

Формирование системы управления государственной гражданской службой в субъектах Российской Федерации

Creating a system of state civil service in the Russian Federation

(Материалы X Всероссийской научно-практической конференции «Управление и общество: от традиций к реформам». Тамбов. 2.04.2015.)

Головина Анжелика Андреевна, кандидат психологических наук, доцент. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Тамбовский филиал).

Golovina A.A. candidate of psychological Sciences, docent. The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Tambov branch).

E-mail: anzhgolovina@yandex.ru

УДК 351/354

Аннотация. В статье рассматриваются особенности формирования системы управления государственной гражданской службой в субъекте Российской Федерации, основные проблемы и сдерживающие факторы этого процесса, отмечается необходимость создания концептуальных, нормативных, организационных и технологических основ системы управления государственной службой как федеральном, так и региональном уровне.

Abstract. This article discusses the features of formation of a control system of the state civil service in the Russian Federation, the main problems and constraints of the process, there is need to establish a conceptual, normative, organizational and technological bases of civil service management system as the federal and regional level.

Ключевые слова: система управления государственной службой Российской Федерации, система управления государственной гражданской службой в субъектах Российской Федерации, реформирование и развитие государственной гражданской службы Российской Федерации, меры по созданию современной системы управления государственной гражданской службой.

Keywords: system of management of public service of the Russian Federation, the control system of the state civil service in the Russian Federation, the reform and development of the civil service of the Russian Federation, measures to establish a modern system of management of the state civil service.

Современная Россия переживает период формирования устойчивой и оптимальной системы органов государственной власти, которая могла бы адекватно обеспечить развитие общества и государства на основе принципов и ценностей Конституции Российской Федерации. Соответственно актуален вопрос об обновлении деятельности государственной службы, призванной обеспечить функционирование государственных органов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Постановка данного вопроса тесно связана с проблемой компетентного управления государственной службой как важнейшего условия достижения эффективности ее деятельности.

На современном этапе развития российской государственности сложилась ситуация, при которой совершенствование государственной службы является приоритетным в процессе реформирования государственного управления. Основное направление реформирования — кардинальное повышение эффективности и качества государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства. Реформирование государственной службы в Российской Федерации должно обеспечить создание целостной системы государственной службы, с учетом исторических, культурных, национальных и иных особенностей Российской Федерации, а также тенденций мирового развития.

Методологической слабостью отечественной реформаторской практики государственной службы последних лет была и остается недооценка необходимости формирования системы управления государственной службой в целом и государственной гражданской службой, в частности.

В числе негативных тенденций в этой области наиболее актуальными является:

- недооценка важности формирования системы управления государственной службой;

- отсутствие эффективной системы управления процессом реформирования отечественной государственной службы;
- отсутствие единой системы контроля за государственной службой;
- фактическое отсутствие полномочного федерального государственного органа управления государственной службой.

Во многом сложившемуся положению способствовала недостаточная разработанность нормативно-правовой базы системы управления государственной службой, что затрудняет процесс управления реформой и организацию контроля за органами управления государственным аппаратом со стороны должностных лиц государства и структур гражданского общества. Также ключевым аспектом является неготовность системы к инновационным преобразованиям, что заключается в применении устаревших технологий управления государственной службой, которые негативно сказываются на эффективности функционирования института государственной службы и процессе ее реформирования.

На причины, проблемы и негативные тенденции в государственной службе Российской Федерации было указано еще в 2002 году в первой федеральной программе реформирования государственной службы, рассчитанная на 2003-2005 гг.[4]. Констатировалось, что основная причина перехода к широкомасштабной реформе государственной службы — ее слабая эффективность, недостаточная результативность деятельности органов государственной власти и их аппаратов. Сложившееся состояние государственной службы породила масса нерешенных проблем и негативных тенденций.

Проблемы и негативные тенденции российской государственной службы в соответствии с указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 были следующие:

- нарушение принципа единства государственной службы, отсутствие целостной системы государственной службы;
- наличие противоречий и пробелов в законодательстве РФ о государственной службе;
- неразработанность законодательных механизмов взаимосвязи государственной и муниципальной службы;
- несоответствие социального и правового положения государственного служащего степени возлагаемой на него ответственности;
- слабое использование современных технологий государственного управления, в том числе отвечающих задаче реализации масштабных программ и проектов;
- низкая эффективность правовых и организационных мер контроля деятельности государственных органов со стороны гражданского общества;
- недостаточная эффективность кадровой политики в сфере государственной службы;
- сохранение консервативной системы подготовки и профессионального развития государственных служащих;
- низкая эффективность механизма профилактики коррупции и борьбы с ней;
- отсутствие надлежащей регламентации деятельности органов государственной власти, их аппаратов и государственных служащих, что способствует бюрократизации отношений на государственной службе;
- информационная закрытость деятельности органов государственной власти;
- зависимость поступления граждан на государственную службу и их должностного роста в большей степени от личного отношения к ним руководителя государственного органа, нежели от их профессионального уровня и деловых качеств;
- частая смена руководителей государственных органов, что нередко приводит к очередному изменению структуры этих органов и неоправданному увольнению государственных служащих;

- неудовлетворительное во многих случаях качество подготавливаемых документов;
- ослабление прежних норм морали и идеологического воздействия, регулировавших поведение работников органов государственной власти и ставивших барьеры на пути злоупотреблений, коррупции и произвола в этих органах [4].

Опыт осуществления мероприятий федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)», продленной на период 2006-2007 гг. указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 2005 г. № 1437 «О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» на 2006-2007 годы», выявил сложность и комплексный характер проблем реформирования государственной службы, необходимость постановки целей и задач следующего этапа реформирования и развития государственной службы.

В ходе реализации федеральной программы (2003-2005 гг.) и ее продления до 2007 г. было сделано многое в плане модернизации государственной службы, особенно гражданской, но не все. Новая федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)», принятая 10 марта 2009 года, вновь указала на проблемы и недостатки, имеющиеся в системе отечественной государственной службы, и причины, их порождающие [6].

В указе Президента РФ говорится, что сегодня к государственной службе предъявляются значительно возросшие требования. Однако:

- оценка профессиональной служебной деятельности государственных служащих еще слабо увязана с тем, насколько качественно оказываются в государственном органе государственные услуги гражданам и организациям;

- в работе кадровых служб государственных органов все еще используются устаревшие технологии, не ведется целенаправленная работа по привлечению молодых перспективных кадров;

- современные методы планирования и регламентации труда государственных служащих не получили широкого распространения, а предусмотренные законодательством Российской Федерации механизмы стимулирования государственных служащих к исполнению обязанностей государственной службы на высоком профессиональном уровне не реализуются в полной мере, что снижает мотивацию государственных служащих;

- качество профессионального обучения государственных служащих в недостаточной степени отвечает потребностям развития государственной службы [6].

Анализ законодательства о государственной службе России и сложившейся практики управления государственной службой показывает, что еще в 1995 г., с момента принятия Федерального закона от 31.07.1995 №119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», в России появилась определенная система регулирования государственной службы.

Но эта система не стала работоспособной и эффективной. Да и официального термина «система управления государственной службой» в Федеральном законе № 119-ФЗ не существовало. Элементы системы не были структурированы и дифференцированы ни функционально, ни организационно. Главная проблема — это нарушение единства и отсутствие целостности системы управления на федеральном и региональном уровнях. Результатом этого являются недостаточно высокий уровень ее эффективности, недостаточная эффективность кадровой политики и кадровой работы в сфере государственной службы.

Поэтому одним из приоритетных направлений реформирования и развития системы государственной службы РФ сегодня является создание системы управления государственной службой. Это тот рычаг, с помощью которого можно и должно

реорганизовать всю систему государственной службы в нужном направлении — стабильности и эффективности.

Впервые на правовом уровне понятие «система управления государственной службой» прозвучало в Концепции реформирования системы государственной службы РФ, утвержденной Президентом РФ 15 августа 2001г. [3]. Глава 13 Концепции так и называлась: «Система управления государственной службой». Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», окончательно утвердив данное понятие, определил правовые основы, уровни, цели и задачи системы управления государственной службой современной России (ст.16), т.е. самые общие положения [1]. В Федеральном законе от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» данные вопросы урегулированы более детально в ряде статей и частей статей [2].

Создание системы управления государственной службой необходимо 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, использования кадрового резерва для замещения должностей государственной службы, подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных служащих, а также в целях осуществления 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 [1].

Организация государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, в частности, управление государственной гражданской службой субъекта Российской Федерации, относится к ведению субъекта РФ и устанавливается его собственным законодательством.

Надо отметить, что в субъектах Российской Федерации отсутствует единое понимание значения и направлений компетенции органа по управлению государственной гражданской службой. В отдельных регионах его просто не существует. В ряде субъектов Российской Федерации приняты правовые акты, в которых данные вопросы детально прописаны и система управления государственной гражданской службой субъекта законодательно урегулирована (например, Московская, Ростовская, Калужская, Пензенская, Свердловская области). Временным вариантом органа по управлению государственной гражданской службой субъекта Российской Федерации нередко выступает совет по кадровой политике или вопросам развития государственной гражданской службы при высшем исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации или главе субъекта Российской Федерации. Еще одним распространенным вариантом является возложение полномочий органа по управлению государственной гражданской службой на кадровую службу высшего исполнительного органа государственной власти или аппарат главы субъекта РФ.

Таким образом, заложены основы системы управления государственной службой Российской Федерации, формирования и деятельности федерального государственного органа по управлению государственной гражданской службой и государственного органа субъекта Российской Федерации по управлению государственной гражданской службой субъекта. Однако полномочия и организационная структура системы управления государственной службой Российской Федерации нормативно не определены до сих пор.

В рамках обозначенных проблем необходим комплекс мер по созданию современной системы управления государственной службой:

1. Создание юридически развитой нормативно-правовой базы системы управления государственной службой.

2. Формирование организационных основ системы управления государственной службой, и прежде всего ее организационной модели. В сущности, это вопрос о федеральном государственном органе по управлению государственной службой и аналогичных органах в субъектах РФ.

3. Выбор и внедрение в практику функциональной модели управления государственной службой.

4. Выработка и практическое применение руководящими кадрами механизма управления государственной службой [8].

Главным направлением реформирования государственной службы Российской Федерации должно быть приведение государственной службы в соответствие с потребностями дальнейшего демократического развития страны и функционирования рыночной экономики в России, создания современной политической системы, развития гражданского общества. Результат будет во многом зависеть от осознания имеющихся проблем в сфере государственного управления и государственной службы, формулирования стратегических целей и тактических задач, а также от политической воли, решимости, настойчивости и умения преодолевать препятствия.

Закончился очередной этап в реформировании и развитии государственной службы, целью которого являлось завершение формирования единой системы государственной службы как важнейшего механизма эффективного государственного управления и создание современной системы управления государственной службой Российской Федерации. Но, к сожалению, надо констатировать, что поставленная цель не была достигнута.

В то время как система управления государственной службой крайне необходима для обеспечения единства государственной службы Российской Федерации, взаимодействия государственных органов со структурами гражданского общества, координации деятельности государственных органов по вопросам поступления на государственную службу, прохождения и прекращения государственной службы, а также профессионального развития государственных служащих.

Данная задача должна осуществляться одновременно с решением сопутствующих проблем организационного, **правового**, материального, финансового и технического характера, созданием как эффективной системы управления государственной службой, так и высокоэффективного **корпуса** государственных служащих.

В результате реформирования необходимо выстроить систему управления государственной службой, которая должна стать комплексным, правовым, социальным и организационным институтом, направленным на обеспечение выполнения государственными служащими функций государства, его органов и должностных лиц.

Список литературы и примечания

1. *О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.*
2. *О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. №31. Ст. 3215.*
3. *О Концепции реформирования системы государственной службы РФ: Указ Президента РФ от 15.08.2001 года №1469 // [Электронный ресурс]: Режим доступа: КонсультантПлюс. Законодательство.*
4. *О федеральной программе «Реформирование государственной службы РФ (2003-2005 годы)»: Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. №1336 // Собрание законодательства Российской Федерации от 19 декабря 2005 г. № 51. Ст. 5514.*

5. О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы РФ (2003-2005годы)» на 2006–2007 годы: Указ Президента РФ от 12 декабря 2005г. №1437 // Собрание законодательства Российской Федерации от 19 декабря 2005 г. № 51. Ст. 5514.

6. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы)»: Указ Президента РФ от 10 марта 2009 года №261 // Собрание законодательства Российской Федерации от 16 марта 2009 г. № 11. Ст. 1277.

7. Право государственной и муниципальной службы / Под ред. В.Ш. Шайхатдинова, А.Н. Митина. – М.: Проспект; Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2015. – 528 с.

8. Черепанов, В.В. Основы государственной службы и кадровой политики / В.В. Черепанов. – М.: Юнити-Дана, 2012. – 679 с.