

ПРИЧИНЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ КАК СПОСОБА УСТРАНЕНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ АНОМАЛИЙ

¹Коженко Я.В.

¹ФГБОУ ВПО «Таганрогский государственный педагогический институт имени А.П.Чехова», Таганрог, Россия (347936, г. Таганрог, ул. Инициативная, д.48), yanakozhenko@yandex.ru

Сервисный подход в организации государственного управления требует глубокой модернизации властных структур, предусматривающей реформирование института государственной службы как способ устранения управленческих аномалий. Однако модернизация государственной службы сталкивается с мощным механизмом торможения, проявляющимся в низкой политико-правовой культуре большей части населения и государственных служащих, слиянии органов власти и коммерческих организаций, политической ангажированности и принадлежности к определенному классу или общественному объединению. Данные управленческие аномалии дискредитируют государственную власть, оказывая негативное влияние на причины возникновения кризиса российской государственности и рост правового нигилизма в обществе. Исследование вопроса о направлениях и итогах развития российского законодательства о государственной службе за последние годы не имеет однозначной оценки как среди представителей научно-исследовательского мира, так и среди правоприменителей. Значимость исследования причинно-следственных связей возникновения различных теоретических и практических проблем функционирования государственной службы предопределена необходимостью создания эффективной системы государственного управления, отвечающей современным управленческим реалиям.

Ключевые слова: государственная служба, государственное управление, сервисное государство, формы управления, методы управления, административная реформа, управленческие аномалии, коррупция, лоббизм.

THE REASONS OF REFORMING OF PUBLIC SERVICE IN RUSSIA, AS WAY OF ELIMINATION OF ADMINISTRATIVE ANOMALIES

¹Kozhenko Y.V.

FGBOU VPO "Taganrog State Teacher Training College of a Name of A.P.Chekhov", Taganrog, Russia (347936, Taganrog, 48 Initiativnaya St.) yanakozhenko@yandex.ru

Service approach in the organization of public administration requires a deep modernization of the power structure, comprising the reform institute of public service as a way to address the management of anomalies. However, the modernization of the public service faces a powerful braking mechanism, and results in a low political and legal culture of most of the public and government officials, the confluence of government and commercial organizations, political engagement, and belonging to a certain social class or leading public association. These administrative anomalies discredit political power, exerting a negative impact on the causes of the crisis of the Russian state and the growth of legal nihilism in society. A study on the trends and the outcome of the Russian legislation on public service in recent years has unequivocal as among the research world, and among law enforcers. The importance of the study of cause and effect relationships of a variety of theoretical and practical problems of public service is predetermined by the need to establish an effective system of government-to-date managerial realities.

Keywords: public service, public administration, service state, forms of governance, management, administrative reform, administrative anomalies, corruption, lobbying.

Введение

Несмотря на изменившиеся политические, социальные и экономические жизненные реалии, в современной России по-прежнему остается актуальным ставшее крылатым выражением 1935 года высказывание И.Сталина «Кадры решают все!» [6]. Государственное управление России XXI века нуждается в грамотных, профессиональных кадровых ресурсах, которые выступают своеобразным аккумулятором и интеллектуальным механизмом

реализации административной реформы, от которых зависит ее исход. Устойчивое развитие государства, его имидж и авторитет в глазах общества складываются исходя из результатов деятельности государственных служащих, качества предоставляемых обществу государственных и муниципальных услуг. В подтверждение данного тезиса еще Отто Бисмарк подчеркивал: «С плохими законами и хорошими чиновниками можно вполне править страной. Но если чиновники плохи, не помогут и самые лучшие законы»[5]. Таким образом, актуальная во все времена кадровая проблема государственной службы особенно остро проявляется при переходе государственного управления к инновационным формам и методам управления. Так, Владимир Путин в своем ежегодном Послании Федеральному собранию Российской Федерации отметил: «Всем очевидны и главные проблемы – это низкая эффективность государственной власти и коррупция. Без качественного современного государственного управления, без высокой персональной ответственности тех, кто этим занимается, мы не решим задач, стоящих перед обществом и страной...» [14].

Цель и методология исследования

Цель исследования представляет собой анализ проблем и особенностей реформирования государственной службы в контексте современной модели государственной власти Российской Федерации (далее РФ). Методологическую основу работы составили современные методы познания и научного исследования. Использовались сравнительно-исторический и структурно системный методы.

Результаты исследования

Изучению государственной службы как выдающегося института государственного управления посвящено немало работ отечественных исследователей. Среди них особое значение имеют труды Г.В. Атаманчука[1], Ю.Н. Старилова[8], посвященные содержанию и совершенствованию российской государственной службы. Существенный вклад в разработку исследуемых проблем внесли такие известные ученые, как А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, Ю.М. Козлов, А.Ф. Ноздрачев, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов, Ю.А. Тихомиров, заложившие теоретические основы понимания места и роли института государственной службы в системе административного права. Обзор имеющейся отечественной научной литературы позволяет констатировать тот факт, что осмысление проблем формирования и функционирования российской госслужбы в период с 2000 г. по настоящее время только начинается[2]. Обобщая многообразие исследовательских позиций, можно выделить ряд управленческих аномалий, устранение которых способна обеспечить реформа государственной службы. Среди значимых управленческих аномалий, представляющих угрозу для всей системы государственного управления, можно выделить: коррупцию, лоббизм, развитие «телефонного права», «теневую юстицию», пробелы и коллизии

нормативно-правового регулирования, отсутствие прозрачной системы межведомственного взаимодействия между различными уровнями органов государственной власти. Также, несмотря на значительный объем действующего законодательства о государственной службе, в нем не решены важнейшие задачи ее правового регулирования: недостаточно четко определена законодательная компетенция РФ и ее субъектов в сфере государственной службы; не сформирован механизм реализации базового принципа организации государственной службы - принципа служения государству; не обеспечена взаимосвязь между различными видами государственной службы; не установлены законом надежные правовые и социальные гарантии для государственных служащих; не сформирована эффективная система управления государственной службой. Указанные общие недостатки правового регулирования государственной службы предопределили необходимость ее реформирования. В этой связи основные направления и приоритеты развития и совершенствования государственной службы были определены федеральной программой «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации» на 2009-2013 годы [11]. Анализируя предварительные результаты вышеуказанной программы в соответствии с поставленными целями и задачами в ней, можно выделить ряд проблемных пунктов, которые в полной мере не были реализованы: обеспечение взаимосвязи между видами государственной службы, а также государственной и муниципальной службой; незавершен процесс создания системы мониторинга общественного мнения об эффективности государственной службы; остаются достаточно разрозненными элементы системы контроля за деятельностью государственных служащих со стороны институтов гражданского общества; не сложилось единого представления о механизме принятия мер по предотвращению конфликта интересов. Итак, новые законы о государственной службе получили неоднозначную оценку: наряду с утверждениями о том, что они «заложили, в целом, твердые правовые основы построения и практической деятельности самой двигательной силы в государственном механизме», можно встретить и достаточно отрицательные оценки нововведений. Так, без ложного скептицизма можно констатировать, что части ожидаемых результатов, предусмотренных федеральной программой, не суждено сбыться. В данном вопросе мне импонирует позиция Ю.Н. Старилова, который обосновывает, что за четыре года работы федеральной программы в силу объективных социальных, экономических и политических причин невозможно ликвидировать развивавшуюся веками коррупцию; на всех уровнях власти внедрить эффективные информационные технологии и современные методы кадровой работы, направленные на повышение профессиональной компетентности государственных служащих, обеспечение условий для их результативной профессиональной служебной деятельности; развить систему

подготовки кадров для государственной службы (как минимум для воспитания нового поколения государственных служащих необходимо шесть лет). Не теряют своей актуальности и проблемы создания открытой и прозрачной государственной службы. В этом направлении одним из очень важных средств регулирования является издание административных регламентов, государственных стандартов, детальная регламентация административных процедур. К числу злободневных относится проблема формирования системы оплаты труда государственных служащих, а также роста бюрократического аппарата. Так, к 2013 году численность госчиновников всех уровней в России составила 6 миллионов человек (при численности населения страны 132 миллиона человек). Данный континуум составляют чиновники различных уровней власти. Законодательная власть федерального уровня представлена 15 тыс. человек, регионального уровня - 35 тыс. человек (в лице депутатов республиканских, краевых и областных законодательных собраний, их аппарата), депутаты законодательных собраний муниципальных образований и их аппарат составляют около 700 тысяч человек. Исполнительная власть федерального уровня - 700 тысяч человек, а регионального уровня в виде администраций регионов, региональных министерств и ведомств, учреждённых ими организаций) - 600 тыс. чел. Муниципальная власть составляет 1 миллион человек, государственные корпорации - 150 тысяч человек, контрольные, лицензирующие и регистрационные органы власти - 1 миллион 300 тысяч человек, а фонды (пенсионные, социальные, страховые и пр.) - 1 миллион 500 тысяч человек. В итоге в стране примерно 6 миллионов человек составляют чиновничью армию [4]. В этой связи красной нитью проходит сквозь всю систему государственного управления проблема эффективности и результативности служебной деятельности государственных служащих. Оценки эффективности и результативности являются теоретическим конструктом, они опираются на индикаторы, показатели и критерии результативности и эффективности служебной деятельности, которые имеют модельный характер и полностью определяются соответствующими теориями государственной службы. Однако считаю отрицательным моментом в оценке эффективности работы государственных служащих сохранение системы так называемых количественных показателей, которые, на мой взгляд, дискредитируют саму сущность государственной службы, ставя таким образом в двусмысленное положение государственных служащих. Наличие данного показателя, по мнению экспертов, толкает государственных служащих осуществлять поверхностно свою работу в гонке за показателями, порой фальсифицируя данные результативности. Тем не менее запущенные процессы реформирования государственной службы имеют позитивный, можно сказать оздоровительный эффект для всего государственного организма, полное «оздоровление» которого - вопрос времени. В качестве позитивных изменений в политико-правовом статусе

государственных служащих считаю необходимым выделить обязанность чиновников с 2013 года декларировать не только свои доходы, но и расходы. Ни для кого не секрет, что одним из наиболее эффективных методов профилактики коррупции в государственной сфере является ужесточение мер финансового и иного контроля к лицам, уполномоченным на выполнение государственных и других приравненных к ним функций. В настоящее время такие меры в недостаточной степени, но все же предусмотрены в рамках действующего законодательства. Так, 2 апреля 2013 года своими Указами № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»[12] и № 310 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» президент РФ ввел новый порядок предоставления сведений о доходах и расходах лиц, замещающих государственные должности[11]. Указы направлены на реализацию ключевых антикоррупционных законов - Федерального закона «О противодействии коррупции» и недавно принятого Госдумой Закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»[10]. Впервые чиновникам не только придется давать отчет о зарубежных счетах и недвижимости, но и запрещается иметь заграничные счета. Антикоррупционный центр «Трансперенси интернешнл – Россия» уже представил рейтинг доступности деклараций о доходах региональных властей РФ. Данные центра свидетельствуют о том, что 16 губернаторов и 22 законодательных собрания игнорируют требования закона, не публикуя ни новых, ни старых деклараций. В тройку лучших, по данным центра, вошли Карачаево-Черкесия, Татарстан и Удмуртия, которые недобрали до максимума 0,25 балла за огрехи размещения документов на сайтах законодательных собраний[7]. В качестве нововведения в 2014 году появится единый документ - справка о доходах и расходах. Декларант сам должен указать стоимость приобретенного имущества, и если выяснится, что на самом деле он заплатил больше, чем указано в договоре, последуют соответствующие санкции. Считаю, что данная мера станет одной из действенных в механизме противодействия коррупции. Реформа направлена на повышение уровня профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих, расширяя массив необходимых знаний, умений и навыков представителей административного аппарата управления. В сфере приоритетных по-прежнему лидируют юридические, экономические, управленческие знания, умения и навыки. Особое значение играет информационная и компьютерная грамотность и компетентность, выступающая залогом успеха реализации всей административной реформы. Однако сервисный подход к организации государственного управления требует и формирования сервисной правовой культуры государственного и муниципального бюрократического аппарата, основанной на

изменении правовой психологии и идеологии служащих. Необходимо отметить, что в настоящее время отсутствуют системные проекты по комплексной подготовке государственных служащих, а имеющиеся программы повышения квалификации и переподготовки кадров в настоящее время неспособны в необходимых объемах ликвидировать кадровый голод. Очевидно, что обеспечить приток профессионалов в сферу предоставления государственных и муниципальных услуг способны финансовые методы стимулирования, которые регионы не в силах обеспечить без федеральной поддержки.

Выводы

В целом анализ оснований реформы государственной службы позволяет выделить ряд следующих причин ее проведения. Во-первых, необходимость повышения эффективности государственной службы в интересах борьбы с правовым нигилизмом и падением уровня легитимности власти. Во-вторых, для создания целостной системы государственной службы с учетом исторических, культурных, национальных и других особенностей России. В-третьих, в связи с отсутствием эффективного механизма управления государственной службой, дублированием функций и полномочий в органах власти, отсутствием разграничения компетенции между федеральным и региональным уровнями. В-четвертых, по причине борьбы с коррупцией и слабости контроля над государственной службой. В-пятых, в связи с недостаточной эффективностью кадровой политики и невысокой результативностью деятельности государственного аппарата, его громоздкостью, непрозрачностью работы, склонностью к административному давлению. В качестве направлений и приоритетов дальнейшего развития и совершенствования государственной службы в настоящее время наметились следующие: внедрение на государственной службе эффективных информационных технологий (на примере работы проекта «Открытое правительство», системы оказания государственных услуг в электронном виде) и современных методов кадровой работы; внедрение правовых и организационных механизмов взаимосвязи видов государственной службы; разработка норм служебной профессиональной этики и правил делового поведения государственных служащих; обеспечение открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю; реализация антикоррупционных программ в системе государственной службы; унификация разработки должностных регламентов государственных служащих; создание и внедрение системы показателей результативности; разработка и применение современных механизмов стимулирования государственных служащих к исполнению обязанностей на высоком профессиональном уровне. В целом смысл реформирования государственной службы состоит в сохранении и укреплении единства государства и институтов его политической системы, общества и личности, в преодолении состояния отчуждения и

недоверия между народом и чиновничеством как составной частью государственной власти, повышении уровня легитимности властных структур, их авторитета и влияния в обществе, утверждения сервисных отношений партнерства и сотрудничества между органами государственной власти и институтами гражданского общества.

Статья написана при поддержке гранта РГНФ № 11-33-00313а2 «Формы и методы сервисного управления в постсоветской России: проблемы повышения качества оказания государственных услуг».

Список литературы

1. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. - 2-е изд. - М.: РАГС, 2008. -С. 310.
2. Валеев Х.А. Методологические вопросы и современные особенности формирования кадрового состава органов государственной власти // Государственная служба. –2011. -№ 3.
3. Иванов В.П. Реформирование государственной службы: вопросы и перспективы // Журнал российского права. –2003. - № 5.
4. Крайнов А. Кому пахать и сеять? – URL:<http://www.aif.ru/money/article/36987>.
5. Куракин А. Реформирование государственной службы России должно иметь антикоррупционную направленность // Российская юстиция. – 2002. -№7. –С. 25.
6. Невежин В.А. Застольные речи Сталина: документы и материалы. - М. - СПб.: АИРО-XX; Дмитрий Буланин, 2003. –С.544.
7. Рейтинг доступности деклараций о доходах региональных властей РФ. – URL:<http://www.transparency.org.ru/>.
8. Старилов Ю.Н. Что происходит с инструментом российской государственной службы? // Журнал Российского права. - 2004. - № 9. -С.11.
9. Федеральный конституционный закон от 03.12.2012 № 4-ФКЗ «О внесении изменений в статью 10 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации». – URL: <http://pravo.gov.ru:8080/page.aspx?27603>.
10. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. N 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». – URL: <http://www.rg.ru/2012/12/04/rashody-site-dok.html>.
11. Указ Президента Российской Федерации от 10.03.2009 г. N 261 «Паспорт федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)». – URL: <http://www.rg.ru/2009/03/13/programma-dok.html>.

12. Указ Президента Российской Федерации от 2.04. 2013 г. N 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции». – URL: <http://www.rg.ru/2013/04/04/schet.html>.
13. Указ Президента Российской Федерации от 2.04.2013 г. N 310 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». – URL:<http://www.rg.ru/2013/04/02/zarubej-site-dok.html>.
14. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 12.12.2013г. – URL:<http://www.kremlin.ru/news/17118>.

Рецензенты:

Мордовцев А.Ю., д.ю.н., профессор, зав. кафедрой теории и истории государства и права, Таганрогский институт управления и экономики, г. Таганрог.

Селюнина Н.В., д.и.н., профессор зав. кафедрой истории России ФГБОУ ВПО «ТГПИ имени А.П.Чехова», г. Таганрог.