УДК [323.37:35.08](470.324)

МАСЬКО А.В.

Основные проблемы реформирования государственной службы в Воронежской области при осуществлении административной реформы

Статья посвящена региональному опыту реформирования государственной службы при осуществлении административной реформы.

Ключевые слова: государственная служба, административная реформа, модернизация.

Тема места и роли повышения эффективности реформирования государственной службы в ходе проведения административной реформы является весьма актуальной для дальнейшего развития Российского государства.

В условиях некоторой стабилизации социально-политической обстановки в стране началось воссоздание вертикали власти, упрочение единого правового поля деятельности государственных органов. В качестве стратегической задачи декларируется построение сильного, демократического, правового государства, что предполагает слаженную, эффективную работу всех составных частей государственной власти. Именно такое государство может стать гарантом стабильности и успешного развития в ситуации «глобального вызова, в которой оказалась страна». Административная реформа, проводимая в РФ, требует оптимизации деятельности государственного аппарата, повышения его роли в реализации стоящих перед страной и обществом задач.

Важную роль в этом механизме играют государственные служащие, которые призваны выполнять функцию посредников во властных отношениях между государством и обществом, социальными слоями и группами населения, человеком и гражданином. Сегодня в рамках административной реформы осуществляется реформирование государственной службы, которое является серьезной и актуальной проблемой, так как «от государственной службы и ее аппарата в жизнедеятельности общества, в судьбе людей – граждан государства – зависит очень многое, практически вся линия истории...»[1].

Процесс реформирования проходит сложно и противоречиво, уровень профессионализма, ответственности государственного аппарата, в руках которого находится управление государственным строительством, социальным развитием, экономикой, культурой, остается низким. Отсутствие эффективной кадровой политики привело к кризисному состоянию кадрового корпуса государственной службы. Когда речь идет о государственных чиновниках, общественное мнение фокусируется на проблемах безудержного разбухания бюрократического аппарата, неадекватных затрат, идущих на содержание государственного аппарата, на утрате доверия населения к федеральным, региональным и муниципальным институтам власти, на фактах распространения коррупции, незаконного присвоения льгот и своевластия лиц, занимающих высокие должности.

Реформирование региональной государственной службы происходило под влиянием общефедеральных процессов. На первом этапе (1991 – 1995 годы) в регионах очень активно проводилась политика замены партийной номенклатуры.

По сути дела, стояла та же задача, направленная на создание профессиональной государственной службы. Но реальная и, может быть, даже ключевая проблема – вливания в аппарат «новой крови», создания действующих механизмов отбора квалифицированный кадров, не говоря о возможности их ротации, – не была решена. «В большинстве регионов основная часть прежнего состава, формировавшегося по номенклатурному принципу «приоритета политических качеств над деловыми», сохранила свои позиции»[2]. Более того, в регионах практические меры, связанные с кардинальным реформированием, в том числе и в сфере экономики, досталось осуществлять тем людям, которые всю профессиональную жизнь работали в иной – антирыночной, административно-командной – системе отношений. Но начиная с 1996 года процесс реформирования государственной службы в разных регионах уже не носил общего характера. Это было прежде всего связано с тем, что по итогам общенародных выборов к власти в регионах начали приходить партийные лидеры, в том числе оппозиционеры. Тем не менее в большинстве регионов до 2000 года происходили существенные изменения в организации государственной службы.

Комиссией по государственному строительству, образованной по распоряжению Президента Российской Федерации, был сделан особый акцент на реформировании региональной государственной службы. Перед субъектами РФ была поставлена конкретная задача – «создать открытую публичную государственную службу, отвечающую критериям эффективности, профессионализма и соответствия потребностям гражданского общества»[3]. В основном в регионах был продублирован Федеральный закон от 31 июля 1995 года «Об основах государственной службы Российской Федерации». Региональным законодательством были (как и в федеральном) введены три категории государственных должностей: «А», «Б» и «В». «Однако в 2000–2002 годах, в период активного приведения регионального законодательства в соответствие с «федеральным», в каждом втором регионе России произошли значительные изменения в структуре и функционировании отдельных подразделений органов исполнительной власти.[4] Подобные административные преобразования в постсоветской России вошли в традицию, и объявление в 2003 году «федеральным центром» радикальной административной реформы не застало врасплох руководство большинства субъектов Федерации[5]. Основной этап реформирования региональной государственной службы начался с 2003 года. И это было прежде всего связано с осуществлением административной реформы. В 2003–2005 годах общегосударственная административная реформа преломлялась на региональном уровне главным образом в формате упорядочения организации управления – посредством рационализации распределения функций между структурными подразделениями органов исполнительной власти и (реже) исключения излишних звеньев управления. Эта непростая работа, затронув службы многих государственных служащих и нарушив множество сложившихся ранее формальных и неформальных должностных связей, дополнительно осложнилась в связи с принятием в названный период ряда федеральных законов, коренным образом изменивших соотношение полномочий органов исполнительной власти России, субъектов Федерации и муниципальных образований.[6] Обновление функций управления и изменение организационных структур государственной службы во многих случаях шло по одинаковой схеме, которую можно проиллюстрировать на примере Воронежской области:

1. проинвентаризировали все федеральные законы, закрепившие за органами исполнительной власти субъектов РФ различные полномочия;

2. составили матрицу «органов власти» – «полномочия», куда занесли все полномочия, реализуемые каждым органом власти;

3. «вычислили» все дублирующие функции, одновременно выявив полномочия, недостаточно «прочно» закрепленные за каждым органом власти;

4. провели реальную реорганизацию функций и реализующих их подразделений;

5. создали функциональный паспорт каждого органа власти.

По сути дела, именно с принятием данных законов в субъектах Российской Федерации начали формироваться абсолютно новые подходы к осуществлению государственной гражданской службы. В регионах началось статусное разделение «политических» и «карьерных» должностей. Назначение на так называемые политические должности производит высшее должностное лицо субъекта Федерации. Делают они это по политическим критериям и на внеконкурсной основе. В сущности, это их команды – заместители, главы, руководители департаментов, управлений, аппарат советников. В отличие от профессиональных – «карьерных» – чиновников они юридически не защищены и увольняются по упрощенной процедуре.

Во главу угла начал ставиться приоритет профессиональных качеств: внедрение конкурсного порядка замещения всех «карьерных» должностей. Были четко определены квалификационные требования для государственных гражданских служащих субъектов РФ. В число квалификационных требований к должностям гражданской службы входят требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной служба иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Квалификационные требования устанавливаются по категориям и группам должностей. Квалификационные требования к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности для замещения высших должностей предусматривают не менее шести лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее семи лет стажа работы по специальности; главных должностей – не менее четырех лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее пяти лет стажа работы по специальности; ведущих должностей – не менее двух лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее четырех лет стажа работы по специальности; старших должностей – не менее трех лет стажа работы по специальности. Для замещения младших должностей требования к стажу не предъявляются.

Во всех регионах были закреплены виды классных чинов субъекта РФ и порядок их присвоения. В большинстве субъектов РФ виды классных чинов такие же, как на федеральной гражданской службе. В Санкт-Петербурге классный чин действительного государственного советника имеет только 3-й класс. В Республике Алтай, Чувашии, Красноярском крае, Астраханской, Белгородской, Новосибирской и Ярославской областях присваиваются классные чины действительного государственного советника 1, 2, 3-го классов и государственного советника 1, 2, 3-го классов. В Калининградской области установлены классные чины советника государственной гражданской службы трех классов, референта государственной гражданской службы трех классов и секретаря государственной гражданской службы трех классов.[7]

Начали регулироваться вопросы переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих. Эти вопросы можно рассматривать как право гражданского служащего, элемент кадровой работы, государственную гарантию гражданских служащих, принцип формирования кадрового состава гражданской службы. Переподготовка, повышение квалификации и стажировка гражданских служащих осуществляются на основе государственного заказа. Порядок размещения, объем и структура этого заказа утверждаются законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ.

В некоторых субъектах РФ предпринята попытка создания системы органов по управлению государственной службой (Нижегородская, Ульяновская области).

Объективная политологическая оценка существующего положения дел в современной России свидетельствует о недостаточной эффективности сложившейся системы государственной власти, о ее неспособности вывести страну на передовые рубежи индустриального и политического развития. Не в последнюю очередь это связано с проблемами государственной службы, ее организационного, кадрового и имиджевого потенциала. Социологические исследования свидетельствуют о том, что население акцентирует свое внимание на отрицательных качествах, широко распространенных в среде государственных служащих. Важным аспектом административной реформы в системе государственной службы является внедрение морально-этических начал в повседневную деятельность государственных служащих. Сегодня нравственные качества государственных служащих подвергаются серьезным испытаниям в условиях падения общего уровня нравственности, культа наживы и обмана. Формирование этических моделей поведения государственных служащих, вплоть до принятия специального кодекса этики государственного служащего, призвано повысить эффективность их деятельности. Служба государственная из дела прибыльного должна превратиться в дело почетное, связанное с выполнением долга перед Отечеством. Необходимо сформировать такие условия, чтобы государственные служащие ценили и берегли свою репутацию и свою честь.

[1] Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М.: РАГС, 2005. С. 35.

[2] Государственная служба: комплексный подход / Отв. ред. А.В. Оболонский. М.: Дело АНХ, 2009. С. 262.

[3] Клещ Н.Н. Реформирование систем стимулирования государственных служащих. М.: Полиграф-сервис, 2004. С. 8.

[4] Краснов Д. Модернизация российского общества: соотношение экономики и политики // Власть. 2010. № 2. С. 6.

[5] Лексин В. Административная реформа: федеральный, региональный и местные уровни //Российский экономический журнал. 2006. № 3. С. 17.

[6] Административная реформа в России / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: Инфа-М, 2006. С. 89.

[7] Административная реформа и проблемы государственного управления. М.: ГУ ВШЭ, 2008.