

*Степанов Савелий Владимирович*

*ИГСУ РАНХиГС*

*г. Москва*

## **РЕФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

***Аннотация:** Статья посвящена проблемным вопросам развития и реформирования системы государственной службы в Российской Федерации. В статье определены проблемные аспекты в системе государственной службы, рассмотрены подходы к качественному преобразованию системы государственной службы.*

***Ключевые слова:** Государственное управление, государственная служба, Конституция Российской Федерации, органы исполнительной власти, государственный служащий, военная и правоохранительная служба, гражданская служба, реформирование государственной службы.*

***Annotation:** The article is devoted to the problematic issues of the development and reform of the civil service system in the Russian Federation. The article identifies problematic aspects in the public service system, considers approaches to the qualitative transformation of the public service system.*

***Keywords:** State administration, civil service, the Constitution of the Russian Federation, executive authorities, civil servant, military and law enforcement service, civil service, civil service reform.*

В связи с коренными политическими изменениями, происходящими в мире, большинство государств мира признают, что эффективно функционирующая система государственного управления способствует достижению высоких темпов экономического развития и всеобщего экономического благополучия. В связи с этим несомненно актуальной для

многих стран является разработка программы реформирования, направленной на повышение эффективности государственного управления.

Данная проблема обострилась и в нашей стране, в частности, об особом значении государственной службы в формировании эффективной системы государственного управления свидетельствует отражение в ч. 4 ст. 32 Конституции Российской Федерации, принятой на референдуме 12 декабря 1993 года (далее по тексту – Конституция РФ) [1] положения о том, что одной из определяющих аспектов влияния граждан на управление государственными структурами и общества в современной политической системе является государственная служба. В целях разработки мероприятий по совершенствованию системы государственной службы необходимо изучение этапов формирования современной государственной службы России, выявление актуальных проблем и формирование программы по ее реформированию. Достижение указанной цели предполагается посредством общенаучных (логика, системный анализ и частно-научных (статистический, нормативно-правовой, научно-юридический) методов.

Государственная служба в современной политической системе как государственный и правовой институт формально существует с момента опубликования Указа Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 года № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» (далее по тексту - Указ Президента РФ № 2267) [6].

Для формирования единой методики для оценки эффективности деятельности государственной службы нужно определить основные тенденции ее развития. За два последних десятилетия она прошла довольно несколько этапов становления и развития. Проанализируем их.

Становление системы нормативно-правового государственной службы связано с быстрыми темпами политических преобразований в системе органов исполнительной власти, потребностью в реформировании системы государственного и муниципального контроля, государственных взысканий

и воздействия. В целом в формировании системы нормативно-правового регулирования государственной службы в России можно выделить несколько этапов.

Первый период (1993 - 2001) ознаменовался принятием Указа Президента РФ № 2267. Данный нормативный акт стал одним из первых положений, определяющим основы государственной службы на общегосударственном уровне. Следующим принципиально новым законодательным актом стал Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» [2], который определил принципы и нормы, регламентирующие функционирование системы государственной службы, а также определил ряд социальных льгот для государственных и муниципальных служащих. Важнейшим преимуществом данного закона стало определение в нем самой категории государственной службы, что по оценкам ведущих экспертов стало одним из важнейших преобразований в данной сфере.

Несмотря на то, что в тексте данных двух актов были заложены принципиальные положения государственной службы, остался ряд вопросов, требующих решения.

Во-первых, отсутствовала общая законодательная основа, регулирующая деятельность государственных служащих. Во-вторых, постепенно снижалась результативность функционирования государственной власти, а также доверия населения к государственным служащим и их авторитета, неэффективная система антикоррупционных органов.

Данные проблемы обусловили необходимость следующего этапа реформирования государственной службы (2001 - 2007).

В 2001 г. по представлению Президента РФ была сформирована Концепция реформирования структур государственной службы Российской Федерации [7], которая послужила законодательной основой при разработке комплекса мероприятий для нивелирования проблемных моментов. Целью

разработки Концепции была идея отказа от частно-правового регулирования отношений и переход к публично-правовому. Законодателем предполагалось, что государственная служба в результате реформирования станет государственной, общественной, отвечающей реалиям политической системы.

Кроме того, осуществлялось внедрение принципиально новой правовой базы военной службы. В рамках сопоставления с новым законодательством о государственной службе в Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (далее - ФЗ № 53-ФЗ) [3], а также в Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (далее - ФЗ № 76-ФЗ) [4] было предложено несколько нововведений.

Однако следует отметить, что на тот момент не был принят отдельный закон, регулирующий положения военной службы. Что касается проблемных аспектов развития правоохранительной службы, то в данном вопросе множество недоработок. На сегодняшний день законодательством РФ не определен статус сотрудников правоохранительной службы, кроме этой проблемы, законодательно не выделены органы исполнительной власти, подпадающие в систему правоохранительных.

Есть положения, которые регламентируют деятельность государственных служб, осуществляющих правоохранительные функции, но нет единого нормативно-правового акта о правоохранительной службе, хотя данные положения прописаны Федеральным законом от 27 мая 2003 года № 58 «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее - ФЗ № 58). [5] Прошло восемнадцать лет с момента принятия Закона № 58-ФЗ, но единого нормативного акта такого же уровня о правоохранительной службе так до сих пор не принято.

Таким образом, несоответствие темпов реформирования военной и правоохранительной службы от государственной не позволило завершить создание единой законодательной базы государственной службы и в итоге обеспечить соотносимость базовых принципов и условий организации

заработной платы, социальных гарантий, пенсионного обеспечения, и установление лимитов финансового обеспечения государственной службы разных уровней. [18]

Третий этап ознаменовался подписанием Указа Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 государственной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации» [8], в котором были определены следующие основные задачи: формирование структуры государственной службы как единого государственного института; внедрение на государственной службе инновационных систем и современных методов кадровой работы.

Необходимо отметить, что определенные цели и направления развития государственной службы приведены в соответствие с теми, что были намечены на втором шаге реформирования, следовательно, можно констатировать отрицательную тенденцию: многое из запланированного в программе реформирования системы государственной службы по состоянию на сегодняшний день реализовано не было.

Другим основополагающим нормативно-правовым положением этого периода послужили: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (далее - Указ Президента РФ № 601) [9], в котором законодателем были определены следующие цели: формирование требований для государственных служащих, развитие института коучинга на государственной службе.

Необходимо отметить определенные успехи в ряде субъектов РФ по внедрению в органах власти института коучинга на государственной гражданской службе: Тульская [15], Брянская области [16] и др.. [20]

Итак, можно резюмировать, что темпы реформирования системы гражданской службы находятся на недостаточном уровне, реформы осуществляются неорганизованно.

В 2016 г. Принят Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 «Об основных направлениях развития гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы» (далее - Указ Президента РФ № 403) [10]; основными векторами реформирования государственной гражданской службы РФ в период 2016 - 2018 гг. законодателем определены: совершенствование системы повышения квалификации государственных служащих РФ; повышение авторитета государственной службы; совершенствование механизмов противодействия коррупции в системе гражданской службы и т.д. Отсюда следует заключение, что в целом решение поставленных задач не было осуществлено.

В настоящее время осуществляется внедрение мероприятий пятого этапа реформирования гражданской службы.

Указом Президента РФ от 24 июня 2019 г. № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019 - 2021 годы» (далее - Указ Президента РФ № 288) определены основные векторы ее реформирования на период 2019 - 2021 гг. [11] Большое внимание заострено на проблемах совершенствования кадрового резерва на замещение вакантных должностей. Кроме того, обосновывается необходимость совершенствовании порядка оценки квалификации гражданских служащих.

Кроме того, данный вопрос не был поднят в предыдущий период реформирования гражданской службы. Вопросы оценки квалификации упоминаются в программе реформирования впервые.

Время четвертой программы подходит к заключительному этапу реализации. Для разработки дальнейшей стратегии нужно оценить результаты и определить мероприятия по совершенствованию структур государственной службы на перспективу. Несомненно, данный процесс должен происходить под непосредственным контролем Администрации Президента как законодателя, а также органов государственной власти, ответственных за

реализацию стратегии. В целях повышения эффективности реформирования и осуществления последующего контроля необходимо задействовать средства массовой информации, общественные организации и т.д.

Обобщение разработок ведущих исследователей о государственной службе, их рекомендаций по поводу реформирования этого института позволяет сделать вывод о том, что мнения сильно разнятся. Но в основном все исследователи концентрируют внимание на повышение эффективности указанного института, не меняя его правового статуса, то есть значения государственной службы в создании эффективной системы органов государственной власти, организации контроля за их деятельностью.

На четвертом этапе по сравнению с предыдущими этапами реализовано значительное число задач реформирования для определения правового статуса государственной службы: были внедрены механизмы для противодействия коррупции, установлены критерии эффективности государственной службы. Законодателем определены и активно внедряются программы повышения уровня образования сотрудников государственной службы и формирования резерва на замещение вакантных должностей в органах государственной власти, развития института переобучения и повышения квалификации и т.д.

Однако, значительное число предполагаемых эффективных мер реализуется с нарушением установленных сроков или вообще отложено в «долгий ящик». Так, на первом этапе реформирования предполагалось создание системы межведомственного взаимодействия структур государственной службы, а также подобной системы взаимодействия на уровне государства и муниципалитетов. На практике программы межведомственной взаимосвязи и взаимодействия не внедрены. Нередко такое взаимодействия приходится устанавливать в «ручном режиме». [17]

Одной из важнейших задач четвертого этапа реформирования было «формирование соответствующей реалиям современной практики

законодательной базы правоохранительной и военной службы, совершенствование нормативно-правовых основ государственной гражданской службы». В данном аспекте сделано значительно много, однако не все однозначно, в частности, при обосновании принципов, регламентирующих взаимодействие органов правоохранения и военной службы.

Президент в своем ежегодном послании неоднократно обращал внимание на несвоевременную реализацию этапов реформирования государственной службы. Одна из решающих проблем состоит в том, что эффективность деятельности органов государственной власти находится на низком уровне.

В первую очередь, это связано с недостаточной компетенцией многих государственных служащих, недостаточной их квалификацией.

Кроме того, нерешенных остается вопрос безынициативности государственных служащих при решении возникающих проблем, что нередко является причиной неоднозначности при определении их должностных обязанностей. Нередко должностные обязанности сотрудников органов государственной власти нацелены на решение незначительных, но не определяющих проблем деятельности органа государственной власти. Поэтому сегодня нужно проработать принципиально новые положения «о личной ответственности чиновников за достижение результата».

Наконец, на эффективность решения возникающих проблем негативно сказывается коррупция в органах власти, которая расширяется в масштабах, превращаясь в проблему федерального уровня. Целью становится не решение проблем населения и государства в целом, а исключительно личное обогащение.

Государством постоянно ужесточается ответственность за коррупционные действия, внедряются программы социальной поддержки сотрудников. Однако, для достижения эффективности данные решения



должны быть предельно оперативными, обоснованными и рациональными. [19] В последнее время остро стоит проблема создания эффективного взаимодействия между органами государственной власти. Для обеспечения такого взаимодействия в целях оперативного решения возникающих проблем необходимо ужесточение личной ответственности исполнением сотрудниками своих должностных обязанностей.

Таким образом, для эффективного реформирования системы государственной службы, по нашему мнению, необходимо внедрить следующие мероприятия:

- законодательно классифицировать требования, предъявляемых к сотрудникам государственной власти;
- развивать институт коучинга на государственной службе;
- утвердить законопроекты «О правоохранительной службе» и «О военной службе»;
- применять в деятельности государственной службы кадровые, образовательные, управленческие, информационные и антикоррупционные технологии;
- совершенствовать механизмы противодействия коррупции в системе гражданской службы.

### **Список использованной литературы:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ, от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. - 1993. - 25 декабря. - С. 3 - 6; 2020. - № 144.
2. Об основах государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 31. - Ст. 2990. ( Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-

ФЗ по истечении шести месяцев после дня его официального опубликования настоящий Федеральный закон признан утратившим силу).

3. О воинской обязанности и военной службе: Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 26.05.2021) // Собрании законодательства РФ. - 1998. - № 13. - Ст. 1475; 2021. - № 22. - Ст. 3681.

4. О статусе военнослужащих: Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 22. - Ст. 2331; 2021. - № 18. - Ст. 3060.

5. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Собрание законодательства РФ. - 2003. - № 22. - Ст. 2063; 2016. - № 22. - ст. 3091.

6. Об утверждении Положения о федеральной государственной службе: Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 года № 2267 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. - № 52. - № 5073. (Указом Президента РФ от 19 января 2000 г. № 72 настоящий указ признан утратившим силу)

7. Концепция реформирования системы государственной службы РФ (утв. Президентом РФ от 15 августа 2001 г.) // Текст концепции официально опубликован не был. – Электронный ресурс. Режим доступа: <https://base.garant.ru/189260/>

8. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы) : Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 (ред. от 10 августа 2012) // Собрание законодательства РФ. - 2009. - № 11. - Ст. 1277; 2012. - № 33. - Ст. 4633.

9. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 // Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 19. - Ст. 2338.

10. Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы: Указ

Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 // Собрание законодательства РФ. - 2016. - № 33. - Ст. 516.

11. Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019 - 2021 годы: Указ Президента РФ от 24 июня 2019 г. № 288 - Электронный ресурс. Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72178042/?prime>

12. Об утверждении Положения о наставничестве на государственной гражданской службе Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 7 октября 2019 г. № 1296 // Собрание законодательства РФ. - 2019. - № 41. - Ст. 5727.

13. Об организации наставничества в Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Приказ МЧС России от 20 июля 2009 г. № 416 // Текст приказа официально опубликован не был. – Электронный ресурс. Режим доступа: <https://base.garant.ru/55170498/>

14. Об утверждении Положения об организации наставничества в системе Следственного комитета Российской Федерации: Приказ Следственного комитета РФ от 29 марта 2011 г. № 42 // Текст приказа официально опубликован не был. – Электронный ресурс. Режим доступа: <https://base.garant.ru/1357612/>

15. Об утверждении Положения о наставничестве в органах исполнительной власти и Аппарате правительства Тульской области: Указ Губернатора Тульской области от 11 декабря 2013 года № 197 // Тульские известия. 2013. - № 190.

16. Об утверждении Положения о наставничестве в Избирательной комиссии Брянской области: Распоряжение Избирательной комиссии Брянской области от 21 января 2014 г. № 07-ЛС // Официальная Брянщина. – 2010. - № 14.

17. Адамович. А.С. Реформирование системы государственной

службы Российской Федерации. – Электронный ресурс. Режим доступа: <file:///C:/Users/Work/Downloads/reformirovanie-sistemy-gosudarstvennoy-sluzhby-rossiyskoy-federatsii.pdf>

18. Жукова С.М. Государственная гражданская служба в Российской Федерации: монография / С.М. Жукова. – Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2014 – 116 с.

19. Керамова Н.С., Хаджимурад Р.М. Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации. - <https://cyberleninka.ru/article/n/reformirovanie-i-razvitie-sistemy-gosudarstvennoy-sluzhby-rossiyskoy-federatsii/viewer>

20. Малахова О.В., Лозинская С.И. Наставничество в системе государственной гражданской службы Российской Федерации (региональный опыт). – Электронный ресурс. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/nastavnichestvo-v-sisteme-gosudarstvennoy-grazhdanskoy-sluzhby-rossiyskoy-federatsii-regionalnyy-opyt>