



«Упрощать сложное – во всех отраслях знания самый существенный результат»

Г. Бокль

«Тот, кто не служил, не может командовать»

Д. Флорио

Реформирование и развитие государственной службы Российской Федерации в период 2003-2007 годов в рамках федеральной программы



Сергей САВЧЕНКО
– заместитель начальника Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы

Реформирование государственной службы Российской Федерации является одним из приоритетных направлений современного государственного строительства и повышения эффективности государственного управления.

В соответствии с Концепцией реформирования системы государственной службы Российской Федерации* в целях достижения эффективности государственной службы реализовывался комплекс мероприятий федеральной программы**, направленных на совершенствование правовых, организационных, финансовых и методических основ государственной службы Российской Федерации.

Принципами современного реформирования государственной службы являются системность, последовательность и постепенность преобразований для всех видов государственной службы. Это связано с необходимостью обеспечения в процессе совершенствования государственного управления взаимосвязи задач реформы государственной службы с задачами административной,

* Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 года (Пр-1496).

** Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)», утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336 и продленная на период 2006-2007 годов Указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 2005 г. №1437 (далее – Программа).

бюджетной, судебной и военной реформ, реформы местного самоуправления, а также другими преобразованиями в сфере государственного строительства.

Основой для реформирования государственной службы и формирования системы государственной службы стал Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 58-ФЗ), который определил правовые и организационные принципы создания целостной системы государственной службы. В соответствии с Федеральным законом № 58-ФЗ система государственной службы включает в себя три вида государственной службы: гражданскую, военную и правоохранительную.

Программа реформирования государственной службы была направлена на решение задач, связанных с созданием, апробацией и развитием нормативно-правовой базы государственной службы, формированием целостной системы государственной службы, а также с совершенствованием механизмов и технологий кадровой работы. Решение приоритетных задач реформирования государственной службы осуществлялось как комплексно для всей системы государственной службы, так и раздельно по видам государственной службы.

К настоящему времени как самостоятельный вид государственной службы сформировалась только гражданская служба. Основным результатом реформирования гражданской службы является введение в действие организационно-правовых механизмов реализации положений Федерального закона от 27.07.2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ).

Федеральный закон № 79-ФЗ содержит ряд принципиально новых правовых норм, которые впервые в российской управленческой практике создали реальные предпосылки для регламентации требований к служебному поведению гражданских служащих, закрепили периодичность (один раз в три года) профессиональной переподготовки, определили антикоррупционные механизмы, в том числе порядок урегулирования конфликта интересов на гражданской службе. В законе получили дальнейшее развитие положения, определяющие права, должностные обязанности и ответственность гражданских служащих, что позволило установить единый правовой статус государственного гражданского служащего Российской Федерации.

В развитие положений Федерального закона № 79-ФЗ изданы 17 указов Президента Российской Федерации и 5 постановлений Правительства Российской Федерации. Они регулируют вопросы аттестации гражданских служащих, порядка сдачи квалификационного экзамена, проведения конкурса на замещение вакантной должности, реестра должностей федеральной гражданской службы, присвоения и сохранения классных чинов, оформления служебного контракта, обработки персональных данных и ведения личного дела, квалификационных требований к стажу, денежного содержания и единовременного поощрения, дополнительного профессионального образования, урегулирования конфликта интересов, проведения экс-

периментов в ходе реализации федеральных программ, исчисления стажа, порядка возмещения расходов, связанных с переездом гражданского служащего в другую местность при переводе в другой федеральный государственный орган, оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий.

Этими актами определены новые подходы к формированию кадрового состава гражданской службы, введен конкурсный отбор и повышены квалификационные требования к гражданским служащим, установлен порядок участия независимых экспертов в аттестационных, конкурсных комиссиях и в комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на гражданской службе. Это способствует повышению открытости гражданской службы, а также росту профессионального уровня гражданских служащих.

В развитие положений Федерального закона № 79-ФЗ осуществляется работа по формированию современной нормативно-правовой базы в области подготовки и дополнительного профессионального образования гражданских служащих, по повышению эффективности обучения гражданских служащих и совершенствованию сети специализированных образовательных учреждений.

Обучение государственных служащих в России и за ее пределами в период 2003-2007 годов было направлено на повышение результативности их работы и деятельности государственных органов в целом. По инициативе Администрации Президента Российской Федерации, начиная с 2007 года, в федеральном бюджете значительно увеличен объем средств на финансирование подготовки (стажировки) государственных служащих за рубежом. Это позволяет российской стороне перейти к новому уровню организационных и финансовых отношений с зарубежными партнерами. Нормативно урегулировано участие Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации в организации обучения государственных служащих в иностранных государствах.

Повсеместно вводится новый правовой инструмент повышения результативности служебной деятельности кадрового состава государственных органов и карьерного планирования на гражданской службе – ведомственные программы профессионального развития гражданских служащих и индивидуальные планы их развития.

В соответствии с требованиями Федерального закона № 79-ФЗ и Указа Президента Российской Федерации от 28.12.2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» Правительством Российской Федерации на 2008 год утвержден первый государственный заказ на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных гражданских служащих.

Впервые предприняты меры, направленные на создание системы профессионального развития руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 26 июня 2007 г. № 343-рп «О семинарах для высших должностных лиц

субъектов Российской Федерации» в 2007 году на базе Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации состоялось два таких семинара по приоритетным социально-экономическим вопросам, в которых приняли участие 23 руководителя высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В результате реализации Федерального закона № 79-ФЗ в период 2005-2007 годов сформировано два самостоятельных уровня гражданской службы Российской Федерации – федеральный и региональный, взаимодействующих между собой, исходя из принципа единства их правовых и организационных основ.

В субъектах Российской Федерации приняты законы о гражданской службе, а также иные нормативные правовые акты, устанавливающие порядок присвоения (сохранения) классных чинов, регулирующие вопросы оплаты труда в органах государственной власти, профессиональной подготовки гражданских служащих, работы с кадровым резервом, а также определяющие порядок конкурсного замещения вакантных должностей гражданской службы и аттестации гражданских служащих, утверждены и введены в действие реестры должностей гражданской службы. В начале 2008 года в федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации содержалось более 3,8 тысяч действующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, которые в основном приведены в соответствие с требованиями федерального законодательства по вопросам гражданской службы.

Создание правовых основ гражданской службы субъектов Российской Федерации по таким направлениям, как формирование и использование кадрового резерва, предоставление гражданскими служащими сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера осуществляется более оперативно, чем на федеральном уровне. В ряде регионов России в опережающем порядке также приняты нормативные правовые акты, обеспечивающие предоставление гражданским служащим субъектов Российской Федерации дополнительных социальных гарантий.

Вместе с тем еще преждевременно делать вывод о завершении формирования нормативно-правовой базы гражданской службы в субъектах Российской Федерации. Так же как и на федеральном уровне объективно затруднен процесс принятия нормативных правовых актов субъектами Российской Федерации по таким вопросам, как определение критериев оценки эффективности исполнения гражданскими служащими должностных обязанностей, предоставление единовременной субсидии на приобретение жилой площади и некоторым другим. По этим актуальным для гражданской службы вопросам не выработаны единые подходы к их правовому регулированию. В сложившейся ситуации, осуществляя опережающее правовое регулирование по предметам совместного ведения, субъекты Российской Федерации принимают нормативные правовые акты, предусматривая их действие до урегулирования соответствующих вопросов на федеральном уровне.

В Федеральном законе от 2 мар-

та 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» впервые установлены принципы взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы. Вместе с тем отсутствие в указанном Федеральном законе нормы о классных чинах муниципальных служащих не позволяет в полной мере реализовать принцип единства основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы, а также принцип соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий федеральных гражданских служащих, гражданских служащих субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих. В Государственной думе находятся на рассмотрении изменения в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации», определяющие общие условия присвоения и сохранения классных чинов муниципальной службы, а также предусматривающие законодательное закрепление присвоения муниципальным служащим классных чинов в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

В ходе реформирования государственной службы введен правовой механизм апробации и внедрения современных технологий управления, включающих в себя новые методы: планирования и финансирования деятельности федеральных государственных органов и стимулирования профессиональной служебной деятельности гражданских служащих; совершенствования системы подготовки и профессионального развития гражданских служащих; достижения иных целей, связанных с повышением эффективности их профессиональной служебной деятельности. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 6 июня 2007 года № 722 такая апробация может проводиться в форме экспериментов по применению новых подходов к организации федеральной гражданской службы и обеспечению деятельности гражданских служащих в ходе реализации федеральных программ.

Проведенные в период 2003-2007 годов в рамках Программы мероприятия по экспериментальной апробации новелл законодательства и организационно-методическому сопровождению реализации нормативных правовых актов по вопросам реформирования гражданской службы способствовали повышению эффективности кадровой политики и улучшению кадрового состава федеральной гражданской службы. Например, проведенные в рамках Программы в 2007 году в Минэкономразвития России эксперименты по оценке эффективности деятельности структурных подразделений Министерства позволили дать сравнительный анализ эффективности деятельности его департаментов.

В результате реформирования государственной службы с 2003 по 2007 год укомплектованность аппаратов органов государственной власти возросла до 93%, снизилась текучесть кадров; достигнуто их омоложение (среди гражданских служащих – 26% до 30 лет, средний возраст – 39 лет); вырос профессионально-квалификационный уровень (с 74 до 82% увеличилась доля гражданских служащих с высшим образованием). Около 65% гражданских служащих имеют опыт ра-

боты в государственных органах более 5 лет*. Расширился обмен кадрами между ветвями государственной власти.

Вместе с тем в указанный период в полной мере не удалось провести экспериментальную апробацию вопросов совершенствования системы денежного содержания гражданских служащих, оценки эффективности и результативности гражданской службы и профессиональной служебной деятельности служащих, механизмов противодействия коррупции и решение некоторых других проблем.

Полномасштабное использование результатов экспериментов и пилотных проектов, проведенных в 2003-2007 годах в ходе реализации Программы, позволит повысить качество служебных контрактов и должностных регламентов, обеспечить взаимосвязь регламентации деятельности федерального органа исполнительной власти и гражданского служащего, что в итоге будет способствовать прозрачности системы гражданской службы и ее эффективности.

Анализ правоприменительной практики в ходе реализации Федерального закона № 79-ФЗ позволил выявить пробелы и противоречия его отдельных положений, которые нуждаются в урегулировании и корректировке. В первую очередь это касается положений, устанавливающих наименования классных чинов, порядок формирования кадрового резерва, заключения срочного служебного контракта, испытания при поступлении на гражданскую службу, конкурсных процедур и некоторых других вопросов.

Таким образом, в период 2003-2007 годов Программа, обеспечивая приоритетное реформирование гражданской службы, позволила на ее примере не только апробировать единые подходы к реформированию государственной службы и выработать наиболее эффективные механизмы и технологии, но и выявить проблемы правоприменительной практики, а также определить приоритеты дальнейшего развития системы государственной службы и отдельных ее видов.

Реформирование правовых основ военной службы в период 2003-2007 гг. осуществлялось путем разработки проектов новых федеральных законов, а также внесения изменений в действующее законодательство о воинской обязанности и военной службе. В рамках реализации мероприятий Программы подготовлено и внесено в законодательство о военной службе более 70 поправок. В частности, установлены новые виды и сроки действия контрактов в связи с переходом Вооруженных сил Российской Федерации на преимущественно контрактный способ комплектования; определена материальная ответственность курсанта военно-учебного заведения (учебного центра), отказавшегося заключить контракт; регламентирован порядок создания учебных военных центров при государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования и организации добровольной подготовки граждан при обучении в них с выплатой дополни-

* Статистические данные приведены по материалам Росстата. Статистический бюллетень «Состав работников, замещавших государственные должности и должности государственной гражданской службы, по полу, возрасту, стажу работы, уровню образования и направлениям подготовки базового высшего профессионального образования на 1 января 2007 года». М., 2007.

тельной стипендии, надбавки к должностным окладам научно-педагогическому составу (за ученую степень и ученое звание).

Кроме того, приняты 3 постановления Правительства Российской Федерации, касающиеся совершенствования мер социальной поддержки и денежного довольствия военнослужащих.

Для решения задачи новой организации военной службы предусмотрено принятие подготовленных в рамках Программы трех проектов федеральных законов и девяти иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Дальнейшее реформирование военной службы связано с принятием новых проектов федеральных законов «О военной службе Российской Федерации» и «О воинской обязанности граждан Российской Федерации», направленных на разграничение сфер профессиональной военной службы и воинской обязанности граждан Российской Федерации. В частности, законопроект «О воинской обязанности граждан Российской Федерации» предусматривает положения, касающиеся социальной защиты военнослужащего при увольнении с военной службы и трудоустройства после увольнения с военной службы; дополнительные государственные социальные гарантии и компенсации, предоставляемые военнослужащему, исполняющему обязанности военной службы в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах, и членам его семьи.

Реформирование государственной службы предусматривает создание правоохранительной службы как нового вида государственной службы. В настоящее время подготовлены условия для формирования ее правовой базы. В рамках Программы осуществлена разработка проектов федеральных законов «О правоохранительной службе Российской Федерации», «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона “О системе государственной службы Российской Федерации” и «О внесении изменений в Федеральный закон “О ветеранах”», а также 39 проектов иных нормативных правовых актов; проведено 9 экспериментов и пилотных проектов по применению новых подходов к организации правоохранительной службы и обеспечению деятельности служащих; разработаны предложения по совершенствованию профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации служащих.

Следствием отставания темпов и уровня реформирования военной и правоохранительной службы от гражданской службы является незавершенность создания комплексной нормативной правовой базы, обеспечивающей взаимосвязь военной, правоохранительной и гражданской службы. Прежде всего это касается обеспечения соотносительности основных условий и размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий, включая пенсионное обеспечение граждан, проходивших государственную службу; установления ограничений и обязательств при прохождении государственной службы различных видов; учета стажа государственной службы иных видов при исчислении стажа гражданской службы.

Существенная разница в размерах оплаты труда между государственными, муниципальными служащими и работниками негосударственного сектора экономики затрудняет закрепление на государственной и муници-

пальной службе квалифицированных специалистов, что снижает эффективность деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Вместе с тем пока не завершены мероприятия, направленные на реформирование системы денежного содержания государственных служащих, в том числе, связанные с изменением структуры денежного содержания и порядка формирования фонда оплаты труда. Для решения этой проблемы должны быть приняты дополнительные меры в рамках новой федеральной программы.

До настоящего времени не принят ряд важных законодательных и иных нормативных правовых актов, обеспечивающих формирование системы государственной службы. Не реализованы положения действующего законодательства о формировании системы управления государственной службой. Не приняты федеральные законы, регламентирующие отдельные государственные гарантии государственных служащих, а именно: государственное пенсионное обеспечение, обязательное государственное страхование жизни и здоровья, а также медицинское страхование. Между тем отсутствие таких актов негативно отражается на статусе государственных служащих, а также в целом на престижности государственной службы.

В современных условиях значительно возросли требования, предъявляемые гражданским обществом к государственной службе. Нуждаются в постоянном обновлении и развитии используемые в работе кадровых служб государственных органов кадровые, управленческие, образовательные и информационные технологии.

Таким образом, реализация Программы, с одной стороны, позволила планомерно и комплексно решать первоочередные задачи по важнейшим направлениям реформирования государственной службы, с другой - выявить актуальные проблемы в отношении всех видов государственной службы, устранение которых создаст предпосылки для формирования целостной системы государственной службы.

К их числу относятся:

- незавершенность процесса формирования видов государственной службы, недостаточная взаимосвязь уровней гражданской службы;
- необходимость принятия эффективных антикоррупционных программ в системе государственной службы;
- отсутствие системы показателей результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих; медленное внедрение в государственных органах современных механизмов стимулирования государственных служащих к результативной профессиональной служебной деятельности;
- недостаточный уровень методического сопровождения проведения аттестации и ротации государственных служащих, незавершенность формирования кадрового резерва в государственных органах и отсутствие Сводного кадрового резерва Российской Федерации;
- несоответствие содержания программ подготовки и дополнительного профессионального образования государственных служащих современным требованиям развития государственной службы; недостаточное организационно-методическое обеспечение программ и индивидуальных планов профессионального развития государственных служащих;
- правовая и финансовая необеспеченность государственных гарантий реализации жилищных прав государственных служащих; неурегулированность вопросов за-

щиты государственного служащего (и членов его семьи) от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.

Все эти проблемы тесно связаны между собой. Для их комплексного решения в соответствии со статьей 18 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» по поручению Президента Российской Федерации подготовлен проект новой федеральной программы реформирования и развития системы государственной службы.

Основными направлениями реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации в период 2008-2013 годов в рамках новой программы предусматривается:

- развитие государственной службы как целостного государственно-правового института, создание системы управления государственной службой;
- внедрение на государственной службе современных технологий и методов кадровой работы;
- повышение эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

Реализация мероприятий Программы предусмотрена в два этапа (1 этап – 2008 – 2010 гг. и 2 этап – 2011 – 2013 гг.), которые предполагается осуществлять как за счет целевых средств федерального бюджета, так и в рамках служебной деятельности.

На первом этапе (2008 – 2010 гг.) предстоит с учетом правоприменительной практики усовершенствовать федеральное законодательство в сфере государственной службы; завершить реформу военной и правоохранительной службы; организовать методическую помощь субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в развитии гражданской службы субъектов Российской Федерации и муниципальной службы; создать правовые и организационные основы единой системы управления государственной службой; завершить разработку кадровых, образовательных, информационных и управленческих технологий и механизмов, обеспечивающих результативность профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

На втором этапе (2011 – 2013 годы) предстоит осуществить мониторинг результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и оказанию государственных услуг гражданам и организациям; провести комплекс мер по повышению престижа государственной службы; сформировать механизмы обеспечения государственных гарантий на государственной службе. Комплекс мер, направленный на формирование системы управления государственной службой, является завершающим этапом реформирования государственной службы и позволяет перейти к ее системной организации, управлению и планомерному развитию как единой системы.

Завершенность и целостность законодательству о государственной службе придаст принятие федеральных законов «О правоохранительной службе Российской Федерации» и «О военной службе Российской Федерации», а также иных федеральных законов и нормативных правовых актов, регулирующих вопросы системы государственной службы.