Анатолий АДАМОВИЧ



Реформирование системы государственной службы Российской Федерации

Государственная служба Российской Федерации в новейшее время как государственный, социальный и правовой институт де-юре существует с момента вступления в силу Указа Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 года № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе». За минувшее время она прошла довольно сложный путь своего становления и развития. Есть определенные достижения. В целях повышения ее эффективности были разработаны федеральные программы: «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» (выполнение продлевалось до 2008 года включительно) и «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)».

Цель второй программы – «создание целостной системы государственной службы Российской Федерации... посредством завершения реформирования ее видов и создания системы управления государственной службой, формирования высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, обеспечивающего эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики»[1].

Для достижения данной цели предусматривалось решение двадцати пяти задач, были определены сроки и этапы реализации: первый этап – 2009–2010 годы, второй этап – 2011–2013 годы. Планировалось выделение из федерального бюджета 691 млн руб. Также в программе были предусмотрены ожидаемые результаты от ее реализации по пятнадцати направлениям. Контроль реализации мероприятий должен был осуществлять государственный заказчик, координатор программы – Администрация Президента Российской Федерации.

Время реализации второй программы истекло. И, естественно, есть смысл подвести итоги и определить основные направления дальнейшего совершенствования государственной службы. Несомненно, что это должна делать Администрация Президента Российской Федерации как координатор, а также основные исполнители мероприятий программы. Не остается в стороне от этого и общество в лице организаций, представителей науки, средств массовой информации и т.д.

Анализ публикаций о государственной службе, выступлений в электронных средствах массовой информации по поводу дальнейшего развития этого института выявил различия мнений и подходов в отношении данного вопроса. Но в подавляющем большинстве они касаются качественных характеристик указанного института, не затрагивая его статуса, то есть места и роли государственной службы в системе органов государственной власти, механизме государственного управления.

Много сделано по сравнению с предыдущими периодами для регламентации государственной службы: были введены антикоррупционные стандарты, установлена единая система запретов, ограничений, обязанностей. Сформированы и реализуются программы подготовки кадров для государственной службы и профессионального развития государственных служащих, развития системы дополнительного профессионального образования и т.д.

В то же время ряд задач решается крайне медленно или вообще не решается. Например, первой программой предусматривалось обеспечение взаимосвязи видов государственной службы, а также государственной и муниципальной службы. На практике даже

[1] Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 261 «0 федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)». // «Российская газета». 2009. 11 марта. № 40.

Анатолий Адамович, кандидат юридических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: mgs@migsu.ru~adamovich

Аннотация: В статье по результатам анализа нормативно-правовых актов, программ реформирования государственной службы, публикаций в средствах массовой информации о государственной службе определяются направления развития института государственной службы. Обозначены факторы, влияющие на этот процесс.

Ключевые слова: государственная служба, программы развития государственной службы, статус государственной службы, основные направления развития государственной службы.

в случаях объективной необходимости взаимосвязи и взаимодействия нет. Нередко их нужно налаживать в «ручном режиме».

Планировалось «формирование современной правовой основы военной и правоохранительной службы, совершенствование правовой основы государственной гражданской службы Российской Федерации». Здесь сделано немало, хотя есть еще над чем работать, в частности, над созданием процессуальных правовых норм, регламентирующих координацию деятельности органов, в которых осуществляются военная и правоохранительная службы.

До настоящего времени не принят закон о правоохранительной службе. Есть акты, которые регламентируют деятельность федеральных служб, осуществляющих те или иные правоохранительные функции, но нет закона о правоохранительной службе, хотя он предусмотрен Федеральным законом от 27 мая 2003 года № 58 «О системе государственной службы Российской Федерации». Прошло более десяти лет с момента принятия Закона № 58-ФЗ, но специального документа такого же уровня о правоохранительной службе так и не появилось. И причина не в медлительности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Принятие такого акта потребует ответа на многие вопросы, в том числе затрагивающие статус государственной службы в правовом демократическом государстве.

Не решается задача создания системы управления государственной службой. Согласно статье 16 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58 «О системе государственной службы Российской Федерации», «...система управления государственной службой создается на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации в целях координации деятельности государственных органов при решении вопросов поступления на государственную службу, формирования кадрового резерва, прохождения и прекращения государственной службы, ведения Сводного реестра государственных служащих Российской Федерации, использования кадрового резерва для замещения должностей государственной службы, подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных служащих, а также в целях вневедомственного контроля за соблюдением в государственных органах федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о государственной службе».

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации», «...до образования федерального органа по управлению государственной службой и государственных органов субъектов Российской Федерации по управлению государственной службой функции этих органов ... выполняются государственными органами (аппаратами государственных органов)...»[2].

В результате – ключевыми элементами управления в этой сфере стали подразделения государственной службы и кадровой политики в государственных органах, подчиненные руководителям этих органов. Подразделения эти друг с другом никак не взаимосвязаны и объективно не могут выполнять те задачи, которые были предусмотрены Законом. В результате система управления государственной службой, задуманная и даже утвержденная в правовом отношении, отсутствует. И это негативно сказалось на результатах реализации Программы реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы). Многие запланированные мероприятия выполнены частично или еще выполняются. Поэтому скорее всего может повториться то, что было с первой Программой, сроки выполнения которой были увеличены. Несомненно, определять основные направления развития государственной службы – компетенция руководства страны. Однако анализ состояния этой системы, эффективности ее функционирования, отношения общества к ней позволяют предполагать несколько возможных вариантов дальнейшего развития государственной службы.

Продлить сроки выполнения второй Программы реформирования и развития государственной службы Российской Федерации с целью достижения всех результатов, ею предусмотренных.

На фоне все усиливающейся, зачастую обоснованной критики государственной службы предложить новую концепцию реформирования государственной службы, реализация которой, в конечном итоге, может привести к существенному снижению эффективности функционирования и разрушению данного института, что вызовет крайне негативные последствия для общества и государства.

Ничего существенного не предпринимать. Реагировать на отрицательные факты, изредка осуществляя привлекательные для какой-то части общества действия по совершенствованию функционирования государственной службы.

Выбор и реализация того или иного варианта зависит от политической воли, трансформации модели государственного управления, реакции общества на состояние государственной службы, влияния соотношения всего спектра положительных и отрицательных параметров внешнего фактора.

Необходимо учитывать, что в настоящее время внешний фактор может оказывать весьма существенное влияние как на общество, так и на государственную службу. Если до недавнего времени постро-

---

[2] Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 6. Ст. 437.

ение системы государственной службы во многом определялось противостоянием мировых систем, в том числе и военным, то сегодня нельзя не учитывать международную конкуренцию, в которой могут использоваться как силовые, так и не силовые методы. Причем определенные силы рассчитывают на установление мирового господства путем «манипуляционного контроля над всеми субъектами военного противостояния» [Якунин, Багдасарян, Сулашкин, 2009. С. 16]. «В отличие от прежних моделей такого рода под управленческий контроль берутся не сами объекты, а их мотивации. Боевые операции с традиционными для прежних эпох вводом войск и оккупацией территорий теряют актуальность. Все решаемые посредством них задачи могут быть достигнуты теперь в ином, не силовом формате» [Якунин, Багдасарян, Сулашкин, 2009. С. 16]. Другими словами, противник способен формировать мотивы поведения и управлять ими. Объектом такого управления, в первую очередь, являются государственные служащие. Через них оказывается деструктивное воздействие на систему государственного управления, на органы, обеспечивающие безопасность государства.

Субъекты, использующие не силовые методы воздействия, объективно заинтересованы в максимально полной информации о государственных служащих, членах их семей, родственниках и знакомых, т.е. обо всем, что можно использовать в целях воздействия на то или иное лицо путем формирования и управления мотивами его поведения.

Необходимо учитывать, что и отдельные отечественные криминальные структуры занимаются сбором такой информации с целью ее использования для склонения интересующих их государственных служащих к противоправным деяниям в интересах названных структур.

Глава государства неоднократно обращал внимание на неэффективность государственной службы. Основная причина в том, что не выполняются надлежащим образом функции.

Во-первых, это связано с недостаточным уровнем профессиональной подготовки многих государственных служащих, отсутствием у многих из них опыта практического выполнения служебных обязанностей.

Во-вторых, проблемой остается безответственность ряда государственных служащих, порожденная неконкретностью определения их обязанностей. Нередко обязанности государственных служащих нацелены на достижение каких-то промежуточных, но не конечных результатов деятельности того или иного государственного органа. Поэтому сегодня речь должна идти «о персональной ответственности каждого управленца за достижение результата»[3].

В-третьих, на функционировании института государственной службы отрицательно сказывается коррупция в системе государственных и муниципальных органов, которая все более приобретает системный характер, превращаясь в антисистему управления. Не служение обществу, стране, а стремление как можно быстрее и любой ценой разбогатеть, стало основной целью жизни и деятельности многих государственных и муниципальных служащих.

Сейчас принимаются меры по противодействию коррупции, совершенствованию государственной и муниципальной служб. Но общество ожидает, что эти меры будут более оперативные, эффективные, решительные и рациональные. В последнее время все настойчивее формируется мнение о необходимости наведения порядка в стране. Под порядком понимается ужесточение ответственности за исполнение законов и состояние дел в муниципальном образовании, субъекте Российской Федерации, в той или иной отрасли, подведомственной федеральному органу исполнительной власти и т.п.

Как реакция на это мнение все более и более расширяются субординационные связи и отношения в системе государственного и муниципального управления, которые вытесняют координационные, реординационные и кооперационные связи. Это, с одной стороны, влияет на государственную и муниципальную службы, служит одной из причин их бюрократизации и коррупции, безынициативности и безответственности многих государственных и муниципальных служащих. С другой стороны, эти же проблемы порождает и правовой статус государственной службы, который направляет трансформацию государственной службы (по аналогии и муниципальной службы) в сторону превращения ее в институт, обслуживающий интересы лиц, замещающих государственные должности (муниципальные должности) и должности представителей нанимателя. В результате государственный служащий работает не столько на государство, общество (муниципальный служащий – на местное сообщество), сколько на тех, кто его принял на службу и управляет им в процессе ее прохождения. Видимо, уже назрела необходимость внести изменения в статью 1 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58 «О системе государственной службы Российской Федерации» и изложить ее в следующей редакции: «Государственная служба есть профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной службы по исполнению полномочий Российской Федерации (субъектов Российской Федерации) в соответствии с наделенной компетенцией».

Соответственно, часть 1 статьи 6 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25 «О муниципальной службе в Российской Федерации» изложить в следующей редакции: «Должность муниципальной службы – должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального

---

[3] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года // http://kremlin.ru/transripts/19825/work

образования, по исполнению в соответствии с наделенной компетенцией полномочий муниципального образования, избирательной комиссии муниципального образования».

Такие изменения в законах позволят государственным служащим (муниципальным служащим) осуществлять свою служебную деятельность не в интересах государственного (муниципального) органа или представителя нанимателя, а в интересах государства, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, но в строгом соответствии с наделенной законодательством компетенцией.

Институт государственной службы будет изменяться, а равно с ним будет меняться и институт муниципальной службы. И крайне важно, чтобы эти трансформации осуществлялись не спонтанно, а целенаправленно в интересах человека, общества и государства.

Литература

Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Сулашкин С.С. Новые технологии борьбы с российской государственностью. М.: Научный эксперт. 2009. 424 с.

REFORM OF THE PUBLIC SERVICE SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

Anatoly Adamovich, Candidate (Jurisprudence), associate professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo prospect,Moscow, 119571). E-mail: mgs@migsu.ru~adamovich

Summary: The article examines and analyses current regulatory legal acts, public service reform programs as well as mass media publications relating to the Public Service, articulates upon the current development trends and directions of the Institute of Public Administration and identifies the factors which are influencing that process.

Keywords: public service, development programs of public service, public service status, the main development trends and current directions of the public service.

References

Iakunin V.I., Bagdasarian V.E., Sulashkin S.S. Novye tekhnologii bor'by s rossiiskoi gosudarstvennost'iu [New technologies to combat the Russian State system.]. Moscow: Nauchnyi ekspert publ., 2009, 424 p.

НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал ряд федеральных законов, касающихся совершенствования государственного управления и развития общественного сектора.

• *Федеральный закон от 21 февраля 2014 года № 18-ФЗ «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях».*

Федеральным законом устанавливаются дополнительные основания для проведения внеплановых проверок некоммерческих анизаций, в отношении которых имеются сведения о нарушении ими законодательства Российской Федерации.

В качестве таких оснований предусматриваются: истечение срока устранения нарушения, выявленного уполномоченным органом; поступление в уполномоченный орган информации от государственных органов и органов местного самоуправления о нарушении некоммерческой организацией законодательства Российской Федерации в сфере её деятельности или о наличии в её деятельности признаков экстремизма; приказ руководителя уполномоченного органа, изданный в соответствии с поручением Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации либо на основании требования прокурора, о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

• *Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».*

В соответствии с данным законом выборы депутатов Госдумы проводятся на основе смешанной избирательной системы, предусматривающей, что половина депутатов избирается по одномандатным избирательным округам (один депутат – один округ), другая половина – по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов.

В федеральном списке кандидатов должно быть не менее 200 и не более 400 кандидатов. Федеральный список кандидатов разделяется на общефедеральную и региональную части, при этом наличие общефедеральной части необязательно. В общефедеральную часть списка может быть включено не более 10 кандидатов, в региональной части должно быть не менее 35 региональных групп кандидатов. Региональные группы кандидатов могут соответствовать группе граничащих между собой субъектов Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или части его территории, включающей в себя территорию одного округа или территории двух и более граничащих между собой одномандатных избирательных округов. Региональная часть списка должна охватывать всю территорию Российской Федерации.