

Научная статья

УДК 342.31

DOI: 10.35854/2219-6242-2022-1-72-77

Правовая реформа государственной службы Российской Федерации в XXI веке

Антон Олегович Зернов¹, Александр Александрович Старовойтов²,
Елена Владимировна Воскресенская³✉

^{1, 2} Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Санкт-Петербург, Россия

³ Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики, Россия

¹ anton.zernov@bk.ru

² aastarovoitov@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9776-4044>

³ elenvoskr@mail.ru✉, <https://orcid.org/0000-0003-2995-7001>

Аннотация. В статье речь идет о том, что в 2020 г. в Российской Федерации (РФ) осуществлена конституционно-правовая реформа, вследствие которой стали очевидными в сфере государственного строительства ряд проблем, требующих пристального научного исследования. Среди них — перспективы реформирования государственной службы России. По мнению авторов, в современных условиях внешнеполитического давления и внутренней экономической напряженности предъявляются повышенные требования к аппарату власти. Неоднократно в посланиях Президента РФ было указано, что низкое качество власти служит причиной торможения на пути реформ в различных сферах общественной жизни. Трансформационные явления в отношении государственной службы являются ключевыми структурными реформами. С учетом этого авторами статьи рассмотрен вопрос о повышении эффективности пройденного большого пути становления и формирования института государственной службы, а также о перспективах его совершенствования.

Ключевые слова: государственная служба, конституционное право, борьба с коррупцией, картелирование, государственные закупки, цифровизация

Для цитирования: Зернов А. О., Старовойтов А. А., Воскресенская Е. В. Государственная служба Российской Федерации в XXI веке // Социология и право. 2022. Т. 14. № 1. С. 72–77. <https://doi.org/10.35854/2219-6242-2022-1-72-77>

Original article

Legal reform of the Public service of the Russian Federation in the XXI century

Anton O. Zernov¹, Alexander A. Starovoitov², Elena V. Voskresenskaya³✉

^{1, 2} Northwest Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, St. Petersburg, Russia

³ St. Petersburg University of Management Technologies and Economics, St. Petersburg, Russia

¹ anton.zernov@bk.ru

² aastarovoitov@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9776-4044>

³ elenvoskr@mail.ru✉, <https://orcid.org/0000-0003-2995-7001>

Abstract. State-building in the context of the constitutional and legal reform that has taken place puts forward a number of problems that require in-depth scientific research, one of which is the prospects for reforming the civil service of Russia. Today, in the conditions of internal economic tension and foreign policy pressure, the requirements for the government apparatus are increasing. The fact that the low quality of government is a brake on the path of reforms in various spheres of public life has been repeatedly pointed out in the Messages of the President of Russia. Transformations of the civil service are among the key structural reforms. A long way has been passed in the formation and formation of the institute of public service, the authors of the article touch upon the issue of increasing its effectiveness.

Keywords: public service, constitutional law, anti-corruption, carteling, public procurement, digitalization

For citation: Zernov A. O., Starovoitov A. A., Voskresenskaya E. V. Public service of the Russian Federation in the XXI century. *Sociology and Law. 2022;14(1):72-77* (In Russ.). <https://doi.org/10.35854/2219-6242-2022-1-72-77>

Историко-правовой анализ государственной службы позволяет в первую очередь осознать состояние государственной службы в России сегодня, поскольку такое состояние обусловлено длительным путем генезиса правовых норм и нормативных правовых актов, которые развивались вместе с обществом. Право часто отвечало на уже сформированный в обществе социальный заказ относительно регулирования определенных общественных отношений. С учетом этого отрицание влияния научного прогресса и консервативный подход к получению государственных услуг со стороны граждан не является жизнеспособным в современных реалиях.

Основы правового регулирования государственной службы России сегодня обеспечивает прежде всего Конституция Российской Федерации (РФ), которая закрепляет базовые принципы функционирования государственной службы. В главе 2 Основного Закона страны речь идет о правах человека и гражданина, представляющих собой необходимую для эффективной реализации собственных функций правовую базу государственной службы, в ст. 10 — о разделении власти на законодательную, исполнительную и судебную, в ст. 32 — о праве на равный доступ всех граждан к государственной службе и т. д. [1].

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации» посвящен государственной службе и после Конституции РФ является наиболее значимым нормативным правовым актом. Так, Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ гласит о том, что в России предусмотрено наличие двух видов государственной службы: военной и гражданской. Остальные виды не указаны, но предполагается их наличие (государственная служба иных видов) [2].

Одной из самых актуальных проблем государственной службы как в России, так и в мире в целом, является коррупция. Государственная служба призвана защитить права граждан, будучи «лицом» государства, поэтому коррупционные дела всегда вызывают бурную реакцию в обществе [3]. Проблемы коррупции ввиду их актуальности выступают в качестве предмета исследований для многих ученых-правоведов.

По нашему мнению, среди предусмотренных в законодательстве мер по борьбе с коррупцией наиболее эффективны создание механизмов общественного контроля за работой органов власти, устранение необоснованных запретов и ограничений в сфере экономики, повышение оплаты труда и социальных гарантий государственным и муниципальным служащим, антикоррупционная пропаганда, обеспечение независимости средств массовой информации (СМИ), ужесточение требований к государственным служащим и др. [4].

Одно из самых неблагоприятных проявлений коррупции — картелирование. Существование картелей (в их сегодняшнем правовом понимании) началось с 1991 г., с первых антиконкурентных соглашений между недобросовестными участниками рынка. На практике выявление и противодействие такой деятельности является крайне сложным, равно как и закрепление понятия этого противоправного явления таким образом, чтобы отразить всю полноту его сущности в нормативном правовом акте, было непростой задачей. К основным задачам Федеральной антимонопольной службы (ФАС) в 2010-е гг. относилась борьба с картелями. В 2019 г. ФАС возбуждено 944 дела об антиконкурентных соглашениях и запрещенных согласованных действиях, из них 424 дела — о картелях. Для выявления и противодействия данному преступному явлению ученые предлагают введение «большого цифрового кота» в систему государственных закупок [5, с. 94].

Влияние цифровизации на государственную службу становится заметным уже сегодня. Так, внедрена упомянутая система государственных закупок. Одним из важнейших инструментов государственного управления служит государственный заказ, который занимает значительное место в системе национальной и экономической безопасности РФ. Однако существующая система государственных закупок не способна эффективно применяться как институт государственной политики. Не находят решения на протяжении длительного времени проблемы функционирования контрактной службы.

Следует обратить особое внимание на систему государственных закупок, которая требует анализа и оценки. Необходима модернизация этой системы на каждой стадии осуществления закупок, должны быть учтены задачи стратегического развития государства ввиду такого значимого аспекта, как интересы непосредственных участников контрактных взаимоотношений в зависимости от масштабов, объема и сущности полномочий: малого и среднего бизнеса, мелких заказчиков. Защите подлежат интересы добросовестных и профессиональных поставщиков. Современная экономическая ситуация в стране для эффективной нейтрализации возникающих сегодня угроз, как экономической, так и национальной безопасности, требует изменения взгляда на контрактную систему в целом, что позволит решать с применением института государственного заказа более глобальные задачи, связанные с экономическим развитием России [6, с. 203].

Представители научного сообщества полагают, что противодействие коррупции может базироваться исключительно на комплексном подходе, который в равной степени затрагивал бы и нормотворческую деятельность, и работу с правовым сознанием (населения и государственных служащих) [7, с. 72; 8, с. 292].

В числе существенных проблем — развитие кадрового потенциала государственной службы. К главным трудностям в первую очередь относятся низкий уровень оплаты труда и отсутствие возможности применять развитую систему льгот, что ведет к оттоку эффективных государственных служащих в организации частного сектора экономики. Только при решении этих проблем уровень социально-экономического развития России повысится, поскольку формирующий его трудовой потенциал пополнятся высококвалифицированными кадрами [9, с. 110].

Представляется, что среди ключевых проблем государственной службы — недостаточно положительное представление о ней в обществе. Преодоление данной трудности видится возможным посредством организации деятельности, направленной на укрепление связей между государственными органами и населением, повышение доверия общественности к государственным служащим. Например, обратимся к сфере таможенной и пограничной служб. Границы с государствами — членами Евразийского экономического союза (ЕАЭС) открыты, и их незаконное пересечение и контрабанду можно предотвратить только при поддержке

местного населения. Большое значение имеют анализ отношений общественных структур к деятельности органов государственной власти, исследование имиджа государственной службы, мониторинг и оценка уровня удовлетворенности субъектами, которые обращаются за оказанием государственных или муниципальных услуг. Это послужит основой законодательства, связанного с совершенствованием и повышением эффективности деятельности государственных органов.

Второе направление реформирования видится в необходимости осуществления взаимодействия, направленного на развитие более тесных и устойчивых отношений с представителями СМИ. Так, в обязанности государственных служащих, имеющих компетенции по взаимодействию со СМИ, следует включить поддержание благоприятных отношений с различными представителями медиасектора. Необходимо проводить и работу над увеличением степени прозрачности деятельности государственной службы [10, с. 236].

В-третьих, не менее остро стоит проблема этики государственной службы в России. Специфика деятельности государственных служащих всегда будет проецировать на них особые этические нормы и принципы, связанные с выполнением профессиональной деятельности. Исходя из этого, можно заключить, что неуклонно должно быть обеспечено соблюдение принципов государственной гражданской службы: законность, гуманность, беспристрастность, ответственность, справедливость государственных служащих, что отражает уровень морального здоровья нашего государства [11, с. 295]. На практике трудности возникают также в рамках соотношения трудовых и административных отношений [12, с. 378].

В-четвертых, цифровизация активно влияет на кадровую составляющую государственной службы. Для осуществления эффективного управления карьерным продвижением предлагаем создать систему, позволяющую государственным органам и государственному служащему разрабатывать трекинг карьеры, учитывающий возможные перспективы и векторы достижения поставленных целей [13, с. 46].

Не менее важным является тот факт, что профессиональное развитие тесно связано с профессиональной компетентностью. Оценка профессиональной компетентности, как и оценка соответствия сотрудника занимаемой должности, должна обеспечивать основания для выявления векторов дальнейшего профессионального развития. Считаем целесообразным выделить отдельного блока профессионального развития государственного служащего, закрепление взаимосвязи между модулем профессионального развития и модулем личностно-профессиональной диагностики и оценки. Предлагаем внедрить в основу личностно-профессиональной оценки модель метакомпетенций, имеющую взаимоисключающие и совместно-исчерпывающие элементы. Это позволит выстроить конструктор (набор) компетенций, который будет содержать как инварианты (личностно-профессиональные), так и вариативные компоненты (отраслевые, специальные, должностные и др.), а также даст возможность упорядочить обширный спектр предложений образовательных продуктов [14, с. 88].

Однако цифровизация государственной службы должна проходить с адаптацией под тренды цифровой экономики системы образовательных возможностей профессиональной подготовки и переподготовки государственных служащих, включая мотивацию их на самостоятельное активное профессиональное развитие. Подобные трансформации и их последовательность следует отразить в нормативных правовых актах, в том числе связанных с реализацией государственных программ и национальных проектов [15, с. 74]. Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время государственная служба находится в преддверии глубоких институциональных изменений, обусловленных тенденциями цифровизации и борьбы с коррупцией.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации: федер. закон от 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. О системе государственной службы в Российской Федерации: федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // Парламентская газета. 2003. 31 мая.
3. *Зернов А. О., Гневко А. В., Воскресенская Е. В.* Актуальные проблемы государственной службы в Российской Федерации // Социология и право. 2020. № 1 (47). С. 60–65. DOI: 10.35854/2219-6242-2020-1-60-65
4. О противодействии коррупции: федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228.
5. *Ахматов Х. А., Егоров М. О., Давиденко А. В.* Цифровое противодействие электронному картелированию в сфере государственных закупок // Известия вузов. Серия: Экономика, финансы и управление производством. 2019. № 4 (42). С. 92–97.
6. *Ахмелкин И. М.* Система государственных закупок в экономической безопасности России. Цели, угрозы, решения // Инновации и инвестиции. 2020. № 10. С. 203–206.
7. *Кулуева Ф. Г.* Национальная стратегия противодействия коррупции и национальный план противодействия коррупции // Наука, техника и образование. 2020. № 1 (65). С. 71–75.
8. *Воскресенская Е. В., Зернов А. О.* Взаимосвязь налоговой системы и уровня коррупции в российском государстве // Экономика и управление. 2020. № 3. С. 291–296. DOI: 10.35854/1998-1627-2020-3-291-296
9. *Богаченко Т. А.* Развитие кадрового потенциала государственных гражданских служащих // Вестник науки и образования. 2019. № 21-1 (75). С. 109–111.
10. *Прокопьева М. Н.* Проблемы формирования положительного отношения к государственной службе в России // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2020. № 12 (52). С. 234–248.
11. *Николадзе Т. Р.* Проблема этики государственно-гражданской службы в современной России // Бюллетень науки и практики. 2019. № 7. С. 294–297. DOI: 10.33619/2414-2948/44/39
12. *Аипова Е. А.* Институт государственной гражданской службы в России: современные проблемы // Контентус. 2019. № 11. С. 377–381.
13. *Бондаренко В. В., Юдина В. А.* Моделирование индивидуального трекинга карьеры государственных гражданских служащих в условиях цифровой экономики // Государственная служба. 2019. № 2 (118). С. 44–51. DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-2-44-51
14. *Лаврова Т. Б.* Кадровое обеспечение государственной службы: вопросы цифровой трансформации // Карельский научный журнал. 2020. № 4 (33). С. 85–88. DOI: 10.26140/knz4-2020-0904-0021
15. *Костина С. Н., Банных Г. А., Воронина Л. И.* Профессионализация публичных служащих в условиях цифровизации: кейс Свердловской области // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 3 (32). С. 73–85.

Информация об авторах

А. О. Зернов — магистрант юридического факультета; 199178, Санкт-Петербург, Средний пр. В. О., д. 57/43;

А. А. Старовойтов — доктор юридических наук, профессор, профессор юридического факультета, 199178, Санкт-Петербург, Средний пр. В. О., д. 57/43;

Е. В. Воскресенская — доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного и международного права; 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а.

Information about the authors

A. O. Zernov — Graduate Student of the Law Faculty; 57/43 Sredniy Ave., V. O., St. Petersburg, 199178, Russia;

A. A. Starovoytov — Doctor of Law, Professor, Professor of the Law Faculty; 57/43 Sredniy Ave., V. O., St. Petersburg, 199178, Russia;

E. V. Voskresenskaya — Doctor of Law, Associate Professor, Professor of Constitutional and International Law; 44A Lermontovskiy Ave., St. Petersburg 190103, Russia.

Конфликт интересов: авторы декларируют отсутствие конфликта интересов, связанных с публикацией данной статьи.

Conflict of interest: the authors declare no conflict of interest related to the publication of this article.

Статья поступила в редакцию 15.02.2022; одобрена после рецензирования 11.03.2022; принята к публикации 22.03.2022.

The article was submitted 15.02.2022; approved after reviewing 11.03.2022; accepted for publication 22.03.2022.