

УДК 316.334.4
ББК 60.561.4
Б 48

С.А. Берзегова,

аспирант кафедры философии и социологии Адыгейского государственного университета, г. Майкоп, тел.: +79182231555, e-mail: berzegova.saida@mail.ru

И.И. Имгрунт,

доктор социологических наук, старший научный сотрудник Южнороссийского филиала Института социологии Российской академии наук, г. Ростов-на-Дону, тел.: +7 (863)264-17-55, e-mail: imgrunt.ivan@rambler.ru

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА ГОССЛУЖАЩИХ В КОНТЕКСТЕ ИЗМЕНЕНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ОПРЕДЕЛЯЮЩИХ РАБОТУ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

(Рецензирована)

Аннотация. Статья посвящена реформированию государственной службы – сложному, многоаспектному процессу, затрагивающему всестороннее обновление государственного аппарата. Регулирование деятельности государственной службы осуществляется, прежде всего, посредством правового законодательства. В данной работе предпринята попытка проследить динамику уровня правовой культуры госслужащих, как с помощью эмпирических исследований, так и с помощью анализа изменений в законах о Государственной службе последних лет.

Ключевые слова: государственная служба, муниципальная служба, госслужащие, уровень эффективности законодательства, правовая культура, изменения в законах о госслужбе, реформы Государственной службы, пенсионная реформа.

S.A. Berzegova,

Post-graduate student of Philosophy and Sociology Department, Adyghe State University, Maikop, ph. +79182231555, e-mail: berzegova.saida@mail.ru

I.I. Imgrunt,

Doctor of Sociology, Senior Researcher of the South Russian Branch of Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences, Rostov-on-Don, ph.: +7 (863)264-17-55, e-mail: imgrunt.ivan@rambler.ru

LEGAL CULTURE OF OFFICE EMPLOYEES IN THE CONTEXT OF LEGISLATION CHANGES DEFINING WORK OF PUBLIC SERVICE DURING THE MODERN PERIOD

Abstract. The paper discusses the reforming of public service, the difficult, multiaspectal process affecting comprehensive renewal of government. Regulation

of public service activity is carried out, first of all, by means of the legal legislation. In this research an attempt is undertaken to trace the dynamics of legal culture of office employees, both by means of empirical researches, and by means of the analysis of recent changes in laws on public service.

Keywords: public service, municipal service, office employees, level of the legislation efficiency, legal culture, changes in laws on civil service, reforms of public service, pension reform.

Эффективное решение государственной службой перечня управленческих и координационных задач делает необходимым постоянное совершенствованное и обновление стратегий ее деятельности. Государственная служба должна соответствовать запросам времени, правовому и социальному положению государства. Особую актуальность имеют исследования законодательной сферы государственного аппарата, поскольку это важнейший динамично развивающийся механизм поддержания социально-политической организации общества, призванный чутко реагировать на малейшие изменения социально-политических и социокультурных условий реальной жизни.

Сущностные характеристики законов, регулирующих деятельность государственной службы, чрезвычайно важны. Профессиональное, выверенное, отвечающее одновременно задачам государства и граждан, грамотно составленное, современное законодательство определяет эффективность деятельности государственной службы и развитие общества в целом. Значительный вклад в раскрытие темы правовой компетентности государственных служащих внесли такие отечественные и зарубежные ученые, как В.Ф. Анурин, Х. Вольфман, А.В. Новокрещенов, В.К. Левашов, Е.В. Реутов, А.М. Садулина, Ж.Т. Тощенко, Г.А. Цветкова [1; 12]. В работах этих авторов сделан вывод о том, что главная функция по формированию правовой культуры государственных чиновников

должна быть отведена государству [2; 11]. Именно государство, определяя законы государственной службы, призвано определить правовой статус государственных служащих таким образом, чтобы их работа, с одной стороны, приносила максимальную пользу обществу и государству, а с другой – была уважаема гражданами. Только в этом случае можно будет установить для государственного служащего высокую меру позитивной юридической ответственности, которая должна стать своего рода нравственным императивом.

В то же время сами государственные служащие не всегда довольны уровнем эффективности современного российского законодательства. Так, во время проведенных автором социологических опросов (апрель-май 2013 г., сентябрь-ноябрь 2015 г., участвовали 184 человека, занимающие различные должности в государственной и муниципальной службе Юга России) среди проблем профессиональной деятельности 9% респондентов (средний показатель за 3 года) главной проблемой, затрудняющей выполнение профессиональных обязанностей ими в полной мере, указали «несовершенство действующего в сфере государственной службы законодательства». В 2013 году эта позиция занимала 6 место из 12 возможных, наряду с «некомпетентностью госслужащих» – 28%, «бюрократизмом» – 21%, отсутствием достаточного финансирования и недостаточным размером оплаты – 7% и рядом других.

В то же время, отвечая на вопрос о путях повышения эффективности деятельности государственной службы, на необходимость конструктивных реформ госаппарата указывают 11% госслужащих, пятая позиция из 12 возможных. Сами госслужащие отмечают обязательность реформ, отвечающих подлинно народным интересам, нивелирующих социальное расслоение, направленных на противодействие коррупции и повышение престижа государственной службы. Многие государственные служащие хотели бы отказаться от кабинетного стиля работы. То есть в целом госслужащие гораздо чаще указывают на необходимость реформ, чем критикуют их, однако когда реформы затрагивают их лично и привычный порядок работы и оценивания критериев эффективности меняется, отношение к реформам резко скатывается к негативному.

При этом если в 2013 году законы, определяющие порядок функционирования госслужбы, критически оценивали 6% опрошенных, то в 2015 году таких стало уже 12%. Такой значительный рост во многом связан с непопулярными мерами по оптимизации государственных расходов, в том числе разработкой проекта о повышении пенсионного возраста для госслужащих. Сегодня пенсия за выслугу лет госслужащему устанавливается в любое время после назначения страховой пенсии по старости или инвалидности. Возраст, при достижении которого госслужащие могут обратиться за назначением пенсии за выслугу лет, будет увеличен до 65 лет. При этом в отношении лиц, которым назначена пенсия по инвалидности, пенсия за выслугу лет назначается независимо от возраста.

При опросе граждан, не являющихся госслужащими, проблема

неэффективности законодательства указывалась уже на третьем месте. Вопрос о противоречивости законов выделили 10% респондентов (средний показатель за три года, 8% – 2013 г., 12% – 2015 г.). Большая критичность граждан была для нас достаточно предсказуемой, учитывая повышенное уважение госслужащих к законам, дисциплину, умение подчиняться и их лояльность к мерам, инициируемым властями.

Непопулярными мерами госслужащие также считают планируемые изменения в законе по увеличению минимального стажа государственной службы, дающего право назначения пенсии за выслугу лет, возросшего с 15 до 20 лет. И хотя для возрастных госслужащих данный закон предполагает более длительное, чем раньше, выполнение активной общественной обязанности и сохранение более высоко социального статуса, а пенсионный возраст чиновникам планируют повышать постепенно, тем не менее, многие госслужащие негативно относятся к текущим изменениям.

Несмотря на критические оценки среднего и низшего звеньев госслужбы, 5 октября 2015 года вступили в силу изменения в Федеральном законе 79-ФЗ «О внесении изменений в статьи 22 и 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации от 27 июля 2004 года», в соответствии с которыми предельный возраст пребывания на государственной службе составляет 60 лет. Согласно поправкам, по решению представителя нанимателя и с согласия служащего возраст пребывания на государственной службе может быть продлен до 65 лет. Таким же образом срок пребывания государственных служащих категории «помощники» (советники) может

быть продлен до окончания срока полномочий указанных лиц. По решению Президента Российской Федерации руководителям высшей группы должностей срок пребывания на гражданской службе может быть продлен до 70 лет. По мнению представителей законодательной власти, разработавших поправки, данные изменения в законе будут способствовать сохранению хорошо себя зарекомендовавших, опытных, квалифицированных руководящих кадров гражданской службы. С другой стороны, можно констатировать, что данный закон не содействует процессам, направленным на омоложение и ротацию кадрового состава государственной службы.

В целом следует отметить, что если в последнее десятилетие, начиная с 2005 года, в целях повышения компетенции и профессионального уровня государственных и гражданских служащих наблюдалось постоянное ужесточение требований, касающихся законодательства, регулирующего порядок прохождения аттестации государственных служащих, то в настоящий момент наметились тенденции корректировки этой направленности, особенно в отношении аппарата государственных служащих, формируемых Президентом и Правительством. Так Президентом Российской Федерации 28 августа 2015 года был подписан Федеральный закон «О внесении изменений в статью 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Федеральный закон принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 22 мая 2015 года и одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 3 июня 2015 года. Данным законом вносятся уточнения в статью № 48 Федерального

закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Согласно третьей части этой статьи, профессиональной аттестации не подлежат государственные гражданские служащие, замещающие должности категорий «руководители» и «помощники (советники)», если с ними заключен срочный служебный контракт. Исключение составляют государственные гражданские служащие, замещающие на основе срочного служебного контракта отдельные должности, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации. Указанные служащие подлежат аттестации, если это предусмотрено, соответственно, указом Президента РФ или постановлением Правительства Российской Федерации.

Кроме того, Федеральным законом вносится дополнение в часть 4 статьи 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», касающееся сроков аттестации государственных служащих. Согласно указанному закону, аттестация государственного гражданского служащего проводится один раз в три года. Изменения части 4 делают этот срок для некоторых категорий госслужащих вариативным.

Федеральным законом установлена возможность проведения аттестации для вышеуказанных служащих в иные сроки, предусмотренные постановлением Правительства Российской Федерации.

Таким образом, Указом Президента РФ № 441 от 28 августа 2015 «О внесении изменений в Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих» установлено, что аттестации не подлежат государственные

и гражданские служащие категорий «руководители» и «помощники (советники)», с которыми заключен срочный служебный контракт, за исключением гражданских служащих, назначение и освобождение которых осуществляется Президентом РФ. Предусматривается также, что аттестация государственных служащих, замещающих должности гражданской службы, назначение и освобождение от которых осуществляется Президентом или Правительством РФ, может проводиться в иные сроки, чем раз в три года [3; 6–7].

Социально ориентированными изменениями законодательства можно назвать дополнения 79-й статьи Федерального закона о государственной службе, Федеральными законами от 31.12.2014 г. № 509-ФЗ и № 510-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», касающиеся перечня периодов и должностей замещения.

В настоящее время согласно ст. 54 Федерального закона в стаж (общую продолжительность) гражданской службы включаются периоды замещения:

- 1) должностей гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы;
- 2) государственных должностей;
- 3) муниципальных должностей;
- 4) должностей муниципальной службы;
- 5) иных должностей в соответствии с федеральными законами.

Данные поправки позволяют увеличить сроки профессионального стажа категориям госслужащих, в течение длительных сроков замещающих указанные в перечне должности. Изменения определяют порядок исчисления стажа гражданской службы для установления гражданским служащим ежемесячной

надбавки к должностному окладу за выслугу лет. Продолжительность ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размер поощрений за безупречную и эффективную гражданскую службу, а также зачет в стаж гражданской службы иных периодов замещения должностей устанавливается указом Президента Российской Федерации.

Эффективности кадровой политики призваны служить корректировки 27-й статьи Федерального закона 79-ФЗ, регулирующие порядок и продолжительность испытательного срока, назначаемого для новых сотрудников, пополнявших ряды государственной службы.

При заключении служебного контракта с гражданином, впервые поступающим на гражданскую службу, в этом контракте и в акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы предусматривается условие об испытании гражданского служащего продолжительностью от одного месяца до одного года в целях проверки его соответствия замещаемой должности гражданской службы, если иное не предусмотрено настоящей статьей.

В период испытания на гражданского служащего распространяются положения настоящего Федерального закона, других законов и иных нормативных правовых актов о гражданской службе.

При неудовлетворительном результате испытания представитель нанимателя имеет право до истечения срока испытания расторгнуть служебный контракт с гражданским служащим, предупредив его об этом в письменной форме не позднее, чем за три дня, с указанием причин, послуживших основанием для признания этого гражданского служащего не выдержавшим испытание.

В январе 2015 года статья 22 Федерального закона была дополнена частями 81 и 101, которые обязывают Федеральные исполнительные органы в состав конкурсных комиссий включать представителей общественных советов в составе не менее 25% от общего числа.

Некоторые изменения в законодательстве возрождают исторические традиции государственной службы, бытовавшие в относительно далеком российском прошлом. Так, с 5 декабря 2005 года с принятием закона ФЭ-154 в государственную службу вошло казачество. В настоящее время закон о казачестве активно разрабатывается, в течение 2013–2014 годов в него внесен ряд поправок, касающийся деятельности казаков: обеспечения безопасности граждан, охраны общественного порядка и объектов, в том числе культурного наследия, предупреждения чрезвычайных происшествий, военно-патриотического воспитания молодежи. В 2015 году в закон о казачестве были внесены поправки, ограничивающие участие казаков в иных, кроме казачества, политических объединениях и партиях.

В целом по результатам проведенной работы можно сделать выводы о том, что государственная служба в последние годы активно реформируется и решает задачи оптимизации присутствия государства в обществе.

Уровень правовой культуры государственных служащих динамично повышается. Законодательство, определяющее работу госслужбы, совершенствуется, становится более доступным для граждан, развивается его антикоррупционная

направленность. Происходит постоянный рост профессионального уровня и стимулирование внедрения инновационных и коммуникативных технологий деятельности. Расширились технические возможности государственной службы, особенно коммуникационные и интерактивные, в результате государственная служба стала гораздо более открытой и понятной для простых граждан.

Увеличиваются размеры государственных инвестиций, вкладываемых в госслужбу. Улучшаются социальные условия, а значит, и деловой климат госслужащих.

Наблюдается повышение взаимодействия между различными уровнями государственной службы. Более четким стало разграничение содержательной деятельности различных департаментов государственной службы, совершенствовались формы контроля, регламентации и отчетности.

В целях повышения компетенции и профессионального уровня государственных и гражданских служащих корректируется закон об аттестации государственных служащих.

Реформируется пенсионная система. Изменения, касающиеся пенсионной системы госслужащих и аттестации профессионального уровня чиновников, получили широкий общественный резонанс.

Многочисленные изменения законодательства потребовали от государственных служащих большего профессионализма, повышения уровня их правовой культуры, увеличения документооборота и усложнили их обязанности.

Примечания:

1. Вольфманн Х. Оценивание реформ государственного управления: «третья волна» // Социологические исследования. 2014. № 10. С. 93–98.
2. Вопленко Н.Н. Правовая культура современной России. Правовая культура в России на рубеже столетий: материалы Всерос. науч.-теор. конф., 16–17 февраля 2011 г. Волгоград, 2014. С. 11–14.

3. Подготовлено по материалам официального сайта Президента Российской Федерации 19.02.2015.

References:

1. Wolfmann H. Evaluation of public administration reforms, “the third wave” // Sociological researches. 2014. No. 10. P. 93–98.
2. Voplenko N.N. The legal culture of modern Russia. Legal culture in Russia at the turn of the century: Proceedings of the scientific and theoretical conf., February 16–17, 2011. Volgograd, 2014. P. 11–14.
3. Prepared according to the official website of the President of the Russian Federation. 02/19/2015.