

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

Института права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль) / специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему «Развитие и реформирование государственной службы: актуальные проблемы»

Обучающийся

К.В. Сидорова

(инициалы фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., доцент А.А. Мусаткина

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

Тольятти 2022

Аннотация

Актуальность исследования тем связанных с прохождением государственной службы заключается в том, что именно кадровая составляющая является одним из важнейших факторов, которые обеспечивают результативность (эффективность) государственно-управленческой деятельности как в целом, так и в определённых сферах управления.

Целью проведения настоящего исследования является совершенствование правовых основ правового регулирования государственной службы в России.

Для достижения поставленной цели, необходимо выполнить следующие задачи:

- провести историко-правовой анализ становления конституционно-правового института государственной службы в Российской Федерации;
- определить содержание конституционно-правового института государственной службы;
- рассмотреть понятие, принципы и виды государственной службы в Российской Федерации;
- определить проблемы функционирования государственной службы Российской Федерации в условиях отсутствия системы управления государственной службы;
- проанализировать перспективы развития правового регулирования системы государственной службы Российской Федерации в современных условиях.

Структура работы состоит из введения, основной части, в которую входят три главы, заключение и список используемой литературы и используемых источников.

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Конституционно-правовые основы системы государственной службы Российской Федерации.....	7
1.1 Историко-правовой анализ становления конституционно-правового института государственной службы в Российской Федерации.....	7
1.2 Содержание конституционно-правового института государственной службы.....	12
1.3 Понятие, принципы и виды государственной службы в Российской Федерации.....	18
Глава 2 Проблемы и противоречия формирования системы государственной службы Российской Федерации.....	25
2.1 Опыт реформирования системы государственной службы Российской Федерации в современных условиях: итоги и проблемы дальнейшего развития.....	25
2.2 Проблемы функционирования государственной службы Российской Федерации в условиях отсутствия системы управления государственной службы.....	35
Глава 3 Совершенствование правового регулирования государственной службы Российской Федерации в современных условиях.....	45
3.1 Совершенствование механизма профилактики и борьбы с коррупцией в государственном аппарате, как фактор повышения эффективности профессиональной служебной деятельности.....	45
3.2 Перспективы развития правового регулирования системы государственной службы Российской Федерации в современных условиях.....	54
Заключение.....	63
Список используемой литературы и используемых источников.....	66

Введение

Актуальность исследования тем связанных с прохождением государственной службы заключается в том, что именно кадровая составляющая является одним из важнейших факторов, которые обеспечивают результативность (эффективность) государственно-управленческой деятельности как в целом, так и в определённых сферах управления. Законодательство о государственной службе регулирует такие важные вопросы, как система государственной службы в целом, требования к лицам, желающим поступить на должности государственной службы, порядок назначения на должность, ограничения связанные с прохождением государственной службы, меры ответственности государственного служащего, особенности его льгот и прочих мер поощрений. Кроме того, не меньшее значение имеют вопросы формирования кадрового резерва государственной службы.

В целом законодательство о государственной службе отвечает за формирование и развитие кадрового потенциала, повышение его качества и, как следствие, эффективности. Именно, государственный служащий являясь представителем того или иного государственного органа в сознании обывателя (среднестатистического участника общественных отношений) воплощает соответствующий орган государственной власти и государство в целом. Именно посредством такого служащего и осуществляется коммуникация между государством и его гражданами.

В связи с этим вопрос о совершенствовании правовых и организационных основ государственной службы в России всегда остаётся актуальным. Кроме того, не смотря на неоднократные попытки реформирования системы государственной службы, совершенствования отдельных её аспектов, многие вопросы и в настоящее время требуют дальнейшего изучения и развития.

Степень научной разработанности темы исследования находится на высоком уровне. Разным вопросам, связанным с государственной службой уделяется постоянная внимание в научных исследованиях. Можно выделить

таких учёных, как Н.Ю. Агафонова, У.Э. Базарбай, Н.И. Барица, И.А. Васильев, Д.Н. Джамshedов, Д.А. Кривонос, Д.М. Овсянко, Е.Л. Патрашко, А.И. Пермяков, Р.С. Сорокин, А.З. Турисбек, Л.Е. Шепелева, Э.А. Шарипова и других.

Объектом исследования выступают урегулированные нормами права общественные отношения, связанные с прохождением государственной службы в России.

Предметом исследования выступают нормы права, регулирующие общественные отношения, относящиеся к объекту исследования. Такие нормы, прежде всего, содержатся в Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г., в Федеральном законе от 27.07.2004г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и в прочих нормативно-правовых актах различной юридической силы.

Целью проведения настоящего исследования является совершенствование правовых основ правового регулирования государственной службы в России.

Для достижения поставленной цели, необходимо выполнить следующие задачи:

- провести историко-правовой анализ становления конституционно-правового института государственной службы в Российской Федерации;
- рассмотреть понятие, принципы и виды государственной службы в Российской Федерации;
- определить проблемы функционирования государственной службы Российской Федерации в условиях отсутствия системы управления государственной службы;
- разработать предложения по совершенствованию механизма профилактики и борьбы с коррупцией в государственном аппарате, как фактор повышения эффективности профессиональной служебной деятельности;

- проанализировать перспективы развития правового регулирования системы государственной службы Российской Федерации в современных условиях.

Методологическую основу исследования составляет совокупность методов научного познания общенаучного и специального характера. К общенаучным методам и приёмам относится метод диалектики, приёмы логики, анализа и синтеза, восхождения от абстрактного к конкретному и прочие.

Теоретическую основу исследования составили труды таких учёных, как Н.Ю. Агафонова, У.Э. Базарбай, Н.И. Барица, И.А. Васильев, Д.Н. Джамshedов, Д.А. Кривоносов, Д.М. Овсянко, Е.Л. Патрашко, А.И. Пермяков, Р.С. Сорокин, А.З. Турисбек, Л.Е. Шепелева, Э.А. Шарипова и других.

Нормативную основу исследования составили Конституция РФ, ФЗ от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ФЗ от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», ФЗ от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», ФЗ от 02.03.2007г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и другие нормативно-правовые акты.

Структура исследования обусловлена поставленной целью и задачами и состоит из введения, основной части, разделённой на три главы и семь параграфов, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Конституционно-правовые основы системы государственной службы Российской Федерации

1.1 Историко-правовой анализ становления конституционно-правового института государственной службы в Российской Федерации

Обращаясь к российскому историческому опыту, нужно отметить, что впервые государственная служба как формализованный институт в России «появилась во времена правления Петра I, при этом первые научные исследования государственного управления появляются в дореволюционный период. Но «государство и первые проявления службы, пусть и негосударственной, начинают обозначаться намного раньше, и связаны они с периодом Киевской Руси. Данный период характеризуется добровольным несением службы князю в составе княжеской дружины. Конечно, дружина была иерархизированной и представляла собой вооруженный конный отряд. По наиболее важным вопросам князь советовался с авторитетными дружинниками. Помимо дружинников существовала и вторая категория лиц — это бояре, которые, в свою очередь, делились на земских и княжеских» [7, с. 68].

А.П. Солдатов и С.Н. Барановская отмечают, что «князья в IX—XI вв. набирали в свою дружину людей из различных племен. Но со временем в состав дружины стали набирать только представителей славянских племен» [42, с. 130]. В последующие исторические периоды, в первую очередь, в период феодальной раздробленности, период становления сословно-представительных органов власти и т.п. развивалось такое явление как служение князю, государю, царю и т.п.

Л.Ф. Писарькова отмечает, что «в XVII в. становление гражданской службы выразилось в формировании разветвленной системы учреждений и должностей с существенной специализацией, четкой регламентацией функций каждого должностного лица, во влиянии опыта работы на вознаграждение и в

официальном утверждении внутреннего распорядка работы. Жалованье было денежным, но дополнялось хлебным, соленым окладом. Существовала система дополнительных выплат, например праздничных» [35].

Служащие приказа принимали присягу перед вступлением в должность. «Существовали руководящие документы, регламентировавшие продолжительность рабочего времени. Так, в 1658 г. был введен 12-ти часовой рабочий день, который в 1660 г. был сокращен на два часа» [40, с. 129-130]. В соответствии с Уложением 1649 г. предусматривалась ответственность за ненадлежащее выполнение служебных обязанностей. Например, в отношении судей и других чинов могли быть применены штрафы, лишение чина и др. Был определен круг правонарушений, за которые устанавливалась ответственность, к которой можно было привлечь не только за должностные преступления, но и за нарушение трудовой дисциплины [11, с. 136].

Переход от службы царю к службе государству датируется концом XVII в. — началом XVIII в. В результате реформ, проводимых Петром I, «появляются разграничения между различными сферами общественной жизни, т. е. появляются государственные органы, в ведении которых есть свои направления деятельности. Вместе с тем в органах власти создается система карьерной службы, которая, незначительно меняясь, просуществовала до 1917 г.» [64, с. 39]. На основании Табели о рангах, принятом в январе 1722 г., окончательно завершается процесс формирования постоянных должностей государственной службы. «Табель о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однако ж воинские выше прочих, хотя б и старее кто, в том классе пожалован был». Табель включала 19 пунктов и была поделена на 14 классов.

А.С. Арзиреева отмечает, что «по своим административно—правовым свойствам Табель о рангах являлась фактически регламентирующим и регулирующим документом в сфере государственной службы. В восемнадцатом столетии государственные служащие имели привилегии среди всех остальных

социальных слоев. Чиновники высокого и среднего уровня являлись исключительно представителями дворянства. Однако и у чиновников более низкого должностного уровня была возможность получать повышение по службе и соответственно высокий чин. Внедрение идей правовой концепции берет начало именно со времен принятия Табели о рангах» [5, с. 36].

В апреле 1771 г. сенатом был издан указ «О неопределении податных людей в статскую службу», согласно которому «представители податных сословий категорически не должны быть приняты в государственное учреждение» [4, с. 230]. Но фактически положения этого указа не соблюдались. Этому способствовала губернская реформа 1775 г., когда были созданы новые учреждения, увеличивался штат служащих. Так, Г. С. Винский, анализируя создавшуюся ситуацию, утверждает: «Умножение судебных мест, конечно, открыло многим бедным семействам средства к существованию» [4, с. 230].

Разночинцы и выходцы из податных сословий стали массово поступать на государственную службу, в результате чего правительством был определен их социальный статус. Логичным продолжением являлось издание сенатского указа «О неписании в подушный оклад одноверцев, дослужившихся до штаб — и обер-офицерских чинов» осенью 1782 г. [5, с. 75].

Прослеживая развитие форм управления государственной службой, следует указать на то, что, начиная с XVII в., служащими государя начинает вестись Разрядный приказ. В начале XVIII в. «меняется система учета государственных служащих. Во второй половине XVIII в. учетом государственных служащих занималась Герольдмейстерская контора Правительствующего Сената» [5, с. 75]. Постоянный учет государственных служащих по количеству и социальному составу повлиял на формирование определенной политики в отношении чиновников. Такая политика была направлена на минимизацию проникновения в ряды чиновников разночинцев.

Также, А.С. Архиреева отмечает, что «во второй половине XVIII в. правительством стало уделяться внимание социальному обеспечению государственных служащих. Это стало принципиальным новшеством для

взаимоотношений государства и служащих. В декабре 1763 г. был опубликован манифест «О наполнении судебных мест достойными и честными людьми, о мерах к прекращению лихоимства и взяток; о взимании с 1 января 1764 г. по приложенному реестру положенных по новым штатам на жалованье разных сборов и об отсылке оных в Штатс-контору» [5, с 76], т. е. решение о социальном обеспечении было принято вследствие причин, среди которых существенную роль играли взяточничество и низкие доходы служащих, что в свою очередь вызывало неэффективную деятельность государственных органов.

В социальное обеспечение входили не только выплата денежного жалованья, но также награждение чиновников землями и крестьянами. Такие сведения приводят Ф. П. Печерин и П. С. Батурич (вице-губернатор Волынской губернии). Также известно «о пенсионном обеспечении в зависимости от срока выслуги, но не менее 35 лет на момент отставки чиновника. Исключение составляло состояние увечья в результате выполнения своих служебных функций. Вместо денег можно было получить чин повыше, но пенсии в таком случае отставные чиновники лишались [5, с. 76].

Наиболее существенные изменения произошли во времена правления царя Николая I. Появляются идеи о полной отмене гражданских чинов, кодификация законодательства о государственной службе, принятие в 1832 г. Свода законов Российской империи. В 1834 г. императором подписано Положение о порядке производства в чины по гражданской службе. Окончательно сформированы требования к документу о прохождении службы как послужной список [32].

Отмечается, что «при Александре III стало практиковаться повышение квалификации служащих, в частности в сфере образования, за границей. Чиновники имели законодательно определенный статус. В этот период никто из чиновников не должен был лишаться чинов, полученных в ходе несения службы, кроме как по решению суда. Также существовала возможность премирования особо отличившихся сотрудников за счет экономии средств. Предоставлялся отпуск до четырех, два из которых были оплачиваемыми» [2, с. 43].

С учетом появления и прихода новой политической идеологии вся существовавшая правовая база государственной службы оказалась неприемлемой. С 1922 г. начали действовать Временные правила о службе в госучреждениях и на предприятиях. Данные правила не только регламентировали порядок государственной службы, но и устанавливали некоторые запреты:

- работать на государственной службе в прямом подчинении у родственника;
- вступать в коммерческие отношения с предприятиями, которые находятся в системе их ведомства;
- поступать на государственную службу кандидатам, которые были лишены права занимать государственные должности по решению суда и др. [20].

Государственную службу и ее отдельные стороны не обошла ни одна советская Конституция. Считалось, что все нормы Конституции обязательны для всех и этого достаточно для полноценного регулирования деятельности чиновников. В связи с этим необходимо отметить, что отдельного нормативного правового акта, регламентирующего деятельность государственных служащих, не существовало. Государственная служба регламентировалась комплексом законодательных актов различных отраслей права, таких как трудовое, уголовное, гражданское, административное.

В целом история государственной службы в России советского периода малоизучена по причине закрытости государственной политики. Вследствие вышеназванных причин различить государственную службу от службы в целом не представляется возможным. Соответственно, и научно-теоретического осмысления государственной службы в данный период практически не существовало. Профессор Б. М. Лазарев отмечает, что «отечественные юристы-современники не любят писать о правовом регулировании государственной службы, они пишут лишь об отличии государственной службы в Союзе от службы в буржуазных государствах» [26, с. 320].

С распадом СССР сразу же в конце 1991 г. при Правительстве уже Российской Федерации были созданы Роскадры, которые позднее были преобразованы в Департамент государственной службы аппарата правительства. На протяжении двух лет (1992—1993 гг.) велась работа по разработке концепции реформирования государственной службы. В декабре 1993 г. тезисы этой концепции были опубликованы в «Российской газете» [8, с. 35].

Примерно в это же время Президентом РФ подписывается указ, в соответствии с которым было утверждено Положение о федеральной государственной службе. Кроме того, в период с 1995 по 2003 года были приняты такие Федеральные законы как Федеральный Закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» а также Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [56], Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» [55], Федеральный закон Российской Федерации «О воинской обязанности и военной службе» [58] и др. Начался новый этап в развитии государственной службы, основные положения которого будут рассмотрены и проанализированы в последующих разделах настоящего исследования.

1.2 Содержание конституционно-правового института государственной службы

Отметим, что любой правовой институт характеризуется совокупностью правовых норм, которые имеют общий предмет правового регулирования (группу однородных общественных отношений в рамках более общего явления – отрасли (подотрасли) права. В свою очередь конституционно-правовой институт государственной службы предполагает под собой не только особенный предмет регулирования: отношения связанные с государственной службой, но и отраслевую принадлежность соответствующих норм – их источником является Конституция Российской Федерации.

Обратим внимание, что конституционно-правовые основы государственной службы являются малоисследованными в отечественной науке, вместе с тем, мы полагаем важным их установление и анализ для достижения целей настоящего исследования. Далее проведём анализ отдельных положений Конституции РФ, которые прямо или косвенно регулируют отношения связанные с государственной службой.

В первую очередь, обратим внимание на положение ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, согласно которой «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы» [23]. В данной норме, которая расположена в разделе, посвящённом основам конституционного строя России, раскрывается принцип законности, которым, по существу, должны руководствоваться все без исключения участники общественных отношений в государстве. Не являются исключением и должностные лица органов государственной власти к которым, в том числе, относятся и лица, проходящие государственную службу. Тем более данное требование (соблюдать Конституцию РФ и законы) относится в первую очередь к государственным служащим, поскольку именно они занимают должности в государственных органах к полномочиям которых относятся осуществления контроля или надзора за соблюдением законом обычными гражданами и юридическими лицами (организациями).

Таким образом, допустимо утверждать, что принцип законности при прохождении государственной службы, является безусловным и одним из основополагающих требований, а соответствующая правовая норма относится к содержанию конституционно-правового института гражданской службы.

Далее обратим внимание на то, к каким именно высшим государственным институтам относятся вопросы государственной службы. Во-первых, правовое регулирование и осуществление политики в отношении государственной службы относится к исключительному ведению Российской Федерации. Согласно п. «г» ч. 1 ст. 71 Конституции РФ, к ведению Российской Федерации

относятся вопросы «федеральной государственной службы; установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации» [23].

Как мы можем наблюдать к вопросам связанным с государственной службой, на конституционном уровне, относятся и вопросы ограничений для должностных лиц, проходящих государственную службу. Прежде всего, это вопрос гражданства и наличие банковских счетов в учреждениях за пределами государства. Представляется, что законодатель отдельно выделил именно данное направление регулирования гражданской службы по причине его исключительной важности для обеспечения национальной безопасности государства, поскольку принадлежность к иностранному государству и наличие материальных ценностей за пределами государства создают условия попадания соответствующего государственного служащего под влияние иностранного элемента. Таким образом будет происходить неправомерное вмешательство во внутреннюю и внешнюю политику государства.

Также согласно ч. 3 ст. 97 Конституции РФ, «депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе. Депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности» [23]. Согласно данной нормы установлены запреты на совмещение должностей депутатов Государственной Думы и государственной службы. Прохождение государственной службы, по сути, возможно только в системе органов исполнительной ветви власти. В свою

очередь, депутаты относятся к законодательной ветви власти и в случае совмещения должностей будет нарушен баланс независимости и обособленности каждой ветви власти.

Далее обратим внимание на положение ст. 32 Конституции РФ, которая состоит из пяти частей. Анализ её положений позволяет сделать вывод о том, что она регулирует право граждан на прямое или опосредованное осуществление государственной власти (управление делами государства). Во-первых, это активное и пассивное избирательное право (ч. 2 ст. 32), право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей (ч. 1 ст. 32), ограничения такого права для недееспособных и содержащихся в местах лишения свободы (ч. 3 ст. 32), участие в отправлении правосудия (ч. 5 ст. 32), а также на равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32).

Таким образом, право на равный доступ к государственной службе является одним из направлений реализации более обширного права на участие в управлении делами государства в целом. Кроме того, значение перечисленных положений заключается в возможности каждого человека (при соблюдении установленных требований и ограничений), участвовать в осуществлении государственной власти, воплощать данную власть. В части государственной службы – это возможность поступления на государственную службу в органы исполнительной власти государства и участие в реализации внутренней или внешней политики государства в той или иной сфере.

В.А. Трифонов отмечает, что право граждан на равный доступ к государственной службе установлено при помощи метода основополагающего правового регулирования является. В этом случае «его выражение в том, что конституционная норма, которая закрепляет право граждан России на равный доступ к государственной службе, определяет базовую идею организации и функционирования института государственной службы. Ни одна другая базовая отрасль (административное право, гражданское право, уголовное право) не устанавливает и не может устанавливать это основное начало организации данного института. Более того, для других базовых отраслей права это

теоретическое положение выступает ключевым правовым принципом» [44, с. 80-82]. Действительно, учитывая основополагающую, главенствующую роль Конституции РФ в правовой системе государства, установленные в данном источнике правовые нормы и принципы должны носить принципиальный характер, а другое федеральное законодательство принимается во исполнение и в целях детализации конституционно-правовых предписаний. Вместе с тем, это не означает, что, например, федеральный закон о государственной гражданской службе не может содержать положения касающиеся равного доступа всех граждан к такой службе. Наоборот, учитывая наличие такого конституционного предписания, оно должно быть детализировано (без искажения конституционно-правового смысла) и «развито» в нижестоящих по отношению к Конституции РФ, нормативно-правовых актах.

Одним из видов государственной службы выступает военная служба. Вопросы военной службы и защиты Отечества урегулированы ст. 59 Конституции РФ. Согласно ч. 1 указанной нормы, «защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации» [23]. Согласно ч. 2: «гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом» [23]. Таким образом, можно сделать вывод о том, что прохождение военной службы заключается прежде всего в защите Отечества.

Вместе с тем, исполнение обязанности по защите Отечества не во всех случаях связано с несением именно военной службы, поскольку в соответствии с ч. 3 ст. 59 Конституции РФ, «гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой» [23].

Далее обратим внимание на вопросы раскрытия информации о деятельности государственной службы. Например, в соответствии с Федеральным законом № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», законодатель выделил как один из принципов ее осуществления доступность информации о государственной гражданской

службе (п. 6 ст. 4). Фактически, данная норма принята во исполнение положений ч. 2 ст. 24 Конституции РФ относительно право каждого на доступ к информации. Отмечается, что обозначенная норма носит «обязательный характер как для органов государственной и муниципальной власти, так и для их должностных лиц. Буквальное толкование этого положения говорит о том, что органы власти несут обязанность предоставления информации, при этом законодательство не наделяет гражданина правом на получение этой информации» [34, с. 146-147].

Представляется, что приведённое понимание не вполне верно и не учитывает содержание других конституционных положений. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 29 Конституции РФ каждый имеет право свободно искать и получать информацию любым законным способом. В свою очередь, в ч. 2 ст. 24 Конституции РФ предусмотрено только дополнительные гарантии данного права. Данные конституционные нормы не являются взаимоисключающими и должны применяться в совокупности. Отмечается, что «в настоящее время федеральные и региональные законы содержат нормы, закрепляющие право граждан на доступ к информации о деятельности государственных и местных органов власти. Так, в действующем законодательстве сказано, что подобную информацию необходимо предоставлять как на официальном государственном языке (русском), так и на языке, носителем которого является субъект Российской Федерации. Более того, нет необходимости объяснения причин ее получения гражданином» [34, с. 147].

В подведение итогов написания данного параграфа, отметим, что конституционно-правовой институт государственной службы не имеет чётких очертаний. Это связано с тем, что Конституция являясь основным законом, регулирует только отдельные положения касающиеся гражданской службы носящие принципиальный, основополагающий характер. Таким образом, неизбежно, правовое регулирование государственной службы «заполняется» на уровне федерального законодательства, а существующие конституционные предписания на этот счёт детализируются и развиваются.

Основу конституционно-правового регулирования государственной службы составляет равное право всех граждан на доступ к государственной службе. Кроме того, важное значение имеет принцип законности как требование к деятельности всех должностных лиц относящихся к государственной службе, принцип соблюдения запретов и ограничений лицами, проходящими государственную службу. Установлено, что вопросы регулирования государственной службы, установление запретов и ограничений для лиц проходящих государственную службу, регулируется исключительно на федеральном уровне. Отдельное внимание Конституция уделяет военной службе как способу выполнения обязанности и долга по защите Отечества, для отдельных категорий лиц, во исполнение данной обязанности, допускается несение альтернативной военной – гражданской службе.

1.3 Понятие, принципы и виды государственной службы в Российской Федерации

Понятие государственной службы закреплено в Федеральном законе от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [60], согласно ч. 1 которого, «государственная служба Российской Федерации (далее - государственная служба) - профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации (далее - граждане) по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (далее - федеральные государственные органы); субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации (далее - государственные органы субъектов Российской Федерации); лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (далее - лица, замещающие

государственные должности Российской Федерации); лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (далее - лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации); федеральных территорий; органов публичной власти федеральных территорий; лиц, замещающих в федеральной территории должности, устанавливаемые федеральными законами и указами Президента Российской Федерации, а также уставом федеральной территории для непосредственного исполнения полномочий органов публичной власти федеральной территории» [60].

Как мы можем наблюдать, законодательное определение государственной службы построено по принципу определения функциональной составляющей государственной службы. Определение, по существу, направлено на формирование однозначного представления о том, исполнение каких именно обязанностей относится к государственной службе. Не вдаваясь в содержание данного термина, отметим его неудобство для восприятия как обывателем, так и специалистом. Непропорционально большая функциональная составляющая уводит от сути определения. Представляется, что более правильным с точки зрения логики и законодательной техники было бы изложение общей характеристики исполняемых полномочий, при их детализации в следующей части статьи или в иной норме.

Далее рассмотрим отдельные элементы такой нормы. Её анализ, позволяет выделить следующие признаки, которые, во многом являются и принципами государственной службы:

- государственную службу имеют право проходить только граждане РФ. По существу данное ограничение круга лиц, допускаемых к прохождению государственной службы, означает реализации принципа независимости и суверенитета не только государства, но и народа проживающего на территории нашего государства;

- государственная служба представляет собой профессиональную служебную деятельность. Это означает, что исполнение обязанностей государственного служащего в той или иной сфере сопряжено с определёнными навыками и умениями, компетенциями. Наличие профессиональной составляющей в деятельности государственной службы обуславливает необходимость получения соответствующего образования, прохождения обучения, повышения навыков и квалификации. Именно по этой причине, как представляется, в системе государственной службы предусмотрены вопросы аттестации, конкурсного замещения должностей и т.п.
- государственная служба заключается в реализации государственных полномочий (полномочий Российской Федерации). Отметим, что термин «полномочия» соединяет в себе как права, так и обязанности. Иными словами, это полномочия, часть из которых реализуется в форме усмотрения, а другая часть сопряжена с обязанностью субъекта наделённого такими полномочиями действовать определённым образом реализуя их. Полномочия государства всегда носят властно-распорядительный характер.

Рассматривая конкретные виды полномочий, отметим, что они построены по принципу устройства государственной власти (федеральный, региональный уровень (уровень субъектов федерации)). В 2021 году с принятием Федерального закона от 02.07.2021 N 351-ФЗ [63] в ст. 1 Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее – ФЗ о системе государственной службы) были внесены изменения. Норма была дополнена такими уровнями реализации полномочий государственной власти, как уровень федеральной территории, органов публичной власти федеральных территорий, лица занимающих определённые должности на федеральных территориях.

Обращаясь к научным взглядам относительно понятия государственной службы отметим следующее. По мнению видного русского государствоведа

Н.М. Коркунова, «службой государству (в широком смысле слова) можно назвать всякую деятельность на пользу государству. Конкретизируя свою позицию, он определял государственную службу как особое публично-правовое отношение служащего к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной задачи государственной деятельности» [25, с. 157]. С развитием в нашем обществе юридических наук ее содержание существенно менялось. В настоящее время в отечественном правоведении специалисты отказались от понимания государственной службы, «как деятельности лиц, занимающихся исключительно интеллектуальным трудом в противоположность к труду физическому, труду рабочих» [40, с. 157]. Государственная служба чаще всего рассматривается ныне как «деятельность определенной категории служащих в органе государственной власти на профессиональной основе, выражающей систему отношений, складывающихся при осуществлении ими полномочий государственных органов» [40, с. 158]. Более сокращенное определение предлагает И.А. Василенко – «под государственной службой понимается профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов» [25, с. 87-88].

Рассмотрим принципы государственной службы. Принципы построения и функционирования системы государственной службы закреплены в ст. 3 ФЗ о системе государственной службы и заключаются в следующем:

- «федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее - государственные органы)»;
- законность;
- «приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты»;

- равный доступ граждан к государственной службе;
- «единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы»;
- взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;
- «открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих»;
- профессионализм и компетентность государственных служащих;
- «защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц» [60].

Отметим, что среди учёных есть мнение о необходимости дополнения принципов государственной службы. В частности, Ю.Н. Трифонов и некоторые другие учёные предлагают дополнить указанную норму принципом патриотизма. Указывается, что предлагаемое нововведение «позволит в некоторой мере компенсировать определенный недостаток легального определения государственной службы (ст. 1 Закона № 58-ФЗ), в котором акцент сделан на том, что она представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий... Тем самым сущность государственной службы усматривается не в осуществлении властных полномочий в интересах государства и общества, а лишь в обеспечении исполнения полномочий государственных органов и должностных лиц. Иными словами, подчеркивается обеспечивающий, вспомогательный, сервисный характер государственной службы, что не в полной мере соответствует ее сути» [45, с. 14]. С данным предложением необходимо согласиться поскольку в ином случае, даже формальное выполнение должностных обязанностей государственного служащего может искажаться, нанося тем самым вред государственным и общественным интересам. По существу, принципа патриотизма будет обязывать государственных служащих

иметь соответствующим образом, добросовестно относится к выполнению своих обязанностей

Далее обратим внимание на то, что в соответствии со ст. 4 ФЗ о системе государственной службы, федеральная государственная служба определена как «профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации» [60]. Федеральная государственная служба является одним из видов службы, наряду с муниципальной службой.

Согласно ст. 5 ФЗ о системе государственной службы, государственная гражданская служба представляет собой «вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации» [60].

В свою очередь, государственная гражданская служба делится на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта федерации.

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

Отметим, что к видам государственной службы также относится и правоохранительная служба, однако некоторое время назад, соответствующая нормы была исключена из ФЗ о системе государственной службы. Отмечается, что «достаточно логичным шагом, исходя из смысла Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» стало бы принятие закона о правоохранительной службе. Несмотря на то, что в 2013 году Министерство юстиции Российской Федерации одобрило создание в Государственной Думе рабочей группы для подготовки» [18, с. 603]. Однако до настоящего времени, соответствующий федеральный закон так и не был принят.

Напротив, законодатель внес изменения в статью 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» исключив из ее текста термин «правоохранительная служба». Данное явление было вызвано принятием Федерального закона от 13 июля 2015 года №262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» [18, с. 603]. Кроме того, в последующем были приняты федеральные законы о статусе военнослужащих [59], о государственной гражданской службе [60] и прочие нормативно-правовые акты.

Глава 2 Проблемы и противоречия формирования системы государственной службы Российской Федерации

2.1 Опыт реформирования системы государственной службы Российской Федерации в современных условиях: итоги и проблемы дальнейшего развития

Процесс реформирования государственной гражданской службы носит длительный характер и был начат ещё в 2001 году, то есть более 20-ти лет назад. Как отмечают исследователи, например, Г. А. Борщевский, «учитывая это, трудно не задаться вопросом о причинах весьма скромных успехов, достигнутых в ходе реформирования государственной службы в России» [9, с. 66]. Действительно, необходимо отметить, что государственные гражданские служащие составляют основную массу работников государственных органов, последние также непосредственно принимают участие в подготовке решений государственных органов, а также в их практической реализации. В целом справедливо утверждение о том, что государственная служба представляет собой центральное звено всей системы государственной власти. Это, в свою очередь позволяет сделать вывод о том, что эффективность (результативность) государственного управления обусловлена эффективностью и профессионализмом чиновников являющихся государственными служащими.

Отметим, что научное исследование вопросов реформирования государственной службы было активизировано после принятия в 2001 году Концепции реформирования системы государственной службы, а также после появления Федеральной программы реформирования государственной службы в 2003-2005 годах [47]. Г.А. Борщевский посвятивший свои труды исследованию вопроса отечественного опыта реформирования государственной гражданской службы, обращает внимание на то, что возросший научный интерес к этой проблематике, к сожалению, не возымел надлежащего эффекта, поскольку научному сообществу не удалось повлиять на ход и результаты происходящих

реформ. Кроме того, большая часть поставленных задач так и не были решены, что, в свою очередь, стало причиной продления этой программы до 2007 года [17], а затем появления новой Федеральной программы, рассчитанной на периоды с 2009 по 2013 года, которая также не была выполнена полностью [9, с. 66].

В целях обобщения отечественного опыта реформирования государственной гражданской службы, определение итогов и проблем нового этапа, обратим внимание на период проведения реформ с 2009 по 2013 года.

Анализ научной активности в этот период показывает, что были проведены ряд диссертационных и монографических исследования посвящённых противодействию коррупции в системе государственной службы (что с большей долей вероятности было обусловлено принятием в 2008 году соответствующего федерального закона и ряда связанных с ним нормативно-правовых актов), административной реформы, началом длительного процесса внедрения современных информационно-коммуникационных технологий и т.п. Вопросами реформирования государственной гражданской службы занимались такие учёные, как Т.Т. Алиева и Ю.В. Капустина (2010) [21], Д.М. Юдановой (2010) [66], Г.А. Борщевский [9], [10].

Анализ трудов указанных учёных указывает на весьма скромные результаты первого этапа реформирования государственной службы. Так, за 2009-2010 года была решена задача только правового обеспечения реформирования. В частности, это выразилось в принятии нового законодательства о противодействии коррупции. Кроме того, было принято законодательство относительно медицинского обеспечения государственных гражданских служащих. Кроме того, были разработаны ряд методик, обобщена практика первого этапа реформирования, проведены ряд аналитических исследований и т.п. В итоге, реализация задач на данном этапе была признана неэффективными как самими учёными, так и координаторами проекта. А.Г. Барабашев отмечает, что эффективной реализации реформы «препятствовало, в частности, то, что обязанности самих координаторов не были четко определены,

существовала неясность в вопросах финансового обеспечения мероприятий, их ресурсной и прикладной целесообразности» [6, с. 12]. В конечном итоге, реформа государственной гражданской службы была продлена Указом Президента [49].

В целом, причинами негативного результата реформ проводимых в 2009–2010 годах как отмечается в исследованиях стал итоговый переход реформы в «ручной режим», отсутствие вертикальной модели управления реформой, которая позволила бы имплементировать новые технологии в институт государственной службы, перейти от построения теоретической модели, принятия законодательных актов и методических предложений к практике реальных масштабных преобразований. Кроме того, в значительной степени была снижена роль экспертного сообщества, рекомендации которого относительно хода и направления реформ носили рекомендательный, но не обязательный характер.

А.И Турчинов в исследовании 2014 года посвященном результатам проведённых реформ государственной гражданской службы, определили, что основной задачей текущего этапа будет являться закрепление достигнутых ранее результатов (достигнутых в середине 2000-х годов) [46, с. 125]. При этом, учёный выделяет следующие основные проблемы связанные с реформированием государственной гражданской службы:

- недостаточную теоретическую проработку реформы. Обратим внимание, что проблема отсутствия достаточной теоретической проработки реформы государственной службы, по мнению учёного имеет место, даже в условиях возросшего научного интереса к данному вопросу с середины 2000-х годов;
- отсутствие эффективного управления госслужбой. Эта проблема сохранилась и до настоящего времени. Термин Управление государственной службой впервые появился в профильном федеральном законе 2004 года. Система управления государственной службой может быть создана как на федеральном уровне, так и на

региональном. При этом, единого центра управления государственной службой до настоящего момента не существует;

- слабое информационное обеспечение, экспертную кулуарность, отсутствие учета общественного мнения. Данная проблема сохраняется на протяжении многих лет. Реальность такова, что многие направления реформ и их содержание, а также результаты обсуждаются кулуарно и не выносятся на общественное обсуждение. Отсутствует возможность привлечения экспертного сообщества в широком смысле этого слова;
- децентрализацию задач реформы и развития госслужбы. Это проблема отсутствия единого центра реформирования государственной службы, отсутствие построения системы реформирования по вертикале, что усложняет единовременное внедрение принятых решений (результатов реформирования);
- отставание нормативно-правового обеспечения. Отставание нормативно-правового обеспечения выражается в долгой разработке и принятии нормативно-правовых актов, содержание которых не отражает изначальный замысел реформирования, либо не позволяет реализовать его с задуманной эффективностью. Сюда также можно отнести и низкое качество отдельных правовых норм и содержащихся в принятых нормативных актах правовых механизмов;
- проблемы кадрового обеспечения. Проблема кадрового обеспечения является одной из наиболее ключевых. При этом, речь идёт, как о кадровом потенциале самих реформаторов, так и о кадровом потенциале государственных служащих в целом;
- некритическое отношение к зарубежному опыту. До настоящего времени в отечественном правосознании зарубежный опыт, в особенности, европейский и других развитых государств, воспринимается как абсолютный идеал, без учёта специфики соответствующего государства опыт которого заимствуется и отечественной спецификой;

– жесткую зависимость от политической ситуации. В целом, необходимо понимать, что реформирование государственной службы как процесс, не должен носить политический характер. В целом это совершенствование системы государственной службы, которое должно привести к повышению эффективности государственно-управленческой деятельности в целом, вне зависимости от политической конъюнктуры.

В соответствии с Федеральной программой реформирования 2009 года главной целью проведения реформы является «создание целостной системы государственной службы посредством завершения реформирования ее видов и создания системы управления государственной службой, формирование высококвалифицированного кадрового состава, обеспечивающего эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики» [50]. В свою очередь, в качестве основных направлений такой деятельности, были обозначены следующие задачи: «формирование целостной системы госслужбы в РФ и системы управления ею; внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы; повышение результативности труда госслужащих и, как следствие, общий рост эффективности отечественного государственного аппарата» [50].

Комментируя обозначенные общие цели, обратим внимание на то, что в качестве одной из основных целей реформы системы государственного управления выступает развитие гражданского общества и инновационной экономики. К данной цели необходимо отнестись критически, поскольку реформа государственной службы, в первую очередь, должна приводить к улучшениям в сфере государственной службы. Вместе с тем, развитие гражданского общества и формирование инновационной экономики может иметь место в качестве непрямого, косвенного, отложенного по времени эффекта от качественно реализованной реформы (как результат достижения её целей). Представляется, что постановка не относящихся к существу реформы целей, «размывает» их в глазах субъектов реформирования и общественности и также может выступать одной из причин её неудовлетворительных результатов. Таким

образом, предметно относящимися к государственной службе целями её реформирования по программе 2009 года можно обозначить следующее: реформирование видов государственной службы, создание системы управления государственной службы, создание высококвалифицированного кадрового потенциала.

В качестве задач, которые должны позволить достигнуть цели реформирования отдельно стоит отметить внедрение современных технологий кадровой работы и задачи связанные с повышением общей эффективности работы и деятельности государственных служащих. Кроме того, задача формирования целостной системы государственной службы и построения системы управления ею фактически дублирует соответствующую цель.

Далее обратим внимание на такой документ как отчёт министерства образования и науки о результатах проведения федеральных мероприятий Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» [33].

Так, Д.В. Капустина по результатам анализа данного документа обратила внимание на ряд существенных факторов, которые по её мнению, и привели к итоговым негативным результатам.

Первый фактор, это финансовое обеспечение. Отмечается, что на финансирование программы из федерального бюджета было выделено 691 млн. руб., что, по мнению учёной явно недостаточно, для осуществления системных преобразований. В частности, указывается, что «все выделенные средства на реализацию Программы были истрачены еще на начальном этапе, и впоследствии было принято вынужденное решение о дальнейшем финансировании ее мероприятий из собственных средств органов государственной власти. Уже одно это обстоятельство позволяет утверждать, что как комплексный документ национального уровня Программа оказалась несостоятельной, так как она не противодействовала фактически существовавшему местничеству, ведомственному характеру кадровой политики в государственном аппарате, а напротив, поощряла его» [36, с. 53-54].

С данным утверждением необходимо согласиться по нескольким причинам. Первая, это финансовый аспект. При этом речь не идёт исключительно о том, что из федерального бюджета было выделено недостаточно денежных средств необходимых для системных преобразований. Распределение обязанностей по реформирования государственной службы на различные министерства и ведомства, «распылило» ответственность за результативность проводимых реформ в целом. Это классическая ситуация связанная с отсутствием единого центра контроля, анализа и принятия решений, который позволил бы согласовать деятельность каждого ответственного субъекта и при необходимости их скоординировать и скорректировать в целях достижения общей цели проведения реформы. В таких условиях, необходимость каждого ведомства финансировать выполнения своей части программы за счёт собственных средств министерства или ведомства, явно не привели к надлежащему финансированию проектов.

Что касается вопроса местничества и ведомственных интересов. В определённой степени, необходимо констатировать, что такие факторы имеют место всегда. В связи с этим, реализация программ реформирования, которые, среди прочего, должны побороть эти факторы, на уровне министерств и ведомств, как раз и приводят к проявлению таких факторов.

Кроме того, в целом, необходимо отметить отсутствие единого ответственного исполнителя, единого центра принятия решений в целях промежуточного анализа хода и результатов реформирования, координации деятельности субъектов реформирования и т.п. Также отмечается слабая проработка показателей и индикаторов хода реформ, отсутствие методики их расчёта. Декларативность показателей ставит под сомнение реальность и достижимость цели самой реформы.

Также, учёные отмечают, что программа реформирования государственной службы 2009 года фактически никаким образом не была взаимосвязана с другими стратегическими программами реформирования [21].

Отдельное внимание обратим на результаты достижения цели построения системы управления государственной службой. В результате проведённых реформ 2009–2013 гг. вместо появления целостной централизованной системы управления государственной службой, сохранилась её разрозненность и эпизодичность, функции по управлению в сфере государственной службы были разделены между целым рядом государственных органов и учреждений. Единая система управления государственной службой не была создана по итогам 2013 года и к настоящему моменту, отсутствует. Многие из причин такого результата уже были указаны ранее. Так, в результате анализа федеральной программы реформирования и развития системы государственной службы, установлено, что «в качестве государственных заказчиков в ней обозначены 6 федеральных министерств, а в качестве исполнителей - 8 министерств» [50]. При этом, «в качестве заказчика - координатора программы указано Министерство труда и социальной защиты, а фактически в качестве координатора Программы выступала Администрация Президента РФ. Однако оба эти ведомства, во-первых, не обладают необходимыми полномочиями и компетенцией для разработки и проведения полноценной кадровой политики на федеральном уровне, а во-вторых, в Программе не определены механизмы, с помощью которых может осуществляться данная координация» [9, с. 70].

В различные периоды начиная с 2000-х годов, задачи построения системы управления государственной службой возлагались на профильное Управление в Администрации Президента РФ (в 2004 году было разделено, а затем в 2009 году заново объединено), Совет по вопросам государственной службы (с 2008 г. - Комиссия по вопросам реформирования и развития государственной службы, с 2013 г. - Комиссия при Президенте РФ по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров) [1, с. 45], Министерство труда и социального развития (с 2004 г. - Минздрав-соцразвития, с 2012 г. - Министерство труда и социальной защиты), Российская академия государственной службы при Президенте РФ (с 2010 г. - Российская академия народного хозяйства и

государственной службы - РАНХиГС). Министерство финансов РФ; Министерство экономического развития РФ [22, с. 60-66].

Отмечается, что полномочия перечисленных субъектов зачастую не позволяли им в действительности проводить реформы, влияя на принятие нормативных актов по вопросам государственной службы и т.п.

Что касается уровня субъектов федерации, то, как показывает анализ, система управления государственной службы, основывается на одной из следующих четырех моделях:

- «1) орган управления действует при главе исполнительной власти (например, Совет при Главе Администрации Рязанской области по вопросам государственной службы);
- 2) орган управления включен в структуру исполнительных органов власти субъекта РФ (например, Комитет по делам государственной службы Омской области);
- 3) орган управления является структурным подразделением аппарата высшего должностного лица субъекта РФ (например, Департамент по делам госслужащих при Президенте Республики Татарстан, Управление госслужбы и кадров Правительства Москвы);
- 4) орган управления формируется всеми ветвями власти на паритетных началах (например, Совет по вопросам государственной службы Республики Хакасия)» [30, с. 15].

Таким образом, необходимо констатировать, что управление государственной службой до настоящего момента осуществляется децентрализованно, фактически это происходит на уровне кадровых служб отдельных органов власти федерального и регионального уровня. При этом основополагающее влияние на ведомственную политику в сфере государственной службы оказывает единоличная воля руководителя этого ведомства, его видение путей развития государственной службы в целом (применительно к его собственному ведомству). Что касается того влияния, который оказывается Администрацией Президента РФ на ход и результаты

дальнейшего реформирования государственной службы, то такое влияние, как правило, осуществляется в «ручном режиме», отсутствует системность. Также отсутствует открытость дальнейшего хода реформирования, его научное обоснование, плановость и системность [29, с. 27].

Кроме того, отмечается, что одним из ключевых факторов является «неготовность и непринятие системой государственной гражданской службы радикальных инновационных преобразований. Все это выражается в использовании устаревших методик управления в системе государственной гражданской службы, что крайне негативно сказывается на результативности функционирования данного института и процессе его реформирования. Вследствие чего становится невозможным достижение поставленных целей и задач института государственной гражданской службы, что способствует крайне негативной оценке со стороны гражданского общества» [39, с. 108].

В подведение итогов, отметим, что в начале 2000-х годов на высшем государственном уровне была поднята проблема реформирования системы государственной службы. Это привело на данный момент к двум «крупным» попыткам реформирования государственной службы в 2001-2007-х годах и в 2009 – 2013 годах. Результаты обеих реформ носят ограниченный характер. Основные достижения связаны с формированием антикоррупционного законодательства и принятие ряда других нормативно-правовых актов, которые в целом не привели к изменениям существующих кризисных явлений в системе государственной службы. Среди таких негативных факторов выступает недостаточная эффективность работы государственных органов, проблема качества кадров и кадрового потенциала государственных органов. По итогам проведения реформы так и не был сформирован единая система управления государственной службы (она фактически отсутствует на федеральном уровне и слабо выражена на уровне субъектов федерации).

Среди основных проблем связанных с реформой государственной службы, является, во-первых, отсутствие единого уполномоченного и наделённого достаточными полномочиями центра проведения реформы (межведомственного

характера или закреплённого за тем или иным ведомством или государственным органом).

2.2 Проблемы функционирования государственной службы Российской Федерации в условиях отсутствия системы управления государственной службы

В предыдущем параграфе нами указывалось, что по результатам проведённых в период с 2009 по 2013 года реформы, так и не была создана единая система управления государственной службой. Данное обстоятельство послужило поводом для критики хода и результатов реформы со стороны отечественных учёных. В частности, А.А. Головин указывает, что «методологической слабостью отечественной реформаторской практики государственной службы последних лет была и остается недооценка необходимости формирования системы управления государственной службой в целом и государственной гражданской службой, в частности» [14, с. 17].

Отметим, что основными негативными факторами текущего состояния системы управления государственной службой, является сама недооценка важности формирования системы управления государственной службой, отсутствует эффективная система управления процессом реформирования отечественной государственной службы, отсутствует единая система контроля за государственной службой, отсутствие уполномоченного наделённого достаточным объёмом полномочий федерального органа государственной власти по вопросам управления государственной службой.

Обозначенная ситуация порождает ряд производных проблем, которые связаны отсутствием полноценной системы управления государственной службой. Всё перечисленное говорит о неготовности «системы к инновационным преобразованиям, что заключается в применении устаревших технологий управления государственной службой, которые негативно сказываются на

эффективности функционирования института государственной службы и процессе ее реформирования» [17, с. 17].

Кроме того, в качестве показательного обстоятельства, необходимо указать на то, что все негативные факторы, которые были присущи государственной службе в начале 2000-х годов предшествующих более чем двум десятилетиям её реформирования, в своём большинстве сохранились и к настоящему моменту.

Так, в Указе Президента РФ от 19.11.2002 г. № 1336 [48] отмечалось, что главная причина реформирования государственной службы заключается в её слабой эффективности, недостаточной результативности деятельности государственных служащих, которая в свою очередь, является причиной низкой результативности и эффективности деятельности органов государственной власти [19, с. 81-83].

Выделим некоторые из обозначенных в Указе 2002 года частных проблем: нарушение единства государственной службы, отсутствие целостной системы государственной службы (что как мы можем наблюдать, сохраняется и в настоящий момент), наличие противоречий и пробелов в законодательстве РФ о государственной службе (проблема в значительной степени представляется решённой, однако, как и любая другая сфера законодательного регулирования, требует своего дальнейшего совершенствования), отсутствие взаимосвязи государственной и муниципальной службы, низкий уровень социального и правового положения государственного служащего в сравнении с величиной возлагаемой на него ответственности, отсутствие практики применения современных технологий государственного управления, отсутствие эффективных методов контроля за деятельностью государственных органов со стороны гражданского общества, низкая эффективность кадровой политики, проблема коррупции, прямая взаимосвязь служебных перспектив роста сотрудника от личного отношения к нему руководства (а не от эффективности деятельности государственного служащего) и т.п. [48].

Если обратить внимание на Указ президента от 10.03.2009 года № 261, то критерии реформирования государственной службы выглядят более требовательными. В частности, отмечались такие недостатки, как слабая взаимосвязь оценки профессиональной служебной деятельности государственного служащего с качеством оказания этим органом государственных услуг гражданам и организациям; продолжающееся использование устаревших технологий, отсутствие целенаправленной работы по привлечению молодых и перспективных кадров; отсутствие современных моделей стимулирования деятельности государственных служащих на высоком профессиональном уровне; низкое качество профессионального обучения государственных служащих [50].

В качестве причина таких проблем в Указе 2009 года определено: отсутствие научно обоснованной и апробированной методики применения норм законодательства РФ о государственной службе; отсутствие системности в проведении экспериментов в сфере государственной службы, разработка разрозненных должностных регламентов с использованием различных подходов и методик, отсутствие достаточной проработки методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей, проведения квалифицированных экзаменов и аттестации, отсутствие системной взаимосвязи реформы государственной службы с бюджетной, административной, судебной и военными реформами, отсутствие открытости государственной службы, что в значительной степени способствует проявлению бюрократии и коррупции [50].

Как мы можем наблюдать специфика проблем которые обозначались на нормативном уровне в 2002 и в 2009 годах в значительной степени отличаются. Вместе с тем даже беглый взгляд на законодательно обозначенные проблемы 2002 года позволяет предположить, что большая часть из них так и не решена не только к 2009, но и к 2022 году. Отсутствие единой централизованной и эффективной системы государственного управления позволяет предположить, что именно по этой причине большая часть задач (как в сфере противодействия коррупции, так и в вопросах кадрового потенциала, эффективности деятельности

государственных органов и т.п.) остаётся нерешёнными. Именно это и обстоятельство обуславливает предположение о том, что «ключ» к решению большей части сохраняющихся уже не одно десятилетие проблем государственной службы, может заключаться в реальном воплощении в жизнь системы управления государственной службы.

В первую очередь, обратим внимание, что первый в отечественной истории профильный федеральный закон появился в 1995 году. Речь идёт о Федеральном законе от 31.07.1995 №119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» [57]. Сам термин «система управления государственной службы» в нём не упоминался, хотя такая система в целом была представлена. Отмечается, что она так и не стала работоспособной и эффективной. Такая система существовала в виде отдельных элементов. Имели место существенные различия между федеральным и региональным уровнями системы управления государственной службой.

Впервые сам термин «система управления государственной службой» употреблялся в Концепции реформирования системы государственной службы утверждённой Указом Президента РФ от 15.08.2001 года [47]. Данному вопросу балы посвящена глава 13 Концепции. В последующем приняты 27.05.2003 года Федеральный закон «О системе государственной службы» окончательно утвердил данное понятие, определив в ст. 16 правовые, основы, уровни, цели и задачи управления государственной службой [60].

Анализа положений данных норм показывает, что создание системы управления государственной службой должно быть осуществлено как не федеральном, так и на региональном (уровне субъектов федерации) уровнях. Невозможность создания единого централизованного органа управления государственной службой в пределах всей Российской Федерации обусловлена конституционным разделением пределов ведения федерации и её субъектов. Субъекты Федерации в силу предоставленных им конституционных положений наделены полномочиями самостоятельно определять содержание внутренней политики во многих сферах, в т.ч. по вопросам прохождения государственной

гражданской службы в органах власти субъектов Федерации (в той части, в которой это позволено федеральным законодательством).

Кроме того задачей системы управления государственной службы является организация координации деятельности различных государственных органов по вопросам поступления граждан на государственную службу, по вопросам формирования кадрового резерва, в вопросах прохождения и прекращения государственной службы, использование граждан состоящих в кадровом резерве для замещения должностей государственной службы, подготовки, переподготовки, повышение квалификации и стажировки государственных служащих, а также по вопросам контроля за соблюдением государственных служащими законодательства РФ и субъектов Федерации по вопросам прохождения государственной службы [60].

Также отметим, что вопросы системы управления государственной службой урегулированы и в Федеральном законе от 27.07.2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Так, согласно ч. 5 ст. 19 указанного федерального закона, установлено, что «для соблюдения требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулирования конфликтов интересов в государственном органе, федеральном государственном органе по управлению государственной службой и государственном органе субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой образуются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов» [14, с. 16]. Таким образом, соответствующие комиссии должны быть созданы как в самом государственном органе, так и в органе по управлению государственной службой. Задача последней комиссии заключается в координации деятельности комиссий государственного органа, оказания им методического содействия и т.п.

При этом важно отметить кадровый состав таких комиссий. В соответствии с ч. 8 ст. 22, ч. 10 ст. 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в состав конкурсной и

аттестационной комиссий входит представитель соответствующего органа по управлению государственной службой». Кроме того, в соответствии с ч. 5 ст. 47 федерального закона, закрепляется «полномочие органа по управлению государственной службой по утверждению примерных должностных регламентов» [61], а в ч. 3 ст. 61 – «полномочие по координации подготовки кадров для гражданской службы» [61], а в соответствии с ч. 3 ст. 63 – «полномочие по согласованию формирования государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих» [61].

Кроме того, государственный орган по управлению государственной службы принимает участие в формировании кадрового резерва государственной службы. В частности, в соответствии с ч. 5 ст. 64 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», включение гражданского служащего в федеральный кадровый резерв должно оформляться правовым актом федерального государственного органа по управлению государственной службой. А в кадровый резерв субъекта федерации – соответствующим правовым актом органа управления государственной службой субъекта федерации.

Таким образом, правовые основы функционирования системы управления государственной гражданской службы в целом заложены. Они заключаются в реальных механизмах воздействия такой системы на деятельность комиссий по соблюдению требований к поведению государственных служащих, а также участие таких органов участие представителя такого органа в деятельности аттестационных комиссий, в разработке и утверждении примерных должностных регламентов, по формированию государственного заказа на подготовку и повышение квалификации гражданских служащих, по зачислению в кадровый резерв государственной гражданской службы.

При этом, не смотря на рассмотренные законодательные положения, полномочия и организационная структура системы управления государственной службой в РФ до настоящего времени, не определены.

В связи с этим, актуальным направлением дальнейшего совершенствования законодательства о государственной гражданской службе, является поиск путей и способов практического внедрения системы управления государственной службы.

В.В. Черепанов предлагает следующие пути развития законодательства в этом направлении:

- «создание юридически развитой нормативно-правовой базы системы управления государственной службой;
- формирование организационных основ системы управления государственной службой, и прежде всего ее организационной модели. В сущности, это вопрос о федеральном государственном органе по управлению государственной службой и аналогичных органах в субъектах РФ;
- выбор и внедрение в практику функциональной модели управления государственной службой;
- выработка и практическое применение руководящими кадрами механизма управления государственной службой» [65, с. 54].

Рассмотрим обозначенные предложения подробнее. Так создание юридически развитой нормативно-правовой базы необходимо, прежде всего, на подзаконном уровне (в части исполнения положений федерального закона о системе управления государственной службой). Соответствующие нормативные источники (на уровне постановлений Правительства или Указа Президента) должны развивать и детализировать положения федерального закона относительно предмета ведения и полномочий которые передаются государственному органу или компетентному органу в сфере управления государственной службой.

Формирование организационных основ системы управления государственной службой, и прежде всего ее организационной модели, необходим для ей успешного апробирования не только на федеральном уровне, но и на уровне субъекта федерации. По сути, должен быть создан единый

централизованный орган управления государственной службы с его представительствами в регионах. Присутствие такого органа на региональном уровне необходимо для решения вопросов государственной службы в министерствах и ведомствах федеральных органов государственной власти осуществляющих деятельность в данных регионах.

В данном вопросе целесообразно проведение научной и практической работы по вопросам построения модели такого органа, формы его организационной, практической деятельности с последующей апробацией нескольких моделей в различных регионах и всесторонним анализом результатов такой апробации. Наиболее успешная модель деятельности такого органа в последующем должна быть применена на федеральном уровне в масштабах всего государства. Создание и успешная апробация одной из моделей на федеральном уровне, безусловно, послужит ориентиром для субъектов федерации.

Следующей задачей, после апробации модели системы государственного управления, является решение задачи практического внедрения деятельности системы государственного управления. На этом этапе, целесообразно создание параллельных механизмов получения информации относительно результатов такой деятельности (по сути, идёт речь об эффективности взаимодействия органов управления государственной службой с соответствующими органами различных государственных органов, министерств и ведомств как на федеральном, так и на региональном уровнях).

В конечном итоге, такая реформа должна привести к тому, что система управления государственной службой будет реально функционировать и оказывать непосредственное влияние на качество и эффективность выполнения государственными служащими своих задач, что должно в целом, привести к повышению эффективности деятельности органов государственной власти и органов власти субъекта Федерации.

Далее обратим внимание на региональный аспект построения системы управления государственной службы. Несмотря на отсутствия единства и

сбалансированности в такой системе стоит отметить, что она тем или иным образом применяется. Г.А. Борщевский в своём исследовании 2017 года поставил задачу рассмотреть различные используемые модели управления государственной службой в регионе во взаимосвязи с показателями эффективности осуществления государственной власти в целом. Иными словами, была предпринята попытка установить взаимосвязь между определённой моделью управления государственной службой и социально-экономическими показателями региона.

Так, в результате исследования было установлено, что количество субъектов управления государственной службой в целом не влияет на качество показателей эффективности их деятельности (социально-экономического развития - СЭР). Также учёным было установлено, что индексы СЭР и развития региональных государственных службы в целом, носят противоречивый характер. Развитие государственной службы на федеральном и региональных уровнях носит несогласованный характер. При этом, учёным была установлена взаимосвязь, при которой «органы управления находятся в ведении как главы, так и правительства региона, в значительной доле случаев сопровождается позитивными изменениями в системе госслужбы на фоне поступательного роста индексов СЭР, в отличие от регионов, где управление государственной службой полностью сосредоточено в руках высшего должностного лица. Таким образом, система управления государственной службой тесно связана с особенностями организации политической власти» [10, с. 71]. Иными словами, участие в формировании органа управления государственной службой органов исполнительной и представительной власти субъектов в целом даёт лучший результат в части решения задач развития государственной службы, что также может быть взаимосвязано с улучшением социально-экономических показателей развития региона.

В подведение итогов, отметим, что отсутствие единой централизованной системы управления государственной службой на федеральном уровне, а также различные практики создания таких системы на региональных уровнях, видятся

в качестве основных причин отсутствия реальных наглядных результатов реформы государственной службы в целом. Реально действующая система управления государственной службы, которая организационно не будет подчинена определённому государственному органу, ведомству или министерству, должно решить проблему соблюдения политики ведомственных интересов и «местничества», создать условия для реального продвижения по служебной лестнице тех гражданских служащих, которые показывают наибольшие результаты служебной деятельности и т.п.

В целом, построение системы управления государственной службы необходимо для того, чтобы сама государственная служба обрела свою целостность и единство. Также, это должно способствовать повышению качества взаимодействия государственных органов и общества, совершенствованию координации и взаимодействия различных государственных органов, совершенствования вопроса профессионального развития государственных служащих.

Вопросы разработки конкретных законодательных и организационных предложений по формированию системы управления государственной службы, а также иных предложений по совершенствованию данного сегмента законодательства, будут рассмотрены в последующих разделах настоящего исследования.

Глава 3 Совершенствование правового регулирования государственной службы Российской Федерации в современных условиях

3.1 Совершенствование механизма профилактики и борьбы с коррупцией в государственном аппарате, как фактор повышения эффективности профессиональной служебной деятельности

В первую очередь, обратим внимание на то, что противодействие коррупции хоть и является составляющей государственной политики в сфере государственной гражданской службы, однако выходит за рамки исключительно реформы такой службы, поскольку распространяется и на другие сферы жизнедеятельности. Например, на правоохранительную службу, на общество в целом, поскольку процесс коррупции, зачастую, предполагает участие в нём не только государственного служащего или иного должностного лица, но и гражданина, организации. Основным нормативным источником по вопросам противодействия коррупции выступает Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»[62].

Важность такого направления государственной политики, как противодействие коррупции, обуславливает наличие отдельных программных и целевых документов в этом направлении. Так, согласно п. 25 Стратегии национальной безопасности России, утверждённой Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683, искоренение коррупции выступает в качестве национального интереса России [51]. В п. 46 указанного документа, искоренение коррупции обозначается также как цель обеспечения государственной и общественной безопасности. Прочитав следующее положение Стратегии национальной безопасности, изложенное в п. 45: «на фоне сохраняющихся в Российской Федерации социально-экономических проблем растёт потребность общества в повышении эффективности государственного управления, обеспечении социальной справедливости, усилении борьбы с коррупцией и нецелевым

использованием бюджетных средств и государственного имущества, в проведении не подверженной влиянию групповых и родственных интересов кадровой политики в органах публичной власти и организациях с государственным участием» [51]. С данным утверждением, безусловно, необходимо согласиться. Более того, коррупция является одной из наиболее существенных угроз национальной безопасности нашего государства, поскольку позволяет разрушать и дезорганизовать его «изнутри». Объектом, который поражает коррупция, выступает как и общество, так и государственный аппарат. Последний становится уязвимым, разрозненным, не способным противостоять как внутренним, так и внешним угрозам. Общество, видя слабость и уязвимость государственного аппарата, неспособность решения задач, которые стоят перед государством, и, главное, его коррумпированность, закономерно разочаровывается в действующей государственно-политической системе, растёт приверженность популистским и радикальным политическим обещаниям и т.п.

Согласно Стратегии национальной безопасности 2015 года, утверждён Президентом, одной из задач, которую необходимо реализовать и которая позволит обеспечить государственную и общественную безопасность, является «предупреждение и пресечение преступлений коррупционной направленности, нецелевого использования и хищения бюджетных средств в органах публичной власти и организациях с государственным участием, в том числе при реализации национальных проектов (программ) и выполнении государственного оборонного заказа, а также возмещение ущерба, причиненного такими преступлениями, и повышение уровня ответственности за их совершение» [51].

Далее обратим внимание на действующий на данный момент Национальный план противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы утверждённый Указ Президента РФ от 16.08.2021 г. № 478 [52] (далее – Национальный план). Анализ данного документа показывает, что он довольно объёмен и проработан на многих уровнях. В Плане также предусмотрены организационные вопросы, в т.ч. распределена компетенция между высшими государственными органами, органами власти субъектов федерации и

муниципальными органами относительно реализации положений данного плана, система отчётности, сроки выполнения данных в плане поручений.

Система мер противодействия коррупции на указанный период заключается как в совершенствовании мер наказания и ответственности за коррупционные деяния, в т.ч. нарушающие запреты и ограничения антикоррупционного характера, меры организационного характера, совершенствование взаимодействия между различными субъектами противодействия коррупции, информационного обмена между ними.

Коротко охарактеризуем существующие меры противодействия коррупции уголовно-правового, административно-правового и дисциплинарного характера.

Согласно информации предоставленной правовым порталом статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации, после снижения количества зарегистрированных случаев дачи взяток, в 2019-2020 годах наблюдалась резкая динамика увеличения таких фактом: с 4265 в 2019 года, до 5866 в 2020 году [17] (на 27,3%). Согласно данным Судебного департамента Верховного Суда, «за прошлый год было вынесено 15 562 обвинительных приговора по основной и дополнительной квалификациям по составам преступлений коррупционной направленности. 1 463 человека были осуждены на лишение свободы различного срока. Из них 190 — на срок до одного года, 252 — от одного до двух лет, 344 человека — от двух до трёх лет, 383 лица получили срок от трёх до пяти лет включительно, 261 человека осудили на срок от пяти до восьми лет, 31 получили от восьми до десяти, и двух человек лишили свободы на срок от 10 до 15 лет. Для 43 лиц основным наказанием стало ограничение свободы, 164 были отправлены на исправительные работы, 13 — на обязательные, четверо — на принудительные. 3 746 человек отделались штрафом в качестве основного наказания. 2 656 лиц были осуждены условно, при этом 400 — на срок свыше трёх лет» [43].

Представляется, что данная динамика совсем не означает рост преступности по данному направлению. Учитывая латентность коррупционных

преступлений, решающее значение имеет целенаправленная деятельность правоохранительных органов направленная на их выявление и активность общества в борьбе с преступностью (сообщение в правоохранительные органы об известных фактах взяточничества). Очевидно, что результатом такой работы и является указанная динамика (фактически это показатели выявленных преступлений). В любом случае, можно с уверенностью утверждать, что взяточничеств в российском обществе продолжают оставаться серьёзным фактором, влияющим на эффективность государственного управления, что и обуславливает необходимость дальнейшего изучения вопросов уголовно-правового противодействия коррупционным проявлениям в государственной службе.

Что касается мер административной ответственности, то большинство ученых придерживается мнения, что реализация государственно-служебных правоотношений должна быть обеспечена, прежде всего, институтом дисциплинарной ответственности. Привлечение к административной ответственности государственных служащих не получило распространения в правоприменительной практике государственных органов, несмотря на последовательную позицию законодателя по внесению соответствующих составов административных правонарушений в Особенную часть КоАП РФ. За совершение административных правонарушений государственные служащие привлекаются к административной ответственности как должностные лица. В соответствии с изменениями и дополнениями, внесенными в КоАП РФ Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 160-ФЗ, на лиц, занимающих должности государственной гражданской службы распространено действие такого административного наказания, как дисквалификация.

Как специальный субъект административного правонарушения «государственный служащий представлен только в одном составе КоАП РФ — ст. 5.45 «Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума» [24]. Безусловно, следует расширить перечень таких составов административных

правонарушений, переводя и соответствующие латентные противоправные деяния из разряда дисциплинарных проступков в административные правонарушения. Другим направлением по противодействию коррупции в сфере административной ответственности следует считать установление административной ответственности за коррупционные правонарушения в отношении юридических лиц» [3, с. 213-214].

По мнению А. В. Федорова, в базовом российском законе «О противодействии коррупции», коррупция определяется через конкретные деяния физических лиц: «... констатируется, что субъектом коррупции, то есть субъектом коррупционного правонарушения, охватываемого законодательно закрепленным понятием «коррупция», может являться только физическое лицо» [54, с. 5-6].

Что касается мер дисциплинарной ответственности, то основой для определения дисциплинарных правонарушений коррупционной направленности выступает ФЗ РФ № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Наличие дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения специально отмечается в ст. 13 указанного закона. Для выявления дисциплинарных правонарушений коррупционной направленности необходимо действовать методом исключения. Так, если коррупционное правонарушение не является уголовным, административным, гражданско-правовым, то его, скорее всего, следует квалифицировать как дисциплинарное. ФЗ РФ «О противодействии коррупции» является рамочным, устанавливая запреты, обязанности и ограничения для государственных служащих. Суть, в том, что данные запреты конкретизируются в ФЗ РФ «О государственной гражданской службе РФ», ФЗ РФ «О муниципальной службе РФ» и в других нормативных актах, регулирующих различные виды службы.

Далее обратим внимание на п. 51 Национального плана противодействия коррупции, который предписывает всем правоохранительным органам ежегодно предоставлять отчет в Администрацию президента РФ о новых формах проявления коррупции с использованием цифровых технологий. Этот пункт

представляется важным и показывает, что государство стремится своевременно реагировать на постоянно меняющиеся и трансформирующиеся коррупционные угрозы. Как известно, коррупция представляет собой противоправную деятельность, обладающую значительной степенью латентности (скрытости), и характеризуется постоянным поиском способов сокрытия признаков коррупции от общественности и от государственного контроля и надзора в данной сфере. В связи с этим, важным аспектом совершенствования механизма профилактики и борьбы с коррупцией в государственном аппарате выступает своевременная адаптация к новым формам и способам совершения коррупционных правонарушений с использованием цифровых технологий, прогнозирование данных процессов «на будущее» и принятие адекватных мер реагирования.

В целом же необходимо отметить, что актуальным на данный момент направлением противодействия коррупции выступает контроль государства над экономическими процессами, связанными с формированием цифровых активов, иных объектов цифровых прав, цифровых валют, поскольку последние всё чаще выступают в качестве предмета коррупционных правонарушений.

В связи с этим также обратим внимание на Указ Президента РФ от 25.04.2022 г. № 232 «О государственной информационной системе в области противодействия коррупции «Посейдон» и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» [53]. Данным правовым актом в действие была внедрена Государственная информационная система в области противодействия коррупции «Посейдон» (далее – система «Посейдон»).

Согласно п. 2 Положения о системе «Посейдон», последняя «создана для информационно-аналитического обеспечения деятельности федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов публичной власти и территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус», Банка России, иных организаций по профилактике коррупционных и иных правонарушений, в том числе по проведению с использованием информационно-коммуникационных технологий анализа и проверок соблюдения ограничений, запретов и требований,

установленных в целях противодействия коррупции, лицами, на которых распространены такие ограничения, запреты и требования» [53].

Важно отметить, что в качестве координатора данной системы выступает Администрация Президента России, а в качестве оператора – Федеральная служба охраны. Данные структуры являются максимально приближёнными к Президенту, что, в свою очередь, означает несколько важных аспектов. Президент берёт на себя ответственность личного контроля за ходом работы данной системы, а значит, она представляет исключительную важность в аспекте противодействия коррупции. Оператором данной системы является ФСО – структура также приближённая к Президенту (в рамках управленческой иерархии), что исключает доступ к ней чиновником даже высшего уровня их других систем. Возможно, это связано со стремлением сокрытия алгоритмов на которых построена работа данной системы, для исключения случаев «приспособления» к таким алгоритмам недобросовестных чиновников. Вопросами методической и консультационной поддержки выступает Министерство труда и социальной защиты (в части исполнения требования законодательства при работе и функционировании данной системы).

Важным аспектом работы системы «Посейдон» выступает её интегрированность с другими действующими в государстве информационными системами. Наполнение данной системы, в том числе осуществляется всеми органами и организациями государственной, муниципальной принадлежности. Задача данной системы, по большому счёту, заключается в совершенствовании системы проверки лиц, претендующих на прохождение государственной службы, государственных служащих в целях выявления возможных коррупционных рисков, наполнение данной системы актуальной, всеобъемлющей информации позволяющей контролировать запреты и ограничения, связанные с прохождением государственной службы и т.п.

Отметим, что аналитики, рассматривая положения обозначенного Указа и основы функционирования системы «Посейдон» указывают некоторые замечания к работе данной системы. В частности, указывается, что «гораздо

логичнее было бы реализовать подобную функцию через «Госуслуги» или систему ФНС, что позволило бы чиновникам избежать большого количества лишней работы и указывать дополнительно только те данные, которых государство о них еще не знает. Эксперт добавляет, что среди тех, кто должен отчитываться перед АП о доходах, оказываются в том числе и представители самостоятельных ветвей власти — судебной и исполнительной, а также Счетная палата и прокуратура» [37]. Позволим себе не согласиться с данным утверждением. В рамках функционирования системы «Посейдон» поставлены довольно амбициозные задачи, связанные с выявлением коррупционных факторов автоматизированным способом, что предполагает под собой обработку большого массива данных. Как указывалось выше, координация данной системы предполагает под собой поступление и сопоставление информации, поступающей от различных источников, в т.ч. информационных систем и баз за которые отвечает, например, Федеральная налоговая служба. В свою очередь, это требует фиксации данных предоставляемых государственным служащим в рамках одного источника. К тому же это требуют положения законодательства, предусматривающие ответственность государственного служащего за предоставление недостоверных данных, связанных со своими расходами и доходами.

Кроме того, отмечается, что на момент внедрения системы «Посейдон» «чиновник, проверяющий декларации, должен делать специальные запросы, на которые запрошенные органы могут и не ответить; в любом случае каждая проверка требует усилий. В автоматизированной системе процесс упростится и позволит решать более сложные задачи — например, отслеживать получение чиновниками подарков и возможные ситуации конфликта интересов, поясняет эксперт. Впрочем, совершенной такая система быть не может ... например, она не распространяется на криптовалюты. А вот риск утечки данных в случае их централизации возрастает многократно» [57].

Относительно представленного мнения отметим следующее. Риск потери большого количества данных собранных централизованно в «одном месте», а

также несанкционированного доступа к ним является неизбежно, возникающим в процессе цифровизации государственного управления. Однако такие риски не отменяют преимуществ и эффекта от внедрения подобных систем. Данное обстоятельство свидетельствует только о необходимости концентрации первостепенного внимания на безопасности цифровой инфраструктуры, которая задействована в данном процессе, эффективной и действенной системы контроля за пользователями такой системы. Что касается упрощения, в том числе ускорения, процесса проверки государственных служащих и кандидатов на государственную службу на предмет выявления коррупционных рисков, то, безусловно, это положительный эффект, который ожидается от внедрения системы «Посейдон».

В результате проведенного исследования, сделаны выводы о том, что кроме существующих ранее, новыми вызовами государству и обществу в вопросах противодействия коррупции выступает возможность сокрытия следов коррупционных схем через использования представителями государственного аппарата цифровых активов, таких, как криптовалюта, иные цифровые объекты, которые могут быть использованы как эквивалент денежного обмена. На данный момент, во многом, процессы в данной среде сокрыты от контроля и надзора со стороны государства (как и во многих зарубежных государствах), что является проблемой не только в аспекте возможного сокрытия коррупционных схем, но и сокрытия иных доходов полученных преступным путём, в аспекте ухода от налогообложения и перемещения значительной части экономической активности граждан в указанных сегмент фактически теневой экономики. Решение данной проблемы неизбежно лежит в плоскости нормативно-правового регулирования оборота цифровых активов, надлежащего и действенного контроля за совершаемыми транзакциями с данными активами. Данная задача многоаспектна, подлежит решению в рамках более общей цели: цифровой трансформации отечественной экономики с одновременным внедрением действенных механизмов контроля за данной сферой, в т.ч. в целях своевременного выявления коррупционных схем, связанных с получением

государственными служащими, связанными с ними лицами, вознаграждений в указанном форме.

В этом контексте, мерами дальнейшего совершенствования правового регулирования, являются:

- внедрение правового регулирования, позволяющего выявлять, пресекать преступления и правонарушения коррупционной направленности, предметом которых выступают цифровые финансовые активы, иные цифровые права, цифровая валюта. Данные меры должны предусматривать возможность ареста таких активов, и возвращения потерпевшим и обращения в доход государства;
- дальнейшее совершенствование информационно-аналитических возможностей, связанных с автоматической обработкой, анализом сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных служащих. Также перспективным направлением выступает интеграция данной программы с другими аналитическими программами, типа «Посейдон», а также действующими базами данных всех министерств и ведомств, открытыми источниками данных, расположенных в сети «Интернет» и т.п.
- увеличение вовлеченности общества в содействие противодействию коррупции при помощи современных информационных технологий. Внедрение функции предоставления информации о признаках коррупционных проявлений через портал «Госуслуг», а также через иные цифровые платформы, в т.ч. с обеспечением анонимности заявителя.

3.2 Перспективы развития правового регулирования системы государственной службы Российской Федерации в современных условиях

В рамках данного параграфа будут рассмотрены возможности дальнейшего совершенствования правового регулирования системы государственной службы РФ.

Первое, на что обратим внимание, это вопрос дисциплинарной ответственности государственных служащих. Важность данного института заключается в том, что привлечению государственного служащего к дисциплинарной ответственности, должно предшествовать проведение объективного и всестороннего служебного расследования, по результатам которого действиям или бездействиям государственного служащего будет дана правильная оценка. Несправедливость такого разбирательства и привлечения к дисциплинарной ответственности, может понизить мотивацию государственного служащего, «убить» в нём веру в перспективы своей карьеры на государственной службе и т.п.

Как известно, применению дисциплинарного взыскания должно предшествовать проведение служебной проверки. В свою очередь, порядок проведения служебной проверки, а также применения дисциплинарного взыскания дифференцирован на общий и специальный, (последний применяется исключительно для проверки случаев возможных коррупционных правонарушений). Общий порядок применения и снятия дисциплинарного взыскания урегулирован в ст. 57 Федерального закона № 79-ФЗ, порядок применения и снятия взысканий связанных с коррупционными проступками – в ст. 59.3 указанного ФЗ. Кроме того, в ст.ст. 59.2, 59.1 Федерального закона № 79-ФЗ, определён порядок применения дисциплинарных взысканий за несоблюдение запретов и ограничений, требований по предотвращению конфликта интересов, которые могут иметь место в ходе прохождения государственной гражданской службы, а также порядок применения увольнения в случае утраты доверия (по сути, также «составы» коррупционных дисциплинарных проступков).

Обратим также внимание на следующий аспект. Законодатель, дифференцировав указанные порядки, не указал каким образом действовать в

случае, если в ходе проведения служебного расследования и применения мер дисциплинарной ответственности, например, в общем порядке, будет установлен состав коррупционного правонарушения (и наоборот). В силу буквального толкования норм закона, в таком случае возникает необходимость проведения служебной проверки и назначения наказания уже с применением иного порядка и на других основаниях. Ситуация, как представляется, вполне вероятная, однако количество таких случаев, которые могут происходить в практической деятельности государственных служащих оценить трудно, поскольку, с большей долей вероятности, они просто не учитываются, а материалы неправильной проверки «уничтожаются». В таком случае будет иметь место нарушение законности и сам подобный подход далёк от идеалов гражданской службы.

Учёные неоднозначно относятся к применённому законодателем подходу дифференциации порядка применения дисциплинарных взысканий за различные группы служебных проступков. Так, Ю.Н. Стариков полагает, что принципы ответственности государственных служащих за «подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей» в контексте с принципами построения и функционирования государственной службы сводятся «к установлению законодателем ответственности (дисциплинарной, административной, материальной, уголовной) за неправомерные действия (деяния) или бездействие государственных служащих» [41, с. 245]. С ним согласна и Л.А. Ломакина, которая предполагает, что «если мы рассматриваем указанные проступки в качестве дисциплинарных, то порядок применения взысканий должен быть унифицирован для всех видов дисциплинарных проступков» [28, с. 114].

Представляется, что данный подход вполне обоснован. Унификация оснований и порядка применения дисциплинарных взысканий для всех случаев привлечения к дисциплинарной ответственности, как представляется, будет способствовать правильному применению взысканий, существенно облегчит понимание и применения закона как представителем работодателя, так и самим государственным служащим.

Кроме того, необходимо отметить, что проведение служебной проверки должно быть обязательным вне зависимости от желания представителя нанимателя и самого государственного служащего. Согласно ч. 1 ст. 59 Федерального закона № 79, проверка проводится по решению представителя нанимателя или по желанию самого государственного служащего (по его заявлению). Такое изложение нормы, позволяет в отдельных случаях, ссылаясь на отсутствие решения работодателя или заявления государственного служащего, не проводить служебную проверку даже при наличии повода для этого. Фактически, сложилась практика, при которой, служебная проверка в абсолютном большинстве случаев проводится только, когда работодатель придёт к выводу о необходимости привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности.

В связи с этим, в целях большей прозрачности государственной гражданской службы, укрепления служебной дисциплины представляется необходимым сделать проведение служебных проверок обязательными для всех случаев выявления поводов к проведению такой проверки, а ч. 1 ст. 59 Федерального закона № 79 изложить в следующей редакции:

Статья 59. Служебная проверка.

1. Служебная проверка проводится во всех случаях выявления поводов для проведения служебной проверки. Поводом для проведения служебной проверки выступает поступившая представителю работодателя информация о возможном совершении государственным служащим дисциплинарного проступка. Вне зависимости от наличия такой информации, служебная проверка может быть проведена по заявлению гражданского служащего».

Далее обратим внимание на такую категорию, как административные запреты. Анализ законодательства о государственной гражданской службе, показывает, что количество и вида таких запретов увеличиваются постоянно. Институт административных запретов взаимосвязан со многими другими институтами государственной гражданской службой. Как отмечает В.В. Гриценко, «административно-правовые запреты на государственной

гражданской службе выступают в качестве фильтров, преград для поступления на государственную гражданскую службу граждан и ее прохождения, и но они одновременно являются и отрицательным в мотивированном характере фактором. Русская пословица гласит: «Рыба ищет, где глубже, а человек - где лучше», поэтому запреты могут и не способствовать эффективности государственной гражданской службы, повышению ее авторитета. Так, по некоторым запретам отсутствует механизм их реализации, — кроме того, вполне возможен эффект обратного действия, способствующий оттоку гражданских служащих из системы органов государственной власти» [15, с. 84]. С данным мнением необходимо согласиться. Известное утверждение о том, что основным фактором успеха в любом проекте являются кадры, обуславливает необходимость подбора наиболее способных и подходящих кадров для решения задач государственного управления. Гражданский служащий или гражданин желающий поступить на гражданскую службу, как правило, взвешивает все «за» и «против». Наличие чрезмерного количества запретов и ограничений, связанных с прохождением гражданской службы, в отсутствие довольно весомых выгод, которые их нивелируют (как на краткосрочную, так и на долгосрочную перспективу), во многих случаях заставляет гражданина отказаться от желания поступить на государственную службу, а действующего гражданского служащего (обладающего определённым опытом работы) — принять решение об оставлении службы. В целом можно сказать, что государственный гражданский служащий мотивирован соблюдать соответствующие запреты только при перспективах карьерного роста, которые сулят последнему улучшение служебного и материального положения. Государственный служащий, находящийся на первоначальных ступенях служебной лестницы, в большей степени, воспринимает такие запреты негативно, мотивы их соблюдения практически отсутствуют.

В связи с этим, не указывая на конкретные административные запреты, отметим, что современные обстоятельства требуют пересмотра действующих запретов, связанных с прохождением государственной гражданской службы и

оставления в действии только тех, которые действительно необходимы и отмена которых может привести к крайне негативным последствиям в виде нарушения интересов государственной службы. При рассмотрении вопроса о введении новых административных запретов, последние должны подвергаться тщательному анализу, моделированию последствий их введения, как связанных с государственной службой в целом, так и с мотивацией гражданских служащих, в т.ч. находящихся на первоначальных ступенях служебной карьеры.

Далее обратим внимание на критерии оценки деятельности государственных служащих, которая будет влиять на их карьерный рост и материальную составляющую прохождения государственной гражданской службы. Представляется, что в данном направлении необходима разработка и внедрение аналога системы «заслуг», которая успешно действует на протяжении многих десятилетий в отдельных зарубежных государствах. Для понимания проблемы в данном вопросе, отметим следующее. Указывается, что «государственная служба Российской Федерации, исходя из кадровой политики» [27, с. 10], «по многим параметрам в основном преобладает, например, над «системой добычи» [16, с. 183]. Как свидетельствуют исторические данные, «в советский период развития России система комплектования кадров государственного аппарата в Российской Федерации использовалась по так называемой системе добычи.

В свою очередь, «система добычи (образовано от англ. «spoils system») — практика продвижения и найма правительственных служащих, когда победившие на выборах президент или партия формируют состав государственных органов из своего окружения и своих сторонников. При такой системе во власть допускаются только хорошо знакомые «политической элите» люди, связанные круговой порукой» [16, с. 184]. В противовес данной системы, «система заслуг (merit system) — практика продвижения и найма правительственных служащих, основанная на их компетентности, а не на их политических связях — является противоположностью системы добычи, хотя формально конкурсы проводятся и там и там» [16, с. 184].

В качестве критериев системы заслуг, можно выделить следующие:

- открытость, честность и конкурентность при подборе и приёме граждан на государственную службу;
- отношение к штату государственных служащих и к кандидатам с использованием принципов равенства и справедливости;
- внедрение равной оплаты за работу равной ценности и поощрение более высоких результатов (большего качества и количества выполненной работы);
- поощрение честного и справедливого поведения гражданского служащего, учёт при принятии решений общественного мнения;
- при решении служебных задач, связанных с использованием человеческого ресурса, должны быть учтены результаты его служебной деятельности. По результатам решения поставленных задач сложного характера, каждый задействованный в её решении, должен рассматриваться на предмет возможного поощрения;
- должен быть реализован принцип защиты гражданских служащих от негативных последствий, связанных с изменением политической обстановки и от прочего неслужебного принуждения [16, с. 184].

Далее обратим внимание на аспект, который, как представляется, является одним из наиболее важных в вопросе профессионального роста, повышения компетенции и мотивации лиц, которые только поступили на гражданскую службу. Речь идёт об институте наставничества. Институт наставничества по своей сути предполагает передачу опыта выполнения служебных задач от наиболее опытных и добросовестных государственных служащих к «новичкам». По сути, институт наставничества также необходим для успешной адаптации лица, поступившего для прохождения государственной службы.

При этом в аспекте правового регулирования наставничества наблюдается множество проблем и несогласованности, которые образуют препятствия для успешного практического применения данного института. Так, анализ регионального законодательства, проведённый Р.С. Гариповым и В.Ш.

Шайхатдиновым, показывает, что само нормативное определение наставничества неоднозначно: «так, в городах Нефтеюганске и Хабаровске под наставничеством понимается форма обеспечения профессионального становления, развития и адаптации к исполнению должностных обязанностей муниципальных служащих. В городе Нижнем Тагиле под наставничеством имеется в виду разновидность профессиональной подготовки муниципальных служащих. Что касается Положения о наставничестве на муниципальной службе города Барнаула, то в нем понятие наставничества отсутствует. Положения о наставничестве на муниципальной службе содержат полезные приложения. В городах Барнауле и Нижнем Тагиле - это индивидуальная программа наставничества и заключение об итогах наставничества, в городе Нефтеюганске - Положение о совете по наставничеству на муниципальной службе в органах местного самоуправления города Нефтеюганска» [13, с. 183]. Различен и механизм наставничества, а также опыт его применения.

По мнению учёных, институт наставничества может быть применён «в целях развития личностных и профессиональных качеств и навыков молодых специалистов, организации их социально-активного правомерного поведения, формирования непримиримого отношения к коррупционному поведению, дисциплинированности, ответственности, профессиональной этики и культуры, а также улучшения основ организации служебной карьеры» [31, с. 89].

При этом, как уже указывалось, «на территории Российской Федерации в практике государственной гражданской и муниципальной службы технология наставничества не является распространенной, и в достаточной степени урегулирована лишь в МЧС России, органах внутренних дел Российской Федерации, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ Российской Федерации и в Следственном комитете Российской Федерации. Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» признается необходимость масштабного внедрения такой технологии в органах исполнительной власти» [12, с. 27-28].

В этом аспекте важно отметить, что нормативно основы наставничества на государственной гражданской службе в общегосударственном масштабе были закреплены только в 2019 году с принятием постановления Правительства РФ от 07.10.2019 г. № 1296 «Об утверждении Положения о наставничестве на государственной гражданской службе Российской Федерации» [38]. Принятие данного нормативно-правового акта необходимо оценить положительно. Теперь главная задача в этом направлении заключается в совершенствовании практики применения наставничества, исключении формального подхода к решению этих вопросов. Наставничество «по содержанию» не должно быть подменено наставничеством «на бумаге», т.е. формальным выполнением отчётов и прочей документации, имитированием процесса наставничества.

Таким образом, дальнейшее совершенствование правового регулирования государственной гражданской службы заключается в совершенствовании институтов дисциплинарной ответственности, изменения политики государства в сфере установления запретов и ограничений, связанных с прохождением государственной гражданской службы, внедрение реально работающих механизмов «системы заслуг», и института наставничества.

Заключение

В результате проведённого исследования, решены поставленные задачи и достигнута его цель, что позволило сделать следующие выводы и предложения.

Установлено, что вопросы регулирования государственной службы, установление запретов и ограничений для лиц, проходящих государственную службу, регулируется исключительно на федеральном уровне. Отдельное внимание Конституция уделяет военной службе как способу выполнения обязанности и долга по защите Отечества, для отдельных категорий лиц, во исполнение данной обязанности, допускается несение альтернативной военной – гражданской службе.

Отсутствие единой централизованной системы управления государственной службы на федеральном уровне, а также различные практики создания такой системы на региональных уровнях, видятся в качестве основных причин отсутствия реальных наглядных результатов реформы государственной службы в целом. Реально действующая система управления государственной службы, которая организационно не будет подчинена определённому государственному органу, ведомству или министерству, должно решить проблему соблюдения политики ведомственных интересов и «местничества», создать условия для реального продвижения по служебной лестнице тех гражданских служащих, которые показывают наибольшие результаты служебной деятельности и т.п.

Мерами дальнейшего совершенствования правового регулирования, задачами в данном направлении противодействия коррупционным проявлениям при прохождении гражданской службы, выступают следующие:

- внедрение правового регулирования, позволяющее выявлять, пресекать преступления и правонарушения коррупционной направленности, предметом которых выступают цифровые финансовые активы, иные цифровые права, цифровая валюта. Данные меры должны

предусматривать возможность их ареста, и возвращения потерпевшим и обращения в доход государства;

- дальнейшее совершенствование информационно-аналитических возможностей связанных с автоматической обработкой, анализом сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных служащих. Также перспективным направлением выступает интеграция данной программы с другими аналитическими программами, типа «Посейдон», а также действующими базами данных всех министерств и ведомств, открытыми источниками данных расположенных в сети «Интернет» и т.п.
- увеличение вовлеченности общества в содействие противодействию коррупции при помощи современных информационных технологий. Внедрение функции предоставления информации о признаках коррупционных проявлений через портал «Госуслуг», а также через иные цифровые платформы, в т.ч. с обеспечением анонимности заявителя.

Установлены следующие направления совершенствования правового регулирования государственной гражданской службы:

- совершенствование правового регулирования привлечения к дисциплинарной ответственности, унификация процедуры проведения служебного расследования, порядка и оснований применения мер дисциплинарной ответственности ко всем видам допущенных гражданским служащим проступков (как проступков общего характера, так и «коррупционных» проступков);
- внесение изменений в ч. 1 ст. 59 Федерального закона № 79, которые предусматривают обязательность проведения служебных проверок по каждому случаю получения представителем работодателя информации об обстоятельствах, которые могут потребовать применения мер дисциплинарного взыскания. В результате этого, предлагается следующая редакция ч. 1 ст. 59: «Статья 59. Служебная проверка.

Служебная проверка проводится во всех случаях выявления поводов для проведения служебной проверки. Поводом для проведения служебной проверки выступает поступившая представителю работодателя информация о возможном совершении государственным служащим дисциплинарного проступка. Вне зависимости от наличия такой информации служебная проверка может быть проведена по заявлению гражданского служащего;

- совершенствование и частичная корректировки политики в сфере установления запретов и ограничений, связанных с прохождением государственной гражданской службы. Существует необходимость либерализации политики в данном направлении, поскольку чрезмерное количество запретов приводит к уменьшению мотивации граждан к прохождению гражданской службы, уменьшается её кадровый потенциал и привлекательность гражданской службы в целом (особенно на первоначальных «ступенях» служебной карьеры);
- внедрение действенной «системы заслуг» как основного критерия продвижения государственного служащего по «карьерной лестнице». Анализ и обобщение основных показателей каждого государственного служащего, в перспективе, должен фиксироваться и анализироваться при помощи единой информационно-аналитической системы, чему будут способствовать современные достижения в цифровой сфере;
- дальнейшее развитие института наставничества заключается во внедрение работающих практических механизмов наставничества, которые не должны быть подменены наставничеством формальным, «на бумаге». Задача данного института заключается в обеспечении реальной коммуникации и передачи опыта, примера добросовестного и эффективного выполнения служебных задач от наставника к наставляемому.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Алиев Т.Т., Калитина Ю.В. Реформы государственной службы в России: необходимость проведения, задачи, пути реализации и результаты // Современное право. № 1. 2010. С. 44-48.
2. Айбатов М.М. Становление и развитие государственной службы в России в XVIII - начале XX вв. (историко-правовые аспекты) // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. 2006. № 2. С. 43-51.
3. Аникеенко Ю.Б., Новоселова Н.В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2020. № 4. С. 213-219.
4. Архипова Т. Г., Румянцева М. Ф, Сенин А. С. История государственной службы в России XVIII-XX века: учеб. пособ. М., 2000. 340 с.
5. Архиреева А. С. Теоретико-правовые основы института государственной службы // Научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2015. № 109. С. 36-38.
6. Барабашев А.Г. Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000-2010). М.: НИУ ВШЭ, 2013. 64 с.
7. Буянов И. В. История становления государственной службы в органах внутренних дел на Руси // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2011. №2-2. С. 68-74.
8. Борщевский Г. А. Реформирование государственной службы в Российском государстве с 1985 по 2013 г.: дис... канд. истор. наук. М., 2013.
9. Борщевский Г.А. Реформирование государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 65-88.
10. Борщевский Г.А. В поисках оптимальной модели управления государственной службой (опыт российских регионов) // Государственное управление. Электронный вестник. 2017. № 63. С. 67-98.

11. Братановский С. Н., Кочерга С. А., Братановская М. С. Административно-правовые основы государственной службы в России. М., 2014. 187 с.
12. Гарафутдинова Н.Я., Самодинский К.А. Развитие института наставничества в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Российской Федерации как элемент формирования кадрового резерва на государственной и муниципальной службе // Наука о человеке: гуманитарные исследования. 2013. № 3. С. 27-35.
13. Гарипов Р.С., Шайхатдинов В.Ш. Организационно-правовые вопросы наставничества как необходимого элемента государственной гражданской и муниципальной службы // Муниципалитет: экономика и управление. 2018. № 3. С. 82-89.
14. Головина А.А. Проблемы формирования системы управления государственной службой Российской Федерации на современном этапе // Ученые записки Тамбовского отделения РoСМУ. 2015. № 4. С. 15-25.
15. Гриценко В.В. Административно-правовой институт запретов на государственной гражданской службе российской федерации: современное состояние, перспективы развития и совершенствования // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2022. № 1. С. 83-97.
16. Досимбек М. Актуальные вопросы формирования системы заслуг (merit system) в государственной службе Монголии // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3 С. 183-189.
17. Зарегистрировано преступлений по ст. 291 (дача взятки) // Правовой портал статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации // URL: http://crimestat.ru/offenses_chart (дата обращения: 18.09.2022).
18. Иваненко И.Н., Чермит Р.Р., Ачмиз А.Ю. О системе государственной службы Российской Федерации // Научный журнал КубГАУ. 2017. № 128. С. 602-614.

19. Иоголевич Н.И., Сагандыков М.С. К вопросу о реформировании системы управления государственной гражданской службой // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2012. № 20. С. 81-83.

20. История развития российской государственной службы в период IX—XVIII вв. // Исторический портал «Московия». Журнал «Русская история». URL: www.list-konkurs.ru (дата обращения: 19.09.2022).

21. Капустина Д.В. О вопросах результативности федеральной программы «реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» // Официальный сайт КрГАУ. URL: <http://www.kgau.ru/new/all/konferenc/konferenc/2013/e26.pdf>. (дата обращения: 12.08.2022).

22. Клищ Н.Н. Анализ показателей и индикаторов, отражающих уровень реформирования и развития государственной службы: материалы исследования. М.: ВЦИОМ. - 2012. 113 с.

23. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. согласно Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020г. № 1-ФКЗ) // Российская газета. 1993. № 237.

24. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.

25. Латышов Д.Е. Государственная служба в современной России: понятие и виды // Вестник магистратуры. 2021. № 5-4. С. 87-88.

26. Лазарев Б. М, Лукьянов А. И. Советское государство и общественные организации. М., 1961. 474 с.

27. Лозовицкая Г. П. Генезис формирования кадровой политики МВД России: научно-исследовательский аспект // Российская полиция: три века служения Отечеству: сборник статей Юбилейной междунар. науч. конф.: в 2 ч. / под ред. В. Л. Кубышко. М., 2019. С. 10-14.

28. Ломакина Л.А. Совершенствование российского законодательства о дисциплинарной ответственности на государственной гражданской службе // Журнал российского права. 2016. №7. С. 112-120.

29. Магомедов К.О. Профессиональное состояние кадров государственных гражданских служащих, проблемы профессионального развития и кадровые процессы в органах государственной власти и управления РФ // Отчет мониторингового социологического исследования. М.: РАНХиГС. 2013. 130 с.

30. Магомедов К.О., Турчинов А.И. Государственная служба и кадровая политика: теория и практика // Информационно-аналитические материалы. Ульяновск: Печатный двор. 2012. 124 с.

31. Малахова О.В., Лозинская С.И. Наставничество в системе государственной гражданской службы Российской Федерации (региональный опыт) // Вестник государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 82-90.

32. Мое время: записки Г. С. Винского / ред. и вступ. ст. П. Е. Щеголева. СПб., 1914.

33. О выполнении мероприятий федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)»: Отчет Министерства образования и науки РФ (2012) // Сайт Минобрнауки РФ. URL: <http://минобрнауки.рф/82.pdf>. (дата обращения: 12.08.2022)

34. Петров А.Г., Матросов С.Н., Петров В.Р. Конституционно-правовое регулирование государственной службы Российской Федерации // Вестник РУК. 2020. № 1. С. 146-150.

35. Писарькова Л. Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: эволюция бюрократической системы. URL: <http://www.twirpx.com> (дата обращения: 06.07.2022).

36. Право государственной и муниципальной службы / Под ред. В.Ш.Шайхатдинова, А.Н. Митина. М.: Проспект; Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2015. 528 с.

37. «Посейдон» выловит коррупционеров // Коммерсантъ. Дата публикации: 29.04.2022. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5329955?ysclid=186wowg2kw953058636> (дата обращения: 18.09.2022).

38. Постановление Правительства РФ от 07.10.2019 г. № 1296 «Об утверждении Положения о наставничестве на государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 41. Ст. 5727.

39. Репникова А.С. Актуальные проблемы системы управления государственной гражданской службой в Российской Федерации // Ученые записки Тамбовского отделения РoCMY. 2019. №16. С. 106-110.

40. Солдатов А.П., Братановский С.Н. Государственная служба: историко-правовое исследование // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 3. С. 129-139.

41. Стариков Ю. Н. Государственная служба и государственные служащие // Административное право: учебник для вузов. М., 2004. 350 с.

42. Стрельников В.В. Понятие государственной службы в Российской Федерации // Вестник ВУиТ. 2009. №71. С. 155-159.

43. Судебный департамент ВС опубликовал статистику по коррупции // URL: <https://pravo.ru/news/221264/> (дата обращения: 18.09.2022).

44. Трифонов В.А. Методы конституционно-правового регулирования отношений равнодоступности государственной службы // МНИЖ. 2015. №2-2 (33). С. 80-82.

45. Трифонов Ю.Н. Принципы государственной службы: понятие, становление и развитие // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2012. № 9. С. 12-15.

46. Турчинов А.И. Государственная служба России: состояние и проблемы развития // Социально-профессиональное развитие государственной службы. Материалы 13-й Общерос. науч.-практ. конф. с международным участием. М.: РАНХиГС. 2014. С. 125-132.

47. Указ Президента РФ от 15.08.2001 года № 1469 «О Концепции реформирования системы государственной службы РФ» // [Электронный ресурс]: Режим доступа: КонсультантПлюс. Законодательство.

48. Указ Президента РФ от 19.11.2002 г. № 1336 «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» (ред. от 12.12.2005) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 47. Ст. 4664.

49. Указ Президента РФ от 12.12.2005 г. № 1437 «О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)» на 2006 - 2007 годы» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 51. Ст. 5514.

50. Указ Президента РФ от 10.03.2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» (ред. от 10.08.2021) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.

51. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

52. Указ Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 34. Ст. 6170.

53. Указ Президента РФ от 25 .04.2022 г. № 232 «О государственной информационной системе в области противодействия коррупции «Посейдон» и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 18. Ст. 3053.

54. Федоров А. В. Антикоррупционная политика в отношении юридических лиц // Рос. следователь. 2019. № 6. С. 5-6.

55. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

56. 19.Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 11.06.2022) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

57. Федеральный закон от 31.07.1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (ред. от 27.05.2003г.) (Утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

58. Федеральный закон от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (ред. от 11.06.2022) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

59. Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (ред. от 22.11.2016) // «Собрание законодательства РФ», № 22, 01.06.1998, ст. 2331.

60. Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ред. от 02.07.2021) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

61. Федеральный закон от 27.07.2004г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3125.

62. Федеральный закон от 25.12.2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 01.04.2022) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6228.

63. Федеральный закон от 02.07.2021 г.№ 351-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть I). Ст. 5179

64. Черепанов В. Служение государству и обществу // Государственная служба. 2004. № 5 (31) С. 46-55.

65. Черепанов, В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: Юнити-Дана, 2012. 679 с.

66. Юданова Д.М. Проблемы реформирования института государственной службы Российской Федерации // Экономика, государство, общество. 2010. № 2. С. 219-221.