

*Д.А. Кальянов  
Института права  
Тольяттинский государственный университет  
Россия, г. Тольятти*

## **ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Аннотация: в статье рассматриваются понятие и сущность государственной службы в Российской Федерации.*

*Ключевые слова: государственная служба, государственное управление, гражданская служба.*

*D.A. Kalyanov  
Institute of Law  
Togliatti State University  
Russia, Tolyatti*

## **THE CONCEPT AND ESSENCE OF CIVIL SERVICE IN THE RUSSIAN FEDERATION**

*Annotation: the article contains the conclusion and the constitution of the civil service in the Russian Federation.*

*Key words: civil service, public administration, civil service.*

Одним из направлений государственной политики, являющимся составной частью административной реформы, служит реформа государственной гражданской службы Российской Федерации, проводимая согласно Концепции реформирования системы государственной службы

Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 15 .08.2001 г. № Пр-1496. В соответствии ей было принято два базовых федеральных закона, несколько указов Президента и постановлений Правительства Российской Федерации, а также целый ряд правовых актов, регулирующих вопросы организации и функционирования государственной гражданской службы.

В целях повышения эффективности государственного управления осуществляются мероприятия, направленные на развитие государственной гражданской службы Российской Федерации. В них реализуются новые принципы организации работы государственных гражданских служащих, профессионального развития и оценки их деятельности.

Развитие государственной гражданской службы в виде первенствующего социального института, обеспечивающего поступательное движение основных областей общества, регистрацию и воплощение интересов всех групп населения, определяется метаморфозой ее внутренней структуры и процесса управления. В большинстве случаев это связано с корректировкой манеры и тактики в управлении служащими на государственной службе, в частности, на гражданской службе Российской Федерации.

В науке существуют различные подходы к периодизации и фактическому наполнению изложения истории государственной гражданской службы на территории современной Российской Федерации. Рассмотрим отдельные точки зрения на данную проблематику.

А.А. Демин разделяет появление государственной службы и регламентирующего ее законодательства, указывает на особую историческую роль госслужащих. Он считает, что «государственная служба появилась вместе с образованием государства, как внешнее проявление государственной формы организации общественной жизни. Формирование же законодательства о государственной службе связывают только с капиталистической и последующими стадиями развития человечества. Своим появлением специалисты государственного управления, государственные

служащие формируют новый класс - интеллигенцию» [4]. Но это весьма спорное утверждение, в частности в связи с неоправданно узким пониманием субъектового состава интеллигенции даже на ранних стадиях ее формирования.

С.А. Егоров и Л.А. Чувакова в учебном пособии, посвященном истории и современности государственной гражданской службы, предлагают в качестве важнейших точек отсчета в истории государственной службы в России рассматривать становление приказной службы в Московском государстве, реформирование системы гражданской службы при Петре I, Устав о службе гражданской 1832 года, период советской гражданской службы и современный период развития.

Из самого термина становится понятным, что государственная гражданская служба - это вид государственной службы. Данный тезис подтверждается положениями статьи 2 пункта 1 Федерального закона от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», где официально оформлено, что система государственной службы включает в себя: государственную гражданскую службу, военную службу и государственную службу иных видов.

Свои подходы к пониманию государственной службы предлагают следующие ученые.

Так С.М. Жукова предлагает выделить следующие подходы:

1. Государственная служба - одна из важнейших сфер государственного управления, от состояния которой в полной степени зависит эффективность функционирования других сфер - экономической, социально-культурной и административно-политической. В содержании государственной службы выделяется несколько аспектов:

- юридический (государственная служба - это практическое исполнение (несение) должностных обязанностей и полномочий в государственном органе (учреждении);

- социальный (государственная служба - это форма реализации

гражданами права на труд и участие в государственном управлении);

- политический (государственная служба является связующим звеном между государством и гражданином).

2. Государственная служба - это комплексное правовое явление. Как любой правовой институт, государственная служба включает в себя правовые нормы различных отраслей права: конституционного, административного, финансового, трудового, права социального обеспечения, гражданского, уголовного.

В.Ю. Войтович, указывая на громоздкость легального определения государственной службы, предлагает пользоваться определением рассматриваемого понятия, предложенным профессором Г.В. Атаманчуком: «Государственная служба - это практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения государственных должностей, учрежденных в государственных органах» [9]. При этом В.Ю. Войтович указывает, что «формулировка «обеспечение исполнения полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и ее субъектов» может вызвать понимание государственной службы при высших государственных должностных лицах, а не у общества и государства. В действительности государственная служба представляет собой вид общественно полезной профессиональной служебной деятельности, которая хотя и носит обслуживающий (обеспечивающий) характер, в конечном итоге заключается в содействии реализации задач и функций того государственного органа, службы или учреждения, в котором государственный служащий проходит службу» [2].

«На сегодняшний день в Российской Федерации в основе общественного развития находится государственная власть, однако в перспективе должно быть гражданское общество, которому следует еще совершенствоваться и укрепляться. А в отсутствии реформы политической системы, реформы государства, государственной службы гражданское общество никак не сумеет взять на себя функции государства, а это значит, то что последнее не станет

результативным и конкурентоспособным. Практическая деятельность минувших лет демонстрирует, то что не все направления смело претворяются в жизнь. В области государственной службы есть ещё большое количество проблем, противоречий и трудностей организационного, правового, социального, финансового характера» [11, с.34].

Проблема «национализации» чиновников России стоит очень остро. В данном контексте, под национализацией понимается условное обозначение ряда инициатив, вводящих ограничения для чиновников. В первую очередь речь идет о запрете на иностранное имущество и на ликвидацию «семейственности» во власти. Простыми словами, «национализация» направлена против потенциальных «перебежчиков» — людей свободных и не заинтересованных в проблемах Родины, которых, на наш взгляд, хорошо олицетворяет поговорка "Сколько волка не корми, он все в лес смотрит".

Деятельность госорганов в данном направлении, а именно в повышении эффективности кадров госслужбы, путем «национализации», подкреплена ФЗ «О государственной гражданской службе» (далее - Закон № 79-ФЗ). Здесь мы видим законодательное решение проблем, поднятых Президентом Российской Федерации. Установление запрета на открытие и хранение средств в иностранных банках поможет избавиться от сокрытия «нечистых» доходов госслужащих за рубежом. Избавление от сокрытия – противодействие коррупции в среде чиновников, которая является своего рода показателем не качества бюрократии, а в условиях нынешней России она наносит порой колоссальный ущерб разным сторонам российской государственности.

Коррупция в высших эшелонах власти, приводит к недоверию граждан и прогрессированию непрофессиональных служащих, цель которых только нажиться. На практике было принято достаточно мер направленных на искоренение коррупции (представлены выше), однако и они не столь плодотворно повлияли на ситуацию в госслужбе, всё также, на наш взгляд, требуется ужесточения мер (увеличение нижних пределов санкций), которые установлены, например, Уголовным кодексом РФ либо Кодексом об

административных правонарушениях, если этого не сделать злоупотребление полномочиями для своей выгоды будет продолжаться.

Как мы уже отметили, действующее законодательство о государственной службе, путем неэффективной борьбы с коррупцией, порождает служащих, которые не отвечают требованиям государственного служащего. Здесь уже мы видим проблему с подготовкой кадров на службу.

В рамках развития государственной службы проект предлагает осуществлять мероприятия по внедрению антикоррупционных кадровых технологий на государственной службе, а также обеспечению открытости государственной службы, расширение общественного участия. И ставит такие задачи, как: развитие технологий оценки, для подготовленных и перспективных специалистов, внедрение системы требований, для достижения целей и выполнение задач государственных органов, учитывая образование, опыт, знания, навыки и умения, профессиональные и личностные качества кандидатов на замещение должностей гражданской службы и гражданских служащих.

Достаточной реализации на практике установленных задач не наблюдается, следовательно, проблема эффективности госслужбы остается актуальной и нуждается в решении, несомненно, обращая внимание на зарубежный опыт и при тесном взаимодействии с обществом страны.

Комплекс мер улучшения качества российского государственного служащего, главная составляющая которого - профессионализм и идея служения государству и обществу. Такой момент отчасти отсутствует, так мы упираемся в отсутствие своеобразной патриотической идеологии. Отсутствие которой, влечёт за собой зачастую восприятие своей должности как источника личного обогащения и, как правило, отсутствие доверия со стороны общества.

Главный вопрос в рамках исследования – что следует разработать для совершенствования кадрового потенциала государственной власти и управления в рамках административной реформы. Первое, что хотелось бы, это сдержать рост абсолютной численности государственных служащих,

ввиду отсутствия достаточного количества практики по данному предложению. По нашему мнению, интенсивный рост численности чиновников и, следовательно, возможностей альтернативных путей выдвижения на высокие посты, порождает недоверие населения, рвение в государственный аппарат обильного потока необразованных желающих.

Чтобы предотвратить такие отрицательные перспективы необходимо, чтобы разработанные объективные критерии оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, а также методика оценки профессиональных знаний и навыков государственных служащих, предусмотренных в их должностных регламентах, продуктивно реализовывалась на практике.

В настоящее время, отбор кадров проходит лишь по принципу личной надежности и преданности. А плохо проведенная оценка кадров может стать причиной снижения качества работы и невыполнения отдельных заданий в результате неправильной оценки возможностей работника и, как следствие, привести к снижению эффективности, результативности, как его работы, так и функционирования государственного органа в целом. Тем самым, создаются комфортные условия и для процветания коррупционной составляющей.

Поэтому закон обязательно должен реализовываться на практике, и при подборе претендентов приоритетным должно быть четкое соблюдение регламентированных в правовом отношении правил, стандартов и процедур, установленных жестких критериев к квалификационным требованиям к государственным должностям, обеспечивающих объективную и комплексную оценку профессиональных и личностных качеств.

Немаловажным аспектом является и обеспечение гласности этой работы. Учитывая основные элементы оценки профессиональных качеств служащего, можно раскрыть не только стандартные требования к кандидату, но и этическую составляющую, которая имеет большое значение. Таким образом: высшее образование, это не только залог престижа, но и показатель усердия и результативности будущего служащего; наличие стажа показывает

не только опыт, но и способности кандидата, желающего поступить на службу; выполнения определенного «испытательного» задания поможет определить уровень профессиональных знаний и навыков, также необходимых претенденту на должность.

Для того чтобы система оценки работала слаженно и эффективно, необходимо ужесточить административную и уголовную ответственность, чтобы предотвратить как предоставление ложных сведений кандидатом, так и увеличения коррупционных рисков с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции» в процессе приёма на должность.

Но всё это должно осуществляться с принципиальной оговоркой: проступок, который первоначально налагал административную ответственность на нарушителя, при повторном его совершении, должен квалифицироваться уже как уголовное деяние.

Также, на наш взгляд, необходима реализация максимального электронного документооборота, при котором сокращаются случаи прямого общения чиновника с гражданином. Это позволит, во-первых, сократить коррупционную составляющую, а, во-вторых, объективно может привести к сокращению числа чиновников, а также разгрузке их дел, путем автоматизации системы.

Проанализировав изученную информацию, мы убедились, что создание четкой системы показателей результативности служебной деятельности – это лишь малая часть работы, которая только в комплексе с практической составляющей сможет привести нас к должному регулированию кадровой проблемы, и приведению в соответствие с избранной моделью государственного управления.

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что отсутствие специального правового регулирования за практическим применением системы разработанных оценочных показателей эффективности служебной деятельности служащих в целом порождает серьезные проблемы, а в



частности: до сих пор не разработан механизм внедрения их в служебную деятельность, а также механизм обеспечивающий контроль для их реализации, что приводит к проблеме подбора достойных кандидатов.

### **Список используемой литературы и используемых источников**

1. Аветисян, Д.А. Права и обязанности как элемент правового статуса государственного гражданского служащего // В книге: Право и закон: история, теория, практика / Под ред. С.Г. Киселева. М. - 2019. - С. 178-190.
2. Акопов, Л. В. Государственная гражданская служба субъектов Российской Федерации: правовое регулирование: Монография / Л.В. Акопов, И.Н. Сидоренко. - Ростов-на-Дону, 2018.-221 с.
3. Алексеева, И.С. К вопросу о понятии и видах государственной службы в Российской Федерации / И.С. Алексеева // Государственная власть и местное самоуправление. - 2019. - № 12. - С. 44 - 46.
4. Башуров, В.Б. Государственной гражданской службы Российской Федерации: проблемы правового регулирования / В.Б. Башуров, М.Ю. Дитятковский//Государственное самоуправление. -2018. - № 7. - С. 56-59.
5. Волкова, В.В. Показатели эффективности и результативности служебной деятельности государственных гражданских служащих / В.В. Волкова // Современное право. - 2020. - № 5. - С. 45 - 49.
6. Головина, А.А. Формирование системы управления государственной гражданской службой в субъектах Российской Федерации / А.А. Головина // Управление и общество: от традиций к реформам X Всероссийская научно- практическая конференция. - 2019. - С. 18-25.
7. Гусев, А.В. Проблемы реформирования законодательства о государственной гражданской службе субъектов РФ / А.В. Гусев // Государственная власть и местное самоуправление - 2020. - № 8. - С. 17-19.

8. Дементьев, А.Н. Принципы государственной гражданской службы/ А.Н. Дементьев, С.В. Качушкин // Государственная власть и местное самоуправление. -2019. -№4. - С 10-14
9. Жукова, С.М. Государственная служба. / С.М. Жукова - Учеб, пособие. - Оренбург. - 2018. - 177 с.
10. Иваненко, И.Н. О некоторых проблемах правового регулирования государственной службы в Российской Федерации. / И.Н. Иваненко, А.С. Чуева, А.Ю. Ачмиз // Власть Закона. - 2020. - № 1. - С. 73-80.
11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.
12. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
13. Липатова, Э.Г. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / Под редакцией С.Е. Чаннова, Э.Г. Липатова. - М.: ТЕИС, 2018. - 512 с.
14. Макосейчук, Т.М. Государственная гражданская служба как подсистема (вид) государственной службы Российской Федерации / Т.М. Макосейчук // Вестник Южно-Уральского государственного университета. - Серия: Право. - 2018. - № 8. - С. 100-104.
15. Ноздрачев, А.Ф. Государственная служба. / А.Ф. Ноздрачев - Учебник для подготовки государственных служащих. - М. - 2019. - 592 с.
16. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ. И Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.
17. О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих: Указ Президента Российской Федерации от 27.09.2005 № 1131 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 40. Ст. 4017.

18. Рыхлова, Е.А. Понятие, цели и функции государственной гражданской службы как факторы, определяющие её эффективность, в период реформирования государственной службы / Е.А. Рыхлова // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. - 2019. - № 4 (47).-С. 92-99.

19. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

20. Хабибулина, О.В. Правовой режим государственной службы / О.В. Хабибулина // Lex russica. - 2021. - № 8. - С. 847 - 856.