

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ: ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Борщевский Г.А.*

Аннотация

В статье рассмотрены итоги последнего по времени этапа реформирования института государственной службы Российской Федерации в 2009–2013 гг. Сделан обзор и проведен краткий критический анализ основных вех развития госслужбы, сформулированы тенденции ее будущего развития. При анализе использовались правовые акты и документы государственных органов, данные официальной статистики, материалы собственных исследований автора в сопоставлении с результатами аналогичных исследований ведущих практиков в рассматриваемой сфере.

Цель статьи состояла в обосновании утверждения, что недостатки реформы носят не технический, а системный характер, проистекают из отсутствия целеполагания и контроля со стороны единого органа управления. В рамках достижения названной цели по итогам проведения социологических исследований собраны данные о характеристиках кадров государственной службы, построена схема управления кадровой политикой.

В итоге предложены возможные направления дальнейшего реформирования, среди которых: увязка реформы госслужбы с бюджетным процессом и планированием работы Правительства РФ, изменение принципов комплектования государственных органов на основании планирования потребности в кадрах, расширение практики аутсорсинга функций на госслужбе.

Сделан вывод о необходимости выстраивания целостной системы управления госслужбой на базе ее научно обоснованной модели. Перевод реформирования госслужбы в плоскость системной работы определен как важнейшее условие повышения эффективности государственного управления и решения государством стоящих перед ним социально-экономических задач.

Ключевые слова: государственная служба; реформирование; кадры; эффективность; государственная программа; органы государственной власти.

Вопросы реформирования отечественной государственной службы в течение продолжительного времени привлекают внимание исследователей различных отраслей научного знания – социологов, экономистов, историков. Подобный интерес не случаен, так как госслужба (особенно гражданская

* Борщевский Георгий Александрович – кандидат исторических наук, преподаватель кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Адрес: 119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82, стр. 1. E-mail: borshevskiy2008@yandex.ru

служба) может быть без преувеличения названа центральным звеном всей системы государственной власти. Госслужащие в количественном отношении составляют основную массу работников государственных органов, кроме того, именно они непосредственно участвуют в подготовке решений всех ветвей власти (включая законодательную и судебную), а впоследствии организуют реализацию этих решений. Таким образом, эффективность государственного управления определяется, по сути, эффективностью чиновничества, его профессионализмом и добросовестностью. Учитывая это, трудно не задаться вопросом о причинах весьма скромных успехов, достигнутых в ходе реформирования государственной службы в России.

Еще до принятия в 2001 г. Концепции реформирования системы государственной службы РФ в свет вышли многочисленные работы, описывавшие возможные направления данного реформирования. Научное изучение вопросов реформирования государственного аппарата особенно активизировалось после появления Федеральной программы реформирования госслужбы на 2003–2005 гг. Вместе с тем научному сообществу, к сожалению, не удалось повлиять на эффективность реализации Программы, и немалая часть поставленных в ней задач не была решена. Это стало причиной ее продления до 2007 г., а впоследствии и принятия новой Федеральной программы, рассчитанной на 2009–2013 гг., с которой связан новейший этап развития государственной службы в России, являющийся предметом настоящей статьи.

В начале исследуемого периода, т.е. в 2009–2011 гг., вышел в свет целый ряд работ как публицистического, так и монографического характера. К числу наиболее актуальных вопросов относились противодействие коррупции (что было связано с принятием в конце 2008 г. соответствующего федерального закона и пакета развивающих его правовых актов в последующие годы), административная реформа, внедрение современных информационно-коммуникационных технологий.

В последние годы внимание исследователей переключилось на реформы в сфере военной и правоохранительной службы, а государственная гражданская служба оказалась не на переднем крае исследований. Вместе с тем в числе недавних исследований можно выделить, например, работы Т.Т. Алиева и Ю.В. Капустина (2010), Д.М. Юдановой (2010), посвященные отдельным вопросам реформирования государственной службы.

Эксперты НИУ ВШЭ отмечают, что в 2009–2010 гг. в плане реформирования госслужбы удалось лишь дополнить правовое обеспечение госслужбы (в частности, по вопросам противодействия коррупции, медицинского обеспечения), разработать ряд методик, обобщить практику, провести ряд аналитических исследований и т.п. Но реально новая система правоотношений в сфере государственной службы не была выстроена ни в те годы, ни позднее. Реализация мероприятий программы признана неэффективной самими координаторами и государственными заказчиками программы. Этому препятствовало, в частности, то, что обязанности самих координаторов не были четко определены, существовала неясность в вопросах финансового обеспечения мероприятий, их ресурсной и прикладной целесообразности (Барабашев, 2013).

Кроме того, исследователями отмечена тенденция к переходу управления реформой госслужбы в «ручной режим»; диагностирована необходимость выстраивания вертикальной модели управления в целях имплементации новых технологий в институт государственной службы, перехода от теорий, законодательных актов и методических предложений к практике масштабных преобразований. При этом исследователи признают опасность концентрации на решающей фазе реформы всех полномочий в руках малого количества лиц из самого аппарата, со сведением функций экспертного сообщества к разработке необязательных рекомендаций

Профессор РАНХиГС А.И. Турчинов (2014) определяет современный этап развития госслужбы как эволюционный, призванный закрепить достигнутые ранее (в середине 2000-х гг.) результаты. При этом в недавнем исследовании в качестве ключевых проблем данного этапа исследователь выделяет:

- недостаточную теоретическую проработку реформы;
- отсутствие эффективного управления госслужбой;
- слабое информационное обеспечение, экспертную кулуарность, отсутствие учета общественного мнения;
- децентрализацию задач реформы и развития госслужбы;
- отставание нормативно-правового обеспечения;
- проблемы кадрового обеспечения;
- некритическое отношение к зарубежному опыту;
- жесткую зависимость от политической ситуации и др.

Констатируются отсутствие подготовленного кадрового состава государственных служащих, неполная реализация потенциала существующих правовых актов, несоответствие между острой потребностью в управляемости системой государственной службы и отсутствием системы управления ею (Турчинов, 2014).

Некоторые аспекты результативности федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» исследованы Д.В. Капустиной (2013). Вместе с тем период 2009–2013 гг., безусловно, заслуживает более углубленного анализа. В настоящей статье предпринята попытка подвести итоги реформирования государственной службы на этапе 2009–2013 гг., связанном с упомянутой Федеральной программой. Предыдущие работы анализировали процесс реформирования на его промежуточных стадиях, сегодня, по завершении реализации Программы, можно подвести некоторые итоги и проанализировать достигнутые результаты. В данной работе очерчен пока лишь общий круг проблем, сделаны предварительные выводы, обозначены некоторые направления дальнейшего реформирования государственной службы.

В качестве источников для анализа использованы правовые акты и документы государственных органов, данные официальной статистики, материалы собственных исследований автора в сопоставлении с результатами аналогичных исследований ведущих практиков в рассматриваемой сфере.

Главной целью рассматриваемого этапа реформирования, как обозначено в Федеральной программе (2009), было создание целостной системы го-

сударственной службы посредством завершения реформирования ее видов и создания системы управления государственной службой, формирование высококвалифицированного кадрового состава, обеспечивающего эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики.

В качестве основных направлений этой деятельности были обозначены:

- формирование целостной системы госслужбы в РФ и системы управления ею;
- внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы;
- повышение результативности труда госслужащих и, как следствие, общий рост эффективности отечественного государственного аппарата.

При изучении итогов реализации Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» обращает на себя внимание ряд существенных факторов, лежащих в основе общей неэффективности Программы:

1. Финансовое обеспечение Программы составляло всего 691 млн руб. на весь период реализации, что явно недостаточно для осуществления системных преобразований.
2. В Программе отсутствовал единый ответственный исполнитель в лице профильного органа государственной власти.
3. Показатели и индикаторы результативности были слабо проработаны и во многом носили декларативный характер, отсутствовала методика их расчета.
4. Программа не была увязана с другими стратегическими документами.

Все выделенные средства на реализацию Программы были истрачены еще на начальном этапе, и впоследствии было принято вынужденное решение о дальнейшем финансировании ее мероприятий из собственных средств органов государственной власти. Уже одно это обстоятельство позволяет утверждать, что как комплексный документ национального уровня Программа оказалась несостоятельной, так как она не противодействовала фактически существовавшему местничеству, ведомственному характеру кадровой политики в государственном аппарате, а напротив, поощряла его.

Как справедливо отмечает А.Г. Барабашев (2013), такой подход остро ставит проблему нахождения новых методов взаимодействия государственных органов, экспертного сообщества и гражданского общества при дальнейшем проведении реформы государственной службы России. Без налаживания взаимодействия на новой основе реформа не сможет достичь своих целей, ибо она окончательно превратится в «реформу бюрократии самой бюрократией» в своих интересах. Такая реформа, ее результаты обязательно будут оспариваться обществом, а потому не смогут быть стабильными.

Далее, Программа, официально декларируя необходимость формирования целостной системы управления государственной службой в РФ, способствовала сохранению разделения этой функции между целым ря-

дом государственных органов. В качестве государственных заказчиков в ней обозначены 6 федеральных министерств, а в качестве исполнителей – 8 министерств. В Перечне мероприятий Программы от 16 апреля 2009 г. № А4-7138 в качестве заказчика – координатора программы указано Министерство труда и социальной защиты, а фактически в качестве координатора Программы выступала Администрация Президента РФ. Однако оба эти ведомства, во-первых, не обладают необходимыми полномочиями и компетенцией для разработки и проведения полноценной кадровой политики на федеральном уровне, а во-вторых, в Программе не определены механизмы, с помощью которых может осуществляться данная координация.

Справедливость подобного вывода подтверждена практикой: после того как ожидания по эффективности исполнения функций координатором не оправдались, соответствующий департамент Управления по вопросам государственной службы и кадров Президента РФ был в 2010 г. расформирован.

Таким образом, система управления государственной службой не была создана и к настоящему времени отсутствует. Данная задача, как и 20 лет назад, продолжает оставаться разделенной между несколькими федеральными ведомствами, в числе которых:

– Управление в Администрации Президента РФ, которое в 2004 г. было разделено на два подразделения, а с 2009 г. вновь объединено в Управление Президента РФ по вопросам госслужбы и кадров.

В период с 1996 по 2009 г. данное подразделение выдержало не менее пяти реорганизаций, что свидетельствует о глубоком неблагополучии системы управления. Анализ задач Управления приводит к выводу, что оно не является руководящим органом в кадровой сфере, так как у него практически отсутствуют властные функции. Руководство федеральной государственной службой находится в ведении Президента РФ, а Администрация лишь помогает ему в этом. Таким образом, Управление является обеспечивающим структурным подразделением в президентской Администрации, которое не имеет ни соответствующих специалистов, ни полномочий для формирования и проведения кадровой политики в масштабах страны.

– Совет по вопросам государственной службы (с 2008 г. – Комиссия по вопросам реформирования и развития государственной службы, с 2013 г. – Комиссия при Президенте РФ по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров).

Состав этого органа многократно менялся, он несколько раз был переименован (последний раз в феврале 2013 г.). Его основная миссия состоит в обсуждении проектов документов по кадровым вопросам, в том числе о назначении на высшие руководящие должности. Деятельность Совета (ныне Комиссии) носит закрытый от общества характер и никогда не освещается в прессе, отчеты заседаний не публикуются, отсутствует сайт. На наш взгляд, характер этого органа хорошо отражает саму атмосферу, в которой происходит реформирование российской госслужбы. Кроме того, данный коллегиальный орган не является органом власти, т.е. не может осуществлять управление в кадровой сфере.

– Министерство труда и социального развития (с 2004 г. – Минздравсоцразвития, с 2012 г. – Министерство труда и социальной защиты); Министерство финансов РФ; Министерство экономического развития РФ.

Полномочия всех этих ведомств затрагивают лишь отдельные вопросы управления госслужбой, т.е. эта деятельность для них не является профильной.

– Российская академия государственной службы при Президенте РФ (с 2010 г. – Российская академия народного хозяйства и государственной службы – РАНХиГС).

Академия имеет наряду с учебными функциями также ряд властных полномочий. К их числу относятся: составление квалификационных требований; аналитическое обеспечение госслужбы; управление системой переподготовки и повышения квалификации кадров; сопровождение проектов международного сотрудничества в области госслужбы и в кадровой сфере. При этом Академия не является органом государственной власти.

На уровне субъектов РФ управление госслужбой также носит бессистемный характер, осуществляясь по одной из четырех, как минимум, приведенных ниже моделей:

- 1) орган управления действует при главе исполнительной власти (например, Совет при Главе Администрации Рязанской области по вопросам государственной службы);
- 2) орган управления включен в структуру исполнительных органов власти субъекта РФ (например, Комитет по делам государственной службы Омской области);
- 3) орган управления является структурным подразделением аппарата высшего должностного лица субъекта РФ (например, Департамент по делам госслужащих при Президенте Республики Татарстан, Управление госслужбы и кадров Правительства Москвы);
- 4) орган управления формируется всеми ветвями власти на паритетных началах (например, Совет по вопросам государственной службы Республики Хакасия).

Таким образом, управление государственной службой в рассматриваемый период осуществлялось децентрализованно, на уровне кадровых служб отдельных федеральных и региональных органов власти, а на деле – их руководителями на основании единоличного решения и имеющихся в их распоряжении административных и финансовых ресурсов. Поэтому кадровая политика в исполнительной власти носила и продолжает носить ярко выраженный ведомственный характер. Если какие-то действия по реформированию института федеральной государственной службы и осуществляются, то исключительно по инициативе Президента, т.е. речь идет не о целостной кадровой политике, а о «ручном управлении», ограничивающемся, как правило, кратковременными кампаниями. Ни о какой открытости, научности и плановости в данном процессе речь, увы, не идет ни на законодательном уровне, ни на деле. В настоящей работе предпринята попытка систематизировать существующие органы управления государственной службой и представить в обобщенном виде всю систему управления государственным сектором РФ (рис. 1).

Рисунок 1

Система управления государственной службой и государственным сектором РФ



На представленной схеме видно, что управление кадровой политикой в масштабах страны не может осуществляться скоординированно, так как система органов управления на федеральном уровне сложна и запутанна, их интересы и цели противоречивы, исходя из различий в реализуемых ими функциях. Решающая роль в проведении кадровой политики принадлежит руководителям отдельных органов исполнительной власти.

Юридически муниципальные органы независимы в принятии решений по установленным для них вопросам, но фактически власти регионов влияют на них через систему межбюджетных трансфертов, что отмечают многие исследователи. Аналогичным образом федеральная власть оказывает влияние на субъекты. Следовательно, единая властная вертикаль существует, но аналогичная ей кадровая вертикаль отсутствует, поэтому кадровая по-

литика, как и в 1990-е гг., носит местнический, ведомственный характер. В ней отсутствует, на наш взгляд, главное – единство цели. Общественно значимая цель подменяется личными, корпоративными, ведомственными интересами.

Доказательством высказанного утверждения служат во многом декларативные целевые индикаторы эффективности в Программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)». В отсутствие планомерной кадровой политики их осуществление изначально представлялось проблематичным, что доказывается на практическом материале.

Первый из одиннадцати установленных индикаторов – *индекс доверия граждан к государственным служащим* – к 2013 г. должен был составлять не менее 130% от значения базового года (первого года Программы).

В тексте Программы указано, что базовые значения показателей определяются после утверждения методики их расчета. Подобной методики в экспертной среде не известно. Кроме того, и сами индикаторы составлены не без «лукавства»: например, если в базовом году уровень доверия граждан к госслужащим в абсолютных значениях составлял 1%, а в 2013 г. – 1,3%, то индикатор покажет эффективность программы, так как достигнут 30%-ный рост уровня доверия. При этом ясно, что реальных изменений не произошло.

По данным последних исследований (Турчинов, 2014), свыше 90% респондентов не склонны доверять чиновникам. Опрошенные заявили, что повышению авторитета госслужащих среди населения мешают их коррумпированность (55,5%), бюрократизм (48,7%), непрофессионализм (29,8%). Таким образом, результаты опросов населения свидетельствуют о низком уровне доверия к государственной службе. Общество не верит, что аппарат способен решать проблемы с учетом общественных интересов.

Значение второго индикатора – *доля государственных служащих, должностные регламенты которых содержат показатели результативности*, – на сегодня должно быть равно 100%. Согласно законодательству, должностные регламенты госслужащих должны содержать показатели результативности и эффективности их деятельности, разработанные на основании обобщенных и специфических показателей деятельности соответствующих государственных органов. Оценка госслужащего в ходе аттестации и квалификационного экзамена должна проводиться по указанным показателям. Однако общие и специфические показатели эффективности не разработаны для большинства государственных органов ни на федеральном, ни на региональном уровне. Следовательно, отсутствуют и показатели результативности в должностных регламентах госслужащих.

Как показывают исследования автора, госслужащие указывают на отсутствие критериев оценки их деятельности и на несоответствие уровня квалификации служащего выполняемой им работе в качестве значимых демотивирующих факторов (Борщевский, 2011). То есть даже включение раздела «показатели эффективности» в должностные регламенты не решает проблемы эффективности госслужбы, так как эти показатели формальны.

Третий индикатор (доля вакантных должностей государственной службы, замещаемых на основе назначения из кадрового резерва, – прирост в 2009–2013 гг. на 50%) и четвертый индикатор (доля вакантных должностей государственной службы, замещаемых на основе конкурса, – прирост на 30%) связаны между собой.

Исследование кадровых технологий на государственной службе составляет предмет самостоятельного научного анализа. Проведено немало исследований по различным проблемным аспектам применения данных технологий. Остановимся на следующей, на наш взгляд, важной проблеме. В настоящее время большинство кандидатов проходят процедуру конкурса, зачисляются в кадровый резерв и впоследствии назначаются из него на вакантные должности госслужбы; так как зачисление в кадровый резерв установлено при достижении худших показателей, чем для победы в конкурсе, а выдвижение из резерва производится уже без конкурса, то существующий порядок приводит на деле к попаданию на госслужбу кандидатов с худшими профессиональными качествами. Кроме того, решения конкурсных комиссий (как и аттестационных комиссий, создаваемых для проведения текущей оценки госслужащих) в значительной степени носят субъективный и формальный характер (табл. 1).

Таблица 1

Характер применения кадровых технологий на государственной службе

№ п/п	Характер применения. Кадровая технология	Формально		Скорее формально		Скорее неформально		Неформально		Затрудняюсь ответить	
		РФ	Москва	РФ	Москва	РФ	Москва	РФ	Москва	РФ	Москва
1	Аттестация	25,0	15,6	28,3	20,0	26,7	11,1	16,7	28,9	3,3	24,4
2	Квалификационный экзамен	21,1	22,2	37,7	26,7	22,8	4,5	13,2	13,3	5,2	33,3
3	Конкурс	34,2	17,8	23,7	24,4	17,5	15,6	7,1	22,2	17,5	20,0

Источники: Магомедов, 2013; Борщевский, 2011.

Из таблицы следует, что большая часть опрошенных госслужащих, как в федеральных, так и в региональных органах власти, ответили, что все оценочные технологии применяются формально или скорее формально. На практике конкурс на госслужбе представляет собой то, что ряд экспертов метко именуют «ритуальными процедурами», т.е. состязательность и открытость являются фикцией.

Вследствие этого эксперты отмечают привлечение кадров по знакомству, на основе личной преданности (42,4%), отсутствие приоритетов кадровой политики (34,1%) и недооценку роли профессионализма при подборе кадров (23,5%) (Борщевский, 2011).

Что касается кадровых резервов, то в 2011 г. Минздравсоцразвития был разработан проект федерального закона об установлении взаимосвязи

кадровых резервов на федеральном и региональном уровнях. Он дважды рассматривался на заседаниях профильной Комиссии при Президенте РФ, но оба раза без каких-либо последствий. В 2012 г., по данным исследования автора, только в 15 регионах происходила реальная работа с резервами, а в остальных госслужащие могли даже не знать, что состоят в резерве. Таким образом, к настоящему времени отсутствует полноценное законодательство о кадровом резервировании.

Следующий индикатор – *доля специалистов в возрасте до 30 лет, имеющих стаж государственной службы более 3 лет*, – к 2013 г. должен был достигнуть 200% от уровня 2009 г.

Как видно из результатов исследований, проведенных с участием автора, наибольшая доля госслужащих в настоящее время относится к возрастным группам 26–35 и 46–55 лет (Борщевский, 2011). На федеральном уровне укомплектованность аппаратов государственных органов превысила 95%, средний возраст гражданских служащих снизился до 40 лет, а около четверти кадров составляют молодые люди до 30 лет. Почти две трети лиц на должностях госслужбы имеют опыт работы в органах государственной власти более пяти лет (Магомедов, Турчинов, 2012).

Таким образом, хотя заявленное в Программе значение показателя не достигнуто, все же в обществе удалось сформировать тенденцию к восприятию госслужбы в качестве желательной сферы профессиональной деятельности для молодежи. По данным ряда исследований, на государственной службе желают работать до трети респондентов, особенно в регионах, где эта работа считается высокодоходной.

Вместе с тем для реформирования госслужбы важно не количество, а качество трудовых ресурсов. Нами выявлено, что среди мотивов, определяющих поступление граждан на службу, преобладают соображения стабильности, социальных гарантий, различные материальные факторы. Вес последних в структуре мотивации респондентов составляет около 65% (Борщевский, Махов, 2011). Неудивительно поэтому, что ряд служащих склонны использовать должностное положение в целях личного обогащения, а проблема коррупции является одной из наиболее острых в ходе реформ госслужбы. Даже омоложение государственной службы и повышение ее стабильности не приводят к росту ее эффективности, так как она определяется не возрастом занятых, а их компетентностью и мотивацией. А эти показатели пока мало учитываются в кадровой практике органов власти.

Шестой индикатор *«Доля граждан, поступивших на госслужбу на основе договора на обучение с обязательством последующего прохождения государственной службы»* (плановое значение – прирост за 2009–2013 гг. на 40%) не достигнут (по результатам экспертной оценки).

Согласно опросу, проведенному автором среди студентов вуза, осуществляющего подготовку студентов к замещению должностей госслужбы, только порядка 6% старшекурсников специальности «Государственное и муниципальное управление» готовы после получения диплома приступить к работе по специальности. Разрыв между ожиданиями и действи-

тельностью приводит к тому, что уже в процессе учебы значительная часть студентов-управленцев теряет интерес к госслужбе. К 4-му курсу некарьерные установки среди них значительно преобладают над карьерными, а материальные мотивы над нематериальными. Значительная часть студентов ориентирована на работу в коммерческих структурах. Обращает на себя внимание тот факт, что около 18% респондентов к концу обучения не определились с профессиональной сферой и намерены продолжать учебу. Выявлен дефицит личностно-социальных компетенций студентов ведомственных вузов, слабость их профессиональной мотивации.

Поэтому неудивительно, что представители нанимателя отмечают сравнительно низкое качество подготовки выпускников управленческой специальности и предпочитают брать на работу кадры без профильного образования, но с профессиональным опытом.

В то же время результаты профильного образования почти не учитываются при должностном росте государственных служащих и малопригодны в профессиональной деятельности, о чем свидетельствуют данные, представленные в таблице 2.

Таблица 2

Мнения респондентов об условиях успешной работы гражданского служащего

№ п/п	Условие	Государственные гражданские служащие	
		Москва	Россия
1	Профессиональное образование	10,3	15
2	Накопленный опыт	76,1	81
3	Другое (в том числе протекция, связи)	13,6	4

Источники: Борщевский, 2011; Магомедов, 2013.

Индикатор «Число государственных служащих, прошедших обучение в соответствии с государственным заказом на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку, в том числе за пределами территории РФ» (к 2013 г. не менее 200% от значения базового года), вероятно, не был достигнут, так как наблюдалась тенденция к снижению количества обучающихся государственных служащих.

По данным Росстата, в 2007 г. получили дополнительное образование лишь 27% федеральных и 11,8% региональных госслужащих (было запланировано 33%). В 2008 г. эти показатели снизились до 25,3 и 12,5%; в 2009 г. – до 21,6 и 9,1%; в 2010 г. – до 20,3 и 15% соответственно. То есть наблюдается тенденция снижения количества госслужащих, получающих дополнительное образование в рамках существующей модели.

Это связано, на наш взгляд, с тем, что прохождение обучения сегодня никак не влияет на уровень оплаты и должностной рост. Законодательство не предусматривает мер ответственности за невыполнение требований

по своевременному обучению госслужащих, что вызывает падение заинтересованности в подобных образовательных программах.

Заявленное в одном из индикаторов Федеральной программы снижение с 85 до 70% *числа государственных служащих, уволившихся до достижения ими предельного возраста пребывания на госслужбе*, было сведено на нет вследствие принудительного сокращения численности госслужащих на 20% в 2010–2013 гг.

Необходимость этого сокращения была обусловлена тем, что на предшествующие годы пришлось значительная бюрократизация. С 1991 по 2003 г. государственный аппарат вырос примерно на 80%, а с 2004 по 2009 г. еще почти на 30%, так что к началу 2010-х гг. госслужба РФ по своей численности стала сопоставима с аппаратом всего бывшего СССР. При этом население страны сократилось почти вдвое. К 2009 г. один госслужащий приходился в среднем на 58 жителей РФ (Доклад, 2008). Такое соотношение стало рекордным за всю историю страны: в РФ на 140 млн жителей приходилось порядка 2,4 млн чиновников. Это существенно расходилось с данными Росстата, согласно которым количество госслужащих не превышало 1,67 млн человек. Такие показатели свидетельствуют о том, что динамика численности государственного аппарата изменялась во многом непрогнозируемым и неконтролируемым образом.

Объективно обусловленное сокращение численности государственных служащих на деле, однако, осуществлялось механически, без учета трудовой нагрузки госслужащих и объема функций государственных органов. В результате трудозатраты госслужащих значительно выросли, а уровень их оплаты увеличился в среднем лишь на 12%. Таким образом, чиновники имеют низкий уровень мотивации для профессионального исполнения своих задач, а руководство ведомств пытается преодолеть запрет на наращивание численности аппарата, чтобы бороться с существующим дефицитом кадров. Далее в статье мы подробнее рассмотрим этот вопрос.

Такие индикаторы Федеральной программы на 2009–2013 гг., как *количество должностей, для которых утверждены должностные регламенты, соответствующие установленным требованиям; число реализованных инновационных образовательных программ и число государственных служащих, принявших участие в инновационных программах профессиональной подготовки и переподготовки*, не подлежат количественной оценке ввиду размытости используемых формулировок. Понятий «инновационная образовательная программа», «инновационная программа профессиональной подготовки и переподготовки» нет в законодательстве, и не понятно, что под ними подразумевается.

Что такое «должностные регламенты, соответствующие установленным требованиям», тоже не ясно, принимая во внимание, что законодательство предполагает разработку должностных регламентов параллельно с созданием административных регламентов государственных органов. Эти документы должны быть увязаны путем декомпозиции целей, задач, полномочий и показателей эффективности. Показатели эффективно-

сти для государственных органов на сегодня, как справедливо отмечает Н.Н. Клищ (2012), отсутствуют, что делает большинство существующих должностных регламентов в принципе не соответствующими «установленным требованиям».

Все указанные факты приведены в качестве обоснований высказанного нами утверждения о том, что программа реформирования государственной службы на 2009–2013 гг. носила декларативный и абстрактный характер.

Кроме того, программа не была взаимно увязана с другими плановыми документами, не было определено, как ее выполнение должно воздействовать на достижение показателей социально-экономического развития страны, определенных в стратегиях, концепциях и государственных программах. Таким образом, Федеральная программа реформирования государственной службы как бы «повисла в воздухе»: в ней реформа предполагалась как самоцель, а не как средство повышения общей эффективности государственного управления в России. Следствием этого является то, что практически ни одним из соисполнителей программы за весь период не было представлено отчетных материалов по ее реализации. Исключением может служить лишь Министерство образования и науки РФ, опубликовавшее соответствующие отчеты. Однако анализ этих отчетов подтверждает выводы автора о сравнительной неэффективности программы. Так, в Отчете (2012) приведен перечень выполненных Государственным университетом управления в интересах министерства научных работ по профессиональному развитию госслужащих. При этом данных о том, что результаты НИОКР были внедрены в подразделениях Минобрнауки, нет. А ведь на них были затрачены немалые бюджетные средства!

Таким образом, можно утверждать, что рассматриваемая программа реформирования была фактически сорвана, и возникла необходимость выработки новой программы. Площадкой для ее создания стало «Открытое правительство». Весной 2012 г. Президентом РФ были подписаны поручения по развитию гражданской службы, сформулированные совместно с экспертами. В них указано, что традиционная модель управления, основанная на противопоставлении государства и граждан как управляющих и управляемых, себя полностью исчерпала. Необходима интеграция госслужбы и общества, повышение ее открытости для контроля, пересмотр принципов формирования кадров.

Для исправления основных недостатков кадровых процедур экспертами «Открытого правительства» было предложено, в частности:

- довести число независимых экспертов в конкурсных и аттестационных комиссиях до 50%, чтобы они могли влиять на результат голосования;
- сделать прохождение оценочных процедур обязательным не только для специалистов, но и для руководителей госслужбы, которые до сих пор были от этого освобождены;
- привести требования к должностям госслужбы в соответствие с определенными профессиональными специализациями;
- расширить применение электронных средств при проведении оценки кадров, сделать процесс оценки более публичным и т.д.

Эти предложения призваны повысить уровень доверия граждан к госслужбе, стандартизировать функции государственных служащих на основе ключевых показателей эффективности деятельности. Но они, опять же, остаются на уровне благих пожеланий, так как не обеспечены необходимыми ресурсами.

Любопытно, что цитируемые предложения были сформулированы не в рамках реализации программы реформирования на 2009–2013 гг., а параллельно с ней, при этом они не имеют отсылок к нормам друг друга. Таким образом, была продолжена своеобразная порочная «традиция» компенсировать провал одного плана немедленным принятием другого без подведения каких-либо итогов и анализа ошибок.

Проведенное автором изучение архивных источников показывает, что ни один из планов реформирования государственного аппарата почти за 30 лет не был доведен до конца. Ниже, в таблице 3 представлены основные направления реформирования, обозначенные в программных документах 1980–2000-х гг.

Материалы, представленные в таблице, демонстрируют преемственность, вплоть до дословного повторения, намеченных организационно-правовых и финансовых мер, вне зависимости от изменений политической системы. Для примера взяты лишь несколько аспектов реформирования: создание системы управления, применение кадровых технологий (подбор, оценка), повышение открытости аппарата и совершенствование оплаты труда служащих.

Выявленные особенности реформирования госслужбы на исследуемом этапе позволяют сделать вывод, что отсутствие единого уполномоченного органа препятствует эффективной реализации системных изменений в данной сфере. В итоге изменения осуществляются без координации и во многом под влиянием ведомственных интересов. Между тем создание такого органа, по официальным данным, отложено до завершения текущего этапа реформирования госслужбы.

Таким образом, наблюдаемая тенденция позволяет прогнозировать, по крайней мере на ближайшую перспективу, консервацию государственной службы РФ в характерном для нее состоянии перманентного «недореконструкции». Вызванное этим фактом отсутствие кадровой стратегии и методологии работы, недооценка роли профессионализма в государственном аппарате мешают реализации правовых норм в данной сфере.

В отличие от предыдущих эпох – дореволюционной и советской, когда государственная служба строилась вокруг некоего единого стержня, которым была личность самодержца или коммунистическая партия, – отсутствие такого стержня в современной государственной службе России характеризует общую ситуацию в отечественной системе управления. Принято считать, что к настоящему времени создана некая законодательно оформленная национальная модель государственной службы в РФ, которая принципиально отличается как от советской модели, так и от госслужбы других стран. На наш взгляд, это не соответствует действительности. Именно четкой модели госслужбы в современной

Таблица 3

Сравнительные характеристики программ реформирования госслужбы (1980 – 2000-е гг.)

	Решения XIX конференции КПСС (1988)	Тезисы Роскадров (1993)	Проект Комиссии Администрации Президента (1998)	Концепция Центра стратегических разработок (2000)	Концепция реформирования госслужбы РФ (2001)	Программа развития госслужбы РФ (2003–2005)	Программа развития госслужбы РФ (2009–2013)	Указы Президента РФ В.В. Путина (май 2012 г.)
Управление кадровой политикой	Ведение кадровой работы целенаправленно	Образование органа управления госслужбой	Создание апеллиционного органа госслужбы	Построение кадровой вертикали РФ и субъектов	Создание системы управления госслужбой	Формирование системы управления госслужбой	Создание структуры управления госслужбой	Координация «Открытым правительством» развития госслужбы
Открытость для общества	Доступность аппарата для контроля со стороны трудящихся	Формирование положительного образа государственного служащего	Оценка госслужащих по социальным последствиям их действий	Общественное освещение мероприятий по реформированию госслужбы	Реформирование госслужбы при участии гражданского общества	Взаимодействие госорганов со структурами гражданского общества	Взаимодействие с институтами гражданского общества	Открытая для общественного контроля ежеквартальная отчетность госорганов
Подбор кадров	Подбор кадров на конкурсной, самостоятельной основе	Оценка психологической пригодности кандидатов	Назначение по конкурсу, поиск талантов из других сфер	Прием по конкурсу, поиск компетентных специалистов	Переход от назначений к приему по конкурсу	Создание механизма подбора на основе заслуг и деловых качеств	Проведение конкурсов на замещение вакансий	Назначение руководителей по открытому конкурсу с 50% независимых экспертов
Оценка кадров	Отказ от келейных разборов; введение аттестации управленцев	Проведение аттестации по квалификационным требованиям с независимыми экспертами	Определение должностных требований и оценка с учетом внешних экспертов	Разработка квалификационных требований и аттестация на основе этих критериев	Разработка количественных критериев оценки	Объективность в оценке при проведении аттестации или квалификации нового экзамена	Разработка показателей результативности по категориям с участием экспертов	Введение квалификационных требований на основе компетентностного подхода
Оплата труда	Преодоление уравнительного подхода, оплата по результатам работы	Минимизация натурального стимулирования, зависимость оплаты от эффективности	Оплата по результатам и замена льгот денежными выплатами	Минимизация косвенных льгот в пользу материальных стимулов	Оплата по результатам, предоставление гарантий в денежной форме	Целевое финансирование и оценка эффективности бюджетных расходов	Развитие материального стимулирования, оплата труда по результатам	Оплата по профессиональным группам и монетизация социальных гарантий
Обучение кадров	Улучшение подготовки управленческих кадров	Начало переподготовки госслужащих и профессионального обучения	Единство подготовки кадров	Подготовка кадровиков как HR-менеджеров	Отбор учебных заведений для обучения госслужащих	Конкурсный отбор вузов и участие госорганов в составлении учебных программ ДПО	Приведение стандартов ДПО в соответствие с программами	Подготовка и переподготовка управленцев, привлечение к преподаванию специалистов

России нет, как не было ее и 20 лет назад, поскольку и законодательство, и текущая практика представляют собой набор принципов, технологий и норм, частично привнесенных из практики прошлого, частично без адаптации заимствованных за рубежом, а их реализация зависит от личности отдельных руководителей.

В ходе реформ прежние системообразующие категории были устранены, однако не заменены адекватными по значению новыми. Законодательное и идеологическое обособление государственной службы от общества, населения и политической системы привело к тому, что госслужащие утратили побудительные мотивы служения закону и народу.

Отсутствуют все признаки модели государственной службы, за исключением самых общих, формальных законодательных рамок, которые к тому же зачастую игнорируются. Нигде не определены такие принципиальные моменты, как место и роль государственного служащего в современном российском обществе, государственном управлении, жизни страны. Не поставлен вопрос о взаимоотношении государственной службы с обществом, наукой, образованием, семьей, церковью и т.д. Эти субъекты не участвуют в определении направлений развития госслужбы, ее повседневном совершенствовании.

Программные документы, в частности рассмотренная Программа 2009–2013 гг., не решают своей главной задачи – целеполагания, не создают инструментов для реализации заявленных преобразований.

Закрытость гражданской службы от общества в XXI в. остается чрезвычайно высокой. Для широкой общественности госслужба остается terra incognita, о которой вспоминают только в связи с выявлением крупных злоупотреблений, но и в этом случае речь не идет о каких-либо концептуальных изменениях. Системный разговор о внутренних, в частности кадровых, проблемах госслужбы, ни в СМИ, ни в науке, ни в политическом руководстве не ведется. Общественность сегодня может судить о состоянии государственной службы в основном по таким косвенным проявлениям, как высокий уровень коррупции, неудовлетворенность граждан качеством управления, текучесть кадров в аппарате, постоянные реорганизации руководящих структур и т.д.

Внедрение современных информационно-коммуникационных технологий, о котором сегодня много говорят, само по себе не приводит и не может привести к появлению новой модели госслужбы, так как не сопровождается необходимыми организационными и кадровыми действиями. Реального общественного контроля за процессами внутри госслужбы не осуществляется. Вопреки сложившемуся мнению, рядовые чиновники сами страдают от этой закрытости, так как не имеют действенного механизма защиты своих прав. Все решения по кадровым вопросам закон оставляет фактически на усмотрение непосредственного руководителя госслужащего. Демократические процедуры (конкурс и т.д.) остаются во многом благообразной ширмой, а реальная власть, как и двести лет назад, по образному выражению императора Николая I, принадлежит «столоначальникам», т.е. руководителям среднего звена.

Особенно драматичная ситуация сложилась в сфере оценки профессионального уровня государственных служащих. Неоднократно была заявлена задача по профессионализации госслужбы, но на деле ничего не было сделано для ее реализации. Это, на наш взгляд, является прямым следствием отсутствия моделей должностей, компетентностных портретов госслужащих, которые должны составляться профессионалами по работе с кадрами в отдельных профессиональных сферах.

В зарубежной практике для преодоления указанных негативных проявлений государственная служба объединена или близка организационно с политической сферой, одновременно стирается грань с муниципальной службой и службой в организациях гражданского общества. Повсеместно работа в общественном секторе относится к государственной службе. Подобный расширительный подход представляется правильным, так как обогащает госслужбу кадрами, дает ресурсы для развития в русле всего общества. И главное – только так представляется возможным сформировать и реализовать осознанную трансформацию государственной службы для нужд общества.

Сказанное относится и к вопросам морально-этического регулирования поведения госслужащих. Отсутствие ясности в понимании того, какое место занимает госслужба в современном российском обществе, каковы ее общественные функции и модель развития, препятствует установлению адекватных норм служебного поведения. По этой причине много лет не может быть принят этический кодекс государственной службы.

Если говорить о практических рекомендациях в свете изученных тенденций, то в предельно обобщенном виде они могут быть сформулированы следующим образом.

Во-первых, реформа государственной службы, как показывает международный опыт, должна рассматриваться лишь в увязке с бюджетным процессом. Установление более широких горизонтов бюджетного планирования, нежели существующие сегодня в РФ (не более трех лет), открывает возможности для большей планомерности в реформировании государственной службы. Все основные системы оценки эффективности государственного управления рассматривают предсказуемость в качестве ключевого критерия этой деятельности.

Это требует отхода от практики политически ориентированных кампаний в сторону внедрения более обоснованных, планируемых и экономически обусловленных изменений. Так, динамика численности работников аппарата должна быть поставлена в зависимость от изменения выполняемых ими функций и от уровня их вознаграждения. А это, в свою очередь, связано с уровнем бюджетных расходов на оплату труда госслужащих и на реализацию полномочий государственных органов.

Во-вторых, необходимость экономии бюджетных средств, выделяемых на содержание государственных служащих, указывает на целесообразность оптимизации всей работы федеральных органов исполнительной власти. Институт государственной гражданской службы является основой государственного управления, и сокращать его численность без соответствующего

предварительного анализа представляется опасным для эффективного государственного управления. Первым этапом изменений должна являться ревизия функций государственных органов. В случае выявления дублирующихся или избыточных функций (услуг) следует провести их исключение, и только после этого может осуществляться высвобождение работников. При этом оно должно быть увязано с изменением функций других государственных органов.

В настоящее время количество штатных единиц и фонд оплаты труда в каждом государственном органе существуют автономно и жестко регулируются. Целесообразно, напротив, иметь в каждом госоргане резервы штатных единиц и денежного содержания с возможностью гибкого перераспределения этих ресурсов между государственными органами на основании прогнозирования необходимой численности госслужащих для осуществления определенного набора полномочий и планирования соответствующих бюджетных расходов. В качестве инструмента реализации таких преобразований видится Комиссия по проведению административной реформы при Президенте РФ.

В-третьих, ход реформы должен быть увязан с планом работы Правительства РФ, так как именно оно наделяет государственные органы функциями и полномочиями. Этот аспект ранее всегда оставался вне рамок реформирования государственной службы. В нормативных правовых актах следует закрепить требования о проведении систематического мониторинга потребностей государственных органов в численности персонала. Внедрение системы оценки трудозатрат позволит не только выявить избыточные и дублирующие государственные функции (услуги), но и прогнозировать изменения полномочий федеральных органов исполнительной власти в связи с планируемой законопроектной деятельностью Правительства Российской Федерации.

В-четвертых, целесообразно выделить обеспечивающие функции, общие для целого ряда государственных органов (такие как кадровая работа, государственные закупки, обслуживание ИКТ), в особое уполномоченное агентство (может быть, даже не являющееся государственным органом). Подобная практика внедрена в ряде региональных администраций, но на федеральном уровне она пока не применяется. Приоритетно данную меру можно реализовать в федеральных органах власти с небольшой штатной численностью, не имеющих территориальных органов. Создание такого агентства будет способствовать большей стандартизации данных функций, оптимизации расходов, позволит разгрузить органы власти от непрофильных функций, высвободить соответствующую численность государственных служащих, а часть сэкономленных средств направить на содержание самого агентства. В случае, если агентство будет создано не в форме органа государственной власти, это даст дополнительную экономию за счет отсутствия соответствующих гарантий государственным служащим. Если данная мера оправдается, ее можно будет перенести и на остальные государственные органы.

Технология нормирования численности государственных служащих основывается на внедрении единых критериев расчета потребности

в кадрах, исходя из реализуемых конкретным органом государственных полномочий. В первую очередь такие нормативы могут быть разработаны для тех органов, которые участвуют в оказании государственных услуг, выполнении функций по контролю и надзору, наполнению доходной части бюджета, т.е. в тех органах, результаты деятельности которых количественно измеримы.

Для наиболее крупных федеральных органов исполнительной власти в большей степени подойдет создание адекватного механизма оценки потребности в кадровых ресурсах, базирующегося на обоснованных тратах по осуществлению конкретных административных процедур и количестве необходимых административных действий.

Наконец, в-пятых, следует отметить, что проведение масштабных преобразований должно стать следствием создания единой системы управления государственной службой. А она может быть, в свою очередь, организационно оформлена лишь при условии, что политическим руководством страны будут определены роль и место института государственной службы в современном российском обществе, а также приоритеты развития госслужбы на будущее (т.е. требования, которым госслужба должна соответствовать к определенному периоду времени). Таким образом, речь, по нашему убеждению, должна идти о формировании целостной и внутренне непротиворечивой модели государственной службы, позволяющей ей эффективно развиваться параллельно с общим развитием общества.

Остается надеяться, что системное видение и концептуальный подход к реформированию государственной службы найдут применение при разработке федеральной программы на новый плановый период при условии привлечения к этой деятельности ведущих экспертов и использования всего накопленного к настоящему времени богатого опыта в данной сфере.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алиев Т.Т., Калитина Ю.В. Реформы государственной службы в России: необходимость проведения, задачи, пути реализации и результаты // Современное право. – № 1. – 2010. – С. 44–48.
2. Барабашев А.Г. Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000–2010). М.: НИУ ВШЭ, 2013. – 64 с.
3. Борщевский Г.А. Профессионально-личностные качества работников органов исполнительной власти г. Москвы // Отчет социологического исследования. М.: МГУУ Правительства Москвы. – 2011. – 107 с.
4. Борщевский Г.А., Махов Е.Н. Оценка профессионально-личностных качеств руководителей органов исполнительной власти г. Москвы // Отчет социологического исследования. М.: МГУУ Правительства Москвы. – 2011. – 134 с.
5. Капустина Д.В. О вопросах результативности федеральной программы «реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)». – 2013 // Официальный сайт КрГАУ. URL: <http://www.kgau.ru/new/all/konferenc/konferenc/2013/e26.pdf>.
6. Клищ Н.Н. Анализ показателей и индикаторов, отражающих уровень реформирования и развития государственной службы: материалы исследования. М.: ВЦИОМ. – 2012. – 113 с.
7. Магомедов К.О. Профессиональное состояние кадров государственных гражданских служащих, проблемы профессионального развития и кадровые процессы в органах государственной власти и управления РФ // Отчет мониторингового социологического исследования. М.: РАНХиГС. – 2013. – 130 с.
8. Магомедов К.О., Турчинов А.И. Государственная служба и кадровая политика: теория и практика // Информационно-аналитические материалы. Ульяновск: Печатный двор. – 2012. – 124 с.
9. Обутверждении Правил установления показателей результативности профессиональной служебной деятельности федеральных государственных гражданских служащих, оплата труда которых производится в особом порядке: Проект постановления Правительства РФ (2011) // Сайт Минэкономразвития. URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depregosregulirineconomy/doc201110210>.
10. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ: Проект федерального закона (2011) // Сайт Минэкономразвития. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/about/service/information/doc20110208_06.
11. О выполнении мероприятий федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»: Отчет Министерства образования и науки РФ (2012) // Сайт Минобрнауки РФ. URL: <http://минобрнауки.рф/%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2>

%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%B0%D1%8F-%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0/231/%D1%84%D0%B0%D0%B9%D0%BB/1637/2012-%D0%9E%D1%82%D1%87%D1%91%D1%82.pdf.

12. О состоянии работы и первоочередных мерах по усилению борьбы с коррупцией в свете реализации Национального плана противодействия коррупции: Доклад руководителя Администрации Президента РФ (2008) // Сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/events/news-65579/>.
13. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009–2013 гг.)»: Указ Президента РФ № 261 от 10 марта 2009 г. // Российская газета. Столичный выпуск. – 2009. – № 4864. 11 марта.
14. По вопросу кадрового обеспечения государственной службы: Перечень поручений Президента РФ по итогам расширенного заседания рабочей группы по подготовке предложений по формированию в РФ системы «Открытое правительство». – 2012. – № Пр-778 // Сайт Президента РФ. URL: <http://special.kremlin.ru/news/14999>.
15. Турчинов А.И. Государственная служба России: состояние и проблемы развития // Социально-профессиональное развитие государственной службы. Материалы 13-й Общерос. науч.-практ. конф. с международным участием. М.: РАНХиГС. – 2014. – С. 125–132.
16. Юданова Д.М. Проблемы реформирования института государственной службы Российской Федерации // Экономика, государство, общество. – № 2. – 2010. – С. 219–221.

CIVIL SERVICE REFORM IN RUSSIA: INTERIM RESULTS AND PROSPECTS

Borshchevskiy Georgy A.

Candidate of historical sciences, lecturer of the Department of public service and personnel policy of RANEPA. Address: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. 82 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russian Federation.
E-mail: borshchevskiy2008@yandex.ru

Abstract

The article considers the results of the latest stage of reforming the Institute of public service in the Russian Federation. It makes an overview and a brief critical analysis of the key milestones of civil service development during 2009–2013. The key trends for the future development are also described. Such trends include lack of an integral system of public service in the Russian Federation and a system of its management; lack of efficient technologies and modern methods of personnel work; imperfection of the mechanisms of qualified personnel selection and evaluation; the absence of a link between the civil servants' performance results and the size of payments. Conclusions and generalizations are supported by the official statistics data and sociological analysis, by the materials of the researches conducted by the author. Reduction and rejuvenation of personnel and introduction of information and communication technologies do not contribute to the efficiency of the state apparatus all by themselves. This should be proceeded by the choice of the strategy of the reform and an independent model of state service adequate to Russia of today. The translation of public service reform onto the plane of systematic work is defined as a necessary condition for increasing the efficiency of state management. It needs implementing socio-economic challenges by the state.

Keywords: public service; reforming; human resources; efficiency; state program, public authorities.

REFERENCES

1. Aliev, T.T. & Kalitina, Yu.V. (2010). Reformy gosudarstvennoy sluzhby v Rossii: neobhodimost provedeniya, zadachi, puti realizatsii i rezultaty [Civil service reform in Russia: the need for, tasks, ways of implementation and results]. *Modern law*, n. 1, pp. 44–48.
2. Barabashev, A.G. (2013). *Evolyutsiya gosudarstvennoy sluzhby Rossii: itogi desyatil'etiya (2000–2010)*. [The evolution of public service of Russia: results of the decade (2000–2010)]. Moscow: HSE.
3. Borschevskiy, G.A. (2011). *Professionalno-lichnostnyie kachestva rabotnikov organov ispolnitelnoy vlasti g. Moskvy* [Professional and personal qualities of employees of Executive bodies-enforcement authorities of Moscow]. Sociological research Report. Moscow: MGOU Moscow Government.

4. Borschevskiy, G.A. & Mahov, E.N. (2011). *Otsenka professionalno-lichnostnykh kachestv rukovoditeley organov ispolnitelnoy vlasti g. Moskvy* [Evaluation of professional and personal qualities of preschool managers of Executive authorities of Moscow]. Sociological research Report. Moscow: MGOU Moscow Government.
5. Kapustina, D.V. (2013). *O voprosakh rezultativnosti federalnoy programmy «reformirovanie i razvitie sistemy gosudarstvennoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii (2009–2013 godyi)»* [The issues of performance of Federal program «reform and development of the system of state service of the Russian Federation (2009–2013)»]. Official site of CrGAA. Available: <http://www.kgau.ru/new/all/konferenc/konferenc/2013/e26.pdf> (accessed: 20 March, 2014).
6. Klisch, N.N. (2012). *Analiz pokazateley i indikatorov, otrazhayuschih uroven reformirovaniya i razvitiya gosudarstvennoy sluzhby* [Analysis of measures and indicators that reflect the level of reform and development of public services]. Research materials. Moscow: VTSIOM.
7. Magomedov, K.O. (2013). *Professionalnoe sostoyanie kadrov gosudarstvennykh grazhdanskih sluzhaschih, problemy professionalnogo razvitiya i kadrovye protsessyi v organakh gosudarstvennoy vlasti i upravleniya RF* [The professional status of the personnel of state civil cases containing, problems of professional development and human processes in the bodies of state authority and administration of the Russian Federation]. The Report of the monitoring sociological research. Moscow: RANEPА.
8. Magomedov, K.O. & Turchinov, A.I. (2012). *Gosudarstvennaya sluzhba i kadrovaya politika: teoriya i praktika* [Civil service and personnel policy: theory and practice]. Information-analytical materials. Ulyanovsk: Printing house.
9. *Ob utverzhdenii Pravil ustanovleniya pokazateley rezultativnosti professionalnoy sluzhebnoy deyatelnosti federalnykh gosudarstvennykh grazhdanskih sluzhaschih, oplata truda kotorykh proizvoditsa v osobom poryadke* [On approval of the Rules of the establishment of performance indicators of professional activities of Federal state civil employees, whose labor is payed in a specific order]. Draft resolution of the Government of the Russian Federation (2011) Available: <http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/dep gos regulirineconomy/doc201110210> (accessed: 20 March, 2014).
10. *O vnesenii izmeneniy v Federalnyi zakon «O gosudarstvennoy grazhdanskoj sluzhbe RF* [On amendments to the Federal law «On state civil service of the Russian Federation]: the project of Federal law (2011). Available: http://www.economy.gov.ru/minec/about/service/information/doc20110208_06 (accessed: 20 March, 2014).
11. *O vypolnenii meropriyatiy federalnoy programmy «Reformirovanie i razvitie sistemy gosudarstvennoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii (2009–2013 gody)»* [On performance of actions of the Federal program «Reform and development of the system of state service of the Russian Federation (2009–2013)»]. Report of the Ministry of education and science of the Russian Federation (2012). Available: <http://Minobrnauki/%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%B0%D1%8F%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0/231/%D1%84%D0%B0%D0%B9%D0%BB/1637/2012-%D0%9E%D1%82%D1%87%D1%91%D1%82.pdf> (accessed: 20 March, 2014).
12. *O sostoyanii raboty i pervoocherednykh merah po usileniyu borby s korruptsiej v svete realizatsii Natsionalnogo plana protivodeystviya korruptsii* [On work status and pri-

- ority measures on reinforcement of the fight with corruption in the light of the implementation of the National plan of the counteraction to corruption]. Report of the head of Administration of the President of the Russian Federation (2008). Available: <http://genproc.gov.ru/smi/events/news-37191/> (accessed: 20 March, 2014).
13. O federalnoy programme Reformirovanie i razvitie sistemy gosudarstvennoy sluzhby RF (2009–2013 gg.) [About the Federal program of reforming and developing the system of state service of the Russian Federation (2009–2013)]. RF President Decree no. 261 dated March 10, 2009. *The Russian newspaper*. Capital issue, 2009, n. 4864, 11 March.
 14. *Po voprosu kadrovogo obespecheniya gosudarstvennoy sluzhby: Perechen porucheniy Prezidenta RF po itogam rasshirennogo zasedaniya rabochey gruppy po podgotovke predlozheniy po formirovaniyu v RF sistemy «Otkrytoe pravitelstvo»* [On the issue of staffing the public services: a list of instructions of the RF President at the extended session of the working group on preparation of offers on the formation of the system of «open government in the Russian Federation»]. 2012, N PR-778. Available: <http://special.kremlin.ru/news/14999> (accessed: 20 March, 2014).
 15. Turchinov, A.I. (2014). *Gosudarstvennaya sluzhba Rossii: sostoyanie i problemy razvitiya* [Civil service in Russia: state and problems of development] Social-professional development of civil service. Conf. with international participation. Moscow: RANEPА, pp. 125–132.
 16. Yudanova, D.M. (2010). Problemy reformirovaniya instituta gosudarstvennoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii [Problems of reforming the institute of state service of the Russian Federation]. *The Economy, state, society*, n. 2, pp. 219–21.