УДК: 342.51
Докукина Ирина Александровна кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента и государственного управления, Среднерусский институт управления - филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Российская Федерация г. Орел), e-mail: dokukina.orags@mail.ru
Малахова Оксана Владимировна – кандидат политических наук, доцент кафедрЫ менеджмента и государственного управления, Среднерусский институт управления - филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: o.v.malahova@mail.ru
Костромыкина Анастасия Викторовна – студентка, Среднерусский институт управления - филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Российская Федерация, г. Орёл),
e-mail: mtcela@mail.ru

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматривается реформирование государственной службы в Российской Федерации. Изучаются основные этапы реформирования государственной службы, федеральные программы реформирования государственной службы Российской Федерации. Рассматриваются перспективные направления реформирования государственной службы в Российской Федерации.

Ключевые слова: государственная служба, реформирование, федеральная программа, эффективность, концепция реформирования.

DOKUKINA I. A. – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor at the Department of Management and Public Administration, Central Russian Institute of Management- a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: dokukina.orags@mail.ru
MALAKHOVA O. V. – Candidate of Political Sciences, Associate Professor at the Department of Management and Public Administration, Central Russian Institute of Management- a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: o.v.malahova@mail.ru
KOSTROMYKINA A. V. – Student, Central Russian Institute of Management- a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: mtcela@mail.ru

REFORMING OF PUBLIC SERVICE IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article deals with the reform of civil service in the Russian Federation. The main stages of reforming the civil service, federal programs for reforming the public service of the Russian Federation are studied. Prospective directions of public service reform in the Russian Federation are considered.

Keywords: state service, reform, federal program, efficiency, concept of reforming.

В настоящее время эффективная система государственной службы Российской Федерации является одним из важнейших условий социально-экономического развития государства, повышения качества жизни граждан. Это механизм государственного управления, неотъемлемая составляющая правовой системы государства, от функционирования которой зависят проводимые в обществе социально-экономические преобразования.

Реформирование системы государственной службы Российской Федерации является важнейшей частью спектра реформ общественного сектора и охватывает не только государственный аппарат, государственный бюджет, структуру органов исполнительной власти и государственные учреждения, но и взаимоотношения государства и гражданского общества, образование и здравоохранение.

Необходимость в реформировании государственной службы России возникла в начале 1990-х годов в связи с распадом СССР. В это время шло противоречивое становление российской государственности в новых условиях отказа от административно-командной системы, активного внедрения рыночных отношений и ухудшения социально-экономических условий жизни большей части российских граждан.

Основные предпосылки и причины начала реформирования государственной службы имели комплексный характер[1]. Они представляли собой совокупность общественных требований к формированию новой системы и структуры органов государственной власти, которые должны были заменить прежний советско-партийный аппарат, способствовать преодолению организационной и кадровой нестабильности.

Первые попытки реформирования и решения проблем государственной службы были предприняты в начале 1990-х годов. Они были сосредоточены прежде всего на проблеме формирования профессиональной государственной службы. Был сформирован государственный орган по управлению государственной службой – Роскадры России. При этом это было сделано без осознания необходимости разработки процедур и правил, регулирующих взаимоотношения данного государственного органа и других государственных органов. Создание Роскадров должно было способствовать налаживанию работы по обучению и повышению квалификации гражданских служащих, созданию системы управления гражданской службой.

Вследствие деятельности Роскадров России появилась новая специальность – «Государственное и муниципальное управление». Помимо этого были созданы Федеральная Академия государственной службы при Президенте Российской Федерации и система региональных Академий государственной службы, которые ежегодно должны были обеспечивать выпуск около трех тысяч дипломированных специалистов в области государственного и муниципального управления.

Посредством основной деятельности Роскадры могли стать важным рычагом демократизации общества. Но непонимание основных направлений реформирования, нехватка квалифицированных кадров для осуществления попытки реформирования государственной службы, отсутствие достаточной поддержки со стороны высшего политического руководства, слабое финансирование и неурегулированность

[1] Оболонский А.В. Государственная служба: комплексный подход. – М.: Дело, 2009. – С. 342.

вопросов организационного подчинения Роскадров привели к провалу, и 3 мая 1994 года Роскадры были распущены[1]. Следствием работы Роскадров России, уже после прекращения деятельности данного органа, стало принятие Федерального закона от 31.07.1995 №119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»[2].

Вторая попытка реформирования государственной службы была предпринята в 1997–1998 годах и была связана с созданием проекта Концепции реформы государственного управления. В Концепции лежало стремление создать в России публичную службу, которая отвечала бы не только критериям прагматической, функциональной эффективности для политического руководства, но и в первую очередь критериям социальной эффективности.

Впоследствии сложное социально-экономическое положения государства, ситуация дефолта 1998 года и другие обстоятельства привели к тому, что попытка реформирования государственной службы закончилась, так и не начавшись. Однако на данном этапе были сформулированы основные принципы построения профессиональной государственной службы, стали понятны основные просчеты и причины неудач реформирования государственной службы. К концу 1990-х гг. стала очевидной необходимость принятия рамочного законодательства и комплексной стратегии реформирования.

Официально реформирование государственной службы началось летом 2001 года, когда Президент Российской Федерации утвердил «Концепцию реформирования системы государственной службы Российской Федерации».

Данная Концепция является важным политическим и идеологическим документом, устанавливающим основные подходы, общие принципы и главные пути формирования и совершенствования системы государственной служб[3]. Предполагалось создание профессиональной государственной службы, продвижение в которой осуществлялось бы прежде всего в соответствии с квалификацией. Большое значение отдавалось открытости и ответственности перед обществом.

В соответствии с Концепцией целями реформирования государственной службы являются кардинальное повышение ее эффективности в интересах развития гражданского общества и укрепления государства.

В соответствии с Концепцией реформирования системы государственной службы были созданы основы единой системы государственной службы и заложены правовые, организационные и экономические принципы ее функционирования. Особенностью Концепции реформирования системы государственной службы стало принятие программно-целевого метода реализации задач. Данный метод осуществления преобразований был впервые применен в практике реформирования государственной службы в России.

Программно-целевой метод применительно к процессу реформирования позволяет прописать многие планируемые преобразования только в виде целей, задач и идей. В дальнейшем предполагаются их вдумчивая проработка и пилотная апробация. Ранее же в проводившихся разработках внимание уделялось, как правило, конечным целям преобразований, а также правовым нормам, способным зафиксировать желаемое состояние государственной службы.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. №1336 была утверждена Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы). Основными целями данной федеральной программы

[1] Зайцева Т.В. Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год. – М.: Весь мир, 2003. – С. 92.

[2] Барабашев А.Г. Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000-2010). – М.: Высшей школы экономики, 2013. – С. 13.

[3] Наумов С.Ю., Шумратов Б.И. К проблеме реформирования государственной службы // Вестник Поволжского института управления. – 2001. – №2. – С. 60.

является повышение эффективности государственной службы в целом, ее видов и уровней, оптимизация затрат на государственных служащих и развитие ресурсного обеспечения государственной службы.

Реализация Федеральной программы осуществлялась за счет средств федерального бюджета. Объём финансирования программы составлял 539,1 млн. рублей, в том числе: научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы – 296,1 млн. рублей, прочие нужды – 243 млн. рублей.

Согласно Федеральной программе реформирования государственной службы Российской Федерации на 2003–2005 гг. были приняты два базовых федеральных закона и целый ряд подзаконных актов, регулирующих вопросы организации и функционирования государственной службы.

В 2003 году принят Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», определяющий правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, в том числе системы управления государственной службой Российской Федерации. В Федеральном законе определены виды государственной службы Российской Федерации: военная, правоохранительная и гражданская службы, даны определения основных понятий «государственная служба» и «государственный служащий», закреплены основные принципы построения и функционирования системы государственной службы, общие условия государственной службы и т.п.

В 2004 году был принят Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», устанавливающий правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации.

Помимо этого, в данный период были разработаны и приняты подзаконные акты, регламентирующие правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, вопросы проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы, аттестации государственных служащих, обеспечения соблюдения требований к служебному поведению государственных служащих и урегулирования конфликта интересов, порядка сдачи квалификационного экзамена и другие вопросы.

Однако немалая часть поставленных в Федеральной программе задач не была решена. Срок реализации Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» был продлен на 2006–2007 годы Указом Президента РФ от 12.12.2005 № 1437. Федеральная программа, продленная на 2006–2007 гг. получила финансирование около 94 млн. руб. При этом часть средств, предусмотренных на реализацию мероприятий Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы), не была израсходована.

В период 2006-2007 гг. в рамках Федеральной программы разрабатывались нормативные правовые основы соотношения должностей и классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации. Осуществлялась подготовка предложений по основным направлениям развития системы управления государственной службой Российской Федерации, по совершенствованию дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих за пределами территории Российской Федерации и ряд других мер[1].

При этом опыт осуществления мероприятий Федеральной программы "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)", продленной Указом Президента РФ от 12 декабря 2005 г. № 1437 выявил

[1] Информация о мероприятиях, реализованных Минздравсоцразвития России в рамках федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», продленной на 2006-2007 годы // URL: http://www.rosmintrud.ru/ docs/mzsr/employment/1/RnD_Basnak.doc (дата обращения: 18.06.2017).

сложность и комплексный характер проблем реформирования государственной службы. Ряд направлений реформирования государственной службы остались нереализованными, существовала необходимость постановки целей и задач следующего этапа реформирования и развития государственной службы. В 2008 году Президент Российской Федерации подписал Указ об образовании комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам реформирования и развития государственной службы.

В целях осуществления совершенствования системы государственной службы и повышения результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих Указом Президента Российской Федерации №261 от 10.03.2009 г. была учреждена Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)».

Главной целью Федеральной программы было создание целостной системы государственной службы посредством завершения реформирования ее видов и создания системы управления государственной службой. Для достижения поставленной цели предусматривалось решение 25 задач, при этом внимание акцентировалось на антикоррупционной составляющей, на проблемах эффективности и результативности государственной службы. На весь период реализации Федеральной программы предусматривался 691 млн. рублей. Однако выделенные средства были истрачены еще на начальном этапе, дальнейшее финансирование мероприятий Федеральной программы осуществлялось из собственных средств органов государственной власти.

Предполагалось, что данная Федеральная программа позволит завершить качественное преобразование системы государственной службы и внедрить на государственной службе современные кадровые, информационные, образовательные и управленческие технологии.

Распоряжением Правительства РФ от 03.12.2009 г. №1862-р был утвержден План мероприятий по совершенствованию государственного управления в 2009–2010 годах.

В 2009–2010 гг. удалось дополнить правовое обеспечение государственной службы: были введены антикоррупционные стандарты, установлена единая система запретов, ограничений, обязанностей. Разработан ряд нормативно-правовых актов по вопросам противодействия коррупции, медицинского обеспечения, государственного страхования и пенсионного обеспечения государственных служащих: Удалось сформировать и реализовать программы подготовки кадров для государственной службы и профессионального развития государственных служащих, развития системы дополнительного профессионального образования и т.д. Была создана Федеральная государственная информационная система «Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров», предназначенная для обеспечения доступа граждан к информации о государственной и муниципальной службе Российской Федерации, а также в целях эффективного формирования кадрового состава государственной и муниципальной службы и единой базы вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации.

Однако как комплексный документ национального уровня программа оказалась несостоятельной. Многие показатели не были достигнуты. Не было определено, как выполнение данной федеральной программы должно воздействовать на достижение показателей социально-экономического развития страны.

В настоящее время реформирование государственной службы в Российской Федерации продолжается. Был внесен ряд принципиальный изменений в Федеральный закон от 27.07.2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации. Так, появились дополнительные ограничения для государственных служащих, был уточнен механизм прохождения испытательного срока, конкретизированы нормы, регламентирующие ротацию на государственной службе. Изменились процедуры аттестации и конкурсного отбора на должности государственной гражданской службы.

В целях реализации принципа открытости и доступности государственной службы общественному контролю, объективного информирования общества о деятельности государственных служащих был принят Федеральный закон от 21.07.2014 №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Создан Портал открытых данных, направленный на повышение доступности для общества информации о деятельности государственных органов.

В 2015 году изменения претерпел Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 №58-ФЗ. Изменения предусматривали исключение из перечня видов государственной службы правоохранительной службы как отдельного вида государственной службы. В соответствии с изменениями в настоящее время система государственной службы включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу и государственную службу иных видов, которые устанавливаются федеральными законами.

В целях совершенствования антикоррупционного законодательства Президент Российской Федерации подписал Указ от 8 марта 2015 г. № 120 «О некоторых вопросах противодействия коррупции». Также внесены изменения в некоторые указы Президента Российской Федерации по вопросам представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. В 2016 году был утвержден Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 годы, направленный на совершенствование правовых основ и организационных механизмов выявления и предотвращения конфликта интересов на государственной службе, повышение эффективности противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти и государственных органах субъектов Российской Федерации и т.д.

В целях дальнейшего развития государственной гражданской службы Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 № 403 были утверждены Основные направления развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы. Так, основными направлениями развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы являются:

- совершенствование управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации и повышение качества его формирования;

- совершенствование системы профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации, повышение их профессионализма и компетентности;

- повышение престижа гражданской службы;

- совершенствование антикоррупционных механизмов в системе гражданской службы.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 г. № 403 Правительством Российской Федерации утвержден план мероприятий по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы.

Таким образом, современная государственная служба должна быть открытой, конкурентоспособной и престижной. Дальнейшее реформирование государственной службы должно быть направленно

на повышение ее эффективности в интересах укрепления государства и развития гражданского общества.

Библиография:

1. Барабашев А.Г. Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000–2010). – М.: Дом Высшей школы экономики, 2013. – С. 13.

2. Зайцева Т.В. Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год. – М.: Весь мир, 2003. – С. 92.

3. Информация о мероприятиях, реализованных Минздравсоцразвития России в рамках Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», продленной на 2006–

2007 годы – URL: http://www.rosmintrud.ru/docs/mzsr/employment/1/RnD_Basnak.doc (дата обращения: 18.06.2017).

4. Наумов С.Ю., Шумратов Б.И. К проблеме реформирования государственной службы // Вестник Поволжского института управления. – 2001. – №2. – С. 60.

5. Оболонский А.В. Государственная служба: Комплексный подход. М.: Дело. – 2009. – С. 342.

References:

1. Barabashev, A.G. Evoliutsiia gosudarstvennoi sluzhby Rossii: itogi desiatiletiia (2000-2010). M.: dom Vysshei shkoly ekonomiki, 2013. – P. 13.

2. Zaitseva, T.V. Reforma gosudarstvennoi sluzhby Rossii: istoriia popytok reformirovaniia s 1992 po 2000 god. M.: Ves' mir, 2003. – P. 92.

3. Informatsiia o meropriiatiiakh, realizovannykh Minzdravsotsrazvitiia Rossii v ramkakh federal'noi programmy «Reformirovanie gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii (2003-2005 gody)», prodlennoi na 2006-2007 gody // URL: http://www.rosmintrud.ru/docs/mzsr/employment/1/RnD_Basnak.doc (Accessed 18.06.2017).

4. Naumov, Shumratov k probleme reformirovania gosudarstvennoi sluzhby. Vestnik Povolzhskogo instituta upravlenia. – 2001. – P. 60.

5. Obolonskii, A.V. Gosudarstvennaia sluzhba: kompleksnyi podkhod. M.: Delo, 2009. – P. 342.