

УДК 35.08:342.55

А. В. ТАРАКАНОВ,

кандидат юридических наук, доцент

Институт государственного администрирования (г. Москва), Россия

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Цель: определить теоретико-правовой аспект государственной службы в субъектах Российской Федерации.

Методы: когнитивный подход к познанию сущности государственной службы.

Результаты: На основе анализа нормативно-правовых актов рассмотрен основной смысл правового аспекта государственной службы, ключевые позиции эффективного функционирования службы, обобщенные кадровые требования к аппарату государственных органов.

Научная новизна: В статье впервые предложено решение задач по: реализации Конституции и законов Российской Федерации, законодательства субъектов Федерации; обеспечению национальной безопасности с учетом интересов регионов, государственного суверенитета, экономической самостоятельности, духовно-нравственной самобытности народов; правовому регулированию деятельности на основе специального законодательства как совокупности юридических норм, правил и процедур, регулирующих отношения, связанные с организацией государственной службы.

Практическая значимость: Основные положения и выводы статьи могут быть использованы в научной и педагогической деятельности при рассмотрении вопросов о сущности и тенденциях развития конституционного права.

Ключевые слова: государственная служба; субъекты Российской Федерации; правовой институт; функционирование государственного аппарата; реализация юридических норм.

Введение

Государственная служба трактуется в законодательстве и доктринальных источниках в двух основных значениях: как вид деятельности и как правовой институт в системе административного или служебного права. В литературе определено понятие государственной гражданской службы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; обозначены ее особенности по сравнению с иными видами государственной службы (военной и правоохранительной). Отмечено, что в региональном законодательстве термин «государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации» трактуется аналогично федеральным актам, различия заключаются только в наименовании субъекта.

По мнению специалистов, сущность государственной службы как правового института предполагает решение двух важных задач. Во-первых, реализацию Конституции и законов Российской Федерации, законодательства субъектов РФ, обеспечение национальной безопасности с учетом интересов регионов, а также государственного суверенитета, экономической самостоятельности, духовно-нравственной самобытности народов. Такие функции эффективно может выполнять лишь высокопрофессиональный, стабильный,

рационально выстроенный и организационно продуманный, в экономическом и правовом отношении обеспеченный аппарат государственных органов. Во-вторых, регулирование деятельности на основе специального законодательства как совокупности юридических норм, правил и процедур, регулирующих отношения, связанные с организацией государственной службы и выполнением стоящих перед ней задач.

Результаты исследования

Государственная служба как правовой институт представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих становление, организацию и функционирование объединения государственных служащих, их поведение и деятельность по реализации Конституции и законов Российской Федерации, а также правовой статус государственных служащих. Требования к государственной службе как комплексному правовому институту находят отражение в целях, функциях, принципах, структуре государственной службы, формах и методах ее осуществления. Молодежный кадровый резерв государственной службы должен освоить данные требования и уметь их воплощать на практике [1]. Но для профессионального развития этого не достаточно, так как

необходима типовая программа профессионального развития [2] и непрерывное повышение квалификации [3].

Основной целью государственной службы как правового института является обеспечение выполнения законодательства страны, создание благоприятных правовых, организационных и социально-экономических условий для нормального функционирования государственного аппарата. Имеется в виду правовое регулирование не только внешних отношений со всеми институтами гражданского общества и государственными структурами, но и внутриаппаратных отношений, от которых зависит общий настрой на результат и эффективность государственной службы [4].

Внешние отношения должны опираться на новые реалии и охватывать связи государственного аппарата и государственных служащих с гражданами и институтами гражданского общества, между государственными органами и органами местного самоуправления, предприятиями и учреждениями [5]. В основном это является предметом административного права. Внутренние отношения – это связи, возникающие по поводу поступления граждан на государственную службу, прохождения службы, организации служебного и внеслужебного времени, денежного содержания, установления льгот и гарантий, отставки и увольнения со службы. Эти отношения регулируются нормами права не только административного, но и трудового, финансового, гражданского и других отраслей права.

Под правовым регулированием государственной службы специалисты в области служебного права понимают нормативно-организационное воздействие на служебные отношения в процессе их становления, с целью их охраны, упорядочения и развития в соответствии с потребностями государства и общества. Поэтому в этом вопросе необходимо опираться на опытных специалистов, имеющих определенный стаж государственной службы, выполняющих специфическую роль наставничества¹ [6].

Механизм правового регулирования государственной службы включает в себя систему

правовых средств, при помощи которых обеспечивается воздействие государства на становление и развитие государственно-служебных отношений. К основным элементам механизма относятся правовые нормы, правовые отношения, правовая ответственность, правовое сознание, юридические факты, акты применения права, а также акты реализации прав и обязанностей государственных служащих. Под источниками законодательства о государственной службе специалисты Российской Федерации понимают нормативные правовые акты, регулирующие организацию государственной службы и правовое положение государственных служащих, в том числе условия и порядок прохождения государственной службы, виды поощрений и ответственность государственных служащих, основания прекращения государственно-служебных отношений и другие вопросы. Источниками правового регулирования построения и функционирования государственной службы являются, прежде всего, Конституция Российской Федерации, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Конституционное право играет принципиально важную роль в правовом регулировании государственной службы: во-первых, нормы конституционного права, устанавливающие основные принципы политического устройства государства, систему органов государственной власти, предметы ведения и полномочия Федерации и ее субъектов, определяют исходные параметры формирования и функционирования государственной службы; во-вторых, нормы конституционного права, регулирующие общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением государственной власти и в процессе ее реализации, являются предметом деятельности государственной службы.

Исследования в области теоретических и практических аспектов административно-правового обеспечения государственной службы позволили сделать ряд определенных выводов. Так, например, анализ классификации государственных должностей и классов чинов дал возможность выделить основные позиции. Административная правосубъектность государственного служащего

¹ Типовая программа профессионального развития муниципальных служащих // Муниципальная служба. 2013. № 1. С. 49–59.

возникает с момента замещения (занятия) им определенной должности. Статус должности определяет объем правосубъектности служащего, его социально-правовое положение. Должность – это первичная социально-организационная структурная единица государственного органа или учреждения, определяющая служебное место и роль замещающего ее лица, комплекс его прав и обязанностей, а также требования к профессиональной подготовке [7].

Установлены принципиальные подходы, имеющие определяющее значение для присвоения классных чинов гражданской службы, а именно:

а) должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» относятся соответственно к высшей, главной и ведущей группам должностей гражданской службы;

б) должности категории «специалисты» относятся соответственно к высшей, главной, ведущей и старшей группам должностей гражданской службы;

в) должности категории «обеспечивающие специалисты» относятся соответственно к главной, ведущей, старшей и младшей группам должностей гражданской службы.

Таким образом, классные чины гражданской службы – действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 и 3 класса и государственный советник Российской Федерации 1, 2 и 3 класса присваиваются гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы соответственно высшей и главной группы. Что касается гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы аналогичных групп субъекта Российской Федерации, то классные чины гражданской службы субъекта Российской Федерации могут присваиваться им в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Другие классные чины гражданской службы (советник гражданской службы 1, 2 и 3 класса, референт гражданской службы 1, 2 и 3 класса, секретарь гражданской службы 1, 2 и 3 класса) присваиваются гражданским служащим (причем как федеральным, так и субъектам Российской Федерации), замещающим должности гражданской службы соответственно ведущей, старшей и младшей группы. Возникновение, изменение и прекращение отношений государственной службы осуществляются со-

гласно действующим правовым предписаниям, которые имеют государственно и административно-правовой характер и в то же время относятся к трудовому праву. Поэтому в основе названных отношений лежат назначение или конкурс.

Научное исследование административно-правового статуса государственного служащего обосновало современную государственную и муниципальную службу РФ как правовую материю, которая находится в постоянном движении: она изменяется, дополняется, идет поиск новых инструментов в разрешении существующих проблем, разрабатываются новые нормативные акты, регламентирующие государственно-служебные отношения. Перечисление проблем государственной и муниципальной службы в России свидетельствует о том, что в этой области в будущем должны произойти важнейшие изменения, именно это делает данную тему актуальной на сегодняшний день. Современное развитие законодательства позволяет утверждать, что Россия находится на пути возрождения института профессионального чиновничества [8]. Этот институт, основываясь на профессионализме, способностях, политическом нейтралитете служащих и качественном исполнении служебных обязанностей, во многих странах обеспечивает стабильное государственное управление и является важнейшим фактором сохранения и развития государственности. Реформирование государственной и муниципальной службы обусловлено многими факторами, главными из которых являются: повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Изучив государственные гарантии для государственной гражданской службы автором исследования отмечено, что для обладания субъективными публичными правами в данной ситуации индивиду необходимо наличие двух условий: во-первых, наличие особого статуса государственного гражданского служащего и, во-вторых, наличие воли и совершение активных действий, направленных на осуществление, реализацию этих прав. Как и в ситуации с субъектив-

ными функциональными правами этой категории лиц, не проработан механизм реализации самих гарантий: множество норм отсылают к несуществующим нормативным актам. От устранения этих недостатков, от принятия качественных нормативных актов, должным образом могущих обеспечить достойные условия жизни государственным гражданским служащим и членам их семей, зависят судьбы многих тысяч граждан, решивших связать свою судьбу со служением государству, и престиж самой государственной гражданской службы.

Изучение вопросов социальной защиты государственных и муниципальных служащих в России позволило сделать весомые выводы в рамках данной темы. Государственная служба обязана своим возникновением государству, с его возникновением и развитием стала развиваться и служба, а вместе с этим стала развиваться социальная защищенность государственных служащих. Необходимость дальнейшей социальной защиты чиновника на современном этапе российских реформ вызвана, прежде всего, особенностями экономического развития нашего государства [9].

Выводы

В этих условиях для успешного развития страны государство обязано создать такую систему социальной защиты государственных и муниципальных служащих, которая будет с одной стороны защищать чиновника от всяких соблазнов, а с другой – стимулировать его для ускоренного продвижения реформ. Легальный, полученный за успешную, профессиональную работу доход государственного и муниципального служащего заставит его работать с полной отдачей и позволит отобрать для работы в администрации лучшие интеллектуальные силы [10]. Но главный результат предложенного механизма социальной защиты чиновника будет заключаться в его напряженном, упорном труде на благо реформ.

В статье выделен и охарактеризован сегмент рынка труда государственных служащих на основе предложенных автором исследования показателей (субъекты социально-трудовых отношений; требования, предъявляемые к претендентам на государственную службу; особенность регулирования трудовых отношений; формы

организации труда и режимов рабочего времени; траектория и скорость карьерных перемещений). Охарактеризованы специфические проблемы данного сегмента рынка труда: текучесть кадров и дефицит высококвалифицированных специалистов; отсутствие у значительной части служащих профессиональной подготовки, соответствующей квалификационным требованиям их служебно-функциональной деятельности; старение корпуса гражданских служащих; снижение морально-нравственных качеств; коррупция и лоббирование в системе государственной службы. Выделенные специфические характеристики сегмента рынка труда государственных служащих позволяют идентифицировать особенности характера труда государственных служащих, трудового поведения и мотивации этой категории работников.

Возможно в будущем реформа системы материального стимулирования государственных служащих, правильное применение тех или иных видов материального стимулирования приведет к положительным результатам и сделает систему государственной службы более совершенной².

Список литературы

1. Попов Р. Трудоустройство бывших муниципальных служащих: правовое регулирование // Глава местной администрации. 2013. № 2. С. 48–56.
2. Репицкая С.И. Персональный потенциал муниципального управления // Труд и социальные отношения. 2012. № 10. С. 71–77.
3. Савлук А.Н. Перспективный молодежный кадровый резерв государственной службы: вопросы формирования // Власть. 2013. № 2. С. 66–68.
4. Соболев Н.А. Модель эффективности государственной службы в России: проблема рефлексии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 12. С. 177–193.
5. Сулемов В.А. Государственная кадровая политика в современной России: теория, история, новые реалии. 2-е изд., дораб. и доп. М.: Изд-во РАГС, 2009. 344 с.
6. Шайтанова Н.А. Непрерывное профессиональное образование и повышение квалификации: содержание, соотношение, терминологический анализ // Образование и саморазвитие. 2010. № 3 (19). С. 68–74.

² О численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне в январе-сентябре 2012 г.: Федеральная служба государственной статистики // Муниципальная служба. 2013. № 1. С. 6–15.

7. Вырупаева Т.В. Планирование потребности в кадрах в системе управления карьерой на государственной службе // Менеджмент в России и за рубежом. 2013. № 1. С. 116–121.

8. Гусев А.В. Государственная гражданская служба: сочетание публично-правовых и частноправовых начал // Российский юридический журнал. 2012. № 6. С. 28–41.

9. Кирьянов А.Ю. Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 4. С. 5–9.

10. Красноженова Г.Ф. Управление трудовыми ресурсами: учеб. пособие: для студентов вузов. М.: ИНФРА-М, 2011. 158 с.

В редакцию материал поступил 08.09.14

© Тараканов А. В., 2014

Как цитировать статью: Тараканов А.В. Теоретико-правовой аспект государственной службы в субъектах Российской Федерации // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 3 (31). С. 165–170.

Информация об авторе

Тараканов Александр Валериевич, кандидат юридических наук, ректор Института государственного администрирования

Адрес: 119261, г. Москва, Ленинский проспект, 80, тел.: (499) 131-91-88

E-mail: tarakanov66@mail.ru

A. V. TARAKANOV,

PhD (Law), Associate Professor

Institute for State Administration (Moscow), Russia

THE ORETICAL-LEGAL ASPECT OF STATE SERVICE IN THE RUSSIAN FEDERATION SUBJECTS

Objective: to define the oretical-legal aspect of state service in the Russian Federation subjects.

Methods: cognitive approach to cognition of the essence of state service.

Results: Basing on the analysis of normative-legal acts, the basic sense of the legal aspect of state service is studied; the key positions of efficient service functioning are viewed, as well as the summarized requirements to the state authorities' apparatus.

Scientific novelty: the article for the first time proposes solutions of the following tasks: implementation of the Constitution and laws of the Russian Federation and its subjects; ensuring national security taking into account the interests of the regions, state sovereignty, economic independence, spiritual-moral identity of nations; legal regulation of activity based on special legislation as a unity of legal norms, rules and procedures, concerning the relations connected with state service organization.

Practical value: The main provisions and conclusions of the article can be used in scientific and educational activity when viewing issues of the essence and trends of Constitutional Law development.

Key words: state service; Russian Federation subjects; legal institution; functioning of the state apparatus; implementation of legal norms.

References

1. Popov, R. Trudoustroistvo byvshikh munitsipal'nykh sluzhashchikh: pravovoe regulirovanie (Employment of the former municipal servants: legal regulation). *Glava mestnoi administratsii*, 2013, no. 2, pp. 48–56.

2. Repitskaya, S.I. Personal'nyi potentsial munitsipal'nogo upravleniya (Personal potential of municipal management). *Trud i sotsial'nye otnosheniya*, 2012, no. 10, pp. 71–77.

3. Savluk, A.N. Perspektivnyi molodezhnyi kadrovyy rezerv gosudarstvennoi sluzhby: voprosy formirovaniya (Prospective youth personnel reserve of state service: issues of formation). *Vlast'*, 2013, no. 2, pp. 66–68.

4. Sobolev, N.A. Model' effektivnosti gosudarstvennoi sluzhby v Rossii: problema refleksii (Model of state service efficiency in Russia: issue of reflection). *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*, 2012, no. 12, pp. 177–193.

5. Sulemov, V.A. *Gosudarstvennaya kadrovaya politika v sovremennoi Rossii: teoriya, istoriya, novye realii* (State personnel policy in the modern Russia: theory, history, new realia). Moscow: Izd-vo RAGS, 2009, 344 p.

6. Shaitanova, N.A. Nepreryvnoe professional'noe obrazovanie i povyshenie kvalifikatsii: sodержание, sootnoshenie, terminologicheskii analiz (Continuous professional training and qualification improvement: content, correlation, terminology analysis). *Obrazovanie i samorazvitiye*, 2010, no. 3 (19), pp. 68–74.

7. Vyrupeva, T.V. Planirovanie potrebnosti v kadrah v sisteme upravleniya kar'eroi na gosudarstvennoi sluzhbe (Planning of personnel demand in the system of career management in state service). *Menedzhment v Rossii i zarubezhom*, 2013, no. 1, pp. 116–121.

8. Gusev, A.V. Gosudarstvennaya grazhdanskaya sluzhba: sochetanie publichno-pravovykh i chastnopravovykh nachal (State civil service: combination of public-legal and private-legal principles). *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, 2012, no. 6, pp. 28–41.

9. Kir'yanov, A. Yu. Vzaimosvyaz' munitsipal'noi sluzhby i gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby (Interconnection of municipal service and state civil service). *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy*, 2012, no. 4, pp. 5–9.

10. Krasnozhenova, G.F. *Upravlenie trudovymi resursami: ucheb. posobie: dlya studentov vuzov* (Labor resources management: manual for university students). Moscow: INFRA-M, 2011, 158 p.

Received 08.09. 14

Information about the author

Tarakanov Aleksandr Valeriyevich, PhD (Law), Rector of Institute for State Administration

Address: 80 Leninskiy Prospekt, 119261, Moscow, tel.: (499) 131-91-88

E-mail: tarakanov66@mail.ru

How to cite the article: Tarakanov A.V. The oretical-legal aspect of state service in the Russian Federation subjects. *Aktual'niye problemy ekonomiki i prava*. 2014, no. 3 (31), pp. 165–170.

© Tarakanov A. V., 2014

ПОЗНАНИЕ

Гильманов, А. З.

Система профессиональной подготовки кадров монопрофильного города: социологический анализ / А. З. Гильманов, Л. А. Давлетшина. – Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2014. – 124 с.

Монография посвящена проблемам формирования и функционирования системы профессиональной подготовки кадров монопрофильного города, эффективной системы взаимодействия местных органов власти, образовательных учреждений, предприятий и организаций по профессиональной подготовке кадров, в которых нуждается и будет нуждаться в дальнейшем моногород в условиях его перехода от моно- к многопрофильности. Особое внимание уделено определению основных направлений совершенствования системы профессиональной подготовки кадров монопрофильного города.

Представляет интерес как для руководителей различного уровня, так и для ученых-социологов, экономистов, педагогов, правоведов, политологов. Представленные материалы могут быть использованы в процессе преподавания ряда дисциплин по вопросам профессиональной подготовки кадров, а также муниципального и регионального управления этим процессом.