

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ПРАВО НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ СЛУЖБУ И МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ

А.Н. Воронин, магистрант

Р.Р. Надилова, магистрант

Новосибирский государственный университет
(Россия, г. Новосибирск)

DOI:10.24412/2500-1000-2022-12-1-49-54

***Аннотация.** Эволюция института государственной службы имеет многовековую историю и определяет современность государственной службы, особенности правового статуса, цели и задачи найма государственных служащих и оплату их труда. В данной статье авторы рассматривают право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе в соответствии с ч.4 ст.32 Конституции Российской Федерации и институт государственной службы в системе публичного управления. В статье предложена классификация системы государственной службы и раскрыты правовые основания, условия и порядок поступления на государственную службу, а также особенности правового статуса государственных служащих.*

***Ключевые слова:** государственное управление, государственная служба, профессиональные группы, система карьеры, система должностей.*

Правовые основы поступления на государственную службу включают в себя три взаимосвязанных элемента: правовые основания, правовые условия и порядок поступления на государственную службу.

Так, в качестве правового основания поступления на любой вид государственной службы следует рассматривать норму права, которая предусматривает возможность замещения гражданином должности государственной службы. Общим правовым основанием является ч. 4 ст. 32 Конституции РФ, в которой указано, что граждане России имеют равный доступ к государственной службе. При этом правовые основания поступления на отдельные виды государственной службы содержатся в законодательстве по каждому из ее видов. Так, например, правовым основанием поступления на государственную гражданскую службу является ст. 21 Закона о государственной гражданской службе.

Следующим элементом правовых основ поступления на государственную службу являются правовые условия. Они представляют собой указанные в законе конкретные обстоятельства, с которыми законодатель связывает возможность или невозможность замещения должностей госу-

дарственной службы. Речь здесь идет, прежде всего, о возрастных ограничениях.

Государственная служба как социально-общественное явление не может существовать без своей первоосновы – государства.

На протяжении многих веков формирование и эволюция государства как властно-политического института привела к его современному виду, который включает разделение властей в государстве на ветви – законодательную, исполнительную и судебную, – а также предполагает создание государственного механизма, выраженного в системе органов и учреждений, позволяющих реализовать функции государства на суверенной территории и вне ее.

В результате идеальные явления, нематериального плана – власть, функции, задачи, цели – накладываются и выражаются в деятельности вполне материальных объектов – агентств, министерств, служб, органов и учреждений. Именно объединение идеального и материального позволяет государственному механизму функционировать.

Эволюция власти и управления и роли государства как механизма активно изучается в зарубежных исследованиях. Ряд авторов рассматривают государство как цен-

тральный источник распределения власти, которая используется для распределения полномочий, урегулирования различных противоречий между разными уровнями существования общества (речь идет о центральной, региональной и местной власти), а также современного позиционирования власти как инструмента метауправления, лежащего в основе всех существующих форм управленческой организации (на уровне государств и международном уровне) [1].

Считаем, что сами по себе учреждения существовать и решать государственные задачи не могут, для этого необходимы субъекты, которые своей деятельностью будут реализовывать идею законодательной или исполнительной власти, т.е. разрабатывать и принимать законы либо создавать условия для реализации законов на практике посредством составления конкретных планов и условий их реализации. Именно субъект оживляет деятельность учреждения, наполняет ее смыслом и позволяет в конечном итоге получать конкретный результат.

Таковыми субъектами в контексте функционирования государства являются граждане, которые работают в государственных органах, выполняют свои должностные обязанности. Однако исторически для такой деятельности был предопределен термин «служат», поскольку изначально лица подобного статуса служили государю, выполняли его волю, приказы в обмен на оплату и привилегированный статус. Соответственно современные работники государственных органов служат государству и называются государственными служащими.

Само явление государственной службы в контексте деятельности государства следует понимать, как конкретизацию, фактическое наполнение и реализацию идей, принципов, задач и целей государства.

Государственная служба является методом и средством воплощения государственных функций, которые изначально формируются идеологией и принципами, которые проповедует властное меньшинство, затем воплощаются в форме законов, программ, проектов, приказов, указов и

стратегий, а после этого реализуются непосредственно на конкретных местах (выстроенных вертикально и по горизонтали) будучи распределенными между множеством служащих в соответствии с их компетенцией и должностными обязанностями.

Таким образом, можно проследить путь от идеального представления о том, как должно быть устроено общество, как должен работать тот или иной социальный или экономический институт, к воплощению данного представления в форме национальной программы или федерального закона; затем оно конкретизируется в виде постановлений правительства или указов президента, а также годовых планов конкретных государственных органов, наполняется бюджетным финансированием и начинает поэтапно реализовываться. На каждом этапе этой цепочки действуют государственные служащие, обеспечивающие создание, формирование, реализацию и контроль за исполнением каждой идеи о том, как должно быть устроено общество на конкретной территории в конкретный исторический отрезок времени.

Как видим, государственная служба, и деятельность государственных служащих в каждой сфере государственной деятельности и на каждом этапе продвижения идеи от представления и плана к непосредственной реализации с установленными результатами и сроками является уникальным явлением, обеспечивающим жизнеспособность системы государственных органов, но не только, поскольку мы показали, что именно государственные служащие (а Президент РФ, министры, Судьи Конституционного Суда РФ и т.д. тоже являются государственными служащими) определяют содержание и качество жизни в государстве.

Эволюция института государственной службы имеет многовековую историю и определяет современное лицо государственной службы, особенности правового статуса, цели и задачи найма государственных служащих и оплату их труда.

Так, предшественники современных государственных служащих, будучи членами королевского дома, имели обязанно-

сти, но не имели прав. Первые попытки формализовать методы назначения и условия службы были одними из административных новшеств, введенных в Пруссии в 18 веке. В других местах попытки были сорваны политическими противниками и общественными возражениями.

Усиление формального регулирования условий службы произошло, когда государственные служащие организовались в профессиональные группы, иногда едва отличимые от профсоюзов. Тот факт, что государственные служащие являются агентами государственной власти, предоставляющими услуги, от которых зависят законность, порядок и здоровье населения, поставил вопрос о том, следует ли им разрешать забастовку. Ответом стал вывод о том, что, если они не могут законно бастовать, они лишены главного оружия, требующего улучшения условий их службы. Для восполнения их правового статуса были разработаны специальные механизмы для периодического пересмотра условий службы и урегулирования спорных вопросов. В результате была сформирована должным образом признанная система регулирования правового статуса, должностных обязанностей, порядка и размера оплаты труда, а также поведения и дисциплины [2].

Так, например, в Соединенном Королевстве традиционные стандарты дополняются или пересматриваются в соответствии с рекомендациями периодических комиссий по расследованию, которые уделяют особое внимание официальному статусу и поведению в связи с политической деятельностью и деловыми отношениями.

Во Франции и Германии кодексы поведения гражданских служащих основывались главным образом на нормах административного права и судебной практике административных судов, хотя некоторые права и обязанности гражданской службы определены в конституционном праве. В других странах, особенно в Соединенных Штатах и Индии, поведение и дисциплина регулируются административными правилами и кодексами, обнародованными указом президента после обсуждения и расследования.

В системе государственной службы в России в основе правового статуса государственных служащих лежит система федеральных законов, указы Президента РФ, постановления Правительства, система ведомственных и локальных актов. Этот правовой базис определяет права и обязанности служащего, условия и порядок выполнения им своих функций, полномочия, порядок и условия оплаты труда. Специальными актом, Типовым кодексом этики и поведения определяются границы дозволенного и рекомендуемого поведения служащих.

В настоящее время институт государственной службы включает государственных служащих и их деятельность, направленную на реализацию возложенных на них функций и решений, принимаемых руководством государственного органа. Другими словами, это система, состоящая из государственных органов и государственных служащих, которые выполняют возложенные на них функции государственного управления. Корпус государственных служащих состоит из людей, работающих в центральных и региональных учреждениях государственного управления.

Концепция и сфера охвата государственной службы в конкретной стране зависят от правовой базы, определяющей сферы государственного и частного секторов и их взаимоотношения. Во многих в странах гражданская служба состоит из государственных органов высшего и среднего уровня и государственных служащих, которые работают в координирующих, независимых и вспомогательных учреждениях. Однако сфера государственной службы в разных странах различна. При анализе/сравнении систем государственной службы разных стран исследователи часто классифицируют их как западноевропейская, континентальная Европейская, англо-американская, англосаксонская, Восточноевропейская, Скандинавская, Средиземноморская, Азиатская или африканская.

Так, государства-члены Европейского союза можно разделить на две группы:

1) система карьеры – доминирует в континентальной Европе с преобладанием

традиционного-иерархического государственного управления, рациональной бюрократии и формализованных оперативных правил;

2) система должностей – доминирует в англосаксонских странах с преобладанием управленческих принципов, прагматичного управления и харизматического лидерства.

Ни одна из этих двух моделей не существует в чистом виде. Если особенности модели карьеры доминируют на государственной службе страны, она идентифицируется как страна с моделью карьерного роста; если преобладают элементы модели должности страна идентифицируется как страна с моделью должности гражданской службы. Промежуточной версией этой модели, характерной для ряда стран, является смешанная/гибридная модель.

Для российской системы государственной службы в значительной степени характерны элементы системы карьеры, поскольку в организации системы гражданской службы приоритетное значение имеет иерархическое государственное управление, которое выражается в крепких вертикальных связях, рациональная бюрократия и свод формализованных оперативных правил-процедур, опосредующих выполнение должностных обязанностей служащих.

Многие исследователи государственной службы утверждают, что в случае двух конкурирующих систем государственной службы – закрытой (модель карьеры) и открытой (модель должности) – реформы открытой системы государственной службы выигрывают. Утверждается, что организационные принципы открытой, ориентированной на результат системы государственной службы (позиционная модель), которая находится под влиянием «нового государственного управления», навсегда «вытеснят» закрытую, вертикально интегрированную и формально ориентированную на процедуры модель карьеры. Также утверждается, что организация государственной службы в будущем должна быть иметь такие характеристики как сложность и гибкость. Государственным служащим придется смириться с переменами, причем

часто быстрыми. В то же время они будут принимать более самостоятельные решения и будут более ответственными, подотчетными, ориентированными на производительность и подчиняющимися новым требованиям к компетентности и навыкам [3].

Особенность правового статуса государственных служащих объясняется рядом факторов:

- содержание и цель деятельности государственных служащих (предоставление государственных услуг, представление на своем должностном месте части государственной власти, государственное представительство);

- высокие требования к уровню образования и компетентности служащего;

- требования не только к профессиональным, но и личностным качествам служащего. Так, стандарты, предъявляемые к поведению государственного служащего, частично являются теми, которые следует ожидать от любого лояльного, компетентного и послушного сотрудника, а частично, теми, которые предписываются государственному служащему. В идеале государственный служащий должен быть выше любых подозрений в пристрастности и не должен позволять личным симпатиям, лояльности или интересам влиять на выполнение обязанностей; например, государственный служащий обязан быть осмотрительным в частных финансовых сделках. Как правило, государственный служащий не имеет права прямо или косвенно заниматься какой-либо торговлей или бизнесом и может взаимодействовать с социальными или благотворительными организациями только в том случае, если они не связаны с его должностными обязанностями. Во всех системах государственной службы всегда существуют строгие ограничения на право государственного служащего одалживать или занимать деньги, и им запрещено принимать подарки.

Таким образом, система государственной службы функционирует как публичный институт, направленный на решение государственных задач на внутреннем и внешнем направлении, предоставление

государственных услуг гражданам и организациям, представление государства в различных отношениях и т.д.

Государственная служба является уникальным явлением по той причине, что ее регулирование и реализация происходят в двух плоскостях, в сфере государственного управления, регулируемого конституционным и административным законодательством и в сфере трудовых отношений, регулируемых, соответственно, нормами трудового законодательства с определенными оговорками и ограничениями.

Кроме того, трудовые отношения государственных служащих являются объектом ненормативного регулирования ряда наук, обеспечивающих выработку правил и условий наиболее эффективного использования труда работника (речь идет об управлении персоналом, менеджменте персонала).

Необходимость обеспечения системы государственной службы кадрами, т.е. государственными служащими включает не только подбор специалистов с необходимыми уровнем образования, навыками и умениями, но также и создание условий для выполнения ими своих должностных обязанностей с выполнением дополнительных требований в отношении их личного поведения.

Государственный механизм включает совокупность органов, учреждений и организаций, взаимосвязанных между собой, наделенных полномочиями и необходимыми ресурсами для выполнения поставленных перед ними задач. Одним из таких ресурсов является кадровое обеспечение, т.е. служащие, имеющие необходимое образование, уровень квалификации и опыт работы.

По мнению Мокий М.С., категория кадры отражает всю систему социально-экономических и межличностных отношений, которые имеют место в сфере труда. Содержание понятия «кадры предприятия» выражается количественными и качественными характеристиками. Количественными показателями определяется уровень развития и использования кадров, а качественными характеристиками – уровень профессионального образования и

соответствия профессионально-квалификационных характеристик человеческие ресурсов потребностям их использования [4].

В существующих определениях и характеристиках кадров организации сделан акцент на экономической составляющей, однако кадры в области государственного управления обладают собственными характеристическими свойствами и признаками, которые выделяют их из всей совокупности персонала, кадровых ресурсов, трудовых ресурсов и т.д., поскольку в основе кадрового обеспечения государственного управления лежит такое явление как государственная служба.

Роль кадровых ресурсов в области государственного управления существенно возрастает в критические периоды, когда перед государственными органами встает задача оперативного, эффективного и оптимального с точки зрения расходования бюджетных средств решения социально-экономических, политических и иных задач, стоящих перед обществом.

Без управления людьми не может существовать ни одна организация. Без квалифицированных кадров она не сможет достичь своих целей. Эффективность работы любого учреждения или организации в первую очередь зависят от того, насколько профессионально работают в ней специалисты.

В отличие от кадровой работы в экономическом или производственном секторе, организация кадрового обеспечения сферы государственного управления обладает собственной спецификой, в основе которой лежит такое понятие как «государственная служба», а также такие факторы как цели и задачи государственного управления, наличие необходимых ресурсов, сфера деятельности конкретного учреждения.

Таким образом, мы приходим к заключению, что государственная служба из служения отдельно взятых лиц государю эволюционировала в способ реализации государственных целей и задач лицами, специально нанятыми для этого. Государственная служба является способом воплощения на практике политических идей,

взглядов и концепций через формирование законодательства и стратегических планов развития.

Государственные служащие со стороны государства являются инструментом реа-

лизации задач, одновременно с этим служащие являются субъектами, отвечающими определенным критериям и ограниченные требованиями конкретной должности, которую они замещают.

Библиографический список

1. Jessop B. The state: government and governance / Editors: A. Pike, A. Rodríguez-Pose, J. Tomaneu. // Handbook of Local and Regional Development. – 2011. – №1. – Pp. 239-248.

2. Кадровая политика на госслужбе: текущие проблемы и необходимые изменения. Экспертная записка. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://ach.gov.ru/upload/pdf/записка_кадры_30.04.2021.pdf.

3. Кадровая политика на госслужбе: текущие проблемы и необходимые изменения. Экспертная записка [Электронный ресурс] Режим доступа: https://ach.gov.ru/upload/pdf/записка_кадры_30.04.2021.pdf.

4. Мокий, М.С. Экономика предприятия. / под ред. проф. М.Г. Лапусты. – М.: ИНФРА-М, 2016. – С. 86.

INSTITUTE OF PUBLIC SERVICE: THE RIGHT TO PUBLIC SERVICE AND THE MECHANISM OF IMPLEMENTATION

A.N. Voronin, Graduate Student

R.R. Nadirova, Graduate Student

Novosibirsk State University

(Russia, Novosibirsk)

Abstract. *The evolution of the institution of public service has a centuries-old history and determines the modernity of public service, the peculiarities of the legal status, the goals and objectives of hiring public servants and paying for their work. In this article, the authors consider the right of citizens of the Russian Federation to equal access to public service in accordance with Part 4 of Article 32 of the Constitution of the Russian Federation and the institution of public service in the public administration system. The article proposes a classification of the civil service system and reveals the legal grounds, conditions and procedure for entering the civil service, as well as the features of the legal status of civil servants.*

Keywords: *public administration, public service, professional groups, career system, job system.*