

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зам. зав. кафедрой

DM Д.С. Насырова

« 15 » 06 2021 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Реформа государственной службы Российской Федерации: концепция
и пути реализации

Исполнитель
студент группы 721 об 2

IM 15.06.21
(подпись, дата)

З.Н. Имранова

Руководитель
канд. юрид. наук

T 15.06.21
(подпись, дата)

А.Р. Галоян

Нормоконтроль

17.06.21
(подпись, дата)

О.В. Громова

Благовещенск 2021

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ

Зам. зав. кафедрой

 Д.С. Насырова

«06» 10 _____ 2020 г.

ЗАДАНИЕ

К бакалаврской работе студента Имрановой Зульфии Нуфар кызы

1. Тема бакалаврской работы: Реформа государственной службы Российской Федерации: концепция и пути реализации

(утверждена приказом от 05.04.2021 г. № 658-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 15.06.2021 г.

3. Исходные данные к бакалаврской работе: Конституция РФ, ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», ФЗ «О противодействии коррупции».

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): Правовые основы становления современной государственной гражданской службы в Российской Федерации; этапы реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации; реформирование государственной гражданской службы в Российской Федерации на современном этапе 2019-2021 г.г.

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет

7. Дата выдачи задания: 01.10.2020 г.

Руководитель бакалаврской работы (проекта): Галоян Арпеник Ремиковна, к.ю.н.

Задание принял к исполнению (дата): 01.10.2020 г.


(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 1 с., 50 источников.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА, ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА, РЕФОРМА, ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ, КАДРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ, РОТАЦИЯ, НАСТАВНИЧЕСТВО, ПРОФИЛАКТИКА КОРРУПЦИИ

Цель данной бакалаврской работы – провести обобщенный анализ нормативно – правовых актов, изучить теоретические работы источники, необходимо исследовать процесс проведения реформирования государственной гражданской службы, выявить особенности.

Объектом исследования бакалаврской работы выступают общественные отношения, которые действуют в отлаженном процессе реформирования государственной гражданской службы, а также комплекс возникающих в связи с этим теоретических и практических проблем.

Предметом исследования выступает российское законодательство, именно оно регламентирует содержание правового механизма проведения реформы государственной гражданской службы.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|----|
| Введение | 5 |
| 1 Анализ концепции реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации | 8 |
| 1.1 Правовые основы становления современной государственной гражданской службы в Российской Федерации | 8 |
| 1.2 Этапы реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации | 15 |
| 2 Реформирование государственной гражданской службы в Российской Федерации на современном этапе (2019 – 2021 гг.) | 27 |
| 2.1 Использование информационно-коммуникационных технологий на государственной гражданской службе | 27 |
| 2.2 Кадровая политика как инструмент развития гражданской службы | 34 |
| 2.3 Реализация антикоррупционных стандартов на государственной гражданской службе | 42 |
| 2.4 Анализ основных проблем государственной гражданской службы в Российской Федерации и перспективы развития государственной гражданской службы | 49 |
| Заключение | 53 |
| Библиографический список | 55 |

ВВЕДЕНИЕ

Государство это особая общественная организация, организующая граждан, обладающая аппаратом управления и подавления, осуществляющее публичную власть и руководящее этим обществом. Для современной России одной из наиболее важных задач стало проведение политики для того чтобы построить государство, эффективно работающее для своих граждан. Конечно, в организации деятельности государственных органов и деятельности государственных гражданских служащих остаются существенные недостатки. Конечно преодолеть эту ситуацию просто необходимо, для этого требуется модернизировать государственную гражданскую службу, которая должна стать открытой, конкурентоспособной и престижной, ориентированной на результативную деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, активному взаимодействию с различными правовыми и неправовыми институтами гражданского общества, предоставлению государственных услуг широкому кругу населения. Реализовать, претворить в жизнь политику государства во всех сферах жизнедеятельности, а именно в области экономики, социального развития государства, культуры, образования может государственная гражданская служба. Она занимает самостоятельное место и рассматривается как вид государственной службы.

Если общество, государство находится в кризисной ситуации, то помочь ее разрешить призваны служащие государственной гражданской службы. Именно от их профессиональной подготовки, опыта работы, антикоррупционным поведением, навыками своевременно, быстро и эффективно решать задачи государственного управления, предоставлять публичные услуги обратившимся гражданам будет зависеть полноценное сохранение социальной стабильности в обществе, реальное функционирование экономической сферы жизни, а также создание всех необходимых условий для обеспечения и защиты законных прав и интересов граждан. Можно без преувеличения сказать, что

именно от эффективности деятельности государственных служащих зависит успех реформ в России.

Главные задачи, которые нужно решить на пятом этапе реформирования и развития гражданской службы, связаны с формированием системы государственной службы как целостного государственно-правового механизма, созданием системы управления государственной службой, внедрением на государственной службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы, повышением эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности служащих, внедрением новых информационных технологий. Актуальность темы бакалаврского исследования обусловлена тем, что на современном этапе развития России и становлением правового государства неизмеримо возросло значение проводимого на протяжении нескольких лет реформирования государственной службы Российской Федерации.

Объектом исследования бакалаврской работы выступают общественные отношения, которые действуют в отлаженном процессе реформирования государственной гражданской службы, а также комплекс возникающих в связи с этим теоретических и практических проблем.

Предметом исследования выступает российское законодательство, именно оно регламентирует содержание правового механизма проведения реформы государственной гражданской службы.

Цель данной бакалаврской работы – провести обобщенный анализ нормативно – правовых актов, изучить теоретические работы источники, необходимо исследовать процесс проведения реформирования государственной гражданской службы, выявить особенности.

Исходя из поставленной цели, необходимо решить следующие задачи:

- выделить и дать характеристику основным этапам реформирования;
- проанализировать нормативно – правовые акты, регламентирующие гражданскую государственную службу и процесс ее реформирования;

- выделить направления реформ в Российской Федерации на современном этапе;

- отразить выявленные проблемы и обозначить перспективы развития государственной гражданской службы.

Основными методами данной бакалаврской работы явились следующие методы научного познания: сравнительно-правовой, исторический, формально-юридический.

Труды Г. В. Атаманчук, Ю. М. Козлова, В. Д. Граждан, Ю. Н. Старилова, А. А. Гришковец, А. В. Демина, В. А. Козбаненко, И.С. Петрова, Б. Н. Габричидзе, В. М. Манохина, Ю. А. Тихомирова, А. Ф. Ноздрачева, Л. А. Окунькова, И. Н. Пахомова, С. С. Студеникина, Н. И. Фаянс, Б. М. Лазарева, Л. А. Попова, В. А. Четвернина, Л. А. Чиканова, Д. М. Овсянко, Б. Н. Чичерина составили теоретическую основу исследования.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, а также другие федеральные законы Российской Федерации, указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные подзаконные акты, регулирующие отношения, составляющие объект бакалаврского исследования.

1 АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Правовые основы становления современной государственной гражданской службы в Российской Федерации

Государственная гражданская служба является первоначальным элементом системы государственного управления. Организация и построение эффективных органов государственной власти немыслимы без формирования качественной системы государственной службы. На систему государственной гражданской службы возложены важнейшие функции государственного управления, выполнение которых необходимо для обеспечения существования государства.

Государственная гражданская служба играет важную роль в реализации заложенных Конституцией РФ принципов и задач государственного управления, в ч. 4 ст. 32 которой в качестве одной из важнейших форм участия граждан в управлении делами государства и общества определена государственная служба¹.

Правовая основа государственной гражданской службы складывалась достаточно быстрыми темпами, так как этого требовали изменения произошедшие в системе органов исполнительной власти, также механизм государственного управления поменялся, появились контрольные функции у некоторых органов.

Россия – федеративное государство. Статьи 71, 72 и 73 Конституции закрепляют исключительное ведение РФ и совместное ведение РФ и ее субъектов. Заметим, что когда речь идет о государственной (федеральной) службе, то в соответствии со статьей 71 это относится к исключительному ведению Российской Федерации и данная норма абсолютно верна. По всем вопросам, находящимся в исключительном ведении и закрепленным статьей 71 Конституции

¹ Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 (ред. от 14.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

могут приниматься, обладающие на всей ее территории как федеральные конституционные законы так и федеральные законы.

Исходя из п. 4 ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» в ведении Российской Федерации находятся как правовое регулирование, так и организация федеральной государственной гражданской службы. В настоящее время в систему федерального законодательства по вопросам государственной гражданской службы входят: Федеральные законы, такие как: от 27 мая 2003 г. №58 «О системе государственной службы Российской Федерации»²; от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³; Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁴; от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и другие.

Указы Президента РФ относятся к подзаконным нормативно – правовым актам, но обязательны для исполнения на всей территории РФ и обладают большей юридической силой по сравнению с постановлениями Правительства. В данной области нас будут интересовать такие Указы: от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»; от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации»⁵; от 1 февраля 2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)»; от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы»; от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служеб-

² Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (ред. от 20.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 50. Ст. 6953.

³ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.

⁴ Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ред. от 26.05.2021) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

⁵ Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» (ред. от 31.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 6. Ст. 437.

ному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» и другие.

Постановления Правительства относятся к подзаконным актам. Нас будут интересовать такие постановления как: от 6 мая 2008 г. № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации»; от 27 января 2009 г. № 63 «О предоставлении федеральным государственным гражданским служащим единовременной субсидии на приобретение жилого помещения»; от 24 февраля 2010 г. № 79 «О материальном стимулировании федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов Федеральной антимонопольной службы» и другие.

Сами органы государственной власти также могут осуществлять регулирование в области федеральной государственной службы и службы в органах власти субъектов РФ. Государственный орган выступает в роли нанимателя в отношении этого служащего. Акты министерств как правило носят правоприменительный, научно – методический, разъяснительный характер. Мы можем привести примеры ведомственных правовых актов, которые можно отнести к организационно – правовым. Это Приказы: Роспотребнадзора от 29 декабря 2007 г. № 399 «Об организации проверок достоверности и полноты представленных государственным гражданским служащим Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о соблюдении им ограничений, установленных федеральными законами»; Роструда от 26 сентября 2008 г. № 192 «Об утверждении Плана мероприятий по противодействию коррупции в Федеральной службе по труду и занятости». К нормативным правовым актам методологического характера относятся, в частности, Приказы Минздравсоцразвития России: от 21 ноября 2006 г. № 793 «О должностных регламентах федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы в Минздравсоцразвития России»; от 12 марта 2009 г. №111н

«О Методике проведения конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы в Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации» и другие.

К сожалению по прежнему остается нерешенным вопросы в некоторых органах власти связанные с тем, что отдельные правовые вопросы не решены. Прокуратура РФ в ходе проводимых проверок выявляет нарушения, в том числе отсутствие положения о квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственного гражданского служащего в конкретном органе власти; отсутствует перечень должностей кроме высших и главных государственных служащих, для которых установлен и применяется ненормированный рабочий день; отсутствуют необходимые регламенты должностей гражданских служащих; о порядке рассмотрения вопросов, связанных с соблюдением требований к служебному поведению и урегулированием конфликта интересов в отношении гражданских служащих территориальных органов; о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов; о порядке уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения гражданского служащего к совершению коррупционных правонарушений.

1.2 Этапы реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации

Выделим главные, на наш взгляд, этапы реформ в области государственной службы. Первый этап - 1993 - 2001 гг. – это начало государственной службы в современной России принятие Указа Президента РФ от 22.12.1993 г. после прошедшего референдума . где рассматривался вопрос о принятии Конституции РФ, № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе». президент по сути издает подзаконный нормативно – правовой акт, где впервые закрепляются основы государственной службы. Федеральная государственная служба по настоящему становится профессией и заниматься ею начинают на профессиональной основе. Позднее был принят Федеральный закон от 31.07.1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы

Российской Федерации», в котором определили понятие государственной службы, предусмотрели процесс ее организации, и поступления на нее, предусмотрели социальную защиту лиц, состоящих на государственной службе. Определение государственной службы, сформулированное тогда означало профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. К государственным служащим относились не все, работающие в любых государственных организациях, а те лица, которые замещали государственные должности на государственной службе в государственных органах⁶.

Данный закон был весьма важен для этого исторического периода, но на был лишен недостатков.

Во-первых, еще не была создана единая, понятная система государственной службы. Трудовое законодательство регулировало все трудовые отношения, в том числе и отношения государственных служащих. Служебные отношения некоторых категорий служащих регламентировались специализированными нормативно - правовыми актами - в отношении правоохранительной и военной службы (Закон РФ от 18.04.1991 г. № 1026-1 «О милиции» (утратил силу), Федеральный закон от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», Федеральный закон от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» и др.).

Итак, значение первого этапа было весьма высоко, так как конституционные основы государственной службы получили свое законодательное закрепление. Система российской государственной службы серьезным образом отличалась от советской модели управления обществом и государством. Но по-прежнему не было четкой нормативно - правовой базы чтобы регламентировать служебные отношения на государственной службе. федеративное государство предполагает разделение федеральной государственной службы и

⁶ Федотов П. В., Разыграева М. Г. Этапы реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации // Вестник университета. 2018. № 22. С. 55.

службы субъекта РФ, однако на этом этапе такого разграничения еще не произошло и орган государственной власти в центре и на местах был единым⁷.

Конституция РФ закрепляет политические права и свободы, одним из которых является право собираться мирно и без оружия, в том числе проводить митинги. Недавние события показали, что многие граждане желают реализовать это право. О порядке организации и проведения митингов о нарушении прав митингующих говорят многие, в том числе исследователи и обычные граждане, следовательно данная тема является весьма актуальной.

В данного закона отражаются принципы его проведения, как публичного мероприятия: законность –соблюдение положений, добровольность участия в публичном мероприятии.

Во-вторых, крайне низким и неэффективным был авторитет государственной власти, люди не видели конкретного результата их деятельности. Авторитет служащих падал в связи с отсутствием антикоррупционных мероприятий. И сами служащие были слабо защищены социально. На них возлагались серьезные полномочия, которые не были обеспечены реальными гарантиями со стороны государства.

Второй этап реформирования государственной службы в России - 2001 - 2007 гг. В соответствии с поручением Президента РФ от 24.11.2000 г. № Пр-2331 была разработана и утверждена им 15.08.2001 г. № Пр-1496 Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, которая положила начало разработке комплекса мероприятий, направленных на решение названных проблем. К сожалению, приходится признать, что и к настоящему времени не все из них решены.

Главная мысль заключалась в переходе к публично-правовому регулированию. Ранее эти отношения носили характер частноправового регулирования. Так, должны были быть реализованы мероприятия федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005

⁷ Алтухова Н. Ф., Васильева Е. В., Мирзоян М. В. Компетентностный подход в управлении кадрами государственной службы на основе онтологий // Бизнес-информатика. 2018. № 1. С. 18.

годы)», утвержденной Указом Президента РФ от 19.11.2002 г. № 1336 и продленной на 2006 - 2007 годы⁸.

Организаторами публичного мероприятия могут быть граждане Российской Федерации, политические партии, другие общественные и религиозные объединения. Участниками митинга являются лица, добровольно участвующие в нем. Для уведомления о проведении публичного мероприятия необходимо сообщить: место, цель, время, предполагаемое количество участников, дату и время окончания мероприятия, организатора, дату подачи уведомления. Митинг не может начинаться ранее часов и заканчиваться позднее часов.

Проведение митинга носит уведомительный характер, следовательно, если он проводится с нарушением требований закона, то признается несанкционированным. Предусмотрена административная за вовлечение несовершеннолетних (не достигших 18 – летия), предусматривающая административный штраф или обязательные работы административный арест.

Главные направления реформирования государственной службы РФ на втором этапе можно развития это скорейшее создание комплексной нормативно-правовой основы регулирования государственной службы; разработка эффективных механизмов проведения кадровой политики в сфере государственной службы в целях оптимизации состава государственных служащих; формирование системы управления государственной службой.

Основные направления Концепции не были достигнуты. В указанный период были лишь приняты два Федеральных закона: от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Данные нормативные правовые акты заложили основы становления государственной гражданской службы как социально-политического института.

Кроме того, велось реформирование правовых основ военной службы. В

⁸ Кандрин Н. А. Управление государственной гражданской службой в Российской Федерации (административно-правовое исследование): монография. Тюмень, 2018. С. 54.

рамках приведения в соответствие с новым законодательством о государственной службе в Федеральные законы «О воинской обязанности и военной службе», а также «О статусе военнослужащих» было внесено несколько десятков поправок. Следует отметить, что до сих пор не принят отдельный федеральный закон о военной службе.

Реализовать, претворить в жизнь политику государства во всех сферах жизнедеятельности, а именно в области экономики, социального развития государства, культуры, образования может государственная гражданская служба. Она занимает самостоятельное место и рассматривается как вид государственной службы.

Если общество, государство находится в кризисной ситуации, то помочь ее разрешить призваны служащие государственной гражданской службы. Именно от их профессиональной подготовки, опыта работы, антикоррупционным поведением, навыками своевременно, реальное функционирование экономической сферы жизни, а также создание всех необходимых условий для обеспечения и защиты законных прав и интересов граждан. Можно без преувеличения сказать, что именно от эффективности деятельности государственных служащих зависит успех реформ в России.

Таким образом, проводимая реформа в области гражданской не позволило завершить создание комплексной нормативной правовой базы государственной службы. Нужно соотносить условия оплаты труда социальные гарантии (основные), социальное обеспечение установить ограничения для государственной гражданской службы, установить запреты. Причем для разных видов службы одинаковыми они быть не могут.

Опрос, проведенный среди студентов специальности право и организация социального обеспечения показал интересные результаты. Из опрошенных, поддерживают проведение митингов в стране, рассматривают его, как возможность реализации своих конституционных прав, не поддерживают. Как видим, большая часть относится положительно к реализации конституционного права на проведение митингов. На вопрос считаете ли вы необходимым уведомлять о

проведении митинга органы государственной власти и органы местного самоуправления – респондента ответили да, студент не считает нужным уведомлять органы государственной власти. Проанализировав возраст опрошенных, мы заметили, что, это в большей степени студенты, которые еще не изучали Конституционное право и не знакомы с порядком проведения публичных мероприятий. Несанкционированные митинги являются незаконными, это понимают и не поддерживают их проведение студентов, однако человек, считают их проведение вполне оправданно и помогает реализовать свою свободу. На вопрос нужно ли поменять сложившуюся политическую ситуацию в стране - респондентов ответили, нет, все стабильно и хорошо, человека считают, что такие изменения должны пройти стремительно, и поддерживают революционные методы, выступают за более медленный поступательный реформистский путь. Как видим, большая часть за спокойную жизнь.

И на сегодняшний момент реформа государственной службы далека от завершения, она по сути только реализуется. Данный факт подтверждает установление главных задач и выделение этапов ее реформирования. Отсутствует единый орган, который будет отвечать за реформирование системы государственной службы в целом, без этого не будет реализована и закончена проводимая реформа.

Начало третьему этапу реформирования был положен после принятия Указа Президента РФ от 10.03.2009 г. № 261 федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)»⁹.

Целью данной Программы также было формирование компетентного кадрового корпуса, обеспечивающего эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики. Необходимо отметить, что данная программа была утверждена после вступления в си-

⁹ Федотов П. В., Разыграева М. Г. Этапы реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации // Вестник университета. 2018. № 22. С. 58.

лу Федерального закона от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», что сказалось на ее содержании.

Основными направлениями реформирования и развития системы государственной службы РФ на этом этапе являлись:

- формирование системы государственной службы как целостного государственно-правового института, создание системы управления государственной службой;

- внедрение на государственной службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы;

- повышение эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

На втором этапе реформ были намечены их основные задачи и направления осуществления, их же мы можем наблюдать и на третьем этапе, что подчеркивает стабильность и закономерность на протяжении 10 лет. Хотя, подчеркивает слабые темпы реализации столь необходимых нашей стране и гражданам мероприятий.

Здесь можно выделить явные ошибки и просчеты, в первую очередь в самой программе. Данная программа была запущена без всякого согласования и взаимодействия с другими важнейшими и первостепенными документами. В этой программе вообще не определили того, кто будет отвечать за ее реализацию. Также наметив серьезные затратные преобразования не предусмотрели как это обеспечить финансово, этот просчет на наш взгляд является весьма существенным для преобразований.

На этом этапе был издан весьма важный акт - Указ Президента РФ от 7.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹⁰. В соответствии с ним Правительству РФ было поручено в срок до 1 июля 2012 г. представить предложения по внедрению но-

¹⁰ Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

вых принципов кадровой политики в систему государственной гражданской службы, а именно:

- формирование перечня квалификационных требований на основе компетентностного подхода в зависимости от конкретных должностных обязанностей и функций, а также от принадлежности к определенным профессиональным группам;
- закрепленный механизм ротации значительно расширился;
- развитие института наставничества на государственной гражданской службе;

И на сегодняшний момент реформа государственной службы далека от завершения, она по сути только реализуется. Данный факт подтверждает установление главных задач и выделение этапов ее реформирования. Отсутствует единый орган, который будет отвечать за реформирование системы государственной службы в целом, без этого не будет реализована и закончена проводимая реформа.

По указанию Правительства РФ для реализации мероприятий указа Министерством труда и социальной защиты РФ был подготовлен Методический инструментарий по установлению квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы. Соответствующие изменения были внесены в Закон о гражданской службе только в 2016 г.

Кроме того, в соответствии с п. 7 Плана выполнения мероприятий по внедрению в 2012 - 2016 годах новых принципов кадровой политики в системе государственной гражданской службы в рамках реализации подп. «р» п. 2 Указа Президента РФ от 7.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», а также в рамках мероприятий федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)» Министерство труда и социальной защиты РФ осуществляло реализацию пилотного проекта

по внедрению в отдельных федеральных государственных органах наставничества на государственной гражданской службе¹¹.

Серьезная работа была поручена федеральным государственным органам (их было восемь). Была разработана и позже внедрялась в ряде регионов программа наставничества с целью повышения компетентности гражданских служащих, в том числе молодых и не имеющих опыта, трудоустроенных впервые. , была разработана интересная программа по включению в кадровый резерв для занятия государственной гражданской службы. По результатам реализации в субъектах России пилотного проекта в феврале - июне 2013 г. должны были быть разработаны: проект Федерального закона о внесении изменений в Закон о гражданской службе (срок - октябрь 2013 г.) и проект указа Президента РФ об утверждении Положения о наставничестве (срок - февраль 2014 г.).

Безусловно, как отметили выше субъекты РФ на своих территориях опробовали программу наставничества, выявили проблемы и способствовали их устранению¹². Предусмотренные кадровые технологии применяются сегодня¹³.

В эти годы был издан Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», здесь можно выделить явные ошибки и просчеты, в первую очередь в самой программе. Данная программа была запущена без всякого согласования и взаимодействия с другими важнейшими и первостепенными документами. В этой программе вообще не определили того, кто будет отвечать за ее реализацию. Также наметив серьезные затратные преобразования не предусмотрели как это обеспечить финансово, этот просчет на наш взгляд является весьма существенным для преобразований. На всей территории России в частности далеко от удаленных от центра и крупных городов не созданы МФЦ, или предоставляемые в них услуги сведены к минимуму, что подрывает авторитет государ-

¹¹ Федотов П. В., Разыграева М. Г. Этапы реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации // Вестник университета. 2018. № 22. С. 59.

¹² Закон Воронежской области от 3 июня 2013 г. № 81-ОЗ «Об организации наставничества в государственных органах Воронежской области» (ред. от 15.06.2020) // Собрание законодательства Воронежской области. 2012. № 16.

¹³ Ростовцева Ю. В. К вопросу развития института наставничества на государственной гражданской службе // Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 58.

ственных служащих. Реализовать Указ президента и достичь намеченной в нем цели весьма трудно.

В 2014 г. Минтрудом России разработан проект Указа Президента РФ «О федеральной программе «Развитие государственной гражданской службы Российской Федерации (2015 - 2018 годы)» и плане мероприятий по развитию государственной гражданской службы Российской Федерации на 2015 - 2018 годы», но он так и не был утвержден.

Итак, значение первого этапа было весьма высоко, так как конституционные основы государственной службы получили свое законодательное закрепление. Система российской государственной службы серьезным образом отличалась от советской модели управления обществом и государством. Но по-прежнему не было четкой нормативно - правовой базы чтобы регламентировать служебные отношения на государственной службе. федеративное государство предполагает разделение федеральной государственной службы и службы субъекта РФ, однако на этом этапе такого разграничения еще не произошло и орган государственной.

Процесс реформирования явно отстает от намеченной цели. заседание Комиссии при Президенте РФ по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров. Рассмотрение грядущих перспектив совершенствования развития государственной службы явилось главной темой совещания РФ. Все участники отметили, что уже прошли реализацию и апробацию две федеральные программы, В нашей стране к тому времени были созданы все условия, способствующие полностью перенаправить процесс государственного реформирования государственной гражданской службы. Президент РФ четко определил главные направления развития, а Правительством РФ работало план на три года.

В ноябре 2015 г. на официальном сайте regulation.gov.ru Минтрудом России опубликован проект Указа Президента РФ № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на

2016 - 2018 годы»¹⁴. С принятия данного Указа 11 августа 2016 г. начался следующий, четвертый, этап реформирования и развития гражданской службы.

Основными направлениями развития государственной гражданской службы РФ на 2016 - 2018 гг. являлись:

- 1) повышение престижа гражданской службы;
- 2) совершенствование системы профессионального развития государственных гражданских служащих РФ, повышение их профессионализма и компетентности;
- 3) совершенствование управления кадровым составом государственной гражданской службы и повышение качества его формирования;
- 4) совершенствование антикоррупционных механизмов в системе гражданской службы.

В Указе говорилось о необходимости:

- 1) использования всеми федеральными государственными органами единой информационной кадровой системы управления кадрами и сделать это до 2019 г.;
- 2) конкурсы должны проводиться по единой методике на всей стране. Это нужно реализовать к 2018 г.;
- 3) электронный кадровый документооборот должен быть;
- 4) обеспечить закрепление претендентов кв кадровом резерве, предоставив возможность подачи документов с помощью информационных ресурсов.

Реализация вышеназванных задач основывалась на распоряжении Правительства РФ от 12.09.2016 г. № 1919-Р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы»¹⁵.

Основные направления развития государственной гражданской службы Российской Федерации были реализованы также в рамках «дорожной карты»,

¹⁴ Указ Президента РФ от 11.08.2016 № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 33. Ст. 5165.

¹⁵ Распоряжение Правительства РФ от 12.09.2016 № 1919-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 годы» (ред. от 08.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 2016. № 38. Ст. 5604.

утвержденной Правительством Российской Федерации, которая включала в себя четыре блока и ряд мероприятий, необходимых к исполнению до конца 2018 г. Например, за этот период были кардинально реформированы формы повышения квалификации государственными гражданскими служащими. В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» были внесены значительные изменения в ст. 62 «Профессиональное развитие гражданского служащего» Федеральным законом от 29.07.2017 г. № 275-ФЗ. Появился образовательный сертификат для прохождения стажировки.

Минтрудом также был вначале подготовлен проект Постановления Правительства РФ «О служебных стажировках государственных гражданских служащих Российской Федерации», вслед за которым последовал Указ Президента РФ от 21.02.2019 г. № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации», главной темой совещания РФ. Все участники отметили, что уже прошли реализацию и апробацию две федеральные программы, в нашей стране к тому времени были созданы все условия, способствующие полностью перенаправить процесс государственного реформирования государственной гражданской службы. Президент РФ четко определил главные направления развития который утвердил также и Положение о порядке осуществления профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации.

«Дорожная карта» и ее реализации стали очень важными. Предлагаемый план мероприятий чтобы осуществить все запланированные основные направления по развитию государственной гражданской службы РФ на 2016 - 2018 годы, осуществлялись федеральными государственными органами за счет средств федерального бюджета.

В настоящее время положено начало реализации пятого этапа развития гражданской службы. Указом Президента РФ от 24.06.2019 г. № 288 были утверждены основные направления ее развития на 2019 - 2021 гг. Большое внимание в нем уделено вопросам совершенствования порядка отбора кандидатов на замещение должностей гражданской службы.

Развитие государственной гражданской службы направлено также на «совершенствование порядка назначения на должности государственной гражданской службы», «внедрение новых форм профессионального развития гражданских служащих», «ускоренное внедрение информационно-коммуникационных технологий в государственных органах в целях повышения качества кадровой работы»¹⁶.

Как видим Россия прошла несколько этапов развития и становления института государственной гражданской службы. Была разработана обширная нормативно – правовая база, определены цели и задачи государственной службы, пришли к выводу, что данные вопросы следует урегулировать не нормами трудового законодательства, а специально принятыми актами. В эти десятилетия было налажено нормальное стабильное функционирование органов государственной власти.

¹⁶ Ростовцева Ю. В. Аттестация государственных гражданских служащих Российской Федерации. М., 2017. С. 66.

2 РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ (2019 – 2021 ГГ.)

2.1 Использование информационно-коммуникационных технологий на государственной гражданской службе

Если вспомнить, что государство и следовательно государственные служащие работают ради реализации прав и свобод человека и гражданина, то покажется странным и непонятным определенные бюрократические препоны на пути их реализации. Например, среднестатистическому человеку для решения вопроса следует потратить значительное время и пройти в несколько органов государственной власти. Поэтому в последнее время большой популярностью у граждан пользуются МФЦ, где например может осуществляться регистрация в одно окно, можно подать заявление, получить справку, подать отчеты во внебюджетные фонды. С учетом внедрения информационных технологий интересным направлением является разработка различных сайтов (например сайт госуслуг). Научные разработки показывают, что можно экономить свое время как человеку, так и государственному служащему. Вместо 12 часов потратить 2 часа, вместо 1,5 часов – 15 минут.

Многие говорят о достаточных тратах на содержание государственных служащих и призывают к экономии бюджетных средств на эти цели. Если повсеместно внедрять современные информационные технологии, можно значительно сэкономить, как за счет сокращения числа государственных служащих, так и за счет увеличения производительности труда.

Внедрение и применение информационных технологий должно привести:

1) сокращение операционных расходов, включающих уменьшение затрат времени на выполнение типовых операций, которые для государственных служащих, связанных с приемом граждан, могут достигать 75 % рабочего времени (поиск информации, подготовка справок, отчетов, обзоров, подготовка решений, телефонные переговоры, прием посетителей, исправление ошибок и раз-

бор конфликтных ситуаций), и снижение затрат на помещения, расходные материалы, оплату телефонных переговоров и почтовых отправлений;

2) сокращение бюджетных расходов на проведение ряда мероприятий, таких как официальное уведомление, обязательное распространение нормативных документов;

3) снижение стоимости приобретаемых ресурсов позволяет в некоторых случаях уменьшить соответствующие затраты в 1,5 - 4 раза;

4) повышение интенсивности труда который выражается большим числом обработанных заявлений, повышением собираемости налогов¹⁷.

Нам было интересно выяснить мотивы, по которым молодые люди бы пошли на митинг. Преобладающее большинство, , отправились бы, чтобы высказать свое отношение к власти и быть услышанными, тем самым реализовать свое конституционное право принимать участие в политической жизни страны, человек отправились бы из любопытства – сделать эффектные фото или видеоматериалы. Для вообще неважно куда идти, лишь бы встретиться со своими друзьями и нормально провести время.

Не секрет, что несовершеннолетние наиболее подвержены влиянию и могут быть легко вовлечены в незаконное мероприятие, у них еще отсутствуют необходимые знания и жизненный опыт. Это важная проблема. Для ее решения считаем необходимым: пересмотреть подход к изучению истории и обществознания в школе – перейти от практики решения тестов к формированию умения рассуждать и делать выводы. Проводить разъяснительную работу среди школьников выпускных классов и студентов о правовых основах проведения массовых мероприятий и последствиях участия в несанкционированных митингах. Сделать информацию более доступной и понятной, привлекая не только.

Так же необходимо четко соблюдать меры охраны общественного порядка во время проведения митингов, в том числе применение физической силы и спец.средств. Федеральный закон от полиции закрепляет случаи применения

¹⁷ Карцхия А. Цифровые технологии – правовой аспект // ИС.Авторское право и смежные права. 2019. № 2. С. 24.

специальных средств и запрет их использования в предусмотренных законом случаях.

Как видим Россия прошла несколько этапов развития и становления института государственной гражданской службы. Была разработана обширная нормативно – правовая база, определены цели и задачи государственной службы, пришли к выводу, что данные вопросы следует урегулировать не нормами трудового законодательства, а специально принятыми актами. В эти десятилетия было налажено нормальное стабильное функционирование органов государственной власти. Необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления.

Какие же задачи можно решить с помощью разработанной системой «Управление».

Во – первых, вся система принятия решений на федеральном , региональном и местном уровнях власти будет обеспечена информационно-аналитической поддержкой. Она поможет планировать деятельность органов государственной власти и местного самоуправления более эффективно.

Во – вторых, любое управление осуществляет наблюдение и составление прогнозов, анализирует сложившуюся ситуацию, осуществляет контроль за исполнением и реализацией государственных программ Российской Федерации, основных направлений деятельности Правительства РФ и выполнения приоритетных национальных проектов, принятых органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления решений.

В – третьих, система позволяет получать полную и достоверную информацию из субъектов РФ касаясь экономической, финансово - кредитной, социальной сфер жизнедеятельности.

В – четвертых, эта система не только позволит организовать но и обеспечит подлинную эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Примечателен тот факт, что ознакомиться с избирательным списком избиратель был обязан на своем участке. Эту работу проводили совместно члены

комиссии и агитаторы. Списки вывешивались в помещении УИК в доступном для обзора месте. Газета «Горняк» отмечала, что выверить списки было необходимо до 5 января, однако данная работа не везде осуществляется равномерно.

Центральная информационная подсистема «Контур», предназначенная для оп агитаторы разъясняли, что делать с бюллетенем избирателю. В каждом бюллетени избиратель оставляет фамилию того кандидата, за которого желает голосовать. Если в бюллетени фамилия одного кандидата и избиратель желает голосовать за него, он ничего в бюллетени не пишет и не вычеркивает. На самом деле галочку в бюллетене ставить не требовалось, так как кандидат был один, выборы были безальтернативными. Некоторые по незнанию вычеркивали кандидатов в одном из бюллетеней, и непроизвольно голосовали против какого-то кандидата. Но нужно отметить, таких было немного. Тем самым, благодаря работе агитаторов, доверенных лиц кандидата все избиратели знали жизненный путь своего кандидата. Многие агитаторы пытались решать какие-то бытовые проблемы, оказать посильную помощь, в том числе путем обращения в органы государственной власти.

Организации защищенного доступа структурных подразделений Администрации Президента РФ и Аппарата Правительства РФ к информационным ресурсам, необходимым для принятия управленческих решений, а также при планировании деятельности этих органов;

портал системы «Управление», являющийся публичным информационным ресурсом, обеспечивающим свободный доступ к нормативной, статистической и аналитической информации в сфере государственного управления и местного самоуправления¹⁸.

Функционирование системы «Управление» осуществляется с использованием инфраструктуры электронного правительства (в том числе с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия), за

¹⁸ Карцхия А. Цифровые технологии – правовой аспект // ИС. Авторское право и смежные права. 2019. № 2. С. 26.

исключением случаев невозможности такого функционирования в связи с техническими ограничениями.

Последние несанкционированные митинги показали, что действия сотрудников полиции были в основном правомерны, но были зафиксированы случаи превышения их полномочий. Во многом это объясняется достаточно сложной стрессовой ситуацией. Поэтому считаем необходимым проведение дополнительного инструктажа с сотрудниками, привлекаемыми к охране общественного порядка при проведении митинга. Усовершенствование методов подготовки через просмотр обучающих видеороликов, деловые игры, специальные тренинги, в том числе, проведение психологического тестирования на предмет определения уровня стрессоустойчивости накануне мероприятия. Организовывались комнаты отдыха, буфеты, детские комнаты и комнаты матери и ребёнка.

Рассмотрим такой инструмент информационного обеспечения, как единый портал государственных и муниципальных услуг, который входит в инфраструктуру.

Открываются возможности для формирования тематических web-страниц, составляющих основу web-сервера, разработки web-браузеров, способных охватывать все имеющиеся ресурсы¹⁹.

Развитие и внедрение информационных технологий в процесс гражданской службы, в том числе электронный документооборот, электронные закупки, работа с обращениями граждан, предоставление услуг, выявили проблему. Не каждый гражданский служащий имеет навыки пользователей, а здесь речь идет о специальных навыках использования компьютерных программ. Иногда отсутствуют специалисты, которые могут обучить других пользователей. Безусловно решить эту проблему возможно путем повышения профессиональной подготовки государственных служащих, именно с целью получения навыков работы с использованием информационных технологий и информационно – правовых систем.

¹⁹ Терещенко Л. К. Публичная власть в Интернете // Журнал Высшей школы экономики. 2020. № 4. С. 36.

Применение современных информационных технологий в органах государственной власти, деятельность которых сопряжена с необходимостью обработки и анализа большого объема разнородной информации, сегодня особенно актуально. При грамотном внедрении информационных технологий появляется возможность передавать, хранить и анализировать большие объемы данных, выявлять закономерности и увеличивать эффективность работы структур. В итоге не только сокращается срок, необходимый для принятия решения, но и повышается качество учета и управления.

2.2 Кадровая политика как инструмент развития гражданской службы

Государственная гражданская служба - это публично-правовой институт, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан РФ на должностях гражданской службы, содержанием которой является оказание государственных услуг и осуществление публичных функций²⁰.

В сфере реформирования государственной службы следует отметить появление новых кадровых технологий, в том числе ротации кадров. Исходя из смысла ротация это перемещение государственных гражданских служащих на другие должности государственной службы, осуществляемое в интересах эффективного использования кадров, создания условий для их служебного и профессионального роста, обеспечения равных возможностей для служебной карьеры. Дадим характеристику внутренней и внешней ротаций. Если внутренняя предполагает перемещение гражданского служащего на должность в другом подразделении государственного органа, здесь можно провести аналогию с совместительством и совмещением, потому что мы говорим о внешней ротации если лицо перемещается в другой государственный орган и будет в нем занимать другую должность .

Все участники отметили, что уже прошли реализацию и апробацию две федеральные программы, В нашей стране к тому времени были созданы все

²⁰ Гришковец А. А. Государственная гражданская служба: проблемы становления // Административная реформа: проблемы развития и совершенствования / Труды Института государства и права РАН. 2019. № 2. С. 107.

условия, способствующие полностью перенаправить процесс государственного реформирования государственной гражданской службы. Президент РФ четко определил главные направления развития которых. Если государственный служащий хорошо, ответственно выполняет свои обязанности, то он конечно будет иметь право на ротацию.

Ротация в государственных органах может осуществляться в двух формах:

1) перемещаемое лицо будет переназначено. В данном случае вносятся изменения в служебный контракт, и делается запись в трудовой книжке о новом назначении;

2) с сохранением замещаемой должности и соответствующего денежного вознаграждения, в данном случае изменения не вносятся.

Второй вариант ротации в принципе позволяет сохранить привычное положение для служащего, так как он сохраняет должность и что немаловажно прежнее денежное вознаграждение. Значит ротация для него пройдет менее болезненно. Они быстрее приспособятся к новым условиям, при сохранении прежней заработной платы. Руководителя кадровой службы должен издать приказ, именно с него начнется процесс ротации. Ротация является перемещением, которое не влечет существенных изменений условий служебной деятельности и не требует согласия гражданского служащего. Внедрение ротации на государственной службе позволяет:

- 1) повысить профессиональный уровень гражданских служащих;
- 2) наладить взаимодействие между структурами, снизить уровень конфликтности;
- 3) снизить уровень коррупции;
- 4) уменьшить затраты на профессиональное развитие гражданских служащих²¹.

²¹ Кандрина Н. А. Управление государственной гражданской службой в Российской Федерации (административно-правовое исследование): монография. Тюмень, 2018. С. 126.

Ротация на гражданской службе не является мерой поощрения (награждения) или видом дисциплинарного взыскания. Вместе с тем, результаты исполнения гражданским служащим должностных обязанностей по замещаемой должности гражданской службы должны учитываться при определении иной должности, на которую гражданский служащий назначается в порядке ротации. В этой связи назначение в ходе ротации гражданского служащего на должность в порядке должностного роста должно основываться на положительной оценке результатов его профессиональной служебной деятельности.

Ротация возможна в отношении лиц, замещающих должности гражданской службы категории «руководители» в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции.

Должность гражданской службы, на которую гражданский служащий назначается в порядке ротации, замещается на срок от трех до пяти лет.

Наставничество является кадровой технологией, обеспечивающей передачу посредством планомерной работы знаний, навыков и установок от более опытного сотрудника - менее опытному.

Целями наставничества являются оказание помощи государственным гражданским служащим Российской Федерации в их профессиональном становлении, приобретении профессиональных знаний и навыков выполнения служебных обязанностей, адаптация в коллективе, а также воспитание дисциплинированности.

Посредством наставничества могут решаться следующие задачи:

1) ускорение процесса профессионального становления гражданских служащих, развитие их способности самостоятельно, качественно и ответственно выполнять возложенные функциональные обязанности в соответствии с замещаемой должностью;

2) адаптация гражданских служащих к условиям осуществления служебной деятельности;

3) развитие профессионально-значимых качеств личности;

4) формирование сплоченного грамотного коллектива за счет включения в адаптационный процесс опытных гражданских служащих, снижение текучести кадров.

Остановимся на характеристике основных периодов наставничества. Первый – здесь в соответствии с законом принимаются документы о наставничестве, назначаются квалифицированные опытные очень ответственные государственные служащие, готовые поделиться своим опытом и передать знания, четко закрепляются формы и методы наставничества.

Второй – ключевым моментом является назначение наставника и определение лица, которого нужно научить. Это может быть молодой сотрудник, или служащий впервые устроившийся на работу.

Третий - непосредственный, так как именно здесь будет осуществлен процесс передачи опыта наставника: разрабатывается план конкретных направлений и конкретные мероприятия. Разрабатываются технологии взаимоотношений наставника и подопечного.

В конце третьего этапа должны быть рассмотрены мероприятия и подведены итоги. Обязательно следует осуществить обратную связь с помощью опросника или анкет, обработать их, выявить сильные и слабые стороны наставника, определить конкретный результат для подопечного.

Наставничество осуществляется в отношении гражданских служащих:

1) если лицо первый раз поступило на гражданскую службу (в том числе с испытательным сроком);

2) если гражданского служащего назначают на другую должность;

3) если служащий сам изъявил желание получить помощь наставника (но здесь вопрос должен быть урегулирован с руководителем);

4) стажер/студент, заключивший договор об обучении с обязательством последующего прохождения гражданской службы и/или проходящий стажировку/практику в государственном органе.

Наставник - гражданский служащий или иное лицо, назначаемое ответственным за профессиональную и должностную адаптацию лица, в отношении которого осуществляется наставничество, в государственном органе²².

Федеральным законом от 29.07.2017 г. № 275-ФЗ остановимся на характеристике основных периодов наставничества. Первый – здесь в соответствии с законом принимаются документы о наставничестве, назначаются квалифицированные опытные очень ответственные государственные служащие, готовые поделиться своим опытом и передать знания, четко закрепляются формы и методы наставничества.

Второй – ключевым моментом является назначение наставника и определение лица, которого нужно научить. Это может быть молодой сотрудник, или служащий впервые устроившийся на работу.

Третий - непосредственный, так как именно здесь будет осуществлен процесс передачи опыта наставника: разрабатывается план конкретных направлений и конкретные мероприятия. Разрабатываются технологии взаимоотношений наставника и подопечного.

назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 31 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» - при сокращении должностей гражданской службы или упразднении государственного органа;

назначение гражданского служащего в порядке должностного роста на должность гражданской службы категории «руководители» е;

поступление гражданина на гражданскую службу впервые.

При этом установленная ранее периодичность направления гражданских служащих на дополнительное профессиональное образование не реже одного раза в три года была отменена. Таким образом, в государственных органах той вариант наставничества в принципе позволяет сохранить привычное положение для служащего, так как он сохраняет должность и что немаловажно

²² Кандрина Н. А. Управление государственной гражданской службой в Российской Федерации (административно-правовое исследование): монография. Тюмень, 2018. С. 126.

прежнее денежное вознаграждение. Значит ротация для него пройдет менее болезненно. Они быстрее приспособятся к новым условиям, при сохранении прежней заработной платы. Руководителя кадровой службы должен издать приказ, именно с него начнется процесс ротации. Ротация является перемещением, которое не влечет существенных изменений условий служебной деятельности и не требует согласия гражданского служащего.

Одним из видов кадровых технологий является формирование кадрового резерва. На сегодняшний день интерес к кадровому резерву возник вновь в связи с более жесткой конкурентной борьбой за квалифицированный персонал. Органы государственной власти понимают дефицит опытных руководителей и специалистов.

В ходе практической реализации проводимой кадровой политики уже можно выделить модели формирования и развития кадрового резерва:

На период времени от одного до трех лет должен быть составлен прогноз возможных изменений в структуре штатного расписания. И если возникает потребность в должностном лице, государственном служащем на помощь приходит кадровый резерв.

Во – вторых, кадровый резерв устанавливает перечень основных должностей чтобы создать резерв для руководящих должностей независимо от того, планируется ли замена занимающих их работников.

Основными целями формирования и использования кадрового резерва являются:

- 1) обеспечение равного доступа граждан Российской Федерации к государственной гражданской службе;
- 2) своевременное замещение должностей государственной гражданской службы;
- 3) содействие формированию высокопрофессионального кадрового состава государственной гражданской службы.

Кадровый резерв формируется управлением кадровой политики администрации субъекта РФ для замещения должностей государственной гражданской

службы субъекта высшей, главной и ведущей групп из государственных гражданских служащих (граждан), включенных в кадровые резервы государственных органов субъекта РФ. Также не следует забывать мотивацию сотрудников, привлекая их к занятиям государственных должностей .

2.3 Реализация антикоррупционных стандартов на государственной гражданской службе

В Российской Федерации действует ведомственная модель организации противодействия коррупции, включающая деятельность соответствующих структурных подразделений (комиссий) внутри соответствующих органов власти. В Российской Федерации создание комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих в органах государственной власти предусмотрено с 2004 г. принятием Федерального закона «О противодействии коррупции».

Анализ особенностей законодательного регулирования, практики создания и функционирования таких комиссий позволяет выделить ряд проблемных вопросов, препятствующих их эффективной работе.

Порядок создания и деятельности рассматриваемых комиссий регулируется соответствующим положением о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих, утверждаемым соответствующими субъектами. Обращает на себя внимание то, что, как правило, содержание таких положений дублирует Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1.07.2010 г. № 821. Одним из видов кадровых технологий является формирование кадрового резерва. На сегодняшний день интерес к кадровому резерву возник вновь в связи с более жесткой конкурентной борьбой за квалифицированный персонал. Органы государственной власти понимают дефицит опытных руководителей и специалистов.

В ходе практической реализации проводимой кадровой политики уже можно выделить модели формирования и развития кадрового резерва:

На период времени от одного до трех лет должен быть составлен прогноз возможных изменений в структуре штатного расписания. И если возникает потребность в должностном лице, государственном служащем на помощь приходит кадровый резерв.

Кадровый резерв устанавливает перечень основных должностей чтобы создать резерв для руководящих должностей независимо от того, планируется ли замена занимающих их работников.

Государственная гражданская служащая ИФНС России по г. Белогорску Амурской области была уволена в связи с утратой доверия, так как в разд. 4 справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера ее супруга не указала счета, открытые в ПАО Сбербанк России, с остатками денежных средств в сумме 1 564 080,14 руб., 1 427 672,32 руб., 77,25 руб. и 4,14 руб. Кроме того, в разд. 1 указанной справки неверно указана сумма дохода, полученного от вкладов в банках и иных кредитных организациях в размере 149 139,99 руб²³.

Примечательно, что, рассматривая подобные случаи, судьи приходят к выводу, что применение других мер ответственности (в том числе с учетом положительных характеристик служащего и длительной предшествующей добросовестной службы) невозможно, поскольку действующий Закон не предоставляет руководителю права избрания для такого служащего иной, более мягкой меры ответственности, чем увольнение. Одним из видов кадровых технологий является формирование кадрового резерва. На сегодняшний день интерес к кадровому резерву возник вновь в связи с более жесткой конкурентной борьбой за квалифицированный персонал. Органы государственной власти понимают дефицит опытных руководителей и специалистов.

²³ Решение Белогорского городского суда Амурской области от 23.09.2020 по делу № 2-10484/2020. [Электронный ресурс]. URL : [http : //sudact.ru/regular/ doc/101762/item/7087734/](http://sudact.ru/regular/doc/101762/item/7087734/) (дата обращения: 06.06.2021).

В ходе практической реализации проводимой кадровой политики уже можно выделить модели формирования и развития кадрового резерва:

На период времени от одного до трех лет должен быть составлен прогноз возможных изменений в структуре штатного расписания. И если возникает потребность в должностном лице, государственном служащем на помощь приходит кадровый резерв. Однако не может и не должен лишь единственный факт представления неполных и недостоверных сведений квалифицироваться как коррупционное правонарушение, влекущее увольнение в связи с утратой доверия. По нашему мнению, при выявлении несоответствий представленных сведений фактическим данным необходимо выяснять все обстоятельства дела.

Очень важно правильно квалифицировать деяние гражданского служащего, сопряженное с непредставлением либо представлением заведомо недостоверных или неполных сведений, и применить к нему дисциплинарное взыскание, соответствующее характеру и тяжести коррупционного правонарушения.

Согласно ст. 59.3 Закона о гражданской службе взыскания за коррупционные правонарушения применяются представителем нанимателя на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликта интересов, - и на основании рекомендации указанной комиссии.

Должностному лицу, уполномоченному назначать гражданина на должность федеральной государственной службы или назначившему государственного служащего на указанную должность, предоставляется доклад, в котором в отношении государственного однако не может и не должен лишь единственный факт представления неполных и недостоверных сведений квалифицироваться как коррупционное правонарушение, влекущее увольнение в связи с утратой доверия; о предоставлении материалов проверки в комиссию по урегулированию конфликта интересов.

Если доклад о результатах проверки направляется в комиссию по урегулированию конфликта интересов, то решение будет приниматься на основании

рекомендации указанной комиссии. Необходимо отметить, что в законодательстве о государственной гражданской службе, а также о противодействии коррупции не предусматриваются основания, при наличии которых доклад о результатах проверки подлежит обязательному направлению в данную комиссию.

Все решения комиссии имеют рекомендательный характер (за исключением дачи согласия на трудоустройство после увольнения).

Представляется, что содержащаяся в Положении о комиссиях по урегулированию конфликта интересов формулировка «рекомендует применить конкретную меру ответственности» дает возможность рекомендовать не только меру юридической ответственности, но и моральное порицание, что исключается в случае привлечения к ответственности по результатам антикоррупционной проверки, без направления материалов проверки в указанную комиссию.

Это представляется вполне логичным. Однако вызывает недоумение формулировка п. 23 указанного Положения, согласно которому помимо рекомендации применить конкретную меру ответственности может быть указано на недопустимость нарушения требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов.

Учитывая это, целесообразно внести изменения в Положение о комиссиях по урегулированию конфликта интересов, предусмотрев в соответствующих пунктах, что комиссия может принимать также решения: об отсутствии оснований применять меру юридической ответственности; о применении конкретной меры юридической ответственности; об указании на недопустимость нарушения требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов.

Разработка мероприятий по профилактике среди государственных гражданских служащих коррупционных правонарушений должна привести к искоренению этого явления как такового.

2.4 Анализ основных проблем государственной гражданской службы в Российской Федерации и перспективы развития государственной гражданской службы

Не решенным до конца вопросом, на наш взгляд, остается мера по введению реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, в связи с реализацией Указа Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403. Реестр в апреле 2018 г. содержал всего пять фамилий. 2 298 служащих на январь 2021 года были зафиксированы в названном реестре. Как видим, наблюдается значительный рост. Нами уже отмечалось, что данный Реестр также не несет в себе никаких запретительных мер для внесенных в него лиц вновь участвовать в конкурсном отборе на замещение вакантных должностей государственной службы. Данная норма не ограничивает доступ к государственной службе и, следовательно, является декларативной. Более действенными были бы, на наш взгляд, меры запрещающие, например, прием на государственную службу данных лиц в течение хотя бы трех лет по аналогии со ст. 3.11 КоАП РФ «Дисквалификация»²⁴.

Данные проблемы отчасти призван решить и Указ Президента Российской Федерации от 24.06.2019 г. № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019 - 2021 годы»²⁵. Согласно ему в 2019 - 2021 гг. Правительству РФ предстоит реформировать государственную гражданскую службу, изменив для государственных гражданских служащих систему найма, оплаты труда и мотивации.

В целом можно отметить, что, к сожалению, проанализированные нами реформы в большинстве своем имеют незаконченный характер, хотя мы увидели, что сама система государственной гражданской службы требует серьезного реформирования. В 2004 г. был изменен процедурно процесс назначения на должность руководителей их помощников или советников, относимых к категории - высшие группы должностей. По нашему мнению, оценка работы относится и к компетенции органов государственной власти, и к компетенции отдельных служащих.

²⁴ Васильева Е. В., Мирзоян М. В. Проблемы формирования кадрового потенциала государственной службы в контексте реализации нового государственного менеджмента // Управленческие науки. 2017. № 4. С. 82.

²⁵ Указ Президента РФ от 24.06. 2019 № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019 - 2021 годы» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 26. Ст. 3410.

Реформирование государственной гражданской службы направлено на качественное улучшение кадрового потенциала гражданской службы, которое позволит успешно решать актуальные задачи государственного и общественного развития.

Статью 15 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» «Срок нахождения в реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия должен составлять от 2 до 5 лет» . определение продолжительности указанного срока будет зависеть от того, что послужило основанием увольнения с государственной гражданской службы. При этом не следует забывать про причины и факторы, приведшие к увольнению, смягчающие и отягчающие обстоятельства.

Необходимо расширение участия в составе конкурсных и аттестационных комиссий представителей гражданского общества (за счет включения в их составы представителей общественного совета при государственном органе).

Предстоит создать систему кадровых резервов на гражданской службе, формируемой на конкурсной основе и по результатам аттестации, внедрить институт наставничества в целях организации передачи своих знаний более опытными сотрудниками.

Внедрение системы комплексной оценки деятельности гражданских служащих, и на ее основе порядок оплаты труда гражданских служащих в зависимости от достижения показателей результативности служебной деятельности позволит сделать службу более эффективной.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственная гражданская служба является первоначальным элементом системы государственного управления. Организация и построение эффективных органов государственной власти немыслимы без формирования качественной системы государственной службы. На систему государственной гражданской службы возложены важнейшие функции государственного управления, выполнение которых необходимо для обеспечения существования государства.

Государственная гражданская служба играет важную роль в реализации заложенных Конституцией РФ принципов и задач государственного управления, в ч. 4 ст. 32 которой в качестве одной из важнейших форм участия граждан в управлении делами государства и общества определена государственная служба.

Реформирование государственной гражданской службы ведется непрерывно, начиная с ее создания. Основные этапы нашли характеристику в нашей работе. В настоящее время продолжается проведение государственных реформ. Большое внимание уделяется цифровизации.

В целом можно отметить, что, к сожалению, проанализированные нами реформы в большинстве своем имеют незаконченный характер, хотя мы увидели, что сама система государственной гражданской службы требует серьезного реформирования. В 2004 г. был изменен процедурно процесс назначения на должность руководителей их помощников или советников, относимых к категории - высшие группы должностей. По нашему мнению, оценка работы относится и к компетенции органов государственной власти, и к компетенции отдельных служащих.

Обойтись без компьютера, без информационных программ и информационно – коммуникационных технологий на современном этапе развития государственный служащий уже не может. Гражданин, обращаясь за помощью или консультацией по реализации своих прав рассчитывает на быстрый и правильный ответ, понятно, что применение информационных технологий способству-

ет этому, что повышает авторитет государства и государственной службы в глазах граждан. Применение современных информационных технологий позволяет облегчить и ускорить связь между гражданами и органами исполнительной власти, ликвидировать ограничения, налагаемые расписанием работы, или географической удаленностью, или другими факторами деятельности органов исполнительной власти, обеспечить доступность государственных и муниципальных услуг.

Борьба с коррупцией, неизменно остается весьма важным направлением и разработка действующих нормативно – правовых актов весьма необходима. Особенно нужно чтобы эти акты реально работали. Для улучшения борьбы с коррупцией на государственной службе считаем возможным.

1. В ст. 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации следует закрепить предписание о том, что «...если суд установит обоснованность жалобы гражданина и юридического лица, то он может определять ответственность государственного органа или государственного служащего за действия (решения), приведшие к нарушению прав и свобод гражданина. Кроме того, суд в отношении государственных служащих, совершивших действия, признанные незаконными вследствие их коррупционной составляющей, может определять меру их дисциплинарной ответственности вплоть до представления об увольнении государственного служащего в связи с утратой доверия».

2. Статью 15 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» «Срок нахождения в реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия должен составлять от 2 до 5 лет» . определение продолжительности указанного срока будет зависеть от того, что послужило основанием увольнения с государственной гражданской службы. При этом не следует забывать про причины и факторы, приведшие к увольнению, смягчающие и отягчающие обстоятельства.

3. В Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дать четкое научное определение понятию. «Малозначительное дисциплинарное коррупционное правонару-

шение - это действие или бездействие гражданского служащего, формально содержащее признаки нарушения законодательства о противодействии коррупции, но с учетом характера совершенного проступка, а также опасности наступивших последствий не представляющего существенного нарушения законодательства о противодействии коррупции».

4. В целях соблюдения единообразного подхода при применении дисциплинарных взысканий за малозначительное коррупционное правонарушение п. 3.1 ст. 59.3 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» Содержание данной статьи, по нашему мнению, должно быть следующим: «Взыскание в виде замечания, выговора и предупреждения о неполном должностном соответствии может быть применено к гражданскому служащему при малозначительности совершенного им коррупционного правонарушения на основании рекомендации комиссии по урегулированию конфликтов интересов».

5. Представляется необходимым из письма Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 13.11. 2015 г. № 18-2/10/П-7073 исключить Примерный перечень ситуаций, которые могут быть расценены как несущественные, данный раздел противоречит законодательству о государственной гражданской службе, т.к. в нем не определен перечень ситуаций, расцениваемых как несущественные дисциплинарные проступки. Несущественные дисциплинарные проступки, связанные с нарушением законодательства о противодействии коррупции, должны расцениваться как малозначительные коррупционные правонарушения.

Реформирование государственной гражданской службы направлено на качественное улучшение кадрового потенциала гражданской службы, которое позволит успешно решать актуальные задачи государственного и общественного развития.

