

Г. А. БОРЩЕВСКИЙ

**РАЗВИТИЕ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ЭКСПЕРТНЫЕ ИДЕИ И ПРАВОВЫЕ РЕАЛИИ**

Аннотация. Цель статьи - обобщение позиций современных отечественных ученых по ключевым проблемам развития гражданской службы, оценку того, как решались указанные проблемы в последние годы на нормативно-правовом уровне, и выработку рекомендаций по дальнейшим направлениям развития. Применены институциональный подход, методы библиометрического анализа научных публикаций и предметно-тематической классификации по ключевым (тезаурусным) словам. Метод сравнительного правового анализа применен для оценки степени выполнения задач, поставленных в «Основных направлениях развития государственной гражданской службы РФ» и планах по их реализации в 2016–2018 и 2019–2021 гг. Предложения по развитию института гражданской службы РФ сформулированы с применением методов правового моделирования и мысленного эксперимента. Выработаны предложения, связанные, в частности, с выделением статуса должностного лица в качестве квалифицирующего признака при корректировке законодательства о гражданской службе, а также с распространением статуса публичных должностных лиц на все типы организаций публичного сектора. Потенциал цифровой трансформации предлагается использовать для фиксации связи между объемом и качеством реализации государственных функций (полномочий), с одной стороны, и числом должностей гражданской службы, и бюджетными расходами на их финансирование, с другой.

Ключевые слова: государственная служба, гражданская служба, органы публичной власти, система публичной власти, должностное лицо

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Информация об авторе: Борщевский Георгий Александрович, доктор политических наук, профессор, главный советник, Аппарат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, адрес: 103265, Москва, улица Охотный ряд, дом 1, SPIN-код: 5598-6537, ORCID ID: 0000-0001-9099-9847, e-mail: borshchevskiy-ga@ranepa.ru

Цит.: Борщевский Г.А. Развитие гражданской службы Российской Федерации: экспертные идеи и правовые реалии // Среднерусский вестник общественных наук. 2024. – Том 19. – № 1. С. 14–36. DOI: 10.22394/2071-2367-2024-19-1-14-36

© Борщевский Г.А., 2024 г

**RUSSIAN CIVIL SERVICE DEVELOPMENT:
EXPERT IDEAS AND LEGAL REALITIES**

Abstract. *The purpose of the article is to summarize the positions of modern domestic scientists on key problems in the development of the civil service, to assess how these problems have been solved in recent years at the regulatory level, and to develop recommendations for further directions of development. An institutional approach, methods of bibliometric analysis of scientific publications and subject-thematic classification by key (thesaurus) words were used. The method of comparative legal analysis was used to assess the degree of fulfillment of the tasks set in the “Main Directions for the Development of the State Civil Service of the Russian Federation” and plans for their implementation in 2016–2018 and 2019–2021. Some proposals for the development of the civil service institution of the Russian Federation are formulated using methods of legal modeling and thought experiments. Some proposals are developed related, in particular, to highlighting the status of an official as a qualifying feature when adjusting the legislation on the civil service, as well as to extending the status of public officials to all types of public sector organizations. The potential of digital transformation is proposed to be used to fix the connection between the volume and quality of implementation of government functions (powers), on the one hand, and the number of civil service positions and budgetary expenditures for their financing, on the other.*

Keywords: *public service, civil service, public authorities, public authority system, official*

Funding information: *This study was performed without external funding.*

About the author: *Borshchevskiy G.A., Doctor of Political Sciences, Professor, Chief adviser, The State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation (Russian Federation, Moscow), SPIN-код: 5598-6537, ORCID ID: 0000-0001-9099-9847, e-mail: borshchevskiy-ga@ranepa.ru*

For citations: *Borshchevskiy, G.A. (2024) Russian civil service development: expert ideas and legal realities. Central Russian Journal of Social Sciences. Volume 19, no.1, p.14-36. (In Russ.) DOI: 10.22394/2071-2367-2024-19-1-14-36.*



ВВЕДЕНИЕ

Институт государственной гражданской службы (также гражданская служба, бюрократия, госслужба) юридически оформился в России в середине 2000-х гг. и, на первый взгляд, интенсивно развивается. Действуют свыше 150 федеральных законов, сотни подзаконных актов, проведено множество научных и экспертных исследований. Однако создается впечатление, что эта активность не приводит к улучшению качества бюрократии и ее общественной репутации. Так, согласно опросам 54 % россиян не доверяют государственным органам и 66 % негативно относятся к госслужащим [3]. Распространено мнение, что между целями государственной службы и потребностями общества существует противоречие, порождающее неудовлетворенность населения.

Объект настоящего исследования – государственная гражданская служба РФ, а предмет – особенности современного этапа ее развития в двух аспектах: а) как предмета научных исследований и б) как сферы правового регулирования. Цель статьи состоит в выяснении позиции современных отечественных ученых по ключевым проблемам развития гражданской службы, в оценке того, как решались указанные проблемы в последние годы, и выработке рекомендаций по дальнейшим направлениям развития.

Структура статьи построена в соответствии с логикой достижения поставленной цели. В первой части рассмотрен современный этап развития госслужбы в публикациях ведущих российских научных изданий. Применены методы библиометрического анализа научных публикаций в системе научного цитирования и предметно-тематической классификации статей по ключевым (тезаурусным) словам. Данный этап позволяет выяснить состояние востребованности рассматриваемого научного направления в целом и по отдельным тематическим областям.

В следующей части изложены особенности правового регулирования на основании «Основных направлений развития государственной гражданской службы РФ» и планов по их реализации в 2016–2018 и 2019–2021 гг. Применялся метод сравнительного правового анализа для оценки степени выполнения задач, поставленных в указанных нормативных правовых актах. В заключительной части статьи изложены предложения по развитию гражданской службы РФ на основе институционального подхода с учетом ранее

выявленных ключевых проблем и пробелов правового регулирования. При этом применялись методы правового моделирования и мысленного эксперимента для проверки непротиворечивости предлагаемых изменений.

Статья призвана дополнить существующую картину исследований государственной бюрократии, обобщить итоги последнего по времени этапа развития госслужбы в РФ и научной дискуссии о путях ее будущего развития. Актуальность подобного исследования приобретает особую значимость в условиях существующих внешних и внутренних вызовов российской государственности, а также продолжающегося формирования в РФ единой системы публичной власти.

ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ И БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Государственная бюрократия давно и продуктивно исследуется в рамках нескольких парадигм. Согласно классификации Н. Генри [13] таковых выделяется пять: 1) политико-административная дихотомия (Ф. Д. Гуднау, Л. Д. Уайт); 2) принципы администрирования (Г. А. Саймон); 3) политико-управленческая парадигма (К. Д. Вальдо); 4) административная наука и 5) собственно государственное управление. В более свежем исследовании [12] парадигмы госуправления и бюрократии классифицированы следующим образом: 1) «старое» госуправление (М. Вебер); 2) «новое» госуправление (К. Худ); 3) «новая» государственная служба (Р. Б. Денхардт, Д. В. Денхат); 4) «хорошее» госуправление (Good Governance); 5) управление по ценностям (М. Мур); 6) сетевое госуправление (П. Данливи); 7) «большое» правительство (Whole of Government). Существует опыт соотнесения с ключевыми парадигмами госуправления и бюрократии российских исследований по государственной службе и действующих мер правового регулирования [1].

Существенный вклад в исследуемую область внесли ученые-институционалисты, которые интегрировали бюрократию в систему формальных («старый» институционализм) и неформальных норм и правил общества («новый» институционализм). Ключевые наработки последних лет в данной сфере представлены ниже.

Чтобы рассмотреть особенности современного этапа развития гражданской службы РФ как предмет научных и экспертных исследований, мы провели библиометрический анализ по тезаурусным словам «государственная служба» и «государственная бюрократия». Анализ проводился в разрезе: 1) всех публикаций в Российском индексе научного цитирования на платформе e-library (РИНЦ); 2) статей в ведущих рецензируемых изданиях из перечня ВАК Минобрнауки России; 3) статей, входящих в международные системы цитирования Scopus и Web of Science Core Collecton (WoS). Горизонт исследования охватывал период с 2016 г. по 2021 г., соответствующий реализации двух последних по времени документов в сфере развития гражданской службы РФ.

В базе РИНЦ ежегодно отражается по 500–600 статей, содержащих рассматриваемые тезаурусные слова; в журналах ВАК таковых порядка 200 в год, а в базах Scopus и WoS индексируется лишь 8–12 подобных статей. Это указывает, с одной стороны, на устойчивый исследовательский интерес к проблемам государственной службы, а с другой – на невысокий средний уровень подобных исследований, их присутствие на некоторой периферии научного поиска.

Учитывая межотраслевой характер тематики государственной службы, представляет интерес распределение работ по научным сферам (рис. 1).

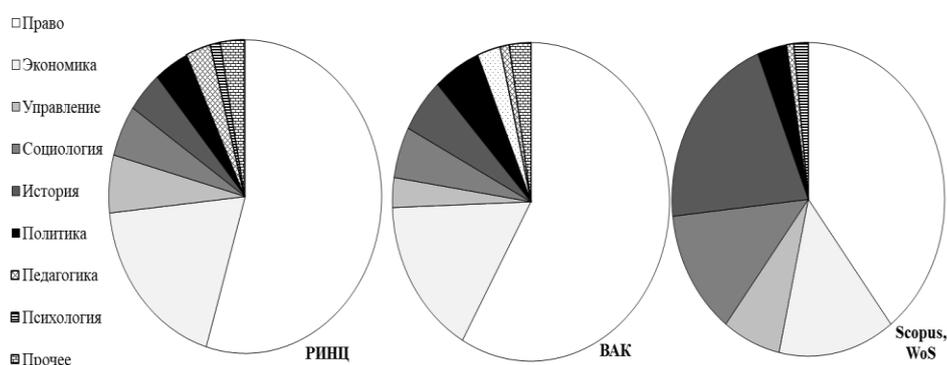


Рисунок 1 – Распределение публикаций о государственной службе по сферам, % (составлено автором по данным e-library, дата обращения: 27.04.2022).

Figure 1 – Distribution of publications on public service according to the area, percent

Очевидно преобладание публикаций о госслужбе в изданиях по праву (55 % – в РИНЦ, 58 % – в журналах ВАК, 40 % – в журналах Scopus и WoS). Также большую долю занимают работы по экономике, а гораздо меньшую – по управлению и политологии. Это отражает как ситуацию с научной специализацией изданий, так и относительно слабый интерес представителей общественных наук к проблемам бюрократии.

Содержательно рассмотреть весь массив публикаций в одной статье затруднительно, поэтому ограничимся статьями из РИНЦ, включенными в международные базы цитирования. За анализируемый период таких выявлено 59, часть из которых посвящена современному этапу развития отечественной государственной службы, а прочие – истории, зарубежному опыту, специфике отдельных ведомств и регионов. Мы провели тематическую классификацию статей, по тезаурусным словам и выявили позиции их авторов о ключевых проблемах современного этапа развития государственной службы в тех случаях, где это представлялось возможным. Результаты представлены на рис. 2. Проведем содержательный анализ ключевых групп проблем, поднятых авторами. Одна из них связана с *противоречивым, гибридным характером законодательства*.



Рисунок 2 – Распределение публикаций по проблематике, % (здесь и далее составлено автором по итогам собственного исследования)

Figure 2 – Distribution of publications by according to the topic, % (hereinafter compiled by the author based on the results of his own research)

С одной стороны, усиливается нормативное регулирование государственной службы как особого вида профессиональной деятельности, но, с другой стороны, граждане считают госслужащими всех работников государства, невзирая на правовые различия [5]. После двух десятилетий реформ государственная служба, как пишет А. А. Гришковец, всё еще строится на принципах трудового права, что предполагает договорной характер отношений служащего с нанимателем и отсутствие специального апелляционного органа по служебным спорам [3]. Правовед профессор С. Е. Чаннов также отмечает, что действующее законодательство о гражданской службе – это лишь несколько видоизмененные нормы трудового права, и, по его мнению, для подавляющего большинства гражданских служащих отношения с нанимателем действительно могут регулироваться общими нормами Трудового кодекса РФ и лишь небольшая часть должностей госслужбы нуждается в особом характере регулирования, предполагающего более жесткий контроль и ограничение части конституционных прав [11]. Чаннов предлагает распространить такое особое регулирование на государственные и муниципальные должности, часть должностей государственной гражданской и муниципальной службы, а также на часть работников организаций публичного сектора, осуществляющих публично-властную деятельность [11].

Отсутствие единства системы государственной службы приводит к ситуации, когда даже в рамках гражданской службы работники различных ведомств имеют неравные условия труда и гарантии. Еще больше диспропорции между гражданской и муниципальной службой, должностями государственной (муниципальной) службы и государственными (муниципальными) должностями, что, по мнению ряда авторов, нарушает конституционный принцип равенства граждан и закрепленный в законодательстве принцип единства правовых и организационных основ государственной службы всех видов, а также муниципальной службы [4]. Система и структура органов власти часто и хаотично меняются, и сформировать единообразный подход к построению аппаратов органов власти помогло бы, по мнению Т. А. Занко, создание федерального органа по управлению государственной службой [6].

Важной проблемой остается *недостаточная ориентация государственной службы и служащих на достижение общественно полез-*

ных целей. Так, согласно М. С. Братановской на выполнение показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности влияет множество сторонних факторов, что затрудняет на практике оценку конечных результатов труда служащих [2]. Различными авторами неоднократно подчеркивалась приоритетность общественных интересов в деятельности госслужащих и необходимость создания четких целевых ориентиров в их деятельности (ориентация на конечный общественно значимый результат, а не на административные процессы). Для этого, в свою очередь, необходимо увязать систему стимулов и гарантий с достигнутыми результатами деятельности [7], обосновать зависимость размера оплаты труда и возможности должностного продвижения от реального уровня компетентности служащего. В программные документы по госслужбе эксперты рекомендуют внедрить критерии, ориентирующие на достижение конечного социально-экономического эффекта. Важно также, по замечанию В. Б. Слатинова и К. Г. Меркуловой, поставить определение заслуг и достоинств конкретных чиновников в зависимость от результатов общественной оценки их деятельности [10].

Рассуждая о возможностях объективной оценки функционирования гражданской службы с позиций современного институционализма, авторы отмечают противоречие, связанное с многообразием его функций и общественных ожиданий. С одной стороны, в социальную сферу чаще приходят люди, ориентированные помогать другим, отзывчивые, неравнодушные и ценящие подобные качества в своей работе (так называемая мотивация общественного служения). В административные учреждения охотнее идут работать люди, ценящие регламентацию, законность, порядок, субординацию и считающие подобные характеристики релевантными для чиновника-профессионала [8]. Эти различия личностного склада следует учитывать при проектировании систем оценки и мотивации персонала. Но, с другой стороны, общество ждет от всех представителей публичной сферы оказания качественных услуг и ориентации на интересы населения. В этом смысле качественные различия между государственной службой и бюджетной сферой отсутствуют.

Растет значимость исследования *проблем цифровой трансформации государственной власти*. Они выражаются как в недостаточной нацеленности госслужащих на внедрение инноваций, так и в

имитационном характере изменений, когда дорогостоящие цифровые решения не обеспечиваются адекватной системой оценки эффективности их применения [9]. Мотивом цифровизации зачастую становится не повышение качества управления и услуг населению, а ответ на некие абстрактные «современные вызовы» [9].

Проведенный краткий обзор не исчерпывает всего спектра проблем современного развития гражданской службы, но указывает на приоритеты текущих исследований. Теперь рассмотрим, как эти приоритеты взаимосвязаны с реальными изменениями в анализируемой сфере.

РЕЗУЛЬТАТЫ ЭМПИРИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Руководящими нормативными документами для развития государственной гражданской службы РФ являлись «Основные направления», первый вариант которых был утвержден Президентом РФ в 2016 г., а второй – в 2019 г.¹ В развитие «Основных направлений» Правительство РФ выпускает планы мероприятий («дорожные карты») для их реализации.

На период 2016–2018 гг. было установлено четыре приоритета, в рамках которых предусмотрено 16 мероприятий, предполагавших достижение 37 конкретных результатов². Итоги выполнения «Основных направлений» и «дорожной карты» в данный период обобщены нами в табл. 1.

Выполненными считались те мероприятия, информация о которых находится в открытом доступе. Подобный способ анализа избран в связи с отсутствием опубликованного отчета о выполнении «Основных направлений» и «дорожной карты» как в данный период, так и впоследствии. В свою очередь, выполненными в срок мы считали мероприятия, реализованные до завершения «Основных направлений», а исполненные позднее – с нарушением срока. Наконец, те мероприятия, информация о которых отсутствует в открытом доступе, учитывались как невыполненные.

¹ Указ Президента РФ от 11.08.2016 № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы РФ на 2016–2018 гг.» // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41183>; Указ Президента России от 24.06.2019 № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы РФ на 2019–2021 гг.» // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44367>.

² Распоряжение Правительства РФ от 12.09.2016 № 1919-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы РФ на 2016–2018 гг.» // <http://government.ru/docs/all/108244/>.

Таблица 1 – Статистика достижения целей развития гражданской службы РФ в 2016–2018

Table 1 – Statistics on achieving the civil service development goals in 2016-2018

Направление	Мероприятия	Ожидаемые результаты	Выполнены	Выполнены в срок	Выполнены с опозданием	Не выполнены
Совершенствование управления кадровым составом и качества его формирования	7	21	18	15	3	3
Совершенствование профессионального развития и повышение профессионализма	5	10	10	6	4	0
Повышение престижности службы	1	1	1	1	0	0
Совершенствование антикоррупционных механизмов	3	5	5	5	0	0
Итого	16	37	34	27	7	3

На данном этапе ключевые успехи связаны с такими изменениями, как:

- совершенствование организации кадровых служб в органах власти¹;
- создание Единой информационной системы управления кадровым составом гражданской службы (далее – ЕИС УКС)²;
- введение образовательных сертификатов и грантов в рамках новой системы профессионального развития госслужащих³;
- утверждение методики конкурсного отбора кадров⁴;
- регулирование служебных стажировок⁵;
- реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия⁶;

¹ Типовое положение о кадровой службе федерального органа исполнительной власти (утверждено Правительственной комиссией по проведению административной реформы от 28.04.2018 № 3328п-П17).

² Постановление Правительства РФ от 03.03.2017 № 256 «О федеральной государственной информационной системе «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы» // <http://government.ru/docs/all/110669/>.

³ Указ Президента РФ от 21.02.2019 № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих РФ» // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43993>.

⁴ Постановление Правительства РФ от 31.03.2018 № 397 «Об утверждении единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы РФ и включение в кадровый резерв государственных органов» // <http://government.ru/docs/32094/>.

⁵ Постановление Правительства РФ от 18.05.2019 № 618 «Об утверждении Положения о прохождении служебной стажировки государственными гражданскими служащими РФ» // <http://static.government.ru/media/acts/files/1201905210017.pdf>.

⁶ Постановление Правительства РФ от 05.03.2018 № 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия» // <http://government.ru/docs/all/115609/>.

- либерализация квалификационных требований к стажу¹;
- регулирование кадрового резерва федерального государственного органа².

В данный период не произошло ожидаемых изменений в системе оплаты труда, кадровом планировании и привлечении независимых экспертов³. Следующие «Основные направления» и план мероприятий по развитию гражданской службы РФ действовали в 2019–2021 гг. В данный период вновь были выделены четыре приоритета, включавших на этот раз 14 мероприятий и 34 ожидаемых результата⁴, итоги реализации которых представлены в табл. 2.

Результаты на этом этапе достигнуты по следующим основным мерам:

- определение порядка целевого обучения кадров для госслужбы⁵;
- установление порядка прохождения испытания при приеме на службу⁶;
- утверждение нового положения о кадровых резервах⁷;
- введение единой методики аттестации⁸;
- разрешение вести личные дела в электронном виде⁹;

¹ Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 16 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы» // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41638>.

² Указ Президента РФ от 01.03.2017 № 96 «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа» // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41733>.

³ Частично эти направления были реализованы в дальнейшем. См., например: Постановление Правительства РФ от 12.03.2021 № 350 «Об утверждении Правил приглашения и отбора независимых экспертов, включаемых в составы конкурсных и аттестационных комиссий федеральных государственных органов».

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 24.07.2019 № 1646-р (ред. от 16.06.2020 № 1600-р) «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы РФ на 2019–2021 гг.» // <http://government.ru/docs/all/123277/>.

⁵ Указ Президента РФ от 20.05.2021 № 301 «О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам о целевом обучении» // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46745>.

⁶ Постановление Правительства РФ от 15.01.2020 № 9 «Об утверждении единой методики прохождения испытания на государственной гражданской службе РФ в федеральных органах исполнительной власти» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202001160010>.

⁷ Указ Президента РФ от 19.06.2020 № 400 «О внесении изменений в Положение о формировании федеральных кадровых резервов федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, утвержденное Указом Президента РФ от 13 декабря 2012 г. № 1653» // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45616>.

⁸ Постановление Правительства РФ от 09.09.2020 № 1387 «Об утверждении единой методики проведения аттестации государственных гражданских служащих» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202009110049>.

⁹ Федеральный закон от 22.11.2021 № 377-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс РФ» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202111220001>.

– изменение структуры оплаты труда служащих¹.

В проведенном анализе мы вновь учитывали только те мероприятия, информация о которых есть в открытом доступе и которую не нужно специально запрашивать в государственных органах².

Таблица 2 – Статистика достижения целей развития гражданской службы РФ в 2019–2021

Table 1 – Statistics on achieving the civil service development goals in 2019-2021

Направление	Мероприятия	Ожидаемые результаты	Выполнены	Выполнены в срок	Выполнены с опозданием	Не выполнены
Совершенствование порядка назначения на должности	5	11	6	1	5	5
Повышение эффективности профессиональной деятельности и развитие государственных гарантий	4	5	4	1	3	1
Внедрение новых форм профессионального развития	2	8	5	5	0	3
Ускоренное внедрение информационных технологий в кадровую работу	3	10	4	2	2	6
Итого	14	34	19	9	10	15

Мы исходим из той предпосылки, что реформирование гражданской службы – открытый для общества процесс, элемент формирования единой системы публичной власти в России. Сохранение тенденции к бюрократической замкнутости, закрытости изменений от общества снижает его доверие к институтам власти и способствует торможению реформы бюрократии. В целом рассмотренные нормативные акты решали локальные задачи и не содержали целей развития гражданской службы на перспективу. Данный факт видится следствием недостаточной методологической

¹ Указ Президента РФ от 31.12.2021 № 749 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих» // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47491>.

² Так, доклад Минтруда РФ о состоянии гражданской службы за 2020 г. недоступен, но упоминания о нем есть на ведомственных сайтах. См.: <https://ggs.sakha.gov.ru/news/front/view/id/3273393> (дата обращения: 28.04.2022).

проработки особенностей государственной службы с институциональных позиций.

На неоптимальность подхода указывает тот факт, что после 2021 г. новая редакция «Основных направлений развития государственной гражданской службы РФ» не принята. Как справедливо отмечает политолог-институционалист В. Б. Слатинов, мероприятия по развитию госслужбы в настоящее время «растворены» в национальных проектах и нацелены на технологические изменения, не затрагивающие базовых кадровых практик и карьерных стратегий в госаппарате, что, по мнению эксперта, критически влияет на успех «политики развития» [10].

Усиление взаимосвязи всех звеньев публичной власти, выраженное в реализации национальных проектов¹, Едином плане по достижению национальных целей², новой системе управления государственными программами³, не отразилось на развитии гражданской службы, что вновь доказывает институциональные трудности при ее реформировании.

Отсутствует интеграция мер в области развития бюрократии с такими новыми явлениями, как реестр функций (полномочий) федеральных органов⁴ и единая цифровая платформа «ГосТех»⁵. В рамках обновленной Конституции России формируется единая система публичной власти⁶, элементом которой призвана быть трансформация гражданской службы.

¹ Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 г.» // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726>.

² Распоряжение Правительства РФ от 01.10.2021 № 2765-р «Об утверждении Единого плана по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г.» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202110110015> (дата обращения 10.11.2023).

³ Постановление Правительства РФ от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами РФ» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202105280009> (дата обращения 10.11.2023).

⁴ Постановление Правительства РФ от 30.04.2020 № 615 «О реестре функций (полномочий)...» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202005010007> (дата обращения 10.11.2023).

⁵ Указ Президента РФ от 31.03.2023 № 231 «О создании, развитии и эксплуатации государственных информационных систем с использованием единой цифровой платформы РФ «ГосТех» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202304010001?ysclid=lq29c1oohw791800895> (дата обращения 10.11.2023).

⁶ См., например, Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202112210031> (дата обращения 10.11.2023).

ОБСУЖДЕНИЕ И ВЫВОДЫ

В научных публикациях мы выделили ряд проблем, а в нормативных актах – реализуемые меры по их преодолению («точки роста»). На этой основе предложен ряд направлений для следующего этапа развития государственной гражданской службы РФ.

Во-первых, в настоящее время гражданская служба формально отделена от трудовой деятельности, но при этом недостаточны стимулы для ее эффективного и длительного прохождения. В частности, для служащих затруднено планирование карьеры, недостаточно защищены их права в служебных спорах, установленные социальные гарантии не компенсируют ограничения и т. д. Рассмотренные выше правовые изменения способствуют дальнейшей регламентации, но не решают ни одной из системных проблем.

В этой связи магистральным направлением может стать пересмотр перечня должностей гражданской службы с учетом их соответствия критериям должностного лица¹. Руководящие и наиболее ответственные должности в органах публичной власти, предполагающие осуществление контроля, надзора, разрешительной деятельности, распределение ресурсов и т. п., на наш взгляд, должны иметь публично-правовой статус, предполагающий, в частности, особый порядок наделения полномочиями, оценки эффективности, урегулирования споров, оплаты труда, ротации, отставки, социального и пенсионного обеспечения. Остальные должности в органах власти, не отвечающие признакам должностных лиц, могут регулироваться общими нормами трудового права. Следствием этого станет существенное сокращение количества должностей, требующих особого регулирования, что позволит обеспечить для них корректное соотношение прав и обязанностей, гарантий и ограничений.

Предлагаемые меры потребуют на первом этапе корректировки законодательства о гражданской службе в части ее нормативного определения и должностной классификации, а также ряда корреспондирующих правовых актов (например, реестра должностей

¹ Напомним, что по действующему законодательству должностными лицами считаются физические лица, действующие на профессиональной основе, на выборной основе или по специальному поручению, занимающие должности в государственной или иной организации, осуществляющие функции представителя власти, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности (см. прим. 1 к статье 285 УК РФ, прим. к статье 2.4 КоАП РФ).

федеральной гражданской службы). На следующем этапе целесообразно уточнение норм в части планирования карьеры должностных лиц, защиты их прав в служебных спорах (возможно, создание специализированного квазисудебного органа), выравнивания объема социальных гарантий, изменения принципов оплаты труда и т. д. В служебные контракты действующих должностных лиц будут внесены новые существенные условия, а с остальными работниками государственных органов взамен служебных контрактов будут заключены трудовые договоры. Государственные гарантии гражданским служащим, вышедшим на пенсию до внесения изменений, будут предоставляться по прежним нормам.

Во-вторых, внутренняя рассогласованность системы государственной службы проявляется в отсутствии общих ценностей и миссии данного института. Очень различны организация и прохождение службы по ведомственному и территориальному принципу, в частности, в вопросах премирования, социальных гарантий, а также занятости на госслужбе молодежи, женщин, инвалидов, лиц старшего возраста. «Точками роста» в данной сфере можно считать, например, создание ЕИС УКС, порядок прохождения испытания и служебных стажировок, регулирование работы кадровых служб. Комплексное решение видится в установлении правового статуса должностных лиц гражданской службы, сходного с офицерским корпусом военной службы или дипломатическим корпусом и предусматривающего, в частности, усложненную процедуру отбора, единую кадровую политику, регулярную оценку, обязательную ротацию, возможность перевода между органами и уровнями публичной власти. Служащие, не являющиеся должностными лицами, по статусу могут соответствовать гражданскому персоналу воинских частей или недипломатическим работникам, выполняющим обеспечивающие функции в зарубежных учреждениях МИД. Подобные изменения ставят в повестку дня вопрос о передаче кадровых функций в отношении всех должностных лиц в единый кадровый орган гражданской службы. Работу со служащими госорганов, не имеющими статуса должностных лиц, продолжат осуществлять ведомственные кадровые службы.

В-третьих, обособленность гражданской службы от остального публичного сектора оставляет за рамками госслужбы публичные организации, выполняющие задания по производству продукции и

оказанию услуг в интересах государства и граждан. Работники органов власти (чиновники) по закону являются гражданскими служащими, а остальные работники публичного сектора («бюджетники») – нет. Те и другие работают на государство, но имеют разный правовой статус, уровень оплаты и гарантий, а также профессионально значимые личностные качества. Так, с точки зрения граждан, все работники публичной сферы должны быть отзывчивы, нацелены на решение проблем и помощь людям, но «бюджетникам» эти черты более свойственны, чем чиновникам, как показывают рассмотренные исследования. В публичных организациях контроль кадровой и финансовой деятельности значительно слабее по сравнению с органами власти, что снижает эффективность. Обычной практикой являются переходы чиновников в подведомственные структуры, где они получают более высокую зарплату и *de facto* продолжают выполнять те же задачи, что обесценивает все попытки сокращения госслужащих.

Предпринимаются отдельные меры по гармонизации регулирования госслужбы и публичных организаций (например, запрет на иностранное гражданство и зарубежные счета, обязательное антикоррупционное декларирование как для госслужащих, так и для депутатов, муниципальных служащих, работников Центробанка и иных)¹.

В свою очередь, мы предлагаем распространить статус должностных лиц гражданской службы на руководителей и ответственных работников публичного сектора, включая бюджетные и унитарные организации, государственные корпорации, публично-правовые компании, государственные внебюджетные фонды, некоммерческие организации и акционерные общества с преобладающим государственным участием. Такое изменение потребует корректировки законодательства о госслужбе, но станет последовательным шагом в реализации «Концепции реформирования системы государственной службы РФ», согласно которой государственная гражданская служба может осуществляться в отдельных государственных учреждениях и организациях, выполняющих функции государственного управления².

¹ См., например, Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ (в ред. от 30.12.2021 № 471-ФЗ) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201212040012>.

² Утверждена Президентом РФ от 15.08.2001 № Пр-1496.

Предлагаемая мера позволит: а) минимизировать диспропорции в правовом статусе публичных должностных лиц; б) усилить контроль в сфере публичной власти; в) проводить кадровую политику в масштабах всего публичного сектора. В частности, станет возможным использовать кадры бюджетных организаций как резерв для пополнения вакансий органов публичной власти, формировать карьерные траектории работников публичной сферы с учетом компетенций, формируемых как в госаппарате, так и при работе в бюджетных организациях.

В-четвертых, недостаточная ориентация государственной службы и служащих на достижение общественно полезных целей выражается, в частности, в том, что оплата их труда и объем гарантий не привязаны к результатам деятельности, а штатное расписание и фонд оплаты труда – к объему функций органов власти. В качестве «точек роста» здесь можно рассматривать введение реестра функций (полномочий) федеральных органов исполнительной власти и механизма общественной оценки для ряда должностных лиц¹. Реализация национальных проектов призвана ориентировать органы власти и должностных лиц на достижение конечных общественно значимых результатов. Вместе с тем тревожной тенденцией стал мораторий на конкурсный отбор в органах исполнительной власти².

На наш взгляд, развитием этих мер может стать ревизия функций органов власти на предмет выявления и устранения избыточных, дублируемых, нереализуемых функций³. Необходима интеграция в одной информационной системе всех норм законодательства, содержащих государственные функции, положений органов власти и их структурных подразделений с декомпозицией на должностные регламенты по отдельным должностям гражданских служащих. Это позволит проследить связи между функционалом публичных органов и должностных лиц, упростить учет и обеспечить своевременную корректировку норм при изме-

¹ Постановление Правительства РФ от 12.12.2012 № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей...» - URL <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102161532>.

² Федеральный закон от 04.11.2022 № 424-ФЗ «О внесении изменений в статьи 22 и 25-1 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202211040016?ysclid=lq2exp11zd816582137>.

³ Аналогичный процесс на федеральном уровне проводился в первой половине 2000-х г. в ходе административной реформы.

нении объема и распределения функций государства. Целесообразно увязать данные функции с бюджетными расходами, чтобы коррелировать объем расходов на содержание государственного аппарата с количеством реализуемых функций и численностью потребных для этого кадровых ресурсов. Здесь тоже нужна декомпозиция от бюджета ведомства до фонда оплаты труда по конкретной должности гражданской службы.

Для каждой публичной функции (полномочия, должностной обязанности) должны существовать критерии оценки, а сопоставление запланированных и достигнутых показателей позволит оценить уровень реализации функций. Важно обеспечить связь между качеством исполнения функций и их финансированием, с одной стороны, и количеством госслужащих, участвующих в реализации данной функции, с другой. Поэтому подобная мера должна, на наш взгляд, распространяться на все типы публичных организаций и их должностных лиц.

В-пятых, слабая ориентация госслужбы на инновации и имитация цифровой трансформации пока не способны преодолеть ни созданная в последние годы правовая база, ни создание новых информационных ресурсов. На наш взгляд, современный уровень технологий позволяет интегрировать существующие информационные системы в сфере госуправления, такие как «Управление», «Электронный бюджет», федеральные порталы государственных программ и государственных услуг. Интеграция возможна на проектируемой платформе «ГосТех», что позволит реализовать предложенные выше меры в режиме реального времени и осуществлять объективный контроль состояния гражданской службы, оценивая ее эффективность в достижении национальных целей развития.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проанализировав публикации последних лет в наиболее авторитетных отечественных научных журналах, посвященные развитию гражданской службы РФ, мы выявили несколько ключевых проблем:

- отсутствие единства системы государственной службы;
 - гибридный характер правового регулирования;
 - недостаточная ориентация на общественно значимые цели;
 - правовое обособление от бюджетного сектора;
-

– слабая готовность к цифровизации.

В этом видится итог отсутствия преобладающей парадигмы развития бюрократии (что уже отмечалось в [1]) и последовательного институционального подхода к адаптации государственной гражданской службы к потребностям общества и целям его развития.

Рассмотрена практика реализации «Основных направлений развития государственной гражданской службы РФ» и планов мероприятий в 2016–2018 и 2019–2021 годах. В качестве недостатков правового регулирования выделено отсутствие связи с документами стратегического планирования и ясно сформулированной цели, и миссии развития института гражданской службы, а также отсутствие общественного обсуждения предусмотренных изменений, их политической поддержки и специального финансового обеспечения. Эти недостатки имеют институциональный характер, так как касаются как формально-правовых, так и ценностных аспектов развития бюрократии, необходимости согласования интересов вовлеченных общественных сил. В то же время проведенный анализ позволил выявить «точки роста», значимые для будущего этапа развития гражданской службы.

На основе предыдущих этапов исследования выработан ряд предложений по изменениям в сфере госслужбы.

– Выделить из числа должностей гражданской службы те, которые дают замещающим их лицам права должностного лица (служащие, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности). Предусмотреть для данной группы лиц специальное регулирование служебной деятельности с повышенным объемом гарантий и ограничений, приняв за основу действующее законодательство о государственной службе, а труд остальных служащих в органах власти регулировать нормами трудового права.

– Кодифицировать в одном законодательном акте нормы, регулирующие статус должностных лиц на всех уровнях публичной власти, и централизовать осуществление кадровой политики в отношении публичных должностных лиц в едином кадровом органе.

– Распространить статус публичных должностных лиц на все типы организаций публичного сектора.

– Обеспечить четкую связь между объемом и качеством реализации государственных функций (полномочий), с одной стороны, и числом должностей гражданской службы, и бюджетными расходами, с другой.

– Задействовать потенциал цифровых технологий для оценки эффективности гражданской службы в достижении национальных целей.

Каждый из поднятых вопросов, безусловно, нуждается в проработке, детализации и дополнительной аргументации. Например, самостоятельного обсуждения заслуживает вопрос о возможности проведения единой кадровой политики в отношении должностных лиц, относящихся к разным уровням публичной власти. На наш взгляд, нужна полноценная научная дискуссия по вопросу о возможности отказа от контрактного принципа найма для публичных должностных лиц (то есть перехода от трудовой к публично-правовой модели их отношений с нанимателем); по вопросу о соотношении объема прав и гарантий публичных должностных лиц с объемом их должностных полномочий и иным аспектам.

В рамках данной статьи мы стремились систематизировать ключевые проблемные моменты, привлекающие внимание исследователей, а также оценить, в какой мере происходящие изменения способствуют решению выявленных проблем. Решения в данной сфере, очевидно, должны выходить за рамки законодательства о гражданской службе. Контуры будущей кадровой системы публичной власти, нацеленной на достижение национальных приоритетов, видятся в сочетании традиционной, «веберовской» бюрократии с отечественным историческим опытом – удачными элементами моделей государственной службы Российской империи, советской службы и лучшими практиками постсоветской гражданской службы.

Библиография:

1. Борщевский Г.А. Современный дискурс гражданской службы России: взгляд сквозь призму административных парадигм // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2022. – № 2. – С. 34–59. EDN: BQDFNA

2. Братановская М. С. Об административно-правовых проблемах прохождения государственной гражданской службы в Рос-

сии / М. С. Братановская // Государство и право. – 2016. – № 10. – С. 87-89. – EDN WXFLCB.

3. Гришковец А. А. Службное право: итоги дискуссии / А. А. Гришковец // Государство и право. – 2016. – № 12. – С. 41-53. – EDN XGSGTR.

4. Жулин А.Б., Кузьминов, Я.И. (ред.). Ответ на вызовы цифровизации: госуправление, основанное на данных, «штабная» модель управления и структурный маневр в численности госслужащих. – М.: НИУ ВШЭ, 2020.

5. Жумагулов М. И. Реформа и модернизация государственной службы в Казахстане и России: сравнительный анализ / М. И. Жумагулов // Государство и право. – 2016. – № 2. – С. 79-86. – EDN VSUFBJ.

6. Занко Т.А. Преобразования внутренней организации федеральных органов исполнительной власти 2020 г. // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2021. – № 2. – С. 107–125. EDN: EZOVHW

7. Иванова Н. Л. Гарантии государственных гражданских служащих как элемент современной кадровой политики / Н. Л. Иванова, Д. А. Подольский // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – № 1. – С. 173-190. – EDN YHVECB.

8. Калгин А. С. Карьерный выбор между государственным и частным сектором среди студентов: роль черт личности / А. С. Калгин, О. В. Калгина // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2018. – № 4. – С. 145-171. – EDN MILUZN.

9. Ковба Д.М. В ногу со временем: как общество и государство адаптируются к новым технологиям // Социология науки и технологий. – 2020. – Т. 11. – № 3. – С. 213–217. DOI: 10.24411/2079-0910-2020-13014. EDN: YROBTY

10. Слатинов В. Б. Реформа бюрократии как условие становления "государства развития": перспективы и ограничения модернизации государственной службы России / В. Б. Слатинов, К. Г. Меркулова // Среднерусский вестник общественных наук. – 2019. – Т. 14, № 1. – С. 161-177. – DOI 10.22394/2071-2367-2019-14-1-161-177. – EDN VWUPYM.

11. Чаннов С. Е. Системное построение законодательства о противодействии коррупции в контексте формирования слу-

жебного права / С. Е. Чаннов // Государство и право. – 2017. – № 7. – С. 45-52. – EDN YZBJAF.

12. Gupta A.K., Lamsal B.P. (2023). From traditional to innovative public service: a review of paradigm shifts. *Public Administration Issues*. №6, 137-156. (in English). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-6-137-156

13. Henry N. Paradigms of Public Administration. *Public Administration Review*. 1975. Vol. 35. no.4. P. 378-386.

References:

1. Borshchevsky, G.A. (2022) Modern discourse of civil service in Russia: A view through the prism of administrative paradigm's. *Public Administration Issues*. no.2, p. 34–59. (In Russ.). EDN: BQDFNA

2. Bratanovskaya, M.S. (2016). Ob administrativno-pravovykh problemakh prokhozheniya gosudarstvennoy grazhdanskoj sluzhby v Rossii. *Gosudarstvo i pravo*. №10. P. 87-89. (In Russ.). EDN WXFLCB.

3. Grishkovets, A.A. (2016) Sluzhebnoye pravo: itogi diskussii. *Gosudarstvo i pravo*. no.12, p. 41-53. (In Russ.). EDN XGSGTR.

4. Zhulin, A.B., Kuzminov, Ya.I. (2020). Otvet na vyzovy tsifrovizatsii: gosupravleniye, osnovannoye na dannyykh, «shtabnaya» model' upravleniya i strukturnyy manevr v chislennosti gossluzhashchikh. Moscow: *National Research University Higher School of Economics*. (In Russ.).

5. Zhumagulov, M.I. (2016) Reforma i modernizatsiya gosudarstvennoy sluzhby v Kazakhstane i Rossii: sravnitel'nyy analiz. *Gosudarstvo i pravo*. no. 2, p. 79-86. (In Russ.). EDN VSUFBJ.

6. Zanko, T.A. (2021). Preobrazovaniya vnutrenney organizatsii federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti 2020 g. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. no.2, p. 107-125. (In Russ.). EDN: EZOVHW

7. Ivanova, N.L., Podolsky, D.A. (2017) Garantii gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh kak element sovremennoy kadrovoy politiki. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. no.1. p. 173-190. (In Russ.).

8. Kalgin, A.S., Kalgina, O.V. (2018) Kar'yernyy vybor mezhdru gosudarstvennym i chastnym sektorom sredi studentov: rol' chert lichnosti. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*, no.4, p. 145-171. (In Russ.).

9. Kovba, D.M. (2020) V nogu so vremenem: kak obshchestvo i gosudarstvo adaptiruyutsya k novym tekhnologiyam. *Sotsiologiya nauki i tekhnologiy*. Vol. 11, no.3, p. 213-217. (In Russ.). DOI: 10.24411/2079-0910-2020-13014. EDN: YROBTY

10. Slatinov, V.B., Merkulova, K.G. (2019). Reforma byurokratii kak usloviye stanovleniya «gosudarstva razvitiya»: perspektivy i ogranicheniya modernizatsii gosudarstvennoy sluzhby Rossii. *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk*. Vol. 14. no.1, p. 161-177. (In Russ.). DOI 10.22394/2071-2367-2019-14-1-161-177. EDN VWUPYM.

11. Channov, S.E. (2017) Sistemnoye postroyeniye zakonodatel'stva o protivodeystvii korruptsii v kontekste formirovaniya sluzhebnoy prava. *Gosudarstvo i parvo*, №7, p. 45-52. (In Russ.).

12. Gupta, A.K., Lamsal, B.P. (2023) From traditional to innovative public service: a review of paradigm shifts. *Public Administration* no.6, p. 137-156.

13. Henry, N. (1975) Paradigms of Public Administration. *Public Administration Review*. Vol. 35. no.4. p. 378-386.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The authors declare no conflict of interest.

Поступила в редакцию (Received) 12.12.2023

Поступила после рецензирования (Revised) 20.01.2024.

Принята к публикации (Accepted) 28.02.2024.

© Борцевский Г.А., 2024 г