

На правах рукописи

**КАЧУШКИН
СЕРГЕЙ ВАЛЕРЬЕВИЧ**

**Конституционно-правовые основы государственной
гражданской службы**

Специальность 12.00.02 - конституционное и муниципальное право

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени доктора юридических наук

Москва 2011

Диссертация выполнена на кафедре Конституционного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет»

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор
Гошуляк Виталий Владимирович

доктор юридических наук, профессор
Киреева Елена Юрьевна

доктор юридических наук, профессор
Лейбо Юрий Иванович

Ведущая организация:

ФГБОУ ВПО Омский государственный университет им. Ф.М.Достоевского (юридический факультет)

Защита состоится 29 февраля 2011 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 446.004.05 по юридическим наукам при ФГБОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет» по адресу: 125993, г. Москва, ул. Смольная, д. 36, ауд. 209.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет»

Объявление о защите и автореферат размещены на сайте РГТЭУ www.rsute.ru и направлены по адресу referat_vak@mon.gov.ru для размещения в сети Интернет Министерством образования и науки Российской Федерации «___» ноября 2011 г.

Автореферат разослан «___» ноября 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Д.С. Петренко

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Государственная служба - важнейший конституционно-правовой институт, непосредственно связанный с эффективной реализацией компетенции органов государственной власти. Институт государственной службы можно считать основным инструментом проведения государственной политики в ключевых сферах общественных отношений: экономике, социальной сфере, международных отношениях, культуре, образовании. Эффективность реализации политических целей и установок государственной политики зависит, по крайней мере, от двух факторов: адекватности политики государства складывающимся общественным отношениям и надлежащего, не только "исправного", но и современного качественного состояния механизма реализации этой политики – института государственной службы.

Революционные изменения в государственном устройстве России, произошедшие за последние 20 лет не могли не затронуть корневые основы устройства государственного аппарата и государственной службы. Распад Советского Союза, кризисные явления в экономике, социальной и духовной сферах, как в капле воды, отразились на состоянии этой сферы. Практически все без исключения политики, ученые, практики, да и сами государственные служащие констатировали и продолжают констатировать неудовлетворительное состояние государственной службы в Российской Федерации, и соответственно этому угрожающее стабильности государства падение престижа государственного служащего.

На системные причины неудовлетворительного, во многом кризисного состояния государственной службы, неоднократно обращало внимание высшее политическое руководство России. Так, в Послании второго Президента Российской Федерации В.В. Путина (в 2002 г.) Федеральному Собранию Российской Федерации государственный аппарат оценивался как громоздкий, неповоротливый и неэффективный, блокирующий огромные

возможности страны. Указывалась и главная проблема – многочисленность функций государственного аппарата, не приспособленного для решения стратегических задач. Для решения этой проблемы было предложено провести широкомасштабную реформу в системе исполнительной власти, которая была названа в этом Послании административной реформой. При этом одной из основных целей модернизации исполнительной власти провозглашалось проведение всеобъемлющего анализа реализуемых государственных функций, сохранение из них только необходимых и приспособленных к складывающейся рыночной структуре экономики.

«Прямая обязанность государства – создать условия для развития экономических свобод, задавать стратегические ориентиры, предоставлять населению качественные публичные услуги и эффективно управлять государственной собственностью»¹. Сообразно этим целям и задачам должна быть сформирована и структура исполнительной власти, а "госаппарат - должен стать работающим инструментом реализации экономической политики". Реформу государственной службы предполагалось проводить "в тесной увязке с обновленными принципами работы и построения исполнительной власти". Впервые в Послании Президента России была сформулирована ещё одна из "новых" задач государства – предоставление качественных публичных услуг населению. В должной мере эта задача до сих пор надлежащим образом не трансформировалась в конкретные действия в работе государственного аппарата. Президентом Российской Федерации перед исполнительной властью была также поставлена задача обеспечения открытости информации о принципах и технологии проведения административной реформы и реформы государственного аппарата. В Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2003 и 2004 года неэффективность государственного аппарата и необходимость радикального сокращения его функций, вновь объявлялась злободневной, поскольку именно такое сокращение способно

¹См.: Послание Президента Российской Федерации В.В.Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. Федеральный выпуск. № 71 (2939) от 19 апреля 2002 г.

создать условия для возникновения полноценного гражданского общества.

Вполне очевидно, что столь масштабная реформа предполагала и соответствующую перестройку системы государственной службы. Исходя из этого, в 2003 году вступил в действие Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», которым было положено начало новому этапу законодательного реформирования института государственной службы. В развитие этого закона в 2004 году был принят Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В этих законах произошло существенное изменение подходов к правовому регулированию института государственной службы на двух уровнях государственной власти – федеральном и региональном. Изменения коснулись не только принципов организации государственной службы и государственной гражданской службы, но и разграничения полномочий по нормативному правовому регулированию вопросов организации и деятельности института государственной службы между федеральным уровнем и субъектами Российской Федерации.

Н смотря на это, в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2005 года ситуация в сфере государственной службы была подвергнута резкой критике. При этом указывалось, что состояние государственной бюрократии не позволяет решать эффективно государственные задачи, направленные на перспективу, поскольку «чиновничество еще в значительной степени представляет собой замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса»². Были обозначены и приоритеты модернизации государственной службы: повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление качественных публичных услуг населению, предотвращение коррупции во всех эшелонах аппаратов публичной власти.

² См.: Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. Федеральный выпуск. № 3755 от 26 апреля 2005 г.

Именно борьба с коррупцией, как одной из главных проблем государственной службы, стоит на повестке дня в последние годы реформирования этого государственного института. Не случайно в 2008 году указом Президентом РФ Д.А. Медведева был утвержден Национальный план противодействия коррупции, а в последующем принят пакет «антикоррупционных» законов.

В дальнейшем комплексный характер проблем, выявленных в ходе реформирования государственной службы, обусловил утверждение Президентом РФ в 2009 году новой федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)».

Реформа государственной гражданской службы продолжается на новой правовой основе, заложенной двумя основополагающими федеральными законами, большим количеством подзаконных нормативных актов и документов программного характера вот уже восемь лет, однако о существенном практическом продвижении реформы государственной гражданской службы говорить пока еще рано.

И хотя некоторые ученые и практики отмечают такие достоинства федерального законодательства, как системность, кодифицированность, наличие норм прямого действия, тем не менее, сам факт многочисленных отсылочных норм к подзаконным актам в этих законах, а также их длительное отсутствие говорит о существенных недостатках в концепции проведения реформы государственной службы. Ряд ученых административистов, поддерживая некоторые концептуальные подходы к нормативному правовому регулированию института государственной службы, обращают внимание на спорность многих подходов к общей концепции проведения реформы государственной службы.

До сих пор, несмотря на изменение практических подходов в законодательном регулировании государственной гражданской службы, теоретически не разрешенной остается проблема отнесения различных аспектов нормативного правового регулирования института государственной

гражданской службы к сфере конституционного, административного и трудового права. Неразрешенность данной теоретической проблемы порождает многочисленные противоречия и пробелы, как в федеральном законодательстве, так и в законодательстве субъектов Российской Федерации. Значительных усилий ученых и специалистов, нетрадиционных подходов потребуют предложения ряда ученых (Ю.Н. Старилов, В.М. Манохин, Б.Н. Габричидзе и др.) о выделении государственной службы из системы административного права в отдельную отрасль служебного права.

Результаты социологических опросов, аналитических исследований по-прежнему свидетельствуют, что граждане имеют низкий уровень доверия к отдельным институтам государственной службы. В связи с этим задача повышения престижа государственной службы не может быть снята с повестки дня. Опыт реформирования государственной службы в Российской Федерации свидетельствует о том, что решение этих задач возможно только на прочной теоретической основе. Поэтому цели и задачи, поставленные в настоящей диссертационной работе, достигнутые результаты исследования имеют актуальное значение как для теории организации и деятельности государственных институтов, так и для решения практических вопросов организации и деятельности государственной службы в Российской Федерации.

Соответствие темы диссертации требованиям паспорта специальностей ВАК.

Исследование проведено в рамках специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. Области исследования в соответствии с паспортом специальности:

1.1. Теоретическое исследование источников конституционного права, его системы и структуры.

1.4. Предмет, формы и методы конституционного регулирования общественных отношений.

1.5. Основные институты конституционного права.

1.6. Конституционные гарантии и механизмы их реализации.

Соотношение федерального конституционного законодательства и конституционного законодательства субъектов Российской Федерации.

1.7. Система органов конституционного законодательства.

Степень разработанности проблемы.

Исследованию института государственной службы посвящен достаточно объемный массив работ ученых и практиков. Обширный круг публикаций от монографий и диссертационных исследований до отдельных статей и тезисов в различных сборниках затрагивают как анализ основ института государственной службы, характеристики ее видов, проблемы её реформирования, обсуждение и систематизацию категориального аппарата, теоретические проблемы соотношения конституционного, административного и трудового права в системе регулирования отношений государственной службы, так и отдельные аспекты и проблемы организации и деятельности государственных служащих.

В то же время, несмотря на многочисленность и разноаспектность публикаций, нельзя констатировать, что найдены приемлемые решения многих из упомянутых выше проблем. К таким нерешённым проблемам, несомненно, можно отнести вопрос о соотношении элементов публичного и частного права в правовом регулировании института государственной службы. Включение предмета регулирования отношений государственной службы в состав конституционного, административного и трудового права остается дискуссионным, поскольку доводы и обоснования, приводимые учеными – специалистами этих отраслей права, не позволяют сделать однозначный выбор.

Можно утверждать, что неразрешенность данной проблемы, поставленной еще дореволюционными учеными административистами, государствоведами, такими как Н.М. Коркунов, А.Д. Градовский и др., свидетельствует о том, что её решение необходимо искать в применении новых подходов и методов исследования. К ним может быть отнесена, не встречающаяся существенных возражений у большинства исследователей характеристика института государственной службы, как комплексного

института. Межотраслевой характер института государственной гражданской службы позволяет предложить идею межотраслевого подхода к решению проблем нормативного правового регулирования этого института, заключающегося не в безусловном отказе от диспозитивного или императивного метода регулирования, а применении сочетания этих методов с преимущественным выделением отдельных сфер правоотношений для такого регулирования.

Дискуссионными является проблемы соотношения сфер полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам нормативного правового регулирования института государственной гражданской службы и, в этой связи, комплекс проблем практической реализации принципа федерализма и обеспечения системности и согласованности законодательства о государственной службе субъектов Российской Федерации с федеральным законодательством.

Одним из фундаментальных теоретических вопросов является проблема систематизации принципов государственной службы в целом и отдельно принципов государственной гражданской службы. Данная проблема порождена непрерывными изменениями в законодательстве, как формулировок, так и перечня принципов государственной службы. "Нестабильность" принципов государственной службы, включаемых в федеральные законы, не может свидетельствовать о стабильности всей системы законодательства о государственной службе в Российской Федерации. В научных публикациях содержатся разноречивые мнения и позиции авторов относительно состава и формулировок принципов государственной службы.

Целью диссертационного исследования является проведение теоретико-правового анализа концепций, моделей и принципов формирования, функционирования и реформирования государственной службы в Российской Федерации с целью разработки непротиворечивой модели государственной службы, отвечающей современным условиям и учитывающей исторические особенности работы государственного аппарата, а

также современный зарубежный опыт.

Для достижения указанной цели в исследовании поставлены следующие задачи:

– провести анализ литературных источников с целью разработки методологических подходов выявления и исследования проблем становления и реформирования государственной гражданской службы;

– сравнить основные положения современных моделей государственной гражданской службы, действующих, в том числе в зарубежных странах, для выявления достоинств и недостатков рассматриваемых моделей;

– выявить и систематизировать характеристики современных моделей государственной службы;

– установить связи моделей государственной гражданской службы со способами их нормативной правовой реализации в законодательстве;

– провести систематизацию и классификацию принципов государственной гражданской службы с целью использования их в качестве критериев для оценки полноты и непротиворечивости федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации;

– осуществить периодизацию этапов становления и развития нормативной правовой базы государственной гражданской службы в Российской Федерации, начиная с 1990 года;

– в рамках этой периодизации, на основе анализа теоретических проблем соотношения конституционного, административного и трудового права в системе регулирования отношений государственной службы, законодательной основы обеспечения государственной гражданской службы, выявить тенденции и проблемы формирования законодательства о государственной гражданской службе на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации и разработать возможные варианты его совершенствования.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе формирования, функционирования и реформирования государственной службы в Российской Федерации в целом и

государственной гражданской службы в частности.

Предметом исследования являются теоретико-правовые, конституционно-правовые, административно-правовые аспекты формирования, функционирования и реформирования государственной службы и государственной гражданской службы в Российской Федерации.

Теоретическая и методологическая база исследования.

Теоретическую базу диссертационного исследования составляют труды отечественных и зарубежных ученых, относящиеся к теории государства и права, истории государства и права, конституционному, административному и трудовому праву.

Диссертант опирался на общетеоретические методы и подходы по данной проблеме, изложенные в трудах отечественных ученых - государствоведов, в том числе, С.А. Авакьяна, С.Н. Бабурина, Н.Т. Ведерникова, Д.А. Керимова, А.Д. Керимова, И.Н. Куксина, О.Е. Кутафина, А.В. Малько, Г.В. Мальцева, Н.И. Матузова, Ю.А. Розенбаума, З.А. Станкевича, Б.Н. Топорнина, В.Е. Чиркина, Т.М. Шамба, А.И. Экимова и др.

Исследования в конкретной правовой области основывались на положениях и выводах работ отечественных ученых конституционалистов и административистов А.Б. Агапова, И.Н. Барцица, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, Б.Н. Габричидзе, А.А. Гришковца, А.В. Гусева, В.А. Козбаненко, Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, В.М. Манохина, А.Ф. Ноздрачева, А.В. Оболонского, Д.М. Овсянко, А.М. Осавелюка, П.П. Сергуна, Ю.Н. Старилова, Ю.А.Тихомирова, а также ученых-специалистов в сфере трудового права, таких как, А.Ф. Нуртдинова, Л.А. Чиканова и др.

Нормативно-правовую и источниковедческую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы и федеральные законы, постановления Конституционного Суда Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, а также некоторые локальные правовые акты, изданные в органах

государственной власти и их аппаратах. Диссертантом проведен анализ конституций и уставов субъектов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Для сравнения использовались положения конституций ряда зарубежных государств, а также законодательные акты, регулирующие вопросы организации и деятельности государственной службы. Основными международными актами, вовлеченными в сравнительный анализ, явились Конвенция МОТ 1978 года № 151 «О защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе», Конвенция Организации Объединенных наций против коррупции от 31 октября 2003 года, Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173) от 27 января 1999 года.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

- авторской периодизации становления и развития государственной и государственной гражданской службы в Российской Федерации и её конституционно-правового нормативного правового обеспечения;
- предложенной классификации принципов государственной гражданской службы, в том числе конституционных принципов;
- обосновании необходимости включения в состав принципов государственной гражданской службы принципа разграничения статуса государственных политических должностей Российской Федерации и статуса должностей государственной гражданской службы;
- классификации и формировании состава принципов государственной гражданской службы,
- основных положениях авторской модели совершенствования существующей концепции государственной гражданской службы, основанных на принципе разграничения статуса государственных политических должностей Российской Федерации и статуса должностей государственной гражданской службы;
- в выводе о необходимости существенного расширения перечня

государственных политических должностей по сравнению с действующим реестром государственных должностей и включении этого перечня в специальный федеральный закон о статусе государственных политических должностей Российской Федерации;

- в обосновании теоретически возможных вариантов развития правового регулирования института государственной гражданской службы;

- в выводе об отсутствии достаточных конституционных оснований для однозначного определения модели разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере правового регулирования государственной гражданской службы;

- предложенной классификации законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующего отношения государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации.

Положения выносимые на защиту:

- предлагается авторская классификация критериев выделения государственной гражданской службы из иного вида служебных и трудовых отношений;

- обосновывается необходимость рассмотрения института государственной службы как комплексной формирующейся отрасли права, под общим наименованием - публичное служебное право;

- на основе авторской концепции системы принципов государственной гражданской службы систематизируются принципы государственной и государственной гражданской службы в Российской Федерации;

- предлагаются возможные варианты моделей законодательного регулирования государственной гражданской службы, основанные на сочетании положений различных теорий государственной службы – государственно-служебной и трудовой;

- обосновывается тезис и необходимости разграничения статуса государственных политических должностей в Российской Федерации (лиц непосредственно осуществляющих государственную политическую власть), статуса государственных гражданских служащих и лиц, наделенных

полномочиями представителя власти;

- аргументируется необходимость принятия специального федерального закона, регулирующего основы статуса лиц, занимающих государственные должности в Российской Федерации, как одного из правовых механизмов разграничения политической и профессиональной ответственности в системе государственного управления и государственной гражданской службы;

- доказываемость недопустимости смешения частноправовых и публично-правовых принципов регулирования отношений в законодательстве о государственной гражданской службе (конфликт интересов и др.);

- проводится научное обоснование необходимости закрепления принципа федерализма в федеральном законодательстве, как одного из основных принципов организации и деятельности государственной службы;

- обосновывается правомерность деления публичной службы на три уровня: уровень государственной службы Российской Федерации, уровень государственной службы субъектов Российской Федерации и уровень муниципальной службы, и, как следствие этого, необходимость и правомерность нормативного правового регулирования отношений публичной службы на трех уровнях: федеральном, уровне субъектов Российской Федерации и муниципальном;

- аргументируется необходимость резкого сокращения числа подзаконных актов, которыми регулируется государственная гражданская служба, что позволит обеспечить открытость государственной службы;

- предлагается принцип разделения статуса государственного гражданского служащего на две «части»: на положения статуса, направленные во вне и положения статуса, устанавливающие внутренние взаимоотношения (государственно-служебные, трудовые, служебные и т.д.);

- выдвигается и обосновывается новая классификация государственных служащих по трем категориям: государственных служащих, реализация прав и обязанностей которых осуществляется только внутри органа государственной власти или внутри государственной организации; государственных служащих, которые наделены законодательством правом реализации части полномочий,

входящих в сферу государственной власти; государственных служащих, которые наделены законодательством административно-властными полномочиями в органах исполнительной власти;

- доказывається необходимость дифференциации и детализации в федеральном законе прав, обязанностей, ответственности, гарантий, ограничений и запретов гражданского служащего, связанных с гражданской службой, требований к служебному поведению гражданского служащего и др. в зависимости от категорий и групп гражданских служащих и видов государственной службы;

- обосновывается необходимость разработки в федеральном законодательстве «внутренних» административных процедур, связанных с соблюдением требований к служебному поведению гражданских служащих и разрешению конфликта интересов.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что научно обоснованные в ней положения о необходимости четкого определения статуса лиц, занимающих государственные должности в Российской Федерации, как правового механизма разграничения политической и профессиональной ответственности в системе государственного управления и государственной гражданской службы, являются одним из перспективных направлений совершенствования публичной службы в Российской Федерации.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что результаты исследования, положения, выводы и предложения, содержащиеся в работе, являются концептуальной основой для подготовки возможных вариантов и направлений совершенствования законодательства о государственной службе и государственной гражданской службе в Российской Федерации. В работе приведены конкретные варианты предложений авторской концепции совершенствования федерального законодательства. Предложения, разработанные в диссертационной работе, могут быть также использованы при совершенствовании федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации о муниципальной службе.

Материалы и выводы, полученные на основе проведенного исследования, могут быть использованы в учебных целях при преподавании курсов конституционного и парламентского права Российской Федерации, при чтении специальных курсов об организации и функционировании государственной и государственной гражданской службы в Российской Федерации и др.

Апробация результатов исследования.

Результаты диссертационного исследования были использованы в ходе разработки «Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров», а также в практической деятельности этого Управления при подготовке проектов федеральных программ по вопросам государственной службы, мероприятий, связанных с реформированием и развитием государственной службы, ежегодных докладов Президенту РФ о ходе выполнения федеральных программ по вопросам государственной службы, аналитических и информационных материалов для Президента РФ по вопросам реформирования и развития государственной службы и для осуществления анализа практики применения федерального законодательства по вопросам государственной службы.

Положения и выводы диссертации были применены организационно-аналитическим Департаментом МВД РФ для составления аналитических справок, проектов отдельных нормативных документов и проектов управленческих решений Министра МВД по вопросам организационно-методического обеспечения управленческой деятельности в системе МВД России и совершенствования нормативно-правового регулирования управленческой деятельности в сфере внутренних дел

Материалы диссертационного исследования используются на юридических факультете ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» и на профильных юридических кафедрах ФГОУ ВПО «Московский университет

Министерства внутренних дел Российской Федерации» в процессе преподавания учебных дисциплин государственно-правового цикла.

Выводы и материалы, представленные в докладах, тезисах и научных сообщениях, обсуждались и получили одобрение на всероссийских и международных научно-практических конференциях и семинарах, проведённых в Российском государственном торговом экономическом университете, Российской академии народного хозяйства и государственной службы, Современной гуманитарной академии в 2003-2010 годах.

Основные положения и выводы диссертации одобрены и рекомендованы к защите на кафедре Конституционного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет».

Публикации результатов исследования. Основные теоретические положения диссертации, выводы и предложения автора изложены в двух монографиях (24,5 печ. л.), в 17 научных статьях и тезисах к научно-практическим конференциям (общим объёмом 11.1 печ. л.), в том числе в 8 статьях опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК (5,7 печ. л.).

Структура и объём работы. Диссертация изложена на 320 страницах машинописного текста и состоит из введения, трех глав, включающих в себя десять параграфов и заключения. Список использованной научной литературы и правовых актов включает в себя 375 наименований.

Во **Введении** обосновывается актуальность избранной темы диссертации, раскрывается состояние научной разработанности проблемы, формулируется основная цель и задачи исследования, определяются его предмет и объект, определяются теоретические и методологические основы, характеризуется научная новизна и практическая значимость работы, представлены основные положения, выносимые на защиту, приводится информация о результатах апробации положений, выводов и рекомендаций, полученных в результате исследования.

Первая глава «Теоретические основы исследования института

государственной гражданской службы» включает три параграфа. В ней анализируются методологические подходы к исследованию института государственной службы, формулируются характеристики современного состояния и основные проблемы становления и развития института государственной службы в Российской Федерации.

Во второй главе «Государственная гражданская служба в системе государственной службы в Российской Федерации», состоящей из трёх параграфов, рассматриваются и анализируются теоретические и практические вопросы становления и реформирования государственной службы в Российской Федерации, анализируются концепции реформирования государственной службы в Российской Федерации, проводится сравнительный анализ института государственной гражданской службы и иных видов государственной службы.

В Главе III «Основные проблемы нормативного правового обеспечения реформы государственной гражданской службы» на основе теоретико-методологических подходов, систематизация которых была приведена в первой и второй главах, оценки состояния нормативной правовой базы, регулирующей отношения в сфере государственной гражданской службы в различные периоды ее реформирования с использованием критериев, сформированных на основе анализа концепций реформирования государственной службы в Российской Федерации, представлен анализ основных проблем нормативного правового регулирования государственной гражданской службы. В главе содержится обоснование предложений о комплексном совершенствовании законодательства о государственной гражданской службе. Глава состоит из пяти параграфов.

В Заключении проводится обобщение результатов работы, излагается система мер, направленных на совершенствование нормативного правового регулирования института государственной гражданской службы, основанных на предложениях и выводах, содержащихся в диссертационном исследовании.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

1. Проведены анализ и обобщение непротиворечивых характеристик моделей государственной службы в современной практике государственного строительства, законодательной практике, на опыт реализации которых ориентируются в научных исследованиях. Выявлены основные нормативные характеристики концепций (моделей) государственной гражданской службы (государственной службы).

Задачи создания эффективно действующей государственной службы, необходимость решения тех или иных проблем ее развития, и в конечном итоге определения стратегии перспективного формирования и наиболее приемлемых социальных и политических направлений ее развития предполагают необходимость четкого формулирования характеристик существующего состояния государственной службы и будущего моделируемого состояния. Правильно и объективно сформулированные характеристики во многом определяют приемлемые и эффективные способы перехода от существующего состояния (модели) к проектируемой будущей модели.

Несмотря на специфику организации и функционирования государственной службы в отдельной стране, зависимости конкретной модели от исторических, экономических, социальных и политических условий, в мировой практике известно несколько обобщенных моделей государственной гражданской службы.

Анализируются основные характеристики и особенности таких моделей (концепций) государственной службы, как «система заслуг и достоинств» (merit system), патронажная система "spoils system", корпоративистская модель бюрократии, советская (номенклатурная) модель, модель современного менеджеризма, модель публичной службы гражданского общества, а также других моделей, используемых исследователями (Габричидзе Б.Н., Чернявским А.Г., Барабашевым А.Г., Красновым Ю.А., Охотским Е.В. и др.).

Применительно к специфике особенностей нормативного оформления в законодательстве концепций и моделей государственной службы выделены:

публичная и трудо-правовая концепции государственной службы, государственно-служебная концепция, концепция милитаризованной государственной гражданской службы переходного периода, концепция служения государству.

Опираясь на результаты исследований и работы ученых, представляющих юридическую науку, проведены: систематизация и классификация юридических характеристик моделей государственной службы, их сравнение с основными характеристиками моделей, получивших широкое распространение в зарубежных государствах. Особое внимание уделяется анализу характеристик номенклатурной модели государственной службы, по мнению многих ученых возникшей и на практике реализованной в советский период развития Российского государства. С правовой точки зрения номенклатурная система была выведена из сферы действия закона и формально юридически не имела легитимной основы. Практически все её механизмы и атрибуты имели закрытый для общества характер. Устанавливая, что одним из основных принципов советской модели являлся принцип подчиненности государственного служащего (работника) вышестоящему руководству, а не закону, делается вывод о том, данный принцип сближает государственную службу номенклатурно-советского типа с моделью государственной службы, основанной на патронажной системе "spoils system". В работе обращается внимание на то, что в ряде исследований (Е.В. Охотский) для классификации модели государственной службы используется в качестве определяющего основания особенности прохождения государственной гражданской службы. Так, в частности, по данному основанию выделяются следующие системы: карьерную, номенклатурно-должностную, партийно-политическую, патронатную, ассимилятивную, дифференцированную.

Анализируя различные основания для классификации и характеристики моделей государственной службы, обосновывается вывод о том, что с точки зрения характерных особенностей нормативной правовой реализации в законодательстве Российской Федерации известные концепции целесообразно разделять на две существенно отличающиеся друг от друга группы:

частноправовые концепции государственной гражданской службы и публично-правовые концепции государственной гражданской службы.

Независимо от того, какая из моделей (концепций) государственной гражданской службы реализуется в законодательстве, существенное значение для становления и развития государственной гражданской службы имеет разрешение проблемы законодательного закрепления двух ключевых понятий: государственная гражданская служба и государственный гражданский служащий.

2. Обосновывается необходимость разделения обязанностей и, главное, ответственности лиц, находящихся на политических государственных должностях, и лиц, находящихся на должностях государственной службы и не принимающих политических решений.

Рассматривается и анализируется использование политиками, практиками, в научных публикациях и в научно-практических исследованиях термина «чиновник». Обосновывается вывод, заключающийся в том, что в большинстве случаев даже анализ контекста не всегда позволяет установить, в каком смысле используется термин «чиновник» - в «узком» для обозначения государственных гражданских служащих или в широком - для обозначения всех тех, кто занимает и государственные должности, и должности государственной службы. Такое разделение принципиально важно не только для рассмотрения практических проблем государственной службы, но и для четкого разделения в обыденном понимании прав, обязанностей и главное ответственности лиц, находящихся на политических государственных должностях, и лиц, находящихся на должностях государственной службы и не принимающих политических решений.

Проведен подробный сравнительный анализ определений «государственная должность», «должность государственной службы», «должность государственной гражданской службы», содержащихся в законодательстве Российской Федерации, водит понятие государственных «политических» должностей. Обосновывается вывод о том, что главное отличие многих элементов статуса политических государственных

должностей от должностей государственных служащих, вообще, и государственных гражданских служащих, в частности, проистекает из их принципиальных отличий по отношению к исполнению властных полномочий. Если лица, находящиеся на государственных должностях, непосредственно осуществляют властные полномочия единолично либо в составе органа государственной власти, то институт государственной службы является конституционно-правовым институтом, обеспечивающим исполнение полномочий органов государственной власти и лиц, находящихся на государственных должностях. Учитывая неразрывную связь института государственной службы с надлежащим исполнением государственных полномочий, необходимо на концептуальном уровне и в законодательстве четко соотнести элементы статуса государственных должностей и должностей государственной службы. Необходимость принципиального разделения государственных политических должностей и должностей государственной службы на концептуальном уровне разделяется многими исследователями (В.Д. Граждан и др.). Однако до настоящего времени такая однозначность в законодательстве отсутствует.

3. Проведена и предложена классификация существующих в литературе определений государственной службы.

Сравнительные характеристики определений государственной службы (Б.М. Лазарев, Габричидзе Б.Н. и Чернявский А.Г., А.В. Гусев и др.) рассматриваются в «узком» и «широком» толковании этого понятия. Первая группа определений государственной службы основана на «широком» толковании государственной службы и включает в себя деятельность как лиц, непосредственно реализующих властные полномочия, так и лиц, обеспечивающих их деятельность и деятельность государственных органов, государственных учреждений, предприятий и организаций. В широком смысле государственная служба отождествляется с реализацией государственных властных полномочий. Вторая группа определений государственной службы основана на «узком» толковании государственной службы и включает только тех лиц, которые обеспечивают деятельность

должностных лиц, реализующих властные полномочия и деятельность государственных органов. В свою очередь эта группа определений также имеет «широкую» и «узкую» трактовку государственной службы, в которых отражается характеристика одного из видов государственной службы. Примером может служить определение, данное Козбаненко В.А., в котором сделан акцент на обеспечение исполнительных властных полномочий.

4. *Проведены теоретический анализ соотношения института гражданской службы с отраслями права, классификация правоотношений государственной гражданской службы.* Несмотря на многочисленность и разноаспектность публикаций, нельзя констатировать, что многие из упомянутых проблем можно считать однозначно разрешенными. К таким проблемам, несомненно, можно отнести вопрос о соотношении элементов публичного и частного права в правовом регулировании института государственной службы. Включение предмета регулирования отношений государственной службы в состав конституционного, административного и трудового права остается дискуссионным. Можно утверждать, что неразрешенность данной проблемы, поставленной еще дореволюционными учеными государствоведами, такими как Коркунов Н.М., Градовский А.Д., Лазаревский Н.И., Чичерин Б.Н. и др., свидетельствует о том, что её решение необходимо искать в применении новых подходов и методов исследования. В частности таким методом может быть междисциплинарный подход. Такой подход ориентирован не на безусловный отказ от диспозитивного или императивного методов регулирования, а на сочетание этих методов с преимущественным выделением отдельных сфер правоотношений института государственной гражданской службы для такого регулирования. Обосновывается вывод о том, что именно эти сферы нормативного правового регулирования, объем которых весьма значителен, и должны составлять предмет законодательства о государственной гражданской службе, а возможно в будущем и предмет отрасли служебного права.

Проводится классификация правоотношений на государственной гражданской службе, сопоставление их с трудовыми правоотношениями.

Главное отличие правоотношений, возникающих на государственной гражданской службе, от трудовых отношений заключается в том, что институт государственной гражданской службы обеспечивает непосредственное надлежащее профессиональное исполнение публичных политических функций и полномочий государственных органов и государственных должностных лиц. Именно на этом отличии строится разделение функций должностей государственной гражданской службы и лиц, непосредственно не связанных с обеспечением выполнения функций государственных органов – технических, обеспечивающих специалистов и работников, которые обычно во всех странах выводятся за пределы действия норм, регулирующих отношения на государственной службе. Исполнение их трудовой функции регулируется нормами трудового права. Об этом, в сущности, свидетельствует позиция, заключающаяся в том, что "профессиональная деятельность государственных служащих – это трудовая деятельность особого рода" (Чиканова Л.А.). Определяющая особенность этих отношений как раз и связана характером и направленностью этой деятельности, то есть сущностью внутренних служебных отношений. В то же время, необходимо отметить, что ряд важнейших положений, которые традиционно относятся к сфере отношений, регулируемых трудовым правом, несомненно, должны иметь приоритет над нормами законодательства, регулирующего отношения на государственной гражданской службе. К ним относятся, например, продолжительность рабочего дня, право на объединение для защиты своих прав (о чем и говорит Конвенция МОТ) и т.п.

Что же касается внешних служебных отношений, то практически никто из специалистов не отрицает, что они являются административно-правовыми и должны регулироваться нормами административного права (Старилов Ю.Н., Манохин В.М., Бахрах Д.Н., Алехин А.П., Козлов Ю.М., Ноздрачев А.Ф. и др.).

Основываясь на приведенном выше концептуальном положении, представляется не только весьма плодотворным, но и необходимым для теоретического анализа и в практических целях использование

методологического подхода, предполагающего разделение государственно-служебных отношений на «внешние» и «внутренние». Такой подход позволяет дифференцировать правоотношения в сфере государственной гражданской службы на служебные (государственно-служебные) и трудовые (служебно-трудовые) (Яценко Л.И.).

Определяющие особенности отношений на государственной гражданской службе по сравнению с трудовыми отношениями возникают из характера внутренних отношений на государственной гражданской службе, внешних административно-правовых отношений, диалектики внутренних и внешних отношений в процессе исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими. Эти особенности в конечном итоге и обуславливают необходимость выделения из отрасли административного права подотрасли служебного права. Особенности в сфере внешних отношений и практические потребности приводят к необходимости разработки специального служебного (статусного) законодательства, устанавливающего основное содержание прав, обязанности и ответственности государственных гражданских служащих в зависимости от значимости принимаемых ими административных решений и выполняемых функций.

5. Обоснован вывод о том, что в настоящее время можно уже говорить об устойчивой тенденции обособления института государственной гражданской службы как от отрасли административного, так и от отрасли трудового права. Учитывая, что формируемая отрасль служебного права должна относиться к комплексным отраслям права, в ее формировании должны принять деятельное участие специалисты по конституционному, административному и трудовому праву. Общественные отношения на государственной гражданской службе целесообразно разграничивать на внутренние и внешние, что предопределяет необходимость комплексного нормативного правового регулирования этих отношений различными отраслями права: конституционного, административного, трудового, бюджетного. Диалектика внутренних и внешних отношений государственной гражданской службы в органах законодательной, исполнительной и судебной

власти указывает на необходимость выделения видов государственной гражданской службы.

Опираясь на результаты анализа предложений ряда ученых (Ю.Н. Стариков, В.М. Манохин, Б.Н. Габричидзе и др.) и полученные в исследовании результаты о выделении государственной службы из системы административного права в отдельную отрасль служебного права обосновываются возможные варианты целесообразного развития института государственной службы в системе правовых наук. Первый вариант предполагает субсидиарное регулирование института государственной гражданской службы в отраслях конституционного, административного, трудового и других отраслей права. Во втором варианте – государственная служба входит как подотрасль в отрасль административного права. В третьем варианте происходит обособление института государственной гражданской службы в отдельную комплексную отрасль служебного права. При этом, учитывая необходимость четкого отграничения статуса государственных политических должностей от статуса должностей государственной гражданской службы, возможны "широкое" и "узкое" толкование предмета регулирования отрасли служебного права. При широком толковании в предмет регулирования отрасли служебного права должны включаться вопросы статуса государственных должностей Российской Федерации (государственных политических должностей), вопросы статуса должностей государственной службы, обеспечивающих деятельность государственных политических должностей. В такой трактовке отрасль служебного права логичнее было бы именовать отраслью государственно-служебного права. В случае, если в отрасль служебного права включать и институт муниципальной службы, то такая отрасль могла бы именоваться служебным публичным правом. В узкой трактовке государственная гражданская служба, как отрасль служебного права, регулирует отношения по поводу обеспечения деятельности органов государственной власти и лиц, находящихся на государственных политических должностях Российской Федерации.

В современных условиях наиболее предпочтительным вариантом

представляется вариант оформления института государственной гражданской службы в отдельную отрасль служебного государственного (публичного) права с субсидиарным действием норм трудового права в сфере внутренней организации государственной гражданской службы.

6. Проведено исследование одной из актуальных теоретических проблем совершенствования института государственной гражданской службы - проблемы классификации и систематизации принципов государственной службы в целом и отдельно принципов государственной гражданской службы. Одновременно с выбором и обоснованием концепции государственной гражданской службы должны быть проработаны и принципы государственной гражданской службы, которые должны реализовываться на основе соответствия их целям и задачам рационального и эффективного обеспечения деятельности органов государственной власти. Принципы являются той основой, которая позволяет выстроить в законодательстве систему непротиворечивых норм и положений. Необходимость всестороннего анализа данной проблемы обусловлена непрерывным изменением в законодательстве как формулировок, так и перечня принципов государственной службы. "Нестабильность" принципов государственной службы, включаемых в федеральные законы, не может свидетельствовать о стабильности всей системы законодательства о государственной службе в Российской Федерации.

Современные принципы государственной службы исследуются в теоретических работах Д.Н. Бахраха, Старилова Ю.Н., В. М. Манохина, А.Ф. Ноздрачева, Габричидзе Б.Н. и Чернявского А.Г. и других ученых. Приведенный в работе анализ позволил автору обосновать предположение о нецелесообразности дословного воспроизведения в федеральных законах тех принципов, которые содержатся в Конституции Российской Федерации без их конкретизации применительно к отраслям законодательства. В федеральных отраслевых законах необходимо формулировать принципы, которые должны отражать «преломление» конституционных принципов применительно к особенностям нормативного регулирования общественных отношений,

являющихся объектом той или иной отрасли законодательства. Опираясь на классификацию, разработанную в теории государства и права, принципы государственной службы подразделяются на четыре группы. К первой группе должны быть отнесены общеправовые принципы, многие из которых содержатся в Конституции Российской Федерации. Во вторую группу должны входить собственно отраслевые принципы государственной службы. В третью - принципы видов государственной службы. И в четвертую – специальные принципы правовых институтов видов государственной службы.

На основе предложенной классификации формулируется модель трех групп принципов. В группу общеправовых принципов автором включаются: принципы законности (верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав), приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия, разделения законодательной, исполнительной и судебной власти, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, федерализма, отделения религиозных объединений от государства, равный доступ граждан к государственной службе. В группу отраслевых принципов государственной службы включаются: принципы гласности в осуществлении государственной службы, равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой, внепартийности государственной службы, профессионализма и компетентности государственных служащих, разграничения статуса государственных политических должностей и статуса должной государственной службы, единство правовых и организационных основ государственной службы, взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы, соотносительности правовых и организационных основ государственной службы, ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих

должностных обязанностей, соотносительности основных требований, предъявляемых к прохождению видов государственной службы, соотносительности ограничений и обязательств при прохождении государственной службы Российской Федерации различных видов, принципы взаимосвязи видов государственной службы и муниципальной службы, учета стажа государственной службы Российской Федерации иных видов при исчислении стажа гражданской службы, учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной службы Российской Федерации. В группу отраслевых принципов государственной гражданской службы включаются большинство принципов государственной службы. В группу внутриотраслевых принципов государственной гражданской службы (группу принципов институтов государственной гражданской службы) входят: принципы предотвращения конфликта интересов на государственной гражданской службе, конкурсного отбора кандидатов при назначении на должность государственной гражданской службы, непрерывного повышения квалификации государственного гражданского служащего и др. принципы.

Предложенная классификация принципов государственной гражданской службы на четыре группы позволяет проводить анализ нормативной правовой базы, регулирующей отношения в сфере государственной гражданской службы. Важное значение в современных условиях имеет полная и точная нормативная правовая реализации таких принципов государственной службы, как принципа разграничения статуса государственных политических должностей Российской Федерации и статуса должностей государственной гражданской службы, принципа равного доступа граждан к государственной службе, принципа открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю, объективного информирования общества о деятельности государственных служащих. Вопросы реализации в законодательстве принципа равного доступа граждан к государственной гражданской службе рассматриваются в непосредственной связи и в соотношении с такими «видовыми» принципами государственной гражданской службы, как принцип доступности информации о

государственной службе и принцип взаимодействия с общественными объединениями граждан.

Существенное значение для оценки состояния нормативного правового регулирования отношений государственной гражданской службы имеет такой общеправовой принцип как принцип федерализма, закрепленный в Федеральном законе от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ. В число общеправовых принципов, которым должно подчиняться содержание законодательства о государственной службе и государственной гражданской службе, в частности, должен входить и фундаментальный конституционный принцип разделения властей, включенный в основы конституционного строя Российской Федерации. Этому общеправовому конституционному принципу должно соответствовать как федеральное законодательство, так и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

7. Предлагаются основания классификации этапов становления и реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации.

Необходимость периодизации этапов становления и реформирования государственной службы в Российской Федерации имеет не только историко-теоретическое, но и практическое значение для выявления характерных устойчивых тенденций в формировании и совершенствовании нормативной правовой основы государственной гражданской службы. В литературе наиболее часто используются следующие основания периодизации: организационно-структурные изменения в управлении государственной службой, изменение концептуальных подходов к формированию модели государственной гражданской службы, результаты фактических "стихийных" изменений, временные рамки действия нормативных правовых актов и др.

Одним из главных оснований периодизации этапов реформирования государственной службы, используемых большинством исследователей, является дата принятия основных федеральных нормативных правовых актов, в которых были зафиксированы существенные изменения по сравнению с предыдущим этапом организации и деятельности государственной службы.

Некоторые нормативные правовые акты отражали изменение подходов к организации государственной службы, предварительно декларированные в принятых концепциях или основных направлениях реформирования государственной службы. Такой подход характерен для последнего этапа реформирования государственной службы, начало которому было положено принятием Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» в 2003 году.

Предложена авторская периодизация этапов становления и реформирования государственной гражданской службы, в основе которой лежат характеристики фактически сложившихся отношений в сфере государственной гражданской службы и действующие нормативные правовые акты. Первый этап (1989-1993 годы) характеризуется "стихийным" формированием тенденций и нормативного правового регулирования отношений государственной службы (государственной гражданской службы). На первом этапе становления государственной службы "стихийно" оформилось одно из концептуальных положений института государственной гражданской службы как служебной деятельности по обеспечению реализации полномочий органов государственной власти. Получило юридическое оформление в российском законодательстве выделение особых видов государственной службы - милитаризованных видов государственной службы (службы военной и службы в правоохранительных органах). Сложились предпосылки к оформлению института муниципальной службы как института обеспечивающего реализацию полномочий местного самоуправления. Второй этап (1993-1995 годы) характеризуется началом формирования нормативной правовой базы на основе Конституции Российской Федерации, преимущественно на уровне подзаконных актов. Третий этап (1995-2003 годы) характеризуется закреплением принципа двухуровневого законодательного регулирования института государственной службы. Четвертый этап (с июля 2003 года) характеризуется началом реформирования сложившихся отношений государственной службы на основе предварительно утвержденной Концепции реформирования государственной

службы в 2001 году. Подготовка проекта Федерального закона была осуществлена на основе Концепции, утвержденной в 2001 году Президентом Российской Федерации. Другие периоды реформирования государственной службы ознаменовались лишь принятием соответствующих нормативных правовых актов без публичного обсуждения содержания концепций или их основных положений, на основе которых предполагалось подготовить проекты нормативных правовых актов.

Результаты анализа содержательных аспектов дискуссий в 1991-2001 годах о проблемных вопросах состояния государственной службы, концептуальных целях и задачах ее реформирования позволили соотнести результаты, достигнутые при реализации мероприятий последней реформы, сопоставить задачи конкретного исторического периода развития института государственной службы с актуальными проблемами её современного преобразования. Основной проблемой при анализе концепций реформирования государственной гражданской службы (до 2004 года - государственной службы), несмотря на наличие довольно большого массива нормативных правовых актов, регулирующих широкий спектр вопросов, являлось отсутствие нормативно закреплённых концепций, на основе которых разрабатывались, изменялись и дополнялись указанные правовые документы. Исключением является концепция реформирования государственной службы, утвержденная Президентом Российской Федерации в 2001 году.

8. Представлены результаты анализа проектов концепций государственной службы и проведено сравнение их основных характеристик. В сферу анализа были включены концепции, предлагаемые учеными и практиками в 1991-2000 годах (в периоды первого – третьего этапов становления и реформирования государственной гражданской службы), положения Федерального закона от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». Обоснован вывод о том, что в первых разработках содержатся не только элементы концепции формирования собственно государственной службы, но и попытки соотнести государственную службу с необходимостью системной организации

преимущественно исполнительной власти (упорядочение совокупности органов государственной службы, отсутствие государственной политики по вопросам формирования системы органов государственного управления и др.). В качестве одного из важных приоритетов реформирования государственной службы указывалось также создание условий для независимости деятельности государственных служащих от политического влияния. Однако в числе задач, которые необходимо было бы решить для этого, не содержится ни одной, которая напрямую была бы связана с необходимостью разграничения прав, обязанностей и ответственности государственных политических должностей и профессиональных государственных служащих.

Проведена систематизация и анализ основных положений Концепции реформирования системы государственной службы, Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)», а также Федеральной программы "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)", утвержденных Президентом Российской Федерации.

9. Результаты проведенного сравнительного исследования позволили сделать вывод о том, что и в Концепции реформирования системы государственной службы, и в Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)», а также в Федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)", утвержденной Президентом Российской Федерации в 2009 году, отсутствуют положения о разграничении статуса государственных политических должностей Российской Федерации и статуса государственных гражданских служащих. Принятый в конце 2008 года парламентом России пакет «антикоррупционных законов» также не содержит принципиально новых положений, разграничивающих ответственность государственных служащих и лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, за коррупционные правонарушения.

Представлены некоторые результаты анализа практики реформирования государственной службы и государственного управления за рубежом. На этой основе, учитывая особую значимость проведения реформы государственной гражданской службы в России в современных условиях, обосновывается вывод о необходимости создания специального органа, ответственного за реформирование государственной службы. Обоснованы и сформулированы положения, на основе которых должна создаваться подобная структура. Статус этого специального органа должен соответствовать статусу государственного органа. Формирование такого государственного органа должно осуществляться в соответствии со специальным федеральным законом, обеспечивающим условия открытости процедур и порядка его формирования. Порядок формирования должен предусматривать участие в его формировании в равной степени, представителей органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Срок его полномочий должен быть ограничен сроком достижения целей реформы государственной гражданской службы. Полномочия по обеспечению текущего повседневного функционирования системы государственной гражданской службы должны быть сосредоточены в органах государственной власти. Члены специального органа должны быть наделены специальным статусом, в том числе и после прекращения деятельности этого органа. Финансирование обеспечения его деятельности должно быть предусмотрено отдельной строкой в федеральном бюджете.

10. На основе анализа теоретических проблем соотношения института государственной гражданской службы и отраслей права обосновывается вывод, заключающийся в том, что современные исследования концепций государственной службы и государственной гражданской службы находятся под большим влиянием и воздействием приемов и методов исследований, присущих административному праву. На практике расширение сферы действия административного права, применительно к институту государственной службы, приводит к тому, что не учитываются различия в принципах организации и функционирования исполнительной,

законодательной и судебной власти. Что в свою очередь не может не повлечь за собой существенных различий в организации и функционировании государственной гражданской службы и государственных гражданских служащих, обеспечивающих деятельность самостоятельных, обособленных органов государственной законодательной, исполнительной и судебной власти. Практически ни одна концепция, в том числе и последняя, на основе которой подготовлены и приняты Федеральные законы от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ и от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ, не отражает и не учитывает таких различий. В конечном итоге особенности государственной гражданской службы в системе исполнительной власти приводят к унификации и статуса государственных служащих, и реестра должностей государственной гражданской службы. Это в свою очередь оказывает решающее воздействие на формирование унифицированной структуры аппаратов, приспособленных к обеспечению деятельности системы исполнительной власти. Принципиально важно, что такая унификация и статуса государственных служащих, и реестра должностей государственной гражданской службы, и структуры аппарата государственных органов не учитывает существенно иное содержание и принципы деятельности органов законодательной и судебной власти.

Нормы, содержащиеся в Федеральном законе от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", отчетливо демонстрируют, что законодатель в практическом плане не учитывает явные особенности государственной службы в палатах парламента, в системе судебной власти, органах прокуратуры. Анализ показывает, что ряд важных положений закона сформулированы таким образом, что о них можно говорить только как о нормах, которые относятся преимущественно к системе исполнительной власти. Причем не ко всей системе исполнительной власти, а преимущественно к государственным служащим государственных органов исполнительной власти общей компетенции. Обосновывается вывод о необходимости корректировки концепции и модели государственной гражданской службы, реализуемой в настоящее время в Российской Федерации. Такая корректировка может быть осуществлена на основе

сочетания положений существующих и применяемых на практике различных концепций государственной службы. Корректировка модели государственной гражданской службы должна быть основана на принципе разграничения статуса лиц, занимающих государственные политические должности, и лиц, замещающих должности государственной гражданской службы. В концепции также необходимо отразить особенности деятельности органов государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной), а также государственных организаций и государственных предприятий. Наличие таких особенностей послужит основой для выделения видов государственной службы. В каждом из видов государственной службы должны быть выделены сферы внешних и внутренних отношений. Такие сферы отношений определяют возможные методы регулирования общественных отношений (частноправовые, публично-правовые) и отнесение их к той или иной отрасли права (административное, трудовое право, государственно-служебные отношения).

11. На основе полученных результатов систематизации и классификации теоретических и методологических подходов к исследованию правовых отношений в сфере государственной гражданской службы проведен анализ современного состояния и основных проблем нормативного правового регулирования государственной гражданской службы. Вопросы практической реализации Федеральных законов от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ, от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ и от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ рассматриваются на основе предложенной периодизации этапов становления и реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации.

В качестве критериев оценки современного состояния нормативного правового регулирования отношений государственной гражданской службы используется предложенная классификация группы принципы государственной и государственной гражданской службы. Содержание федерального и регионального законодательства рассматривается также в сопоставлении с целями, которые декларируются в Концепции реформирования системы государственной службы, утвержденной

Президентом Российской Федерации в 2001 году.

На основе комплексного анализа конституционных положений обосновывается необходимость и правомерность двухуровневого нормативного правового регулирования отношений государственной гражданской службы с выделением двух уровней (типов) – федеральной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации. Не разрешенной на конституционном уровне является проблема разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере правового регулирования государственной гражданской службы, заключающаяся в отсутствии достаточных конституционных оснований для однозначного определения модели разграничения полномочий в этой сфере. В федеральном законодательстве существуют противоречия в нормативном правовом регулировании отношений государственной гражданской службы, заключающиеся в отсутствии четкого разграничения полномочий между законодательными и исполнительными органами государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровне. Наделение в федеральном законодательстве Российской Федерации федеральных органов исполнительной власти и государственных органов общими полномочиями по изданию нормативных правовых актов по вопросам государственной гражданской службы без четкого указания содержания их полномочий в соотношении их с полномочиями субъектов Российской Федерации не предусмотрено Конституцией Российской Федерации. Результаты анализа федерального закона о государственной гражданской службе свидетельствуют о необходимости установлении четкой иерархии федеральных и региональных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы государственной гражданской службы в федеральных законах.

12. Предложена классификация законодательства о государственной службе, сформированного в субъектах Федерации до начала реформы к 2003 году. В субъектах Федерации сложились различные варианты соотношения законов и подзаконных актов, регулирующих сходные правоотношения.

Существовал широкий спектр различий в содержании правового регулирования одних и тех же институтов государственной службы. Такое разнообразие регионального законодательства о государственной службе стало возможным не только в силу рамочного характера Федерального закона от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ, но и потому, что в его развитие так и не были приняты не только необходимые подзаконные акты, но и федеральные законы о видах государственной службы. Нормативное правовое регулирование вопросов государственной и государственной гражданской службы в субъектах Российской Федерации на третьем и четвертом этапах характеризуется устойчивой тенденцией воспроизведения норм федерального законодательства в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Обоснована необходимость «опережающего» нормативного правового регулирования вопросов государственной гражданской службы в законодательстве субъектов Российской Федерации на этапе реформирования государственной гражданской службы. При этом в Федеральных законах от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ и от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ должны быть четко разграничены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере нормативного правового регулирования вопросов государственной гражданской службы.

13. Анализируется состояние проблемы разграничения статуса политических государственных должностей и статуса государственных служащих (административных должностей государственной службы) в законодательстве Российской Федерации. Отмечается, что эта проблема не нашла и не могла найти своего разрешения в Федеральном законе от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации". В Федеральных законах от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" и от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", подготовленных на основе новой концепции реформирования государственной службы, также не содержится четкого отграничения статуса государственных должностей от статуса государственных служащих.

Несмотря на введение в эти Федеральные законы положений, существенно уточняющих понятия "государственная должность" и "должность государственной службы", в законодательстве в целом остаются практически не урегулированными вопросы статуса лиц, находящихся на государственных (политических) должностях Российской Федерации.

Возможны два варианта нормативного правового обеспечения разграничение статуса государственных политических должностей и "карьерных" профессиональных должностей государственной гражданской службы. В первом варианте должны быть установлены принципы, на основе которых могут быть разделены в каждом конкретном случае (в государственном органе) эти группы должностей. Вторым вариантом предполагается установление конкретного перечня должностей каждого типа в законодательстве. И тот и другой предполагают четкое установление обязанности, ответственности и прав не только каждого типа, но и ранжирования их внутри каждого из трех типов.

Речь идет по существу о необходимости разграничения правового статуса государственных политических должностей и статуса должностей государственной службы при их взаимодействии друг с другом и с физическими и юридическими лицами. Существующих в федеральном законодательстве положений о статусе государственных должностей (депутатов, министров, судей, прокуроров) не достаточно, и они должны быть соотнесены со статусом должностей каждого вида государственной службы.

Поскольку государственные служащие обеспечивают деятельность лиц, находящихся на политических государственных должностях, и исполнение полномочий государственных органов, то на уровне федерального законодательства должны быть четко разграничены их права, обязанности и ответственность по отношению друг к другу, к гражданам и обществу. Федеральное законодательство о государственной службе устанавливает такие права, обязанности и ответственность в отношении государственных служащих. Симметрично должны быть установлены права, обязанности и ответственность лиц, находящихся на государственных должностях. Эти

элементы статуса лиц, занимающих политические государственные должности, могут быть установлены в отраслевых законах и законах о статусе государственных органов и государственных должностных лиц, либо в специальном законе о статусе государственных должностных лиц.

По своему концептуальному содержанию положения "федерального законодательства о статусе" должны быть существенно ужесточены в части запретов и ограничений для деятельности государственных политических должностных лиц по сравнению с правовым положением государственных служащих, либо находиться на том же уровне, что и для административных должностей государственной службы (представителей нанимателя). В частности необходимо ввести требование о безусловном ежегодном публичном предоставлении деклараций обо всех источниках доходов и собственности не только лица, находящегося на государственной должности, но и членов его семьи и ближайших родственников.

Для разграничения статуса государственных политических должностей и «карьерных» должностей государственной службы необходимо разработать и принять специальный федеральный закон, регулирующий основы статуса лиц, занимающих государственные должности в Российской Федерации. Такой закон будет являться одним из основных правовых механизмов разграничения политической и профессиональной ответственности в системе государственного управления и государственной гражданской службы.

В структуру и содержание проекта этого федерального закона должны входить положения о перечне политических государственных должностей, который должен быть существенно расширен по сравнению с действующим реестром государственных должностей. В него должны быть включены должности, исполнение обязанностей которых непосредственно связано с принятием властных решений. Главным образом этот перечень должен быть расширен за счет включения в него должностей государственной гражданской службы в системе органов исполнительной власти.

14. Необходимость уточнения модели государственной гражданской службы и в связи с этим необходимость корректировки федерального

законодательства показана на примере анализа внутриотраслевого института «конфликта интересов». В международных документах, посвященных вопросам противодействия коррупционным проявлениям и ответственности за коррупцию на государственной службе, для выделения круга лиц, на которых должны распространяться их положения, используется понятие «публичное должностное лицо». В российском законодательстве отсутствует аналогичное понятие. Поэтому нормативное правовое обеспечение в законодательстве механизмов, противодействующих коррупционным проявлениям на государственной гражданской службе, должно формироваться на основе четкого разграничения прав, обязанностей, запретов и ограничений между публичными должностными лицами (в терминах международных документов) – лицами, занимающими государственных политические должности и должности государственной службы, должности государственной гражданской службы.

Введение в федеральное законодательство института конфликта интересов, как одного из механизмов предотвращения коррупции на государственной гражданской службе, показавшего свою эффективность в некоторых европейских государствах, должно быть нормативно увязано с ограничениями, запретами и процедурами привлечения к административной, уголовной и дисциплинарной ответственности лиц, находящихся на государственных политических должностях и должностях государственной гражданской службы. Реализация положений федерального законодательства о предотвращении конфликта интересов на государственной гражданской службе свидетельствует об отсутствии комплексной разработки процедурных и организационных механизмов, позволяющих на практике использовать этот институт. Масштабность и сложность задач, связанных с соблюдением требований к служебному поведению гражданских служащих и разрешением конфликта интересов, требует создания новых «внутренних» административных процедур в системе государственной гражданской службы.

Значимость и уровень противоречий, выявленные в связи с анализом института конфликта интересов, свидетельствует о противоречивости

положений избранной современной модели государственной гражданской службы. Уточнение и корректировка этой модели может быть проведена с использованием положений модели, предложенной в диссертационном исследовании.

III. ОБЩИЕ ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

На основе анализа тенденций становления и развития государственной гражданской службы с учётом предложенной в диссертационном исследовании периодизации на четыре этапа выявлено наличие теоретических и практических проблем. Характерной проблемой четвертого настоящего этапа реформирования государственной гражданской службы является несогласованность в проведении реформ государственной службы, административной, федеративной и муниципальной реформ, обусловленная, в том числе, и недостаточностью теоретических разработок соотношения целей, содержания и очередности проведения указанных реформ.

Рассмотрение концепций государственной службы и их реализации в законодательстве показали, что одной из основных проблем современного состояния государственной гражданской службы является отсутствие концептуальных основ нормативного правового механизма реализации принципа разграничения статуса государственных должностей Российской Федерации и статуса должностей государственной гражданской службы в законодательстве Российской Федерации.

Декларирование приоритета норм законодательства о государственной гражданской службе по отношению к нормам трудового права без соответствующей детальной проработки этого положения на уровне норм в законодательстве о государственной гражданской службе, не только привело к пробельности в законодательстве, но и явилось причиной противоречий между нормами трудового права.

Выявлены основные проблемы соотношений федерального, регионального законодательства и подзаконного регулирования. К ним относятся: нечеткость установления в федеральных законах системы и иерархии нормативных правовых актов, регулирующих отношения

государственной гражданской службы; законодательное закрепление практики подзаконного регулирования отношений государственной гражданской службы, являющихся предметом законодательного, а не подзаконного регулирования. Противоречие положений подзаконных нормативных правовых актов нормам, установленным Федеральными законами, приводит к существенным деформациям позиций законодателя и целей, установленных в концепциях реформирования государственной службы.

Наличие проблем законодательного регулирования общественных отношений в сфере государственной службы обусловлено, по меньшей мере, двумя обстоятельствами. Во-первых, наличием противоречий в Концепции реформирования системы государственной службы. Во-вторых, неразработанностью теоретических положений модели государственной гражданской службы в системе государственной службы в Российской Федерации.

В диссертационном исследовании, предложена классификация и состав принципов государственной гражданской службы, которые отражают разработанную автором модель государственной гражданской службы. Основными характеристиками этой модели являются следующие.

1. Разграничение статуса государственных политических должностей в Российской Федерации (лиц непосредственно осуществляющих государственную политическую власть) и статуса государственных гражданских служащих.

2. Закрепление в законодательстве положений известной концепции "бокового входа" также должно быть основано на принципе разграничения статуса государственных политических должностей и должностей государственной службы, что предполагает формирование особой категории государственных гражданских служащих со специальным статусом для этой категории специалистов. Для должностей, начиная с должности советника государственной гражданской службы, должна быть исключена возможность нормативного закрепления положений концепции "бокового входа". Для указанных должностей должны быть реализованы положения концепции

карьерного роста, либо процедуры конкурсного, в том числе, и альтернативного назначения на должность.

3. Приоритет детального развития в законодательстве принципа открытости государственной гражданской службы, её доступности общественному контролю, объективного информирования общества о деятельности государственных служащих и принципа равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой.

Принцип открытости государственной гражданской службы является развитием конституционных принципов права граждан на получение информации и участия в управлении государством и обществом. В системе органов законодательной, исполнительной и судебной власти должны быть разработаны специальные юридические механизмы обеспечения открытости государственной гражданской службы, учитывающие особенности обеспечения деятельности указанных органов власти.

4. С целью практической реализации в законодательстве принципа открытости государственной гражданской службы, её доступности общественному контролю, объективного информирования общества о деятельности государственных служащих должна быть существенно сокращена сфера подзаконного нормативного правового регулирования.

5. Опираясь на принцип федерализма и принцип единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации, в законодательстве о государственной гражданской службе должны быть четко разграничены полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам нормативного правового регулирования государственной гражданской службы. В федеральных и региональных законах должна быть введена четкая иерархия нормативных правовых актов, регулирующих отношения государственной гражданской службы.

6. В рамках предлагаемой модели государственной гражданской службы на основе «широкого» и «узкого» определения государственной гражданской

службы возможно развитие законодательства по одному из вариантов, предложенных в диссертационном исследовании. Реализация конкретного варианта в законодательной практике будет предопределяться экономическими и политическими факторами. В современных условиях наиболее предпочтительным вариантом развития законодательства о государственной гражданской службе является вариант формирования отдельной отрасли государственного (публичного) служебного права с субсидиарным действием норм трудового права в сфере внутренней организации государственной гражданской службы.

7. Введение в законодательство отраслевого принципа государственной службы - принципа взаимосвязи видов государственной службы, государственной гражданской службы и муниципальной службы потребует включения регулирования муниципальной службы в систему служебного права.

8. Принятие федерального закона, регулирующего основы статуса лиц, занимающих государственные политические должности в Российской Федерации, позволит также создать законодательную основу системы мер и условий, противодействующих коррупционным проявлениям. Сложности проведения реформы государственной гражданской службы могут быть во многом устранены за счет создания специального органа государственной власти, ответственного за проведение реформы и действующего на основе специального федерального закона.

9. Одним из важнейших направлений теоретических исследований, по мнению автора, должны являться нормативная детализация общеправовых принципов, применительно к законодательству о государственной гражданской службе; согласование состава, формулировок и нормативная детализация отраслевых, межотраслевых принципов государственной гражданской службы и принципов видов государственной службы, формирование принципов институтов государственной гражданской службы.

СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Монографии

1. Качушкин, С.В. Государственная гражданская служба в России: проблемы правового регулирования. - М.: NOTA BENE, 2007.– 12,5 печ. л.
2. Качушкин, С.В. Формирование института государственной гражданской службы в Российской Федерации. - М.: NOTA BENE, 2009. – 12,0 печ. л.

Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК

3. Качушкин, С.В. Соотношение полномочий органов государственной власти в сфере нормативного правового регулирования государственной гражданской службы // Право и политика. № 9. 2007. - 0,7 печ. л.
4. Качушкин, С.В. Государственная гражданская служба как отрасль права // Право и образование. № 1. 2008. - 0,7 печ. л.
5. Качушкин, С.В. Характеристики некоторых концепций реформирования государственной службы. Вестник Российского государственного торгово-экономического университета. Ежемесячный научный журнал. № 2(40). 2010. - 0,7 печ. л.
6. Качушкин, С.В. Совершенствование института государственной гражданской службы: проблемы теории и практики. Политика и общество. № 6 (84), июнь 2011. – 0,9 печ. л.
7. Качушкин, С.В. Соотношение понятий «государственная должность» и «государственный служащий». Политика и общество. № 7 (85), июль 2011. – 0,7 печ. л.
8. Качушкин, С.В. Становление института государственной службы в Российской Федерации. Политика и общество. № 8 (86), август 2011. – 0,8 печ. л.
9. Качушкин, С.В. Проблемы формирования института государственной службы в Российской Федерации в 1995-2003 годах.

Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. № 4. 2011. – 0,7 печ. л.

10. Качушкин С.В. К вопросу о соотношении статуса государственных гражданских должностей и статуса государственных гражданских служащих в Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. № 6. 2011. – 0,5 печ. л.

Статьи в научных периодических изданиях и сборниках научных трудов

11. Качушкин, С.В. (в соавторстве). Принципы государственной гражданской службы // Государственная власть и местное самоуправление. № 4. 2007.– 0,8/0,4 печ. л.

12. Качушкин, С.В. Начальный этап становления государственной гражданской службы в Российской Федерации: 1990-1993 годы // Государственное строительство и право. Периодическое издание научных трудов кафедры государственного строительства и права Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Выпуск XXI. – 2007.– 0,8 печ. л.

13. Качушкин, С.В. Реализация полномочий субъектов Российской Федерации в сфере государственной гражданской службы. Кафедральный вестник. № 4. 2007. Профессиональный институт управления. – 0,6 печ. л.

14. Качушкин, С.В. (в соавторстве). Институт конфликта интересов как один из способов предотвращения коррупции на муниципальном уровне // Муниципальная служба. № 1. 2008. – 0,9/0,45 печ. л.

15. Качушкин, С.В. (в соавторстве). Институт конфликта интересов и предотвращение коррупции на государственной гражданской службе // Государственная власть и местное самоуправление. № 2. 2008. – 0,9/0,45 печ. л.

16. Качушкин, С.В. Нормативные характеристики некоторых моделей государственной службы // Государственное строительство и право. Периодическое издание научных трудов кафедры государственного

строительства и права Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Выпуск XXII. 2008. - 0,8 печ. л.

17. Качушкин, С.В. (в соавторстве). Законодательное регулирование отношений государственной гражданской службы // Российская государственность в начале XXI века: тенденции, проблемы, перспективы: Материалы VIII-й Всероссийской научно-практической конференции "Государство, право и управление - 2008". Часть I./Отв. ред. С.И. Некрасов; Государственный университет управления. – М.: ГУУ, 2008. – 0,8/0,4 печ. л.

18. Качушкин, С.В. Соотношение государственной гражданской службы и других видов государственной службы // Социология власти. № 2. 2009. – 0,7 печ. л.

19. Качушкин, С.В. Актуальные проблемы формирования и развития института государственной гражданской службы // Торговое дело и торговое право. № 2. 2011. – 0,8 печ. л.