

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Базовая кафедра социологии коммуникаций и управления

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА КАК ИНСТИТУТ
ПУБЛИЧНО – ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Автореферат дипломной работы

студентки 6 курса 624 группы
специальности 080504 – Государственное и муниципальное управление
социологического факультета
Северской Анны Сергеевны

Научный руководитель

доктор социолог. наук, профессор

Л.С. Аникин

Зав. кафедрой

доктор социолог. наук, профессор

Л.С. Аникин

Саратов 2016

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. На современном этапе государственная служба, как институт публично – правового регулирования является открытым институтом. Дальнейшее развитие данной структуры будет возможно только в том случае, если общественные организации и объединения будут помогать государству в донесении до последнего наиболее актуальные проблемы граждан, соотечественников на различных площадках.

Правовой институт государственной службы в современном мире представляет из себя целую взаимосвязанную систему законов и нормативных актов, регулирующих трехсторонние отношения между самим властным органом, государственным служащим и населением. В данном институте разработан механизм работы государственной службы, в которой вписаны обязанности, гарантии, функции, статус госслужащих и этапы прохождения службы. Само понятие государственной службы занимает одно из важных мест в правовой и административной науках, является административно-правовой категорией. Согласно нашему законодательству о государственной службе, действует принцип единства организационных и правовых основ, что влечет за собой единый системный подход в организации государственной службы как для федеральной государственной службы, так и для государственной службы субъектов Российской Федерации, что транслируется и на деятельность любых государственных служащих.

Государственная служба, как институт включает в себя правовые нормы, юридические положения, регламентирующие различные государственные и служебные отношения. Правильная организация и настройка государственной службы, как института публично – правового регулирования позволит более быстро и качественно развивать права и свободы граждан, а это в свою очередь определяет актуальность данного исследования.

Степень научной разработанности. К исследователям темы государственной службы, как института публично – правового регулирования можно отнести Г.В. Атаманчука, Т.Л. Бихтемирова, В.Д. Граждан, А.А.

Гришковец, Г.П. Зинченко, В.Г. Игнатову, Л.А. Калиниченко, А.В. Коновалова, В.М. Манохина, А.В. Москалева, И.К. Харитонов, Е.А. Цишковского и других¹.

Объектом исследования является деятельность государственных служащих и организация работы госслужбы.

Предмет исследования является изучение правоприменительной практики и нормативных правовых актов по вопросам государственной службы в России.

Целью исследования является изучение наиболее актуальных практических проблем Российской Федерации в правовом регулировании государственной службы.

Для реализации поставленной цели решалось несколько **задач**:

- рассмотреть особенности и специфику государственной службы в Российской Федерации;
- выявить особенности и методы правового регулирования труда на государственной службе страны;
- исследовать и дать характеристику системе правовых норм, регулирующих службу государства.

Эмпирическую базу исследования составляет "Всеобщая декларация прав человека", "Конвенция о политических правах женщин", "Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека", Международный Пакт от 16.12.1966 "О гражданских и политических правах", Международный пакт от 16.12.1966 "Об экономических, социальных и

¹ Атаманчук, Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Г.В. Атаманчук. – М.: 2004. – 272 с.; Бихтемиров, Т.Л. Основные тенденции развития российских силовых структур в 1994-2014 гг. (по данным бюджетного законодательства РФ) / Т.Л. Бихтемиров // Вестник ННГУ. - Нижний Новгород: 2015. - №1 - С.32-42.; Граждан, В.Д. Государственная гражданская служба / В.Д. Граждан. - М.: КНОРУС, 2007. – 496 с.; Гришковец, А.А. Государственная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия (практика России) / А.А. Гришковец // Государство и право. – М.: 2004. - N 1. - С. 24 - 36.; Зинченко, Г.П., Игнатов, В.Г. Государственная и муниципальная служба: методология, теория, технология, зарубежный опыт / Г.П. Зинченко, В.Г. Игнатов. Ростов на Дону: 1997. – 162 с.; Калиниченко, Л.А. Организация муниципальной службы / Л.А. Калиниченко. - Саратов: 1998. - 167 с.; Коновалов, А.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. / А.В. Коновалов. – М.: 2005. – 238 с. Манохин, В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование / В.М. Манохин - М.:Юнити-пресс, 2009. - 611 с.; Москалев, А.В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы / А.В. Москалев // Вестник Пермского университета. Юридические науки. - Пермь: 2012. - №2 - С.64-70. Харитонов, И.К. Проблемы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации /И.К. Харитонов // Общество и право. - Краснодар, 2015. - №2 (52) - С.40-44.; Цишковский, Е.А. О балансе представительной демократии и профессионализма в федеральном законодательном процессе / Е.А. Цишковский // Юридическая наука и правоохранительная практика. - Тюмень, 2013. - №3(25). - С.21-35.

культурных правах", Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, Конституция Российской Федерации, Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации", Федеральный закон "О системе государственной службы Российской Федерации", Федеральный закон "О воинской обязанности и военной службе", Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации", Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации", Указ «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе», Указ Президента РФ "О первоочередных мерах по организации системы государственной службы в Российской Федерации", Указ Президента РФ "О Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации", Указ Президента РФ "Об Управлении федеральной государственной службы Президента Российской Федерации", т.Указ Президента РФ "Об утверждении Положения о федеральной государственной службе", Указ Президента РФ "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления", Распоряжение Президента РФ "Вопросы Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Структура работы. Дипломная работа состоит из введения, трех разделов и заключения. Общий объём работы составляет 67 страниц.

Основное содержание работы.

Во введении обоснована актуальность исследования, охарактеризована степень ее разработанности, определены объект и предмет исследования, сформулированы цель и задачи исследования.

В первом разделе государственная служба была рассмотрена в широком смысле, через призму "публичной службы". Даны определения государственной службы, перечислены полномочия, её виды в Российской Федерации согласно Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации» и иным правовым актом охватывающие эпоху XX века.

Автор детально рассмотрел государственную гражданскую службу, которая в свою очередь делится на федеральную и службу субъекта Российской Федерации, охарактеризовал военную службу и государственную службу иных видов, выделил 4 аспекта государственной службы нашей страны.

Была выявлена взаимосвязь между данными видами государственной службы, которая по авторскому мнению основывается на единстве системы, что влечет за собой единство принципов построения и как следствие функционирование государственной службы Российской Федерации.

Принципы государственной службы, выделенные автором являются главными лежащими в основе нормативных и правовых начал, установки, выражающие существующие закономерности в функционировании и организации госслужбы, а так же определяющие главное содержание и перспективы развития этого правового института. Указанные в исследовании принципы являются исключительно правовыми, поскольку они закреплены в правовых актах различного уровня и регулируют имеющую деятельность. Они придают значимость, обуславливают законность, повышают социальную значимость служебно-государственных отношений.

В работе констатируется взаимосвязь государственной и муниципальной служб, которая на данный момент проработана недостаточно, поскольку имеется правовой вакуум в регламентации данных отношений. Решение по мнению

автора должно быть выработано совместными усилиями муниципальными, региональными властями совместно с Федеральным Собранием в виде единого нормативного акта для обеспечения справедливого решения данной проблемы. Государственную же службу необходимо отождествлять как специальность и даже профессию, поскольку люди, работающие в ней владеют особенными навыками, приобретаемыми и поддерживаемыми на определенном уровне в результате постоянного непрерывного образования, поскольку специфика такова, что все регламенты, законодательство в целом интенсивно изменяется, что влечет за собой огромную нагрузку на чиновника, поскольку основной работой государственного служащего является аппаратное управление.

Во втором разделе «Публично – правовое регулирование государственной службы» автор выделил правовой институт государственной службы в современном мире, который представляет из себя целую взаимосвязанную систему законов и нормативных актов регулирующих трехсторонние отношения между самим властным органом, государственным служащим и населением. В данном институте разработан механизм работы государственной службы, в которой вписаны обязанности, гарантии, функции, статус госслужащих и этапы прохождения службы, было выделены три сферы правового регулирования служебных отношений, а именно формирование механизма государственной службы; определение гарантий и статуса государственного служащего; поступление и работа на государственной службе.

Выделены одни из главных отличий административно-правовой категории, указаны периферийные категории. Отмечено, что правовые нормы применяемые в государственной службе, создающие глобальный по большей части правовой, административный режим заключены общими регулятивными началами, позволяющие функционировать в «своей» особенной правовой среде.

К специфическим средствам и приемам регулирования и особенностям государственной службы, как правового института автор указал: подконтрольность; верность служащих; подчиненность; доверие государственной власти; подотчетность и т. д

Выделены материальные нормы и входящие в их состав статутные положения института государственной службы, которые характеризуют особые черты данного правового института. Вопрос об институте государственной службы, по авторскому мнению, необходимо рассматривать с двух сторон: с точки зрения регулирования в области государственной службы, поскольку данная сфера административного и государственного права и с другой точки зрения - установок прописанных в трудовом законодательстве, но к большому сожалению в настоящее время в отечественной правовой документации такой подход отсутствует, несмотря на то, что анализ законодательства позволяет выявлять и работать в данной нише.

Институализация же государственной службы включает в себя большое количество норм различных правовых отраслей, затрагивающих в той или иной плоскости служебные, государственные отношения. Своё отражение государственная служба нашла в законодательстве Российской Федерации, а именно в: Конституции РФ; Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; Федеральных законах и иных нормативно-правовых актах Российской Федерации; Субъектовых уставах, законах и иных нормативных правовых актах.

К международным правовым документам регламентирующим правовой институт государственной службы автор отнес: Всеобщую Декларацию прав человека от 10 декабря 1948 г.; Конвенцию о политических правах женщин от 31 марта 1953 г., которая повествует о равенстве мужчин и женщин; Международный пакт о гражданских и политических правах, обеспечивающий равные условия к поступлению на государственную службу (п «с» ст. 25); «Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка» принятый Генеральной Ассамблеей ООН.

В третьем разделе «Реформирование государственной службы в России» автор утверждает, что современный государственный аппарат в РФ лишь условно можно рассматривать в отрыве от его прямых предшественников - аппарата Российской империи и Советского Союза. Причем степень

наследственности в ряде теоретических аспектов не просто огромна - она больше, нежели даже аналогичная преемственность в обществах, не переживавших в нынешнем веке социально-политических изменений, подобных существующей степени.

В разделе рассмотрен исторический аспект регулирования государственной службы, особенно тщательному изучению подверглась нормативно-правовая база и Послания Президента Российской Федерации, опубликованные с 90-х по настоящее время.

Автор указывает на два взаимоположенных пути развития – это на основе мирового опыта развивать и реформировать по демократическим канонам государственную службу, либо создания независимой от общественности бюрократии на местах. Данные тенденции, по его мнению, заложены законодателям в силу того, что население хочет, как можно меньше чиновников с наименьшими правами и большей ответственностью таким образом получить максимально "отзывчивых" на нужды населения работников. С другой же стороны граждане хотят, видеть государство, которое было бы способно в полном объеме заботиться о населении, поддерживать материально, компенсировать последствия их (граждан) собственных неудач.

В главе в целом отражены основные ступени реализации реформирования системы в разные временные этапы жизни страны.

В заключении подводятся итоги дипломного исследования, формулируются основные выводы.

В настоящее время в теории публичной службы используется понятие «государственный служащий» и «муниципальный служащий». На взгляд автора целесообразно было бы сформировать, а также отразить в законодательстве единое понятие, объединяющее данные виды служащих в виде служащих публичных учреждений. Где служащие публичных учреждений - это лица, работающие на публичной службе или на службе у юридического лица публичного права.

Автор указывает на обязательную необходимость разрабатывать и принимать законодательные акты в субъектах РФ о государственной и муниципальной службе при четкой сверке с положениями Федерального Закона «Об основах государственной службы РФ». Поскольку статус муниципальных служащих необходимо определять в единых законодательных актах субъектов Федерации, в которых будет так же устанавливаться статус государственных служащих субъектов РФ.

По мнению исследователя, государственная служба, как институт включает в себя правовые нормы, юридические положения, регламентирующие различные государственные и служебные отношения. Данные нормы позволяют сформировать основы института государственной службы, как правило, данные положения работают пройдя внутреннее согласование в ведомствах и только потом вписывается в единую систему – живой организм государственной службы в Российской Федерации.

Так же указывается, что в последнее время все правовые нормы государственной службы подлежат унификации, обобщению. Государство стремится выстроить с помощью государственного строительства и вложить с помощью юридической науки в службу государству актуальные, абстрактные нормы, задачи и принципы позволяющие правовому режиму четко регулироваться.

В работе отдельно выделен правовой институт государственной службы в современном мире, который представляет из себя целую взаимосвязанную систему законов и нормативных актов регулирующих трехсторонние отношения между самим властным органом, государственным служащим и населением. В данном институте разработан механизм работы государственной службы, в которой вписаны обязанности, гарантии, функции, статус госслужащих и этапы прохождения службы.

Автор большое внимание понятию государственной службы, которое занимает одно из важных мест в работе правовой и административной наук,

является административно-правовой категорией, где раскрыты черты и свойства правовой и административной действительности.

В работе были выделены пять исторических ступеней развития:

- первая ступень это период с 1991 по 1996 гг.;
- вторая стадия это период с 1997 г. по осень 1999 г.;
- третья ступень это период с зимы 1999 г. по весну 2000 г.;
- четвертая стадия с ноября 2000 г. по ноябрь 2002 г.;
- пятая стадия с декабря 2002 г. по сегодняшний момент.

По мнению автора, эффективное реформирование государственной службы в России возможно лишь при выполнении поставленных целей и задач комплекса мер, направленных на отладку всей системы государственной службы, наведения порядка за счет синхронизации сроков и содержания действий исполнителей всех уровней с ведением персональной ответственности, а так же посредством синхронного утверждения федеральной программы и плана мероприятий в данной сфере. Однако не стоит забывать, что реформирование – долгий процесс охватывающий не один год, к тому же изменения происходящие в ходе реформ не приносят семиминутного результата и зависят, в том числе от политической конъюнктуры и взятого курса государством.