

УДК 342.9.07

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ*

*Г.И. Сергеева, кандидат политических наук,
начальник Управления Министерства юстиции
Российской Федерации по Республике Татарстан*

Актуальные направления совершенствования правового регулирования государственной службы основываются, прежде всего, на всестороннем анализе правоприменительной практики, на дальнейшей разработке предложений, направленных на устранение пробелов и противоречий отдельных положений законодательства, на подготовке новых нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию действующих федеральных законов.

В соответствии с Концепцией реформирования государственной службы в 2003 г. был принят Федеральный закон № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее – закон о системе), а в 2004 г. Федеральный закон № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее также – закон о гражданской службе).

Эти документы создали основы единой системы государственной службы, заложили правовые, организационные и экономические принципы ее функционирования. Их принципиально новые правовые нормы обозначили реальные предпосылки для регламентации эффективной деятельности гражданских служащих, установили возможность оплаты труда отдельных категорий слу-

жащих в зависимости от показателей эффективности и результативности служебной деятельности, законодательно закрепили периодичность профессиональной подготовки, установили порядок работы с кадровым резервом. Однако далеко не все современные методы регламентации деятельности государственных служащих получили широкое применение, а предусмотренные законодательством механизмы стимулирования государственных служащих к исполнению обязанностей государственной службы на высоком профессиональном уровне реализованы в полной мере.

Причин много. Это и недостаточная ориентированность на результативность труда, на достижение целей и приоритетов государственных органов, отсутствие научно обоснованной и апробированной методики применения норм законодательства о государственной службе. Существенно изменилась законодательная база, обеспечивающая бюджетную, административную, судебную реформы, а также другие преобразования в области государственного строительства, да и анализ практики применения выявил пробелы и противоречия отдельных положений федерального законодательства. Поэтому

* Статья подготовлена в период работы автора депутатом Государственной Думы Российской Федерации.

отдельные положения федеральных законов, подзаконных актов нуждаются в оперативном совершенствовании и согласовании друг с другом.

Как известно, в закон о гражданской службе уже внесен ряд изменений. Они касаются установления дополнительных ограничений на гражданской службе, изменения требований к указанию гражданскими служащими стоимостных показателей, к соблюдению федеральными государственными служащими требований к профессиональной подготовке. Законодательно решена проблема «разночтения» при установлении наименований классов чинов федеральной гражданской службы и гражданской службы субъекта Российской Федерации. Уточнены положения, устанавливающие предельный возраст пребывания на государственной гражданской службе.

Совершенствование правовых норм — это процесс объективно необходимый, поэтому хотелось бы подробнее остановиться на отдельных вопросах, которые требуют скорейшего разрешения.

Прежде всего обратимся к положениям закона о системе. Отставание реформирования военной и правоохранительной службы от гражданской не позволило завершить создание комплексной нормативной правовой базы государственной службы. А следовательно, обеспечить соотносительность основных условий и размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий, включая пенсионное обеспечение и установление ограничений и обязательств при прохождении государственной службы различных видов. Отдельно хотелось бы отметить необходимость ускорения разработки нормативного правового акта, направленного на унификацию прохождения различных видов государственной службы, устанавливающего соотношение классов чинов гражданской службы и воинских и специальных званий, а также классов чинов правоохранительной службы.

Следует подчеркнуть, что до сих пор не приняты федеральные законы, регламентирующие государственное пенсионное обеспечение, обязательное государственное страхование жизни и здоровья, а также медицинское страхование. Отсутствие этих документов негативно отражается на статусе, престижности, мотивации, а следовательно и на эффективности государственной службы.

Не реализованы положения закона о системе в части формирования единой централизованной системы управления государственной службой. Законодательно определить организационно-правовой статус соответствующих органов по управлению государственной службой, обеспечив при этом, с одной стороны, соблюдение принципов разделения государственной власти и самостоятельного осуществления органами государственной власти принадлежащих им полномочий, а с другой — единство государственной службы, необходимо в первоочередном порядке.

Если говорить о перспективах развития закона о гражданской службе, то нужно отметить, что требуют уточнения положения, устанавливающие порядок формирования кадрового резерва, заключения срочного служебного контракта, проведения конкурсных процедур, а также нормы, определяющие систему денежного содержания государственных служащих, устанавливающие механизм предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной гражданской службе, и другие вопросы. Вот некоторые примеры.

В рамках реформирования гражданской службы предполагается широкое применение системы показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих. В законе о гражданской службе определены два вида показателей: обобщенные и специфические. Эти показатели должны быть включены в должностные регламенты гражданских служащих. Соглас-

но части 14 статьи 50 закона о гражданской службе по отдельным должностям гражданской службы может устанавливаться особый порядок оплаты труда гражданских служащих в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте.

Специфические показатели утверждаются правовым актом государственного органа в соответствии с особенностями его задач и функций. Во многих государственных органах уже приняты соответствующие методики оценки качеств, характеризующие эффективность профессиональной служебной деятельности. В них определены шкала оценки профессиональных, деловых, морально-психологических и организаторских качеств, перечень критериев для оценки этих качеств, а также процедура этой оценки при проведении аттестации. Кроме этого предлагаются как количественные показатели эффективности, характеризующие объем подготовленных документов, количество граждан (организаций), которым предоставлена государственная услуга, так и качественные. Например доля документов, подготовленных государственным служащим, прошедшим экспертизу с положительной оценкой, в общем количестве подготовленных им документов.

Обобщенные показатели эффективности и результативности деятельности государственных органов, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений утверждаются соответственно Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

Однако соответствующие нормативные правовые акты на сегодняшний день еще не изданы и содержание должностных регламентов, позволяющих упорядочить обязанности служащих, замещающих различные категории, остается актуальной проблемой.

Анализируя практику применения закона о гражданской службе в части установления показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, можно выделить некоторые проблемы, характерные для государственной гражданской службы в целом.

Так, рассматривая нормативные правовые акты в области государственной гражданской службы, принимаемые федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что преобладающее количество таких актов не связано с реализацией «результативной» модели гражданской службы.

К тому же термины «эффективность» и «результативность» на практике рассматриваются как тождественные, хотя, на самом деле, в них имеются существенные различия. Так, для оценки результативности не важны ресурсы, затраченные на достижение результата, а при оценке эффективности необходимо сопоставление полезного эффекта и израсходованных ресурсов.

Представителями различных государственных органов неоднократно было отмечено отсутствие взаимосвязи между показателями результативности и эффективности деятельности органов государственной власти, зафиксированными в нормативных правовых актах (к примеру, установленных Указом Президента Российской Федерации № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации») и в действующих целевых программах, и показателями эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, закрепленных в должностных регламентах.

Проблематичным представляется и определение оптимального количества показателей эффективности и результативности профессиональной служеб-

ной деятельности, а также удельного веса каждого показателя в общей итоговой оценке.

Вызывает опасение и существующая правовая неопределенность в части наделения полномочиями по установлению критериев оценки. Не определена также форма подведения итогов оценки и последствия такой оценки.

Кроме того, формулировка показателей не всегда отражает связь между действиями государственного гражданского служащего и изменением состояния объекта управления.

Зачастую не удается формализовать и конечный результат деятельности конкретного гражданского служащего, так как зачастую на избранные для оценки показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности влияют внешние объективные обстоятельства.

Крайне сложно найти показатели эффективности и результативности, оценивающие творческий подход, присущий управленческому характеру деятельности государственных гражданских служащих.

Стоит подчеркнуть, что выполнение должностных обязанностей государственными гражданскими служащими происходило, как правило, исходя из общего ощущения. При этом оценку зачастую дает сам поручитель. Задания, как правило, не структурированы и формально не определены для самого руководителя, поэтому его оценка скорее носит качественный характер. Кроме того, в деятельности гражданских служащих преобладает так называемая «текучка», которая, как правило, не прогнозируема по времени и трудно поддается оценке с точки зрения затрат на выполнение, ее нельзя связать с выплатой премиальных.

В большинстве случаев для описания профессиональной деятельности гражданских служащих используются такие понятия, как «взаимодействие», «координация», «организация», «контроль» и т.п. Неопределенность этих понятий не позволяет определить, в чем состо-

ит «курирование» или «участие». Как следствие, возникает невозможность определения показателя результата такой деятельности. Неформализованные отношения внутри подразделений государственных органов, выполнение неструктурированных заданий и фактическая многофункциональность каждого служащего определяют невозможность определения не только показателей завершенности одной операции, но и затрат на ее выполнение. При анализе использования служебного времени выясняется, что задания неразделимы, нет четкой границы между окончанием одного и началом другого, даже для заданий, отличающихся содержанием и процессуально. Именно поэтому затруднительно определить связь между выполнением функции и количеством затраченного на нее времени.

Кроме того, существующий потенциал для дифференциации оплаты труда государственных гражданских служащих и ее привязки к результатам сегодня практически не используется. Распределение премиального фонда не применяется для стимулирования результативности, а преимущественно употребляется как инструмент повышения уровня денежного содержания. Как правило, распределение премиального фонда происходит пропорционально размерам должностных окладов. Такой элемент оплаты труда, как надбавка за особые условия государственной гражданской службы, меняется крайне редко и по большей части никак не связывается с результатами. При этом зачастую размер этой надбавки определяется субъективно и во многом зависит от усмотрения руководителя или наличия фонда оплаты труда.

Вызывает сложности и обеспечение соотнесения должностных регламентов с административными регламентами исполнения государственных функций или предоставления государственных услуг. По мнению многих экспертов, представляется крайне сложным на уровне обобщенных показателей

выработать единообразный подход к прохождению государственной гражданской службы в различных органах государственной власти.

Дело в том, что понятие «должностной регламент» не раскрывается в Федеральном законе. Оно лишь упоминается в пунктах 2 и 7 части 2 статьи 47 в части указания на то, что в должностной регламент включаются должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа. В настоящее время в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» ведется активная работа исполнительных органов государственной власти по разработке и утверждению административных регламентов. Вместе с тем, исходя из содержания Указа Президента № 314 «О системе и структуре федеральных органов государственной власти» и пункта 7 части 2 статьи 47 Федерального закона, возникает вопрос о возможности применения термина «административный регламент» к законодательным (представительным) органам государственной власти в тождественном его понимании. Законодательные органы, осуществляя представительную, законодательную и контрольную функции, в силу своей специфики не оказывают услуг гражданам и организациям. Поэтому возникает необходимость изучения вопроса об уточнении редакции названных норм.

Требуют совершенствования положения закона о гражданской службе в части определения порядка формирования кадрового резерва.

В соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 60 формирование и эффективное использование кадрового резерва на конкурсной основе определены в качестве приоритетного направления формирования кадрового состава гражданской службы. Кадровый резерв представляет собой один из важнейших механизмов, позволяющих осуществлять эффективную расстановку гражданских служащих и граждан по соответствующим должностям гражданской службы в случае возникновения вакансий. Однако применение статьи 64 закона о гражданской службе, регламентирующей порядок формирования кадрового резерва на конкурсной основе, вызывает некоторые затруднения.

К примеру, частью 1 статьи 64 установлено, что с учетом Сводного реестра государственных гражданских служащих Российской Федерации и поступивших заявлений гражданских служащих (граждан) формируются на конкурсной основе для замещения должностей гражданской службы федеральный кадровый резерв, кадровый резерв федерального государственного органа, кадровый резерв субъекта Российской Федерации и кадровый резерв государственного органа субъекта Российской Федерации.

Однако предусмотренное частью 8 статьи 64 закона о гражданской службе положение о кадровом резерве на гражданской службе до сих пор не утверждено, а положения, касающиеся кадрового резерва, содержат ряд нестыковок и противоречий.

Так, в статье 48 закона о гражданской службе предусмотрено включение гражданского служащего в кадровый резерв по результатам аттестации. В течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам издается правовой акт государственного органа о том, что гражданский служащий подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста (пункт 2 части 15 статьи 48 закона о

гражданской службе). Но такая норма статьей 64 «Кадровый резерв на гражданской службе» не установлена.

Также требуется определить статус лица, включенного в кадровый резерв. Это касается как гражданина, участвовавшего в конкурсе, так и гражданского служащего, уже замещающего должность гражданской службы. Необходимо уточнить, на какой срок лицо может быть включено в кадровый резерв, какие в этом случае у него права и обязанности, каковы также обязанности у государственного органа в отношении указанного лица.

Не ясно, как применять положение части 10 статьи 58, связанное с освобождением гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы в связи с дисциплинарным взысканием и включением его в кадровый резерв для замещения иной должности гражданской службы на конкурсной основе.

В соответствии со статьей 60 закона о гражданской службе одним из приоритетных направлений формирования кадрового состава гражданской службы является ротация гражданских служащих. Ротация могла бы позволить оперативно маневрировать имеющимися кадровыми ресурсами, прежде всего резервом руководящих кадров. Вместе с тем до настоящего времени правовые основы этого механизма не нашли своего нормативного закрепления.

Есть вопросы и по процедуре заключения контракта.

Частью 2 статьи 25 закона о гражданской службе предусмотрено, что срочный служебный контракт на срок от одного года до пяти лет заключается, если иной срок не установлен настоящим Федеральным законом. Вместе с тем частью 4 данной статьи предусмотрены случаи заключения срочного служебного контракта, в том числе в случае замещения должности гражданской службы на период отсутствия гражданского служащего, за которым сохраняется должность, а также замещения

государственным органом, образованном на определенный срок или для выполнения определенных задач и функций и замещения временной должности по соглашению сторон служебного контракта. Анализ этих случаев заключения срочного служебного контракта позволяет сделать вывод о том, что его срок может быть менее 1 года. К тому же срок полномочий вновь избранного депутата Государственной Думы может быть менее одного года, а в соответствии с частью 2 статьи 38 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» срочный служебный контракт заключается на срок, не превышающий срока полномочий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы.

В ходе правоприменительной практики выявились отдельные проблемы, связанные с установлением полномочий субъектов Российской Федерации в сфере регулирования вопросов гражданской службы. В федеральном законодательстве неоднозначно регулируется порядок самостоятельного решения субъектами вопросов оплаты труда служащих органов государственной власти субъекта РФ. Согласно подпункту 4 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» включение в федеральные законы положений, которыми определяются объем и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта Российской Федерации, не допускается. Вместе с тем Бюджетный кодекс Российской Федерации (пункт 3 статьи 130) запрещает субъектам РФ, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ,

превышать установленные Правительством РФ нормативы формирования расходов на оплату труда гражданских служащих субъекта РФ и (или) содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Кроме того, хотелось бы обратить внимание еще на один аспект.

В настоящее время рядом федеральных законов субъектам Российской Федерации переданы отдельные государственные полномочия Российской Федерации в различных сферах деятельности (например, регистрация актов гражданского состояния, осуществление надзора и контроля за объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты и рыболовства, содействие занятости населения и др.).

В соответствии с федеральным законодательством назначение руководителей органов исполнительной власти субъектов федерации, реализующих переданные полномочия, должно осуществляться высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта федерации, как правило, по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, координирующими и контролирующими соответствующие сферы деятельности.

Федеральные органы исполнительной власти определяют порядок согласования кандидатур для назначения на должность руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия (например, приказ Минюста РФ от 13.07.2007 № 148, приказ Минсельхоза РФ от 10.06.2008 № 259, приказ Минздравсоцразвития РФ от 13.12.2007 № 769 и др.).

В соответствии с частью 1 статьи 22 Федерального закона о гражданской службе поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкур-

са, если иное не установлено этой статьёй.

Перечень оснований, при которых конкурс не проводится или по решению представителя нанимателя может не проводиться, установлен частями 2–4 статьи 22 Федерального закона, является исчерпывающим и не предусматривает такого основания, как назначение высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего переданные полномочия.

При этом ни федеральными законами, регламентирующими передачу Российской Федерацией отдельных государственных полномочий субъектам РФ, ни порядками согласования кандидатур для назначения на должность руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные полномочия, утвержденными федеральными органами исполнительной власти, не предусматривается взаимосвязь между процедурой проведения конкурсов на должности руководителей органов исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющих переданные полномочия, и процедурой согласования федеральными органами исполнительной власти кандидатур на должности руководителей указанных органов. Федеральные государственные органы имеют разные точки зрения по разрешению данной ситуации.

Кроме того, законодательно не определены правовые последствия отказа федерального органа исполнительной власти в согласовании представленной кандидатуры руководителя органа исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющего переданные полномочия (недопущение претендента к участию во втором этапе конкурса, отказ победителю конкурса в назначении его на должность руководителя). В этой связи

полагаем целесообразным нормативными правовыми актами федерального уровня устранить неопределенность по данным вопросам.

Все вышеназванные недоработки не только затрудняют процесс реализации закона о гражданской службе, но и вынуждают субъекты Российской Федерации принимать региональные нормативные акты, не дожидаясь вступления в силу федеральных. Столь динамичное развитие регионального законодательства, с одной стороны, способствует повышению престижа гражданской службы, но, с другой — приводит к ряду нарушений. Это и вмешательство в компетенцию Российской Федерации, и установление ненадлежащих требований к кандидатам на замещение долж-

ностей гражданской службы, и нарушение порядка и условий поступления на гражданскую службу и ее прохождения, и изменение структуры и порядка выплаты денежного содержания гражданских служащих.

Такое положение не только не повышает эффективность, но и несет ряд негативных последствий, преодолеть которые позволят оперативное совершенствование правовой базы, своевременное завершение качественного преобразования системы государственной службы, оптимизация ее организации и функционирования, а также внедрение на государственной службе современных кадровых, информационных, образовательных и управленческих технологий.

Аннотация

Указом Президента «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации» (2009–2013)» установлено, что повышение эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности является одним из трех основных направлений реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации. Повышение эффективности государственной службы, в первую очередь, предполагает совершенствование правового регулирования, основной целью которого является усиление мотивации гражданских служащих к качественному исполнению должностных обязанностей.

Ключевые слова: государственная служба, реформирование системы государственной службы, кадровый резерв, показатели эффективности деятельности государственных служащих, должностные и административные регламенты, срочный служебный контракт.

Summary

According to the President's decree «Federal programme «Reformation and development of the system of public service of the Russian Federation» (2009-2013)» the increase of the effectiveness of public service and impact of professional service activity is one of the three major tendencies of reformation and development of the system of public service of the Russian Federation. First of all the increase of the effectiveness assumes perfection of legal control, the main aim of which is consolidation of civil servants' motivation for qualitative discharge of duties.

Key words: public service, reformation of the system of public service, regular reserve, indicators of the effectiveness of civil servants' activity, official and administrative regulations, urgent official agreement