ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 35.08

Р.К. ОВЧАРЕНКО

События новейшей мировой истории, в том числе процессы глобализации, мировой экономический кризис 2008 года выявили острую потребность в модернизации российского государства и всех сфер нашего общества. Как отмечал Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 года: «В XXI веке нашей стране вновь необходима всесторонняя модернизация. И это будет первый в нашей истории опыт модернизации, основанной на ценностях и институтах демократии... Вместо архаичного общества, в котором вожди думают и решают за всех, станем обществом умных, свободных и ответственных людей... Вместо прошлой построим настоящую Россию – современную, устремленную в будущее молодую нацию, которая займет достойные позиции в мировом разделении труда...» [5].

Действительно, россияне «...хотят быть в ряду цивилизованных народов, решающих глобальные вызовы современности высокотехнологичным, эффективным путем. И в этом заключается преимущество российской модернизации... Для креативного общества в России нужны прежде всего институциональные преобразования. Речь идет о том, чтобы придать новую модернизационную форму базисным институтам (демократия, образование, право)» [2, с. 265, 266].

Одним из институтов, которые целесообразно преобразовать, является российская государственная служба. Отметим, что и сама модернизация в целом, и любое частное преобразование во многом будут зависеть не только от воли политического руководства, но и от способности российского чиновничества ее реализовать. Именно государственные служащие реально претворяют в жизнь государственную политику во всех сферах общества, непосредственно от их работы во многом зависят результаты любых реформ. Оценивая в 2005 году результаты административной реформы, М.К. Горшков отмечал: «Логика административной реформы состояла в том, что двигателем модернизации страны должна была стать новая российская бюрократия. Но этого не получилось, в конечном итоге подвело качество нашего чиновничества... Управленческий слой нашего государства несет особые функции. Если он не будет служить примером для народа, то у людей исчезнет мотивация к обновлению страны. В модернизации должна быть кровно заинтересована вся вертикаль власти сверху донизу. Пока этого нет» [3, с. 586]. Поэтому модернизация государства, общества невозможна без реформирования государственной службы.

Организационные и правовые основы построения государственной службы уже созданы. На современном этапе реформы должна быть создана целостная система государственной службы, завершено реформирование ее видов и создана система управления государственной службой. Именно формирование такой системы определено в качестве одной из основных целей Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» [1]. В связи с этим проблема формирования системы управления гражданской службой как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации является весьма актуальной для исследования.

Отметим, что на региональном уровне в работе по созданию системы управления гражданской службой применяются различные подходы. И это возможно благодаря наличию у регионов достаточной автономии в вопросе формирования региональной гражданской службы, которая вытекает из разграничения полномочий между федеральным центром и регионами в области регулирования гражданской службы субъектов Российской Федерации. В целях выявления особенностей региональных практик управления гражданской службой нами был проведен анализ и сравнение регионального законодательства о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации Южного и Северо-Кавказского федеральных округов Российской Федерации. Результаты показали следующее.

Среди изученных законов о региональной государственной гражданской службе 12 субъектов Российской Федерации только Закон Ставропольского края от 01.03.2005 № 4-КЗ «О некоторых вопросах государственной

гражданской службы Ставропольского края» вообще не содержит норм, связанных с управлением гражданской службой. А в законе Астраханской области содержится лишь ссылка на то, что до образования государственного органа по управлению государственной гражданской службой этой области его функции исполняют другие государственные органы.

Если анализировать региональные законы о гражданской службе по количеству упоминаний тех или иных аспектов управления региональной гражданской службой, и прежде всего полномочий, закрепляемых за соответствующим органом по управлению государственной гражданской службой, то безусловным лидером здесь может считаться Волгоградская область (10 упоминаний). На второе место по количеству упоминаний, но не по их содержанию можно поставить Ростовскую область, Карачаево-Черкесскую Республику и Республику Дагестан (по 7 упоминаний). Однако и здесь не все однозначно, поскольку, если учесть нормы Областного закона Ростовской области «О Ведомстве по управлению государственной гражданской службой Ростовской области», закрепляющие статус и полномочия этого органа, то Ростовская области выходит в лидеры (14 упоминаний). Далее следует Республика Адыгея (6 норм регионального закона о гражданской службе, связанных с теми или иными аспектами управления службой), Краснодарский край, Кабардино-Балкарская и Чеченская республики (по 5 упоминаний), республики Северная Осетия-Алания и Ингушетия (по 3 упоминания).

Говоря о содержательной стороне вопроса, отметим, что в законе о государственной гражданской службе Волгоградской области орган по управлению государственной гражданской службой определен как орган, создаваемый в системе исполнительной власти Волгоградской области высшим должностным лицом Волгоградской области, осуществляющий функции, определяемые Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации, региональным законом и иными нормативными правовыми актами Волгоградской области.

Кроме того, в Областном законе Ростовской области «О государственной гражданской службе Ростовской области» отмечено, что в Ростовской области государственный орган по управлению государственной службой создается для решения вопросов обеспечения единой кадровой политики государственной гражданской службы области. Этот государственный орган осуществляет полномочия, установленные федеральным и региональным законодательством о государственной гражданской службе. Законодательство о гражданской службе иных находящихся в поле нашего зрения субъектов Российской Федерации не содержит подобных норм.

В семи субъектах Российской Федерации представитель органа по управлению гражданской службой входит в состав конкурсной комиссии по проведению конкурсов на замещение вакантных должностей в государственных органах и на включение в кадровый резерв на должности в государственных органах этих субъектов Российской Федерации (Ростовская и Волгоградская области, Краснодарский край, республики Карачаево-Черкессия, Адыгея, Дагестан, Чеченская Республика). А вот в состав аттестационной комиссии предусмотрено вхождение представителя органа по управлению гражданской службой лишь в пяти субъектах Российской Федерации (Ростовская и Волгоградская области Карачаево-Черкесская Республика, Республика Дагестан, Чеченская Республика).

Кроме того, законами также семи субъектов Российской Федерации (Ростовская и Волгоградская области, Краснодарский край, Карачаево-Черкеская Республика, Республики Адыгея, Дагестан и Чеченская Республика) установлено, что примерные должностные регламенты утверждаются органом по управлению государственной гражданской службой.

В законах о гражданской службе Ростовской области, республик Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Ингушетия, Дагестан, Чеченской Республики (шесть субъектов Российской Федерации) определено, что формирование (размещение) регионального государственного заказа на повышение квалификации и стажировку гражданских служащих осуществляется государственными органами этих субъектов Российской Федерации по согласованию с органом по управлению государственной гражданской службой.

Лишь в законодательстве о гражданской службе Ростовской, Волгоградской областей и Республики Ингушетия прописано, что орган по управлению гражданской службой ведет реестр государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации.

Отметим, что в соответствии с региональным законодательством в Краснодарском крае, республиках Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Северной Осетии-Алании,

Адыгее, Дагестане и Чеченской Республике до образования государственного органа по управлению гражданской службой, который ни в одном из указанных субъектов по настоящее время не создан, задачи и функции этого органа осуществляются другими государственными органами в соответствии с законодательством Российской Федерации и этих субъектов Российской Федерации.

Можно отметить также ряд других специфических особенностей управления гражданской службой субъектов Российской Федерации либо его законодательного обеспечения. Так, в законодательных актах о государственной гражданской службе Республики Дагестан и Краснодарского края определены полномочия органа по управлению государственной службы без конкретного указания на принадлежность этого органа к федеральному или региональному уровню, а также без указания на то, что это орган по управлению непосредственно гражданской, а не в целом государственной службой.

Итак, если необходимость создания органа по управлению гражданской службой, а также его полномочия определены в законодательстве о гражданской службе целого ряда субъектов Российской Федерации, то нормы о формировании целостной системы управления гражданской службой все еще являются редкостью для подобного рода документов.

Лишь в региональных законах Ростовской области и Республики Северная Осетия-Алания отмечено, что в этих субъектах Российской Федерации в целях координации деятельности государственных органов при решении вопросов поступления на гражданскую службу, формирования кадрового резерва, прохождения и прекращения гражданской службы, ведения реестра гражданских служащих субъекта Российской Федерации, использования кадрового резерва для замещения должностей гражданской службы, подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих, а также в целях осуществления вневедомственного контроля за соблюдением в государственных органах федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, областных законов и иных нормативных правовых актов о государственной гражданской службе создается система управления гражданской службой.

И только в Ростовской области среди всех остальных субъектов Российской Федерации Южного и Северо-Кавказского федеральных округов реально создан орган по управлению государственной гражданской службой Ростовской области.

Однако создание соответствующих органов по управлению гражданской службой – это лишь один из первых шагов по пути создания системы управления ею. Далее следует наладить эффективность и результативность их работы. И одним из важных показателей такой эффективности как функционирования системы в целом, так работы соответствующих органов в частности, являются мнения, оценки самих чиновников.

В целях определения своевременности создания системы управления гражданской службой, а также эффективности работы Ведомства по управлению государственной гражданской службой Ростовской области путем выявления мнений, оценочных суждений чиновников в феврале-апреле 2011 года нами был проведен выборочный социологический опрос государственных гражданских служащих Ростовской области. Всего было опрошено 402 гражданских служащих в органах власти Ростовской области.

Отметим, что это далеко не первый опрос чиновников, проводимый в Ростовской области [4]. Однако его новизной является ориентация внимания на мнениях чиновников по проблеме формирования системы управления гражданской службой субъекта Российской Федерации.

Подавляющее большинство опрошенных нами гражданских служащих – 39,8% – ответили, что отсутствие органов по управлению гражданской службой в иных, кроме Ростовской области, субъектах Российской Федерации является существенным упущением в работе по реформированию гражданской службы этих субъектов, которое отрицательно сказывается и на эффективности самой гражданской службы. Такое количество положительных ответов говорит о том, что большинство чиновников осознают необходимость создания подобных структур как механизмов влияния на эффективность института гражданской службы.

В тоже время 22,14% от числа опрошенных заявили о том, что на современном этапе отсутствие органов по управлению гражданской службой не влияет на эффективность гражданской службы. Эта группа чиновников не отвергает факт необходимости создания соответствующих государственных органов, но вот в необходимости проведения такой работы на современном этапе они сомневаются.

3,73% считают, что до создания федерального органа по управлению гражданской службой формирование подобных структур в субъектах Российской Федерации является

преждевременным; 9,2% от общего количества опрошенных полагают, что нет необходимости создавать такие структуры, поскольку их функции успешно выполняют кадровые службы высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (иных региональных государственных органов); 5,47% уверены, что необходимости создания органов по управлению гражданской службой в субъектах Российской Федерации нет, поскольку федеральные структуры не обязывают регионы проводить подобную работу.

Утверждая необходимость создания органов по управлению гражданской службой, в то же время работе существующего в Ростовской области Ведомства по управлению государственной гражданской службой Ростовской области опрошенные чиновники дали все же неоднозначные оценки. Лишь 24,19% считают, что высокая степень эффективности работы этого органа не вызывает сомнений. При этом 32,91% респондентов оценили работу этого государственного органа весьма сдержанно и неоднозначно: 14,21% полагают, что работники ведомства с чем-то справляются лучше, а с чем-то хуже; 18,7% утверждают, что в плане повышения эффективности работы ведомству предстоит еще многое сделать. 1% полагает, что работа этой структуры в целом неэффективна. Это очень маленький процент, однако он утяжеляет противоположную позитивной чашу весов до 33,91%. Полученные данные позволяют сделать вывод о необходимости поиска путей и методов повышения эффективности, совершенствования работы органа по управлению гражданской службой Ростовской области.

Необходимость создания органа по управлению гражданской службой, а также его полномочия так или иначе, в том или ином объеме определены в законодательстве о гражданской службе практически всех рассмотренных нами субъектов Российской Федерации Южного и Северо-Кавказского федеральных округов.

В то же время нормы региональных законов о гражданской службе, предписывающие необходимость формирования целостной системы управления гражданской службой, все еще не нашли широкого распространения. Лишь в региональных законах Ростовской области и Республики Северная Осетия-Алания отмечено, что в этих субъектах Российской Федерации создается система управления гражданской службой. А реально создан такой орган на Юге России только в Ростовской области.

В тоже время работе существующего в Ростовской области Ведомства по управлению государственной гражданской службой Ростовской области опрошенные респондентами даны неоднозначные оценки. Лишь каждый пятый не сомневается в высокой эффективности его работы, но каждый третий оценивает его работу весьма сдержанно и неоднозначно, и даже критично. Более того, каждый третий опрошенный вообще не информирован о работе Ведомства. Это говорит о необходимости срочного поиска путей и методов повышения эффективности работы указанной структуры, более широкого информирования чиновников о его работе. И прежде всего необходимо сократить объем рутинной работы, возложенной на этот орган, а также упростить процедуры решения «простых» вопросов.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы. С точки зрения самих чиновников формирование системы управления гражданской службой является необходимым и своевременным процессом. В то же время нормы региональных законов о гражданской службе, предписывающие необходимость формирования целостной системы управления гражданской службой, все еще не нашли широкого распространения в субъектах Российской Федерации. При этом действующие структуры по управления гражданской службой (например, в Ростовской области) в глазах чиновников функционируют недостаточно эффективно. Таким образом, преодоление указанных противоречий является залогом дальнейшего движения на пути становления систем управления гражданской службой в регионах.

1. Указ Президента Российской Федерации от 10.03.2009 № 261 «Об утверждении федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 16.03.2009. – № 11. – Ст. 1277.

2. Волков Ю. Г. Креативность: исторический прорыв России. – М. : Социально-гуманитарные знания, 2011.

3. Горшков М. К. Российское общество как оно есть: (опыт социолог. диагностики) [Текст] / М. К. Горшков. – М. : Новый хронограф, 2011.

4. Зинченко Г. П. Как изменить работу чиновников: опыт консультирования. – Ростов н/Д.: ООО «РостИздат», 2000.

5. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 19 ноября 2009 года [Электронный ресурс]. – URL: http:// kremlin.ru/transcripts/5979#sel= (дата обращения: 30.01.2012).