

## СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н. Н. Ловачева

*Российский университет дружбы народов*

Поступила в редакцию 6 июля 2018 г.

**Аннотация:** *показана актуальность вопроса формирования органов управления гражданской службой. Рассмотрены система управления федеральной гражданской службой, предусмотренная законодательством РФ, и фактически сложившаяся структура органов управления. Выявлены последние тенденции по расширению компетенции отдельных органов в сфере управления федеральной гражданской службой. Проанализировано законодательство субъектов РФ, определены субъекты, в которых создан специализированный орган управления, основные модели его подведомственности и институциональный характер, а также объем полномочий. Сформулированы возможные модели организации федерального органа управления гражданской службой.*

**Ключевые слова:** *гражданская служба, органы управления, специализированный орган, модели организации управления.*

**Abstract:** *this article focuses on the central management bodies and analyses current institutional actors established for the management of the federal and regional civil service in the Russian Federation. Finally, it presents examples of different institutional arrangements for civil service management and also gives an overview of the latest tendencies in this sphere.*

**Key words:** *civil service, managing the civil service, central management body.*

Несмотря на то что реформированию и развитию государственной гражданской службы, совершенствованию законодательства в этой сфере уделяется большое внимание как на федеральном, так и региональном уровне, а вопрос эффективности государственной службы в том или ином аспекте ежегодно рассматривается в Послании Президента РФ Федеральному Собранию<sup>1</sup>, очевидно, что предпринятые меры по реформированию государственной службы и ее правового регулирования на данный момент не дали ожидаемых результатов. Еще почти 15 лет назад публичная служба подверглась резкой критике в Послании Президента РФ Федеральному Собранию<sup>2</sup> за неподготовленность к выработке и реализации решений, адекватных современным потребностям страны. Позже отмечались не только бюрократизм, коррупционность, закрытость

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Рос. газета. 2008. 6 нояб. ; Послание Президента РФ Д. А. Медведева Федеральному Собранию РФ // Там же. 2009. 13 нояб.; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Там же. 2011. 23 дек. ; Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ // Там же. 2012. 13 дек.

<sup>2</sup> Там же. 2003. 17 мая.

государственной службы, но и неспособность вести диалог с гражданским обществом. Последнее выражалось в том, что бюрократия периодически «кошмарила» бизнес<sup>3</sup>. За последние несколько лет, несмотря на то что еще не удалось устранить все названные недостатки государственной службы, тональность выступлений Президента изменилась. Причиной тому стало, в том числе, появление новых способов повышения эффективности работы госслужащих за счет внедрения электронных технологий и изменения документооборота при реализации государственных функций и оказании публичных услуг населению.

Вместе с тем в январе 2017 г. в выступлении Председателя Правительства РФ Д. А. Медведева, в рамках центральной дискуссии Гайдаровского форума «Россия и мир: выбор приоритетов», вновь прозвучали слова о необходимости серьезной перестройки системы государственного управления. Ранее, осенью 2016 г., на Международном инвестиционном форуме в Сочи Д. А. Медведев охарактеризовал государственную машину как «неповоротливую» и застрявшую в «переходном периоде» 1990-х гг., констатируя, что система государственного управления до сих пор отстает отголосками эпохи перестройки и нуждается в полном обновлении.

Совершенствование системы государственного управления общественными процессами, механизма функционирования государства предусматривает совершенствование организационно-правовых основ государственной службы. Вместе с тем остается по-прежнему неурегулированным вопрос создания системы управления во главе с единым органом, который осуществлял бы функции государственного управления в сфере государственной службы на всех уровнях, возникающих в ней отношений. С 2003 г. этот вопрос нашел отражение в действующем законодательстве<sup>4</sup> и активно продолжает разрабатываться в научной литературе<sup>5</sup>. До недавнего времени реформирование государственной службы осуществлялось на основе четырехлетних федеральных программ, утверждаемых указами Президента РФ. Первой была разработана Федеральная программа «Реформирование государственной службы

---

<sup>3</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Рос. газета. 2008. 6 нояб.

<sup>4</sup> О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ с изм. от 23.05.2016 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063 ; О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ с изм. и доп. // Там же. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>5</sup> См.: Головина А. А. Проблемы формирования системы управления государственной службой Российской Федерации на современном этапе // Ученые записки Тамбовского отделения РoСМУ. 2015. № 4. С. 15–25 ; Нужнова С. Л. Становление системы управления государственной службой в России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2010. № 3. С. 48–59 ; Борщевский Г. А. Реформирование государственной службы в России : промежуточные итоги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 65–88.

Российской Федерации (2003–2005 годы)», выполнение которой продлевалось до 2008 г. включительно. В следующей программе реформирования и развития государственной службы в 2009–2013 гг.<sup>6</sup> в числе приоритетных целей была обозначена необходимость создания целостной системы государственной службы не только за счет формирования высококвалифицированного кадрового состава государственной службы и расширения общественного участия, но и создания дееспособной системы управления государственной службой. Третья Федеральная программа «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы)»<sup>7</sup>, размещенная в июле 2014 г. на Федеральном портале проектов нормативных актов в форме проекта указа Президента РФ, так и не принята. По мнению начальника Управления Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров А. Ю. Фёдорова, которое он высказал в ходе экспертной дискуссии «Развитие кадрового потенциала системы государственного управления» Гайдаровского форума-2016, ключевые задачи этой реформы были достигнуты. Так, почти полностью была сформирована нормативно-правовая основа государственной службы, были успешно внедрены все новые институты. Теперь пришло время «тонкой настройки» и точечного регулирования созданной системы.

Вместе с тем современное состояние системы управления государственной службой России, включая динамику ее развития за последнее десятилетие, показывает расхождение достигнутых результатов с заявленной целью. В октябре 2015 г. на заседании Комиссии по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров было решено изменить прежний формат реформы и разработать проект указа Президента РФ «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы на 2016–2018 годы»<sup>8</sup>. В августе 2016 г. Президент подписал данный указ, касающийся вопросов совершенствования процессов формирования и управления кадрами гражданской службы РФ (далее – Указ Президента РФ № 403).

С учетом принятия новой Программы предлагаем рассмотреть, на каком этапе в настоящее время находится реализация задачи по созданию системы управления гражданской службой.

---

<sup>6</sup> О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» : указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> О Федеральной программе «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы) и плане мероприятий по развитию системы государственной службы Российской Федерации до 2018 года» : проект указа Президента РФ (по состоянию на 16.07.2014). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы : указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Законодательством предусматривается создание специальной системы управления государственной службой на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ. Формально за управление *федеральной гражданской службой* должен отвечать единый федеральный государственный орган по управлению государственной службой, который до настоящего времени не был создан. Компетенция данного органа довольно разрозненно закреплена в Федеральном законе от 27 июня 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». По тексту закона можно выявить полномочия, касающиеся участия его представителей в комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов в государственных органах (ч. 5 ст. 19), конкурсных комиссиях (ч. 8 ст. 22), аттестационных комиссиях в государственных органах (ч. 10 ст. 48). Дополнительно законодатель выделил его функции в сфере координации подготовки кадров гражданской службы (ч. 3 ст. 61), а также по утверждению примерных должностных регламентов государственных гражданских служащих (ч. 5 ст. 47), формированию кадрового резерва (ч. 2, 9 ст. 64) и согласованию размещения государственного заказа на переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских служащих (ч. 3 ст. 63).

Что касается фактически сложившейся в Российской Федерации организационной основы управления федеральной государственной гражданской службой, то за последнюю четверть века она претерпела существенные изменения. Начиная с 1993 г.<sup>9</sup> при Президенте РФ образовывались различные совещательные и консультативные структуры по вопросам разработки и обеспечения реализации кадровой политики в системе исполнительной власти (Совет по вопросам государственной службы при Президенте РФ, Совет по кадровой политике при Президенте РФ и т. д.). Их изначально высокий статус в системе государственного управления в итоге обесценился в силу ряда факторов: отсутствие распорядительных и контрольных функций, политизированность при назначениях на должности и нежелание отдельных политических сил создать полноценный центральный орган управления<sup>10</sup>. Фактически большинство ключевых функций по управлению федеральной государственной службой были возложены на Администрацию Президента РФ.

В настоящее время, несмотря на то что на законодательном уровне предполагается создание единого федерального органа по управлению государственной службой, сложилась многосубъектная система управления, состоящая из Администрации Президента, Аппарата Правительства, Министерства труда и социальной защиты и структурных подразделений в составе федеральных органов власти, отвечающих за кадровые вопросы и управление государственной службой в этих органах.

---

<sup>9</sup> О первоочередных мерах по организации системы государственной службы в Российской Федерации : указ Президента РФ от 3 июня 1993 г. № 848 (в ред. от 06.05.1994). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> URL: <http://chinovnik.uapa.ru/en/issue/2004/01/16/> (дата обращения: 30.04.2017).

В рамках Администрации Президента РФ создано самостоятельное подразделение – Управление Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров<sup>11</sup>, к основным задачам которого помимо кадрового и организационно-штатного обеспечения деятельности Администрации Президента отнесены:

- подготовка предложений и содействие Президенту РФ в вопросах реформирования и развития государственной службы;
- обеспечение реализации Президентом РФ его полномочий в определении основных направлений кадровой политики и проведению государственной политики в области государственной службы РФ, а также решению иных кадровых вопросов и полномочий;
- осуществление в пределах своих полномочий контроля над исполнением федеральных законов, указов, распоряжений, поручений и указаний Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров;
- содействие в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти по перечисленным вопросам, а также деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте.

В существующей системе органов управления государственной службой Управление Президента по вопросам государственной службы и кадров является временным координирующим органом и лишь обеспечивает деятельность Президента РФ в вопросах, касающихся государственной службы, но не осуществляет непосредственное и прямое управление всей системой государственной службы в РФ. К тому же статус подразделения в составе Администрации Президента не позволяет всерьез ставить и решать вопросы реформирования и управления государственной службой страны.

В Аппарате Правительства России в целях совершенствования кадровой работы Аппарата Правительства РФ, повышения профессионального уровня государственных служащих и их компетентности, улучшения механизма подбора кадров, а также развития системы оценки результатов деятельности и аттестации государственных служащих был создан Департамент государственной службы и кадров Правительства РФ<sup>12</sup>.

Что касается Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, то свои полномочия в сфере управления гражданской службой министерство реализует через Департамент государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции. В компетенцию Департамента входит выработка государственной политики и совершенствование нормативно-правового

---

<sup>11</sup> Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров : указ Президента РФ от 4 декабря 2009 г. № 1382 (в ред. от 07.12.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Об образовании в структуре Аппарата Правительства Российской Федерации Департамента государственной службы и кадров : распоряжение Правительства РФ от 28 января 2011 г. № 88-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

регулирования гражданской службы Российской Федерации в следующих сферах:

- институционального развития гражданской службы и системы государственного управления;
- формирования кадрового состава, определения предельной штатной численности служащих и внедрения кадровых технологий;
- правового регулирования прохождения гражданской службы;
- противодействия коррупции в сфере государственного управления;
- профессионального развития гражданских служащих;
- оплаты труда гражданских служащих<sup>13</sup>.

В 2016 г. Указом Президента РФ № 403 компетенция министерства была расширена за счет функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих.

Завершают перечень субъектов управления федеральной гражданской службой структурные подразделения федеральных органов власти, отвечающие за кадровые вопросы и управление государственной службой в этих органах. В Российской Федерации ключевая роль в организации работы, формировании и реализации кадровой стратегии государственного органа возлагается на руководителя государственного органа, его заместителя по организационному развитию и управлению кадрами, а ответственность за достижение целей и задач кадровой стратегии – на весь руководящий состав государственного органа без исключения. Руководитель государственного органа принимает решение о необходимости разработки кадровой стратегии и по ключевым вопросам при ее разработке и реализации. К задачам и функциям<sup>14</sup> кадровых служб, отвечающих за организационное развитие и управление кадрами, относятся:

- проведение и совершенствование кадровой работы, выявление проблем формирования и развития кадрового состава, роста компетентности, мотивированности, эффективности кадров и обоснование необходимости решения этих проблем;
- организация работы по вопросам поступления на гражданскую службу, обеспечения ее прохождения и увольнения с гражданской службы, в том числе: привлечение и отбор кадров, мотивация кадров, их оценка, управление эффективностью, профессиональное развитие кадров и подготовка проектов приказов государственного органа (связанных с поступлением на службу, ее прохождением, назначением на должность, освобождением от замещаемой должности, увольнением служащего и

<sup>13</sup> Об утверждении Положения о Департаменте государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации : приказ Минтруда России от 12 января 2015 г. № 1 (в ред. от 09.12.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Методические рекомендации по стратегическому управлению кадрами государственной гражданской службы РФ Министерства труда и социальной защиты РФ. URL: [http://mari-el.gov.ru/publicservice/DocLib8/160926\\_1.pdf](http://mari-el.gov.ru/publicservice/DocLib8/160926_1.pdf)

выходом его на пенсию по различным основаниям). Именно кадровые службы организуют и обеспечивают проведение конкурса на замещение вакантных должностей государственной службы и включение граждан и гражданских служащих в кадровый резерв;

– подготовка в пределах своей компетенции проектов административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг по направлениям деятельности государственного органа;

– антикоррупционная деятельность, выражающаяся в обеспечении исполнения гражданскими служащими обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами;

– работа по вопросам обеспечения соблюдения служащими общих принципов служебного поведения государственных служащих, запретов, ограничений и обязанностей, связанных с гражданской службой, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов и т. д.

В то время как на федеральном уровне единый орган управления гражданской службой отсутствует, на региональном уровне сложилась более оптимистичная ситуация. По итогам изучения регионального законодательства можно сделать вывод, что на начало 2017 г. специализированный орган управления создан как минимум в 10 субъектах РФ:

- 1) Департамент государственной службы и кадров при Президенте Республики Татарстан<sup>15</sup>;
- 2) Департамент внутренней и кадровой политики Белгородской области<sup>16</sup>;
- 3) Управление государственной и муниципальной службы администрации губернатора Московской области<sup>17</sup>;
- 4) Департамент государственного управления Новгородской области<sup>18</sup>;
- 5) Департамент государственной гражданской службы, кадров и противодействия коррупции Орловской области<sup>19</sup>;

<sup>15</sup> О Департаменте государственной службы и кадров при Президенте Республики Татарстан : указ Президента Республики Татарстан от 22 декабря 2005 г. № УП-512 (в ред. от 20.08.2014). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> О переименовании департамента кадровой политики Белгородской области и утверждении Положения, структуры и штатных расписаний департамента внутренней и кадровой политики Белгородской области : постановление правительства Белгородской области от 25 февраля 2013 г. № 63-пп (в ред. от 21.11.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Об утверждении Положения об Управлении государственной и муниципальной службы администрации губернатора Московской области : распоряжение губернатора Московской области от 26 октября 2015 г. № 340-РГ (в ред. от 17.10.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> О департаменте государственного управления Новгородской области : постановление правительства Новгородской области от 13 января 2016 г. № 7 (в ред. от 08.08.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> Об утверждении Положения о Департаменте государственной гражданской службы, кадров и противодействия коррупции Орловской области : постановле-

6) Ведомство по управлению государственной гражданской службой Ростовской области<sup>20</sup>;

7) Управление кадровой политики и государственной службы правительства Саратовской области<sup>21</sup>;

8) Администрация Томской области (Департамент государственной гражданской службы администрации Томской области)<sup>22</sup>;

9) Управление государственной службы и кадров правительства Москвы<sup>23</sup>;

10) Департамент государственной гражданской службы и кадровой политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры<sup>24</sup>.

В оставшихся регионах полномочия органа по управлению гражданской службой до момента его создания переданы региональным исполнительным органам. Как правило, речь идет о структуре в рамках администрации главы субъекта РФ (например, Республика Башкортостан<sup>25</sup>, Пермский край<sup>26</sup>, Астраханская область<sup>27</sup> и т. д.), реже задачи и функции данного органа осуществляются правительством субъекта (Хабаровский

---

ние правительства Орловской области от 13 октября 2016 г. № 402. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>20</sup> О Ведомстве по управлению государственной гражданской службой Ростовской области : областной закон Ростовской области от 9 декабря 2005 г. № 319-ЗС. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> Вопросы управления кадровой политики и государственной службы правительства Саратовской области : постановление губернатора Саратовской области от 7 апреля 2005 г. № 105 (в ред. от 09.02.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>22</sup> О государственной гражданской службе Томской области : закон Томской области от 9 декабря 2005 г. № 231-ОЗ (в ред. от 06.09.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>23</sup> Об утверждении Положения об Управлении государственной службы и кадров правительства Москвы : постановление правительства Москвы от 2 августа 2005 г. № 581-ПП. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> Об определении уполномоченного государственного органа Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по вопросам государственной гражданской службы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры : постановление губернатора ХМАО – Югры от 18 августа 2010 г. № 164 (в ред. от 21.03.2014). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>25</sup> О государственной гражданской службе Республики Башкортостан : указ Президента РБ от 28 января 2011 г. № УП-16 «О мерах по реализации статьи 19 Закона Республики Башкортостан». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>26</sup> О государственной гражданской службе Пермского края : закон Пермского края от 7 декабря 2006 г. № 34-КЗ (в ред. от 02.12.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>27</sup> О государственной гражданской службе Астраханской области : закон Астраханской области от 9 сентября 2005 г. № 48/2005-ОЗ (в ред. от 24.10.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

край<sup>28</sup>, Калининградская область<sup>29</sup>, Пензенская область<sup>30</sup> и т. д.). В некоторых регионах при главе субъекта создаются специализированные (преимущественно координационно-консультативные) структуры в форме советов<sup>31</sup>.

Таким образом, в ряде субъектов РФ уже функционируют структуры, осуществляющие деятельность по управлению гражданской службой. Принимая во внимание, что вопросы образования такого органа, объема его полномочий находятся в компетенции самого субъекта РФ, существует несколько видов таких органов: департамент, управление и ведомство.

Основы управления государственной службой на региональном уровне закрепляются в соответствующих актах законодательства субъекта Федерации о государственной службе. Статус органа управления государственной службой определяется

- региональным законом (например, в Томской области);
- актами высших должностных лиц либо органов исполнительной власти субъектов Федерации (в Республике Татарстан, Саратовской области и иных).

Общая сфера деятельности перечисленных выше органов не означает однообразия в выполнении функций и реализации полномочий. Однако чаще всего они сводятся к разработке единых требований к государственным служащим и системе государственной службы, осуществлению организационно-методического руководства и координации деятельности органов субъектов по вопросам государственной службы, организации комплектования государственной службы субъектов, подготовки и переподготовки служащих, выработке предложений по оплате труда государственных служащих.

Таким образом, можно констатировать, что сложившаяся система отнюдь не идеальная, и вопрос выбора наиболее приемлемой модели управления гражданской службой России сохраняет актуальность. В то время как в отдельных субъектах специализированные органы управления уже действуют, на федеральном уровне данная работа пока не завершена. В качестве одной из причин, препятствующих в течение последних 14 лет созданию такого органа на федеральном уровне, следует считать

<sup>28</sup> О государственной гражданской службе Хабаровского края : закон Хабаровского края от 29 июня 2005 г. № 280 (в ред. от 23.11.2016) с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>29</sup> О мерах по выполнению правительством Калининградской области задач и функций государственного органа Калининградской области по управлению государственной службой : постановление правительства Калининградской области от 28 февраля 2014 г. № 97 (в ред. от 21.11.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>30</sup> О государственной гражданской службе Пензенской области : закон Пензенской области от 9 марта 2005 г. № 751-ЗПО (в ред. от 26.08.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>31</sup> Совет по вопросам государственной службы Красноярского края, Совет по вопросам государственной гражданской службы Вологодской области, Совет по вопросам гражданской службы Чукотского автономного округа и др.

отсутствие определенности по вопросу о его правовом статусе в системе государственной власти. К сожалению, в российском законодательстве данный вопрос не урегулирован.

С учетом накопленного российского опыта, а также международной практики может быть сформулировано несколько альтернативных моделей управления российской гражданской службой.

**Модель № 1** предусматривает выполнение функций органа управления гражданской службой министерством, так как функции специализированного органа управления по своему содержанию типичны для исполнительной власти. В зарубежных странах выбор министерства очень индивидуален: специализированное министерство государственного управления или гражданской службы, МВД, Минфин или любое иное министерство, компетенция которого была расширена за счет передачи функций по управлению гражданской службой.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» к компетенции федерального министерства государственной службы может быть отнесено осуществление

а) функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию;

б) координации и контроля деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.

Следует отметить, что система управления государственной службой должна не только обладать регулируемыми и координирующими функциями, но и выполнять контрольно-надзорные функции. Однако законодатель предусмотрел ограничение, указав, что такой орган не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, правоприменительные функции, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. В том случае, если компетенция министерства не предусматривает исключений в результате принятия указа Президента, потребуется формирование находящихся в ведении министерства службы и агентства.

Так, по мнению Р. В. Гудаева<sup>32</sup>, в качестве оптимальной видится двухуровневое построение системы управления федеральной государственной гражданской службой: Министерство Российской Федерации по вопросам государственной службы и подведомственный ему контрольно-надзорный орган – Федеральная служба по надзору в сфере государственной службы Российской Федерации<sup>33</sup>. К полномочиям главного субъекта

<sup>32</sup> См.: Гудаев Р. В. Вневедомственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

<sup>33</sup> См.: Барабашев А. Г., Прокофьев В. Н. Создание органа по управлению государственной службой как инструмента унификации правового регулирования видов и уровней государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 2. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/sozdanie>

управления государственной службой предлагалось отнести нормативно-правовое, координационное, контрольное, научно-исследовательское, методическое и финансовое обеспечение деятельности государственного аппарата.

Данная модель далеко не так безупречна. Создание федерального государственного органа по управлению государственной службой на базе министерства, являющегося элементом исполнительной власти, может приводить к противоречиям с принципом разделения властей, так как министерство не сможет осуществлять управление в аппаратах других ветвей власти (Совета Федерации, Государственной Думы и аппаратами судов).

В настоящее время следует отметить тенденцию по расширению полномочий Министерства труда и социального развития в данной сфере. По оценке А. А. Демина в статье «Нужно ли в России министерство гражданской службы?»<sup>34</sup>, в августе 2016 г. Президент России внес определенность в отношении органа, который должен вести вопросами государственной службы. По мнению ученого, таким органом в результате изменения объема компетенции стало Министерство труда и социальной защиты РФ, хотя в силу ряда причин было бы разумнее создать специализированный орган регулирования государственной службой – Министерство гражданской службы.

Несмотря на расширение полномочий Министерства труда и социальной защиты РФ и назначение его ответственным исполнителем практически по всем мероприятиям по реализации основных направлений развития гражданской службы, сопоставление его компетенции с функциями органа управления государственной службой, закрепленными в законодательстве, пока не позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время уже действует специализированный орган управления государственной службой на федеральном уровне.

**Модель № 2** характеризуется приближенностью органа управления к правительственному аппарату.

Возможны несколько вариантов: создание в ведении Правительства федеральной службы или федерального агентства по управлению государственной службой РФ. Преимуществами федеральной службы является наличие функции по контролю и надзору в установленной сфере. Кроме издания индивидуальных правовых актов в рамках своей компетенции она может осуществлять нормативно-правовое регулирование в случаях, установленных указами Президента или постановлениями Правительства. В том случае, если специализированный орган управления создается в форме федерального агентства, то к его функциям, прежде всего, будет отнесено оказание государственных услуг, издание

organa-po-upravleniyu-gosudarstvennoy-sluzhboy-kak-instrumenta-unifikatsii-pravovogo-regulirovaniya-vidov-i-urovney (дата обращения: 30.04.2017).

<sup>34</sup> См.: Демин А. А. Нужно ли в России министерство гражданской службы? URL: <https://legal.report/author-16/sluzhebnoe-pravo> (дата обращения: 30.04.2017).

индивидуальных правовых актов, управление государственным имуществом и правоприменение. Функции контроля и надзора, а также нормативно-правового регулирования в сфере государственной службы могут осуществляться только в случаях, устанавливаемых постановлениями Правительства или указами Президента.

Привлекательность данного варианта обусловлена содержанием функций создаваемого органа, типичных для исполнительной власти, поскольку его деятельность относится не к законодательной и судебной власти, а лишь к обеспечению их деятельности. Вместе с тем, будучи «встроенным» в систему исполнительной власти, федеральный орган создает в ней определенные диспропорции, поскольку наделен полномочиями, делающими его главным над другими государственными органами (в том числе министерствами).

**Модель № 3** предусматривает создание независимой структуры по управлению гражданской службой (по образцу Счетной палаты).

Весомым аргументом в пользу такой модели выступает то, что федеральный орган, не будучи отнесенным к той или иной ветви власти, может осуществлять управление государственной службой в каждой из них. В то же время создание специализированного органа должно быть предусмотрено федеральным законом, а механизмы его формирования и назначения (или выбора) руководителя представляются достаточно громоздкими и во многом политизированными.

В своей структуре он может объединять подразделения, осуществляющие функции государственного управления как по общим вопросам государственной службы, так и по координации ее отдельных видов в рамках общей системы государственной службы.

**Модель № 4** заключается в создании органа управления, подотчетного главе государства, и реализуется преимущественно в государствах с сильной президентской властью.

В научной среде<sup>35</sup> часто высказывается мнение о том, что передача субъекта управления государственной службой под юрисдикцию Президента РФ, обеспечивающего «согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти», видится наиболее рациональной. В других странах уже стало практикой, что орган по управлению гражданской службой создается при той власти, которая реально доминирует в обществе. В связи с тем что действующую в России форму правления оценивают как полупрезидентскую, органом общей компетенции является Президент РФ. Ему как главе государства принадлежит решающая роль в управлении, координации развития и руководстве системой государственной службы в масштабах страны.

---

<sup>35</sup> См.: Никитина А. Ю. Моделирование системы управления государственной службой Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. соц. наук. М., 2009 ; Галиуллин Т. Т. Эффективность управления государственной службой Российской Федерации в условиях административной реформы : дис. ... канд. соц. наук. Уфа, 2010. С. 97 ; и др.

Здесь следует учитывать преимущества и недостатки нескольких возможных вариантов подчинения такого органа (при Президенте или в ведении Президента РФ). В случае создания органа *при* Президенте, существует такой весомый минус, как отсутствие распорядительных полномочий и права принятия нормативных правовых актов у всех органов при Президенте, функции которых сводятся к обеспечивающим и консультативным. Вместе с тем специализированный орган призван решать актуальные задачи по руководству институтом государственной службы. Следовательно, он должен быть наделен не совещательными или консультативными, а реальными властными полномочиями. В пользу создания федерального органа *в ведении* Президента РФ выступают следующие аргументы:

- Президент РФ согласно Конституции РФ обеспечивает координацию всех ветвей власти и всех видов государственной службы;
- в состав гражданских служащих помимо работников исполнительной власти входят еще служащие законодательных и судебных, а также других органов. Их подчинение Правительству РФ нелогично, в то время как подчинение Президенту оправданно<sup>36</sup>.

С другой стороны, Конституцией РФ четко определены круг полномочий и сферы непосредственной ответственности Президента, а следовательно, и подведомственные ему структуры, осуществляющие эти полномочия.

**Модель № 5** характеризуется отсутствием специализированного органа управления.

Данная модель действует в настоящее время в Российской Федерации. Таким образом, возникает вопрос, следует ли отказаться от создания федерального органа по управлению государственной службой. Это возвращает нас к сделанным ранее выводам о необходимости некоего ядра системы государственной службы. Несмотря на то что в переходный период система может существовать в отсутствие такого органа, ее стабильность, совершенствование и развитие во многом зависят от наличия специализированного органа, способного обеспечить централизованное и унифицированное управление.

Итак, вопрос формирования системы управления государственной гражданской службой не теряет актуальности и вновь поднимается в политических программах руководителей государства.

Создание органа управления, перечень его функций и задач рассмотрены на законодательном уровне. В то время как в отдельных регионах уже есть примеры организации таких органов, на федеральном уровне процесс его формирования пока не завершен и фактически в настоящее время функции данного органа выполняют несколько структур.

<sup>36</sup> См.: *Барабашев А. Г., Прокофьев В. Н.* Создание органа по управлению государственной службой как инструмента унификации правового регулирования видов и уровней государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 2.

Одной из проблем является отсутствие в законе определенности по вопросу об институционально-правовом статусе такого органа.

Таким образом, в статье сформулированы пять возможных моделей федерального органа управления гражданской службой. Каждая из них имеет свои преимущества и недостатки. Следует отметить тенденции по расширению компетенции Министерства труда и социальной защиты. Требуются дальнейшие преобразования, направленные на создание федерального органа управления государственной службой Российской Федерации.

*Российский университет дружбы на-  
родов*

*Ловачева Н. Н., аспирант кафед-  
ры административного и финансового  
права*

*E-mail: hedwig88@mail.ru*

*Peoples' Friendship University of Russia  
Lovacheva N. N., Post-graduate Student  
of the Administrative and Financial Law  
Department*

*E-mail: hedwig88@mail.ru*