

Г. А. Никитина

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА И РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

В статье рассматривается связь и взаимодействие административных реформ с реформами государственной службы. Анализируются основные проблемы реформирования и предлагаются подходы к развитию эффективной системы управления государственной службой. Уделяется особое внимание необходимости создания федерального органа по управлению государственной службой в Российской Федерации.

Ключевые слова: государственная служба, административная реформа, реформирование, государственное управление, институт, федеральный орган, исполнительная власть.

G. A. Nikitina

ADMINISTRATIVE REFORM AND PUBLIC SERVICE REFORM: MAJOR ASPECTS OF INTERACTION

The article focuses on the connection and interaction of administrative reforms with public service reforms. The author analyzes major problems of reforming, offers approaches to developing an efficient system of public administration, and pays special attention to the necessity to create a federal agency on public administration in the Russian Federation.

Keywords: public service, administrative reform, reforming, public administration, institute, federal agency, executive power.

Традиционно в отечественной науке подробно изучается институт государственной службы, его проблемы и пути реформирования. Всплеск интереса российских ученых к изучению административной реформы наблюдался в первой половине — середине 2000-х гг. и был связан с активизацией усилий государства в этом направлении.

В политико-правовой литературе не сложилось единого подхода к определению административной реформы. Можно выделить два основных подхода отечественных исследователей и практиков к пониманию этой реформы. Первый, более узкий, сводит ее к преобразованиям внутри исполнительной ветви власти, ограничивая ее пересмотром функций и созданием адекватной им структуры правительства. Среди сторонников этой точки зрения

отметим В. Андрианова, В. Комаровского, Е. Морозову, А. Ноздрачева, Л. Терещенко, А. Шарова [2; 10]. Второй, широкий, подход отражает понимание административной реформы как совокупности нескольких составляющих, которые варьируются у разных авторов. Помимо собственно реформы исполнительной власти в административную реформу включают реформу государственной службы, бюджетную реформу, реформу административно-территориального устройства государства, федеративную реформу, реформу местного самоуправления. К сторонникам этой точки зрения относятся И. Бусыгина, О. Гаман-Голут-вина, А. Медушевский, А. Шадрин. На тесную связь административных реформ с реформами

государственной службы указывали А. Барабашев, А. Клименко, В. Куренной [3].

Система государственной службы, являясь важным механизмом эффективного государственного управления, также подлежит реформированию [7]. Действительно, в настоящее время административно-правовое регулирование государственной службы является одной из важнейших проблем, качественное решение которой позволит осуществлять современное государственное управление, повысить престиж и авторитет государства.

Вопросы реформирования государственной службы Российской Федерации были одними из основных в целом ряде Посланий Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации, нашли свое отражение в значимых для государственно-правового развития страны политико-правовых документах, таких как: Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации от 15 августа 2001 г., Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации» № 1336 от 19 ноября 2002 г.

Государственная служба как правовой институт испытывает регулирующее и стимулирующее воздействие со стороны государства и основывается на стратегии управления. В качестве существенного недостатка становления государственной службы отмечается отсутствие системности в формировании государственной службы, специального федерального органа по ее управлению. Становление и развитие эффективной системы управления государственной службой представляется первоочередной задачей в комплексе мер по реформированию государственной службы Российской Федерации и совершенствованию данного института в контексте реализации концепции правового государства [5, с. 89].

Однако в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» многие концептуальные положения остались неконкретизированными. Следствием этого стало отсутствие законодательно закрепленной структуры,

механизмов, технологии функционирования и четких принципов организации государственной службы, соответствующих концепции правового государства. По-прежнему актуальным остается создание единой системы служебно-правовых отношений в процессе научно-методического, инновационного сопровождения реформы государственной службы.

Международный опыт проведения масштабных административных реформ (в США, Германии, Франции, Японии) показывает, что их проведение осуществляется исходя из права, на законодательной основе под контролем институтов государства и гражданского общества. Это делает возможным формирование государственных структур, которые действуют не в корпоративных интересах отдельных групп, а представляют общегосударственные интересы [9, с. 60].

В результате административных трансформаций в Российской Федерации до сих пор не созданы правовые основы и соответствующие институциональные средства, образующие единую систему управления реформационными процессами, происходящими в государственной и муниципальной службах. Практика проведения административных реформ в странах развитой демократии убедительно показывает, что успех преобразований приходит лишь тогда, когда реформирование служб находится под патронажем конкретного органа, входящего в систему государственной власти и наделенного соответствующими четкими очерченными и достаточными полномочиями.

Президент Российской Федерации неоднократно указывал на существенные недостатки в работе государственного аппарата, в том числе и по вопросам государственной службы, и ставил задачу ее кардинального реформирования [6, с. 480].

Государство предпринимает определенные шаги для решения этой проблемы. Так, Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 гг.)», утвержденная Указом Президента Российской

Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 [8, с. 1277], своей целью определяет создание целостной системы государственной службы Российской Федерации посредством завершения реформирования ее видов и создания системы управления государственной службой. Вместе с тем сама постановка цели Федеральной программы констатирует недостаточную до настоящего времени взаимосвязь видов государственной службы, низкий уровень правовой регламентации военной и правоохранительной службы, а также отсутствие системы управления государственной службой.

До настоящего времени не создан действенный механизм реализации принципа служения государству; не определен современный статус государственного служащего, не разработаны правовые и социальные гарантии; не обеспечена взаимосвязь между различными видами государственной службы; не решена одна из проблем теории государственной службы — соотношение в этом институте норм административного (публичного) и трудового (частного) права [4, с. 28].

В ходе реформирования государственной службы Администрация Президента Российской Федерации накопила определенный опыт объединения усилий государственных органов и общественных организаций по преобразованию данного института. Фактически она выступала как орган управления реформированием государственной службы на основе новых общественных отношений и экономических условий.

На современном этапе реформирования государственной службы назрела необходимость создания федерального органа по управлению государственной службой Российской Федерации, подведомственного Президенту Российской Федерации — Федеральное агентство по управлению государственной службой при Президенте Российской Федерации. Федеральное агентство должно входить в структуру федеральных органов исполнительной власти, которой непосредственно руководит Президент Российской Федерации [1]. К тому же, данный

орган должен обладать действенными контрольно-надзорными функциями. Его деятельность, функции, принципы должны регулироваться Федеральным законом.

В соответствии с Федеральным законом № 58-ФЗ (глава 3) основными направлениями деятельности государственного органа по управлению государственной службой являются: 1) правовое регулирование государственной службы; 2) кадровое обеспечение государственной службы; 3) финансирование государственной службы; 4) контроль за соблюдением в государственных органах нормативных правовых актов.

Федеральное агентство по управлению государственной службой при Президенте Российской Федерации должно учитывать основные направления деятельности и видовое многообразие государственной службы. Создание Федерального агентства по управлению государственной службой при Президенте Российской Федерации послужит осуществлению задач реформирования государственной службы, создания единой системы государственной службы Российской Федерации, обеспечения кадрового резерва и профессионализации кадрового состава государственной службы.

В процессе формирования Федерального агентства по управлению государственной службой, как и всей системы государственной службы, в контексте правового государства необходимо учитывать: во-первых, что исследуемые институты включают в себя нормы многих отраслей права: международного, конституционного, административного, трудового, финансового; во-вторых, система законодательства о государственной службе имеет трехуровневую структуру: законодательные акты международного, федерального и регионального уровней; в-третьих, настоящая система образует такую иерархичную систему, в основу построения которой положена юридическая сила правовых источников, подчиненная интересам граждан и гражданского общества Российской Федерации.

Следовательно, правовое регулирование данной системы в контексте правового

государства служит основой для функционирования государственных органов, деятельности государственных служащих, устойчивости государственно-служебных отношений и обоснования инновационного развития законодательства о государственной службе. Отсутствие ориентиров правового государства в рассматриваемой системе может повлечь за собой произвол, бюрократизм, неорганизованность, беззаконие и несправедливость.

Развитие государственной службы в соответствии с инновационными концептуальными направлениями должно стать действенным средством становления государственной службы правового государства, подотчетной обществу на основе демократической правовой государственности, ориентированной на предоставление и оказание качественных государственных услуг гражданам и организациям. Правовая значимость и обеспеченность государственно-служебных отношений призвана содействовать социально-экономическому прогрессу Российской Федерации и положительной динамике во всех сферах жизнедеятельности и результативности государственной службы.

Накопленный в России опыт проведения реформ в сфере государственного управления показывает, что их координация по конечным целям, инструментам и механизмам, темпам реализации отдельных мероприятий является критически важной для достижения общественно значимых результатов. Эта координация требует постоянных усилий и заинтересованности как со стороны власти, так и со стороны гражданского общества. К сожалению, ни то, ни другое не гарантировано. Реформирование исполнительной власти слишком сложная, долгосрочная и конфликтная задача, чтобы в отсутствие серьезной политической оппозиции, активного гражданского общества стать приоритетной для действующих руководителей.

Список библиографических ссылок

1. О Правительстве Российской Федерации: федер. конституционный закон Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 02.03.2007 г.) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
2. Андрианов В. Д. Административная реформа: мировой исторический опыт и российские реалии // Маркетинг. 2004. № 4
3. Барабашев А. Г., Клименко А. В. Административная реформа и реформа государственной службы в России — вопросы реализации и координации. М.: Гос. ун-т высш. шк. экономики, 2010.
4. Василенко А. И. Проблемы научного поиска перспектив развития института государственной службы в Российской Федерации // Юрид. мир. 2008. № 12.
5. Васильева Е. А. Социальный институт государственной службы как один из факторов проведения административной реформы в Российской Федерации // Наука и образование. 2010. № 3. С. 88—90.
6. Валеев Х. А. Институт государственной службы Российской Федерации в условиях административной реформы // Вестник Башкирского университета. 2010. Т. 15. № 2. С. 479—483.
7. Протокол заседания Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам реформирования и развития государственной службы от 16 апреля 2009 г. № 1.
8. Собрание законодательства РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.
9. Сморгун Л. В. Сравнительный анализ административных реформ в западных странах // Вестник Моск. ун-та. Сер. 12: Политические науки. 2000. № 3. С. 60.
10. Шаров А. В. Об основных элементах административной реформы // Журнал рос. права. 2005. № 4.