

*Мухитдинова Акмила Алимовна*

*2 курс, международно-правовой факультет МГИМО МИД России, Москва*

*Научный руководитель: к.юрид.н., доцент кафедры административного и*

*финансового права МГИМО*

*Соколова Ольга Владимировна*

*Работа подготовлена с использованием системы КонсультантПлюс*

## РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Правовое регулирование института государственной службы в России занимает важное место в российском законодательстве. Конституция РФ в статьях 32 и 71 одной из форм участия граждан в управлении делами государства и общества определила государственную службу, и обозначила равный доступ граждан к государственной службе, находящейся в исключительном ведении РФ.

В ходе федеральной программы «Реформирование государственной службы РФ (2003-2005 годы)», были приняты фундаментальные Федеральный закон «О системе государственной службы РФ» и Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ», которые устанавливают правовые, организационные и экономические основы государственной службы РФ.

Новую динамику развития государственной службы придала федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009-2013 годы)». Первостепенной задачей программы являлось создание системы управления, которая позволит существенно повысить результативность и эффективность деятельности института государственной службы и конкурентоспособность РФ.

Однако не всякое изменение законодательства повышает его правовое качество и улучшает саму деятельность по осуществлению функций государственного управления; не происходит автоматического улучшения и корпуса государственных служащих.

В ст. 16 Закона о системе госслужбы подчеркивается, что система управления государственной службой действует на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ.<sup>1</sup> Однако всего в период с 1991 по настоящее время действовало свыше 20 органов управления государственной службой только на федеральном уровне.

Так, в 1993 г. для выработки кадровой политики и над ведомственной координации государственной службы был создан Совет по кадровой политике при Президенте РФ. В дальнейшем Совет был реорганизован в комиссию, которая с 2013 г. стала называться Комиссией при Президенте РФ по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров.

Кроме того, при Администрации Президента действует Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров по вопросам, относящимся к компетенции Управления.

Определенную роль в управлении государственной службой играет и Министерство труда России. В 2004—2009 гг. это ведомство было объединено с Минздравом России, а с 2012 г. действует как Министерство труда и социальной защиты РФ. В структуре Минтруда России имеется Департамент государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции.

Часть полномочий в сфере управления гражданской службой осуществляет Минфин России. Департамент бюджетной политики в сфере государственного управления, судебной системы, государственной гражданской службы Минфина России уполномочен решать вопросы по установлению окладов и надбавок для госслужащих, разного рода компенсаций и мер материального стимулирования.

Таким образом, сегодня на федеральном уровне действует четыре субъекта управления федеральной гражданской службой: Администрация Президента РФ, Минтруда России, Минфин России, и Комиссия при

---

<sup>1</sup> Федеральный закон "О системе государственной службы Российской Федерации" от 27.05.2003 N 58-ФЗ

Президенте РФ по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров. Каждый из этих органов отвечает за свой сегмент кадровой политики. Кроме того, действуют органы управления военной службой и федеральной государственной службой иных видов, каждый из которых стремится проводить самостоятельную кадровую политику на своем уровне.

Управление государственной службой в 85 субъектах РФ также не унифицировано и осуществляется автономно по разнообразным моделям, что также является проблемой развития государственной службы.

На фоне сложной системы управления, частых трансформаций, несогласованности действий и отсутствие концептуального документа кадровая политика в системе государственной службы осуществляется децентрализованно.

Решением данных проблем может послужить создание единого, специального, самостоятельного органа, учитывая опыт зарубежных стран. В Корее, США, Великобритании довольно сильно развиты вопросы управленческих кадров. В Великобритании действует Управление по делам Кабинета, которое тесно взаимодействует с Казначейством. Эти органы определяют: общие принципы развития государственной службы; вопросы структуры, организации и финансирования государственной службы, что свидетельствует о продвинутом регулировании государственной службы.

В числе нерешенных проблем остаются слабые механизмы стимулирования государственных служащих к исполнению обязанностей на высоком профессиональном уровне. Предусмотренные законодательством технологии по оказанию государственных услуг гражданам и организациям не реализуются в полной мере, что в недостаточной степени отвечает потребностям развития государственной службы. Для более эффективной работы предлагается внедрение современных методов планирования и регламентации труда государственных служащих.

Также в качестве следующего вопроса развития государственной службы ставится формирование современной антикоррупционной политики. Это в том числе было одним из приоритетных направлений федеральной программы.

Для российского общества проблема коррупции сегодня приобрела особую значимость, поскольку ее масштабы достигли уровня социального бедствия. По данным международной антикоррупционной неправительственной организации "Transparency International", по Индексу восприятия коррупции в 2019 г. из 198 стран Россия заняла 137 место.

В Национальном плане противодействия коррупции отмечается, что, «несмотря на предпринимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз национальной безопасности государства».<sup>2</sup>

С целью противодействия коррупции Президентом РФ был принят ряд нормативно-правовых актов.

Одной из причин неудач борьбы с коррупцией является отсутствие прямой преемственности в развитии административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе. В системе госслужбы США, Канады, стран Западной Европы предупреждение и пресечение коррупции осуществляются в первую очередь посредством реализации административно-правовых средств, что можно было бы учесть и в процессе развития законодательства о государственной службе в РФ.

---

<sup>2</sup> Национальный план противодействия коррупции (утв. Президентом РФ 31 июля 2008 г. Пр-1568)

Так, противодействие коррупции должно включать формирование целого комплекса социальных, экономических, культурных и юридических средств.

В качестве дополнительных мер дальнейшего развития государственной службы некоторыми учеными предлагается установление в качестве обязательной нормы принятие присяги при поступлении на службу, введение в качестве императивной нормы для государственных гражданских служащих ношение форменной одежды. Учитывая исторический опыт России, данные меры будут служить постоянным напоминанием государственному гражданскому служащему Российской Федерации об его обязательствах перед обществом и о служении народу.

В продолжение темы, с середины 90-х гг. XX в. с большей или меньшей интенсивностью в российской административно-правовой науке существует также проблематика выделения на базе административного права (а также некоторых других отраслей) группы норм и институтов, образующих так называемое служебное право.

Впервые в отечественной правовой науке мысль о необходимости разработки для служащих особого чиновного (служебного) права была высказана Ю.Н. Стариловым.<sup>3</sup>

В настоящее время мнение ученых разделяется на три группы: первые считают служебное право формирующейся самостоятельной отраслью права, вторые причисляют к комплексным отраслям права и последние рассматривают только как институт административного права

По мнению российских ученых, «Реформа государственной службы в РФ фактически не дала ожидаемых результатов».<sup>4</sup> Законодательство о государственной службе устанавливает достижение одних целей, а практика его применения приводит к другим.

---

<sup>3</sup> Старилов Ю. Н. Служебное право: учебник. М., 1996.

<sup>4</sup> Гришкова А. А. К вопросу о служебном праве // Государство и право. 2013. № 4.

Основными препятствиями для того, чтобы российскую государственную службу можно было отнести к числу полноценно функционирующих государственных институтов, являются низкий уровень профессионализма государственных служащих и отсутствие реального общественного признания государственной службы и ее социально значимых достижений. И именно служебное право сможет изменить практику публичного администрирования.

Таким образом, развитие государственной службы в настоящее время и в последующем создаст организационно-правовые возможности, которые приведут к формированию в РФ современной государственной службы — важного элемента результативности и эффективности всей системы государственной власти.