Гульнара СЕРГЕЕВА

Законодательные аспекты повышения эффективности государственной службы

Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)”» устанавливает, что повышение эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности является одним из основных направлений реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации.

Повышение эффективности государственной службы в первую очередь предполагает совершенствование правового регулирования, цель которого заключается в усилении мотивации гражданских служащих к качественному исполнению должностных обязанностей. Достижение этой цели основывается прежде всего на всестороннем анализе правоприменительной практики, дальнейшей разработке предложений, способных устранить пробелы и противоречия отдельных положений законодательства, подготовке новых нормативных правовых актов, обеспечивающих исполнение действующих федеральных законов.

В соответствии с Концепцией реформирования государственной службы (2003–2005 гг.) в 2003 г. был принят Федеральный закон № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее ФЗ № 58), а в 2004 г. Федеральный закон № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее ФЗ № 79).

Эти документы создали основы единой системы государственной службы, заложили правовые, организационные и экономические принципы ее функционирования. Новые правовые нормы обозначили реальные предпосылки для регламентации эффективной деятельности гражданских служащих, установили возможность оплаты труда отдельных категорий в зависимости от показателей служебной деятельности, законодательно закрепили периодичность профессиональной подготовки, установили порядок работы с кадровым резервом. Однако далеко не все современные методы регламентации деятельности получили широкое применение и не все предусмотренные законодательством механизмы стимулирования к исполнению обязанностей государственной службы на высоком профессиональном уровне реализованы в полной мере.

Причин тому много. Это и недостаточная ориентированность на результативность труда, достижение целей и приоритетов государственных органов, и отсутствие научно обоснованной и апробированной методики применения норм законодательства о государственной службе. Существенно изменилась законодательная база, обеспечивающая бюджетную, административную, судебную реформу, а также другие преобразования в области государственного строительства. Да и анализ практики применения выявил пробелы и противоречия отдельных положений федерального законодательства, подзаконных актов, требующих оперативного совершенствования и согласования друг с другом.

Как известно, в закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» внесен ряд изменений. Они касаются дополнительных ограничений, изменения требований к указанию гражданскими служащими стоимостных показателей, соблюдения требований к профессиональной подготовке. Законодательно решена проблема «разночтения» при установлении наименований классных чинов федеральной гражданской службы и гражданской службы субъекта Российской Федерации. Уточнены положения, устанавливающие предельный возраст пребывания на государственной гражданской службе.

Обратимся к положениям закона «О системе государственной службы Российской Федерации». Тот факт, что реформирование военной и правоохранительной службы отстает от гражданской, не позволил завершить создание комплексной нормативной правовой базы государственной службы, а следовательно – обеспечить единообразие основных условий и размеров оплаты труда, государственных социальных гарантий, включая пенсионное обеспечение и ограничения, и обязательства при прохождении государственной службы различных видов. Отметим необходимость ускорить разработку нормативного правового акта, направленного на унификацию прохождения различных видов государственной службы, устанавливающего соотношение классных чинов гражданской службы и воинских и специальных званий, а также классных чинов правоохранительной службы.



Гульнара СЕРГЕЕВА – заместитель председателя Комитета Государственной думы РФ по делам Федерации и региональной политике, кандидат политических наук

В статье использованы материалы парламентских слушаний на тему «Повышение эффективности государственной службы. Законодательный аспект», проведенные Комитетом Государственной Думы РФ по делам Федерации и региональной политике.

Кроме того, не реализованы положения данного закона, касающиеся формирования единой централизованной системы управления государственной службой. Необходимо в первоочередном порядке законодательно определить организационно-правовой статус соответствующих органов по управлению государственной службой, обеспечив при этом, с одной стороны, соблюдение принципов разделения государственной власти и самостоятельного осуществления органами государственной власти их полномочий, а с другой – единство государственной службы.

До сих пор не приняты федеральные законы, регламентирующие государственное пенсионное обеспечение, обязательное государственное страхование жизни и здоровья, медицинское страхование. Отсутствие этих документов негативно отражается на статусе, престижности, мотивации и эффективности государственной службы.

Говоря о перспективах ФЗ № 79, нужно отметить, что уточнения требуют положения, устанавливающие порядок формирования кадрового резерва, заключения срочного служебного контракта, проведения конкурсных процедур, а также нормы, определяющие систему денежного содержания государственных служащих, механизм предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной гражданской службе и т. д. Вот некоторые примеры.

В рамках реформирования гражданской службы предполагается широкое применение системы показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих. Законодательством определены два вида показателей, которые должны быть включены в должностные регламенты гражданских служащих: обобщенные и специфические. Согласно ч. 14 ст. 50 ФЗ № 79 по отдельным должностям гражданской службы может устанавливаться особый порядок оплаты труда гражданских служащих в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте.

Специфические показатели утверждаются правовым актом государственного органа в соответствии с особенностями его задач и функций. Во многих государственных органах уже приняты соответствующие методики оценки качеств, характеризующие эффективность профессиональной служебной деятельности. В них определена шкала оценки профессиональных, деловых, морально-психологических и организаторских качеств, перечень критериев для оценки этих качеств, а также процедура оценки при проведении аттестации. Кроме того, предлагаются как количественные показатели эффективности, характеризующие объем подготовленных документов, количество граждан (организаций), которым предоставлена государственная услуга, так и качественные. Например, доля документов, подготовленных государственным служащим, прошедших экспертизу с положительной оценкой, в общем количестве подготовленных им документов.

Обобщенные показатели эффективности и результативности деятельности государственных органов, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений утверждаются соответственно Президентом РФ и Правительством РФ.

Однако соответствующие нормативные правовые акты все еще не изданы, и содержание должностных регламентов, позволяющих упорядочить обязанности служащих, замещающих различные категории, остается актуальной проблемой.

Анализ нормативных правовых актов в области государственной гражданской службы, принимаемых федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, позволяет заключить, что большинство из них не связано с реализацией «результативной» модели гражданской службы.

К тому же термины «эффективность» и «результативность» на практике рассматриваются как тождественные, хотя на самом деле между ними есть существенные различия. Так, для оценки результативности не важны ресурсы, затраченные на достижение успеха, а при оценке эффективности необходимо сопоставить полезный эффект и израсходованные ресурсы.

Представители различных государственных органов неоднократно отмечали отсутствие взаимосвязи между показателями результативности и эффективности деятельности органов государственной власти, зафиксированными в нормативных правовых актах (к примеру, установленных Указом Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации») и в действующих целевых программах, и показателями эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, закрепленных в должностных регламентах. Проблематичным представляется и определение оптимального количества показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, а также удельного веса каждого показателя в итоговой оценке.

Вызывает опасение правовая неопределенность в части наделения полномочиями по установлению критериев оценки. Не определена также форма подведения итогов оценки и последствия такой оценки. Кроме того, формулировка показателей не всегда отражает связь между действиями государственного гражданского служащего и изменением состояния объекта управления. Крайне сложно найти показатели эффективности и результативности, оценивающие творческий подход, присущий управленческому характеру деятельности государственных гражданских служащих.

Выполнение должностных обязанностей государственными гражданскими служащими происходит, как правило, исходя из общего ощущения. При этом оценку дает сам поручитель, задания которого часто не структурированы и формально не определены. Оценка в такой ситуации носит скорее качественный характер. Еще одно обстоятельство состоит в том, что в деятельности гражданских служащих преобладает так называемая «текучка», которая обычно не прогнозируется по времени и трудно поддается оценке с точки зрения затрат на выполнение и выплаты премиальных.

В большинстве случаев для описания профессиональной деятельности гражданских служащих используются такие понятия, как «взаимодействие», «координация», «организация», «контроль» и т. п. Неопределенность этих понятий не позволяет выяснить, в чем состоит «курирование» или «участие», и как следствие – установить результат такой деятельности. Неформализованные отношения внутри

подразделений государственных органов, выполнение неструктурированных заданий и фактическая многофункциональность каждого служащего не дают возможность определить не только показатели завершенности одной операции, но и затраты на ее выполнение. При анализе использования служебного времени выясняется, что задания неразделимы, нет четкой границы между окончанием одного и началом другого, даже для заданий, отличающихся содержательно и процессуально. Именно поэтому затруднительно выявить связь между выполнением функции и количеством затраченного на нее времени.

Существующий потенциал для дифференциации оплаты труда государственных гражданских служащих и ее привязки к результатам сегодня практически не используется. Распределение премиального фонда не применяется для стимулирования деятельности, а употребляется преимущественно как инструмент повышения уровня денежного содержания (распределяется пропорционально размерам должностных окладов). Такой элемент оплаты труда, как надбавка за особые условия государственной гражданской службы, меняется крайне редко и по большей части никак не связывается с результатами. При этом зачастую размер этой надбавки определяется субъективно и во многом зависит от усмотрения руководителя или наличия фонда оплаты труда.

Сложности возникают и при соотнесении должностных регламентов с административными регламентами исполнения государственных функций или предоставления государственных услуг. По мнению многих экспертов, крайне сложно на уровне обобщенных показателей выработать единый подход к прохождению государственной гражданской службы в различных органах государственной власти. Дело в том, что понятие «должностной регламент» в законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не раскрывается. Оно лишь упоминается в п. 2 и 7 ч. 2 ст. 47 как указание на то, что в него включаются должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа. В настоящее время согласно Постановлению Правительства РФ № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» исполнительные органы государственной власти активно занимаются разработкой и утверждением административных регламентов. Вместе с тем, исходя из Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и п. 7 ч. 2 ст. 47 ФЗ № 79 возникает вопрос о применении термина «административный регламент» к законодательным (представительным) органам государственной власти в тождественном его понимании. Законодательные органы, осуществляя представительную, законодательную и контрольную функции, в силу своей специфики не оказывают услуг гражданам и организациям. Поэтому необходимо уточнить редакцию названных норм.

Требуют совершенствования положения ФЗ № 79 в части определения порядка формирования кадрового резерва. Согласно п. 4 ч. 2 ст. 60 формирование и эффективное использование кадрового резерва на конкурсной основе является приоритетным направлением формирования кадров гражданской службы. Кадровый резерв представляет собой один из важнейших механизмов, позволяющих эффективно распределять людей по соответствующим должностям гражданской службы в случае возникновения вакансий. Однако применение ст. 64 данного закона, регламентирующей порядок формирования кадрового резерва на конкурсной основе, вызывает некоторые затруднения. К примеру, ч. 1 ст. 64 установлено, что с учетом Сводного реестра государственных гражданских служащих РФ и поступивших заявлений на конкурсной основе для замещения должностей гражданской службы формируются федеральный кадровый резерв, кадровый резерв федерального государственного органа, кадровый резерв субъекта РФ и кадровый резерв государственного органа субъекта Федерации. Однако предусмотренное ч. 8 ст. 64 положение о кадровом резерве на гражданской службе до сих пор не утверждено, а положения, касающиеся кадрового резерва, содержат ряд нестыковок и противоречий.

Так, в ст. 48 ФЗ № 79 предусмотрено включение гражданского служащего в кадровый резерв по результатам аттестации в течение одного месяца после ее проведения на основе правового акта государственного органа. В нем говорится, что гражданский служащий подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста (п. 2 ч. 15 ст. 48 ФЗ № 79). Но ст. 64 «Кадровый резерв на гражданской службе» такая норма не установлена.

Требуется также определить статус лица, включенного в кадровый резерв. Это касается как гражданина, участвовавшего в конкурсе, так и гражданского служащего, уже замещающего должность гражданской службы. Необходимо уточнить, на какой срок лицо может быть включено в кадровый резерв, какие в этом случае у него права и обязанности, каковы обязанности у государственного органа в отношении указанного лица.

Не ясно, как применять положение ч. 10 ст. 58, связанное с освобождением гражданского служащего от замещаемой должности в связи с дисциплинарным взысканием и включением его в кадровый резерв для замещения иной должности на конкурсной основе.

В соответствии со ст. 60 одним из приоритетных направлений формирования кадрового состава гражданской службы является ротация гражданских служащих, которая могла бы позволить оперативно маневрировать имеющимися кадровыми ресурсами, прежде всего резервом руководящих кадров. Вместе с тем правовые основы этого механизма не нашли своего нормативного закрепления.

Есть вопросы и по процедуре заключения контракта. Ч. 2 ст. 25 ФЗ № 79 предусматривает, что срочный служебный контракт на срок от одного года до пяти лет заключается, если иной срок не установлен настоящим Федеральным законом. Вместе с тем ч. 4 статьи предусмотрены случаи заключения срочного служебного контракта, в том числе при замещении должности гражданской службы на период отсутствия гражданского служащего, за которым сохраняется должность, а также замещения должности граждан-

ской службы в государственном органе, образованном на определенный срок или для выполнения определенных задач и функций и замещения временной должности по соглашению сторон служебного контракта. Его срок может быть менее одного года. К тому же срок полномочий вновь избранного депутата Государственной Думы может быть менее одного года, а в соответствии с ч. 2 ст. 38 Федерального закона 08.05.1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» срочный служебный контракт заключается на срок, не превышающий срока полномочий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы.

В ходе правоприменительной практики выявились отдельные проблемы, связанные с установлением полномочий субъектов Российской Федерации в сфере регулирования вопросов гражданской службы. В федеральном законодательстве неоднозначно регулируется порядок самостоятельного решения субъектами вопросов оплаты труда служащих органов государственной власти субъекта РФ. Согласно пп. 4 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» включение в федеральные законы положений, которыми определяются объем и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта Федерации, не допускается. Вместе с тем Бюджетный кодекс РФ (п. 3 ст. 130) запрещает субъектам РФ, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, превышать установленные Правительством РФ нормативы формирования расходов на оплату труда гражданских служащих субъекта РФ и (или) содержание органов государственной власти субъекта РФ.

Кроме того, в настоящее время рядом федеральных законов субъектам РФ переданы отдельные государственные полномочия Российской Федерации в различных сферах деятельности (например, регистрация актов гражданского состояния, надзор и контроль за объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты и рыболовства, содействие занятости населения и др.). В соответствии с федеральным законодательством руководители органов исполнительной власти субъектов Федерации, реализующие переданные полномочия, назначаются высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации, как правило, по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, координирующими и контролирующими соответствующие сферы деятельности. Федеральные органы исполнительной власти определяют порядок согласования кандидатур для назначения на должность руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные полномочия (например, приказ Минюста РФ от 13.07.2007 г. № 148, приказ Минсельхоза РФ от 10.06.2008 г. № 259, приказ Минздравсоцразвития РФ от 13.12.2007 г. № 769 и др.).

В соответствии с ч. 1 ст. 22 ФЗ № 79 поступление на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса, если иное не установлено этой статьей. Перечень оснований, при которых конкурс не проводится или по решению представителя нанимателя может не проводиться, установлен ч. 2 и 4 ст. 22. Он является исчерпывающим и не предусматривает такого основания, как назначение высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего переданные полномочия.

При этом ни федеральными законами, регламентирующими передачу Российской Федерацией отдельных государственных полномочий субъектам РФ, ни порядками согласования кандидатур для назначения на должность руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные полномочия, утвержденными федеральными органами исполнительной власти, не предусматривается взаимосвязь между процедурой проведения конкурсов на должности руководителей органов исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющих переданные полномочия, и процедурой согласования федеральными органами исполнительной власти кандидатур на должности руководителей указанных органов. Федеральные государственные органы имеют разные точки зрения по разрешению данной ситуации.

Кроме того, законодательно не определены правовые последствия отказа федерального органа исполнительной власти в согласовании представленной кандидатуры руководителя органа исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющего переданные полномочия (недопущение претендента к участию во втором этапе конкурса, отказ победителю конкурса в назначении его на должность руководителя). Полагаем целесообразным нормативными правовыми актами федерального уровня устранить неопределенность по данным вопросам.

Все рассмотренные недоработки не только затрудняют процесс реализации закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», но и вынуждают субъекты РФ принимать региональные нормативные акты, не дожидаясь вступления в силу федеральных. Столь динамичное развитие регионального законодательства, с одной стороны, способствует повышению престижа гражданской службы, но с другой, приводит к ряду нарушений. Это и вмешательство в компетенцию Российской Федерации, и установление ненадлежащих требований к кандидатам на замещение должностей гражданской службы, и нарушение порядка и условий поступления на гражданскую службу и ее прохождения, и изменение структуры и порядка выплаты денежного содержания гражданских служащих. Такое положение не только не повышает эффективность, но и несет ряд негативных последствий, преодолеть которые позволят оперативное совершенствование правовой базы, своевременное завершение качественного преобразования системы государственной службы, оптимизация ее организации и функционирования, а также внедрение на государственной службе современных кадровых, информационных, образовательных и управленческих технологий.