация и утрачивает собственную важность и делается обычной формальностью. Так как недостаток практики исполнения руководителем решений аттестационной комиссии обозначает, что служащий несёт ещё меньшую ответственность за них.

Решением данной проблемы способно стать повышение финансовой системы ДПО со стороны государственных органов, нацеленное на увеличение качества и обеспечение оперативной возможности реализации итогов проведения технологии аттестации, если ими являются решение о направлении его на получение ДПО или на повышение квалификации.

При таком наличии проблем в технологии аттестации практическое отсутствие применения других видов оценки государственных гражданских служащих также становится проблемой.

Найти решение можно с помощью введения в организации своих обязательных оценочных мероприятий, таких как, например, проведение психологических тестов или кейс-чемпионатов по теме государственной гражданской службы. Подобные методы смогут помочь руководителям не только приобрести дополнительные данные о своих работниках, но и заметить, каким образом они показывают себя в стрессовых и необычных для них ситуациях, но и сами работники смогут узнать себя с новой стороны, что может помочь им в дальнейшей работе.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Согласно принятому в 2003 году Федеральному закону № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» государственная служба является профессиональной служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий:

1. Российской Федерации;
2. федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
3. субъектов Российской Федерации;
4. органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;
5. лиц, замещающих должности, которые устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;
6. лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Система государственного управления - это сложное многоуровневое явление, которое следует рассмотреть с нескольких позиций. С одной стороны, системы государственного управления предполагают комплекс органов государственной власти, которые содержат в себе органы федерального, регионального и местного значения, а также гражданскую службу, вооруженные силы, дипломатические представительства за границей и т. д.<sup>49</sup>

Законодательное регламентирование государственной гражданской службы организуется на двух базовых уровнях – федеральном и субъектов Федерации различных нормативно – правовых положений, начиная с Конституции Российского государства и заканчивая нормативными актами

---

<sup>49</sup> Кочетков А. В., Государственная и муниципальная служба / А. В. Кочетков. – М. :Юрайт, 2014 – С. 144.

органов государственной власти субъектов страны. Как установлено ч. 4 ст. 2 Федерального Закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», правовое регламентирование и определение федеральной государственной гражданской службы пребывают в ведении государства.

Сегодня в России наблюдается процесс становления обновленной государственной службы, который протекает достаточно сложно. Постоянные политические и экономические столкновения, отсутствие оптимальной правовой модели, социальные просчеты и внешние факторы не дают в полной мере реализоваться государственному управлению. Одним из негативных факторов, оказывающих давление непосредственно на развитие данного института – это внутренние противоречия, выраженные в форме коррупции. В соответствии с международным рейтингом, степень коррупции в нашей стране достаточно высока. Коррупция является одним из наиболее отрицательных общественных явлений общества современного времени. Она обладает глобальным характером, разъедающим государственный аппарат, все ветви государственной власти, причиняет огромный ущерб обществу. Из-за коррумпированности основной доли государственных служащих граждане не имеют шансов для реализации своих правомочий в разных областях, а именно: области образования, здравоохранения, социального обеспечения, которые, как правило, гарантируются Конституцией РФ, услуги в этих областях, которые должны быть бесплатными, становятся для них платными. По этой причине система государственной имеет острую необходимость в преобразованиях.

Для формирования честных, компетентных и дисциплинированных государственных служащих разных органов необходимо разработать целый комплекс организационных мероприятий, который включает:

- 1) эффективную кадровую политику, обеспечивающую эффективный порядок отбора лиц, поступающих на государственную и муниципальную службу; формирование конкретных критериев с целью карьерного роста служащих, которые предоставят возможность заниматься повышением

собственной квалификации, формирование положительного имиджа государственных служащих;

2) обеспечение государственных и муниципальных служащих достойной оплатой труда, а также социальными льготами, которые, в свою очередь, будут стимулировать их работу;

3) обеспечение открытости и прозрачности деятельности государственных и муниципальных служащих и внедрение в этих целях современных информационных технологий, в частности, примером может послужить оказание различного рода государственных услуг через сеть Интернет, а также создание многофункциональных центров, работающих «по принципу одного окна»;

4) формирование результативных элементов контроля и наблюдения за служебной деятельностью и имущественным положением государственных и муниципальных служащих, в том числе и общественный со стороны различных общественных организаций, таких как Общественная палата РФ, Общественный антикоррупционный комитет и др.;

5) использование опыта зарубежных стран, который в развитых странах базируется на этических нормах, порождающих у общества глубокую нравственную нетерпимость к этому явлению.

При обстоятельствах формирования новых финансовых, политических, общественных отношений действенное кадровое обеспечение государственной службы является важнейшей задачей, определяющей итог проводимых реформ. Этот факт в особенности важен в обстоятельствах текущих изменений, которые требуют от государственных служащих высочайшей степени профессионализма и использования актуальных, наиболее гибких способов управления. В свою очередь, создание высококвалифицированного кадрового состава государственной службы и своевременное замещение должностей обеспечивается посредством формирования кадрового резерва и дальнейшей работы с ним.

Несомненно, четкая и структурированная работа с кадровым резервом даст возможность:

- создать трудовой потенциал нужной степени при минимальных затратах, который связан с наймом, подготовкой, переподготовкой служащих и т.д.;
- увеличить коэффициент устойчивости коллектива с учетом интересов служащих;
- обеспечить мотивацию и лояльность в работе.

Главными проблемами, стоящими перед кадрами государственного аппарата управления, и оказывающие влияние на его малоэффективность, являются следующие:

Во-первых, проблема подбора обученных и квалифицированных кадров. Государственные органы в России должны предъявлять более высокие требования и уделять особый интерес к отбору кадров государственной службы. Нужно детализировать конкретные баллы и аспекты производительности их деятельности.

Во-вторых, есть надобность внедрения органов контроля и аудита за работой государственного аппарата. Контроль должен быть не только внешним, но и внутренним.

Для улучшения государственного аппарата и его эффективности, необходимо, во-первых, усовершенствовать концепцию исполнительной власти целиком. Главная обязанность государства — это создание условия для полноценного формирования финансовой независимости, задавать стратегические ориентиры, обеспечивать обществу высококачественные публичные услуги, результативно регулировать общегосударственную собственность. Для этого состав исполнительной власти должен быть разумно и рационально устроен. Вторым элементом реформы — считается создание эффективных и четких технологий исследования, принятия и выполнения решений. В-третьих, необходимо проанализировать ныне реализуемые государственные функции и сохранить только те, которые крайне необходимы.

А также сформировать перечень информации, которую государственные органы обязаны сделать публично доступной.

В-третьих, нужно дать анализ ныне реализуемым государственным функциям и сохранить только те, которые весьма необходимы. А также определиться с перечнем информационных данных, который государственные органы обязаны сделать публично доступным.

Чтобы решить эти проблемы, нужно:

1. В обязательном порядке строго следить за проведением аттестации государственных гражданских служащих раз в три года.

Невзирая на то, что обязательное осуществление аттестации зафиксировано законом в статье 48 Федерального закона №79-ФЗ, официально ее проведение никак не контролируется, то есть на государственной службе могут осуществлять деятельность люди, которые не обладают достаточной квалификацией. Отмеченное предложение способно помочь в решении такой проблемы, как невысокая степень производительности труда государственных служащих.

2. Внедрить KPI для государственных служащих, а также стимулы или меры наказания при условии выполнения или невыполнения ими введённых показателей эффективности.

Для того, чтобы заинтересовать работников осуществлять свою деятельность эффективно, и для того, чтобы увеличить интерес к их работе, нужно сделать акцент на значение стимулов в жизни государственных служащих. Это предложение сможет решить не только проблему отсутствия стимулирования государственных гражданских служащих со стороны государства, но и такую проблему, как неудовлетворённость госслужащих собственной работой.

3. Устраивать тематические тренинги для государственных для увеличения заинтересованности к работе.

Это предложение содержит в себе систему обучающих навыков тренингов на профессиональные темы, прямо относящиеся к сектору

государства и вызвана помочь в решении такой проблемы, как стремление государственных служащих развиваться на профессиональном уровне не из-за интереса к работе, а по причине повышения оплаты труда. Помимо этого, такие тренинги могут увеличить производительность труда.

4. Устраивать развлекательные, спортивные и культурные мероприятия, не принадлежащие к основному виду работы государственных служащих, для их объединения, усиления корпоративного духа и, как следствие, увеличения степени удовлетворённости работой.

Проведение таких мероприятий, также именуемых корпоративами, даст возможность укрепить рабочий коллектив, объединить его, привить ему корпоративный дух и решат такую проблему, как неудовлетворённость госслужащих работой, что, в свою очередь, увеличит эффективность их работы.

5. Осуществление регулярного анкетирования государственных служащих для выявления отношения госслужащих к работе и проблем, имеющих в их постоянной рабочей деятельности.

Следует ввести систематическое анкетирование государственных служащих, итоги которого будут ориентированы на кадровую службу. Там специалисты должны обработать полученные данные, и с учётом полученной информации подвергнуть доработке план профессионального формирования и развития государственных служащих. С помощью такого анкетирования обнаружатся все проблемы, которые, по мнению самих служащих, имеются в их работе, а это, может помочь работникам кадров разработать предложения для решения этих проблем. Таким образом несколько проблем могут быть решены: увеличится удовлетворённость госслужащих собственной работой, соответственно, у них проявится интерес к ней и, как следствие, увеличится степень производительности их труда. Помимо этого, такая мера сможет решить проблему, которая предложена одним респондентом – проблема невысокой мотивации госслужащих.

Существуют также проблемы аттестации государственных служащих.



Первая проблема технологии аттестации – высокая степень формализации. Например, как было сказано в пункте 3 перечня этапов проведения процедуры аттестации, должны предусматриваться организаторские способности госслужащего, выполнение им регламента и так далее, но в Положении ничего не сказано о соблюдении моральных и этических норм. А этот факт является очень важным для государственных служащих, так как они служат обществу и часто выполняют свою деятельность в неопределенном состоянии, где и нуждаются в соблюдении моральных норм и запретов.

Нужно внести этот пункт в Положение “О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации”, а также в процедуру аттестации.

Следующим образцом избыточной формализации является слишком общая оценка определения понятия “профессиональные качества гражданского служащего”, которая не учитывает особенности и отличительные черты каждой отдельной работы данной профессии.

Нужно создать перечень уточнённых навыков, знаний, которыми госслужащий должен владеть, и внести его как в Положение, так и в устройство технологии аттестации.

Кроме того, имеется проблема противоречия ожиданий госслужащих от прохождения и итогов аттестации и от самих итогов аттестации.

Решением этой проблемы может являться разработка центров подготовки государственных служащих к процедуре аттестации.

В качестве ещё одной проблемы, нужно отметить тот момент, что в п.1, п.3 Положения указано, что аттестации не подлежат лица, замещающие должности категорий “руководители” и “служащие (советники)”, с которым заключён срочный служебный контракт. В этом случае остаётся непонятным, по каким критериям выбирают сотрудника, соответствует ли он замещаемой должности и каким методом идет проверка его профессиональных навыков.

Для того, чтобы у подобных категорий служащих не было необоснованных преимуществ, а у других сотрудников не появлялись вопросы, нужно обязать государственных гражданских служащих, замещающих должности по срочному служебному контракту тоже проходить процедуру аттестации, если они будут занимать эту должность сроком более трёх лет. Данное предложение нужно внедрить в 79-ФЗ “О государственной гражданской службе РФ”.

Результативность функционирования государственного аппарата в нашей стране, до сих пор не является идеальной, невзирая на многочисленные попытки его преобразования. Вместе с тем усовершенствование бюрократической машины во многом предопределяет перспективы развития страны, в части эффективности исполнения решений в рамках реализации как внутренней, так и внешней политики.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками) // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 августа 2014 г. N 31 ст. 4398

2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями от 28.12.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации от 22 декабря 1997 г. N 51 ст. 5712

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 31.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 января 2002 г. N 1 (часть I) ст. 1

4. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (с изменениями и дополнениями от 28.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. N 52 (часть I) ст. 6228

5. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями от 29.07.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 марта 2007 г. N 10 ст. 1152

6. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями от 28.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 августа 2004 г. N 31 ст. 3215

7. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями от 23.05.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 июня 2003 г. N 22 ст. 2063

8. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. N 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе" (с изменениями и дополнениями от 29.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 марта 1998 г. N 13 ст. 1475

9. Закон РФ от 26 июня 1992 г. N 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями от 05.12.2017) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 30 июля 1992 г., N 30, ст. 1792

10. Федеральный закон от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями от 31.12.2017) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г., N 8, ст. 366

11. Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 "Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы" // ГАРАНТ.РУ: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71363052/#ixzz54itaviXW>

12. Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. N 261 "О федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)" (с изменениями и дополнениями от 10.08.2012) // Собрание законодательства Российской Федерации от 16 марта 2009 г. N 11 ст. 1277

13. Указ Президента РФ от 12 декабря 2005 г. N 1437 "О продлении срока реализации федеральной программы "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)" на 2006 - 2007 годы" // Собрание законодательства Российской Федерации от 19 декабря 2005 г. N 51 ст. 5514

14. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 113 "О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским

служащим" (с изменениями и дополнениями от 30.09.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 февраля 2005 г., N 6, ст. 440

15. Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. N 1336 "О федеральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)" (с изменениями и дополнениями от 12.12.2005) // Собрание законодательства Российской Федерации от 25 ноября 2002 г. N 47 ст. 4664

16. Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021 - р Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции // Собрание законодательства РФ. 2011. № 26. Ст. 3826.

17. Обзор практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции // письмо Минтруда России от 21.03.2016 № 18-2/10/П-1526.

18. Андреева В.Н., Комарова Л.В. Уголовная ответственность за коррупцию: сравнительно-правовой и философско-правовой анализ // Юридическая наука в механизме противодействия коррупции. Материалы региональной научной конференции Сборник научных статей / Под ред. П.В. Каленского, А.Н. Куца, В.В. Сорокожердьева. - Краснодар: ИП Почупец В.Н., 2014. - С.70.

19. Арсланбекова А.З., Кадималиев З.Б. Механизмы противодействия коррупции в системе государственной службы // Юридический вестник ДГУ. - 2014. - № 3. - С. 83-85.

20. Барабашев А. Г. Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000–2010); Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. – С. 64.

21. Бахрах Д.Н. Государственная Служба России: учебное пособие. - М.: Проспект, 2013. – С. 38.

22. Буравлев Ю. М. Проблемы реформирования и управления системой государственной службы в России. — М.: Аргумент, 2013. — С. 175.
23. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление — М., 2013. - С.179.
24. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебное пособие. – М.: Юркнига, 2014.- С. 76.
25. Гришковец А.А. Некоторые административно-процессуальные аспекты государственной гражданской службы Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. - 2015. - № 8. - С. 68.
26. Елагин Р.И. Административное право России. Учебник. М.: Издательство: Книжный мир, 2015. С. 159.
27. Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы (институционно-функциональный анализ). – М., 2014. – С. 26.
28. Калмыков Н.Н., Краснопольский И.А. Кадровый резерв в системе государственной службы: эффективность и возможности // Лидерство и менеджмент. — 2016. — Том 3. — № 4. — С. 221-231.
29. Кодекс Российской Федерации об административной ответственности: проект / П.И. Кононов, В.В. Лихарев, С.А. Старостин, В.А. Юсупов; под ред. А.А. Агеева. - М., Проспект. 2016. – С. 89.
30. Козбаненко В.А. Государственное управление: основы теории и организации: В 2 т. : учебник. – М., 2015. – С. 163.
31. Колодкин Л. М. Государственная служба: Взгляд в прошлое и перспективы // Вестник государственной службы. - 2014. - № 3. - С. 3.
32. Комахин Б.Н. Развитие государственно-служебной деятельности на основе политики модернизации: административно-правовой аспект: монография. – М.: РЕГЕНС, 2014. – С. 329.
33. Кочетков А. В. Государственная и муниципальная служба. – М.:Юрайт, 2014 – С. 144.
34. Лазорин К. Б. Соотношение принципов централизации и децентрализации при построении системы государственного управления в

России в XVIII – XIX вв. // История государства и права. – 2014. – № 1. – С. 21–26.

35. Лойт Х.Х. Реформирование Петром I кадрового состава и структуры государственной гражданской службы России // История государства и права. – 2013. – № 10. – С. 14–15.

36. Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. — М. : Юристъ, 2014. — С. 290.

37. Минасян С. П. Институт государственной гражданской службы в административном законодательстве: проблемы формирования. – М., 2013. – С. 28.

38. Мишурова И.В. Технология кадрового менеджмента: Учебно-практическое пособие / Под ред. И.В. Мишуровой – Москва-Ростов н/Дону 2014.

39. Морхат П. М. Государственная службы в России: опыт реформ Петра I и современность // Современное российское право: анализ основных тенденций. Сборник научных трудов. – М.: Изд-во РАГС, 2013. – С. 199–209.

40. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба. — М.: Статус, 2015. — С. 654.

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

42. Оболонский А.В. Государственная служба: учебное пособие. – 3-е изд.-М.: Дело, 2014. - С. 320.

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

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

45. Плаксин С., Жулин А. Пути модернизации государственного аппарата: административная реформа и реформа государственной гражданской службы // Вопросы экономики. - 2014. - № 2. - С. 73 - 82.
46. Полетаев Ю.Н. Правовое положение государственных гражданских служащих в сфере труда. М.: ОАО "Издательский дом "Городец", 2013, с. 48.
47. Сидоренко Э.Л. Административная преюдиция в уголовном праве: проблемы правоприменения // Журнал российского права. - 2016. - № 6. – С. 126.
48. Сорокин Р.С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции: автореф. дис. канд. юрид. наук. – Саратов: СГЮА, 2016. – С. 8.
49. Стариллов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации. – Воронеж, 2012. – С. 131.
50. Табель о рангах. 24 января 1722 г. // Законодательство Петра I. – М.: Юридическая литература, 2013. – С. 393–401.
51. Травин В.В., Дятлов В.А. Менеджмент персонала предприятия: учебно- практическое пособие. – М.: Дело, 2014. – С. 155.
52. Туганов Ю.Н. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности военнослужащих при переходе Вооруженных Сил Российской Федерации на контрактную форму комплектования. наук. - М., 2013. – С. 11.
53. Федощев А.Г., Федощева Н.Н. Административное право в схемах и определениях. Учебное пособие. М.: Книжный мир, 2014. С.107.
54. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики: учебник. – М.: Юнити-Дана, 2014.- С. 235.
55. Яшкин С.С. Кадровый резерв государственной гражданской службы // Социология и жизнь. - №3. – 2013. – С.94-100.
56. Официальный сайт Прокуратуры Краснодарского края. Режим доступа: <http://prokuratura-krasnodar.ru/news/segodnya-9-fevralya-2017-goda-v-prokurate>



57. Портал государственной службы РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://gosszluzhba.gov.ru/>

58. Тихонов С. Непобедимое зло. // Деловой общенациональный аналитический ресурс «ExpertOnline» Режим доступа: <http://expert.ru/2013/11/12/nepobedimoe-zlo/>