

**Овчаренко Роман Константинович**

доктор социологических наук,  
профессор кафедры социологии  
Южно-Российского института управления  
Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы,  
профессор кафедры государственного,  
муниципального управления и экономической  
безопасности  
Ростовского государственного экономического  
университета (РИНХ),  
государственный советник Ростовской области  
1-го класса

## **НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

---

**Аннотация:**

*В статье на основе анализа действующих правовых актов предложены новые направления развития государственной гражданской службы. Проанализированы достигнутые результаты в рамках означенного процесса. Намечены новые вехи на этом пути, тезисно предлагаются новые технологии совершенствования государственной и муниципальной службы.*

**Ключевые слова:**

*гражданская служба, развитие, технологии, администрирование, государственная и муниципальная служба.*

---

**Ovcharenko Roman Konstantinovich**

D.Phil. in Social Science,  
Professor, Social Science Department,  
South Russian Institute of Management,  
branch of Russian Presidential Academy  
of National Economy and Public Administration,  
Professor, State, Municipal Administration  
and Economic Security Department,  
Rostov State University of Economics,  
State Councilor of the Rostov region of the 1st class

## **NEW TECHNOLOGIES OF THE CIVIL SERVICE DEVELOPMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION**

---

**Summary:**

*Based upon the analysis of current legal acts, the article proposes new directions of the civil service development. The progress achieved in this process is analysed. The author outlines the new milestones on the way, discusses in brief the new technologies of state and municipal service improvement.*

**Keywords:**

*civil service, development, technology, administration, state and municipal service.*

---

Указом Президента РФ от 11.08.2016 г. № 403 намечены основные направления развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 гг.

В качестве базовых определены четыре блока:

а) совершенствование управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации (далее – гражданская служба) и повышение качества его формирования;

б) совершенствование системы профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации, повышение их профессионализма и компетентности;

в) повышение престижа гражданской службы;

г) совершенствование антикоррупционных механизмов в системе гражданской службы.

Думается, что в рамках развития государственной службы в данном указе имеет смысл в качестве самостоятельного направления выделить совершенствование системы подготовки гражданских служащих. Здесь целесообразно, на наш взгляд, осуществить следующие мероприятия:

1. Перейти от стандартов, предусматривающих подготовку по направлению «Государственное и муниципальное управление», к стандартам по направлению подготовки «Государственная и муниципальная служба».

Данное предложение мотивировано следующими моментами:

Во-первых, в настоящее время термины «государственное управление», «муниципальное управление», «государственное и муниципальное управление» не получили формального закрепления в текстах законов и иных правовых актов.

Во-вторых, в научных источниках, в научном дискурсе нет единого мнения в отношении сущности и содержания термина «государственное и муниципальное управление». Одни авторы понимают под ним практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу [1, с. 17]; другие рассматривают как деятельность всего государственного аппарата по регулированию общественных отношений, по управлению как общественными, так и собственными делами [2, с. 99]; третьи подразумевают практическую, организующую

деятельность государства на основе и во исполнение законов, состоящую в осуществлении исполнительно-распорядительных функций непрерывно действующим аппаратом государственного управления [3, с. 13]; четвертые видят организующую, исполнительно-распорядительную деятельность органов государства, осуществляемую на основе и во исполнение законов и состоящую в повседневном выполнении функций государства [4].

Кроме того, думается, что среди практиков управления взгляды на сущность государственного и муниципального управления также могут различаться. Например, представители Администрации Президента РФ, Министерства финансов РФ и Минэкономразвития России будут иметь свои мнения на предмет того, что в конечном счете понимать под государственным управлением.

Отметим также, в связи с тем что в условиях рыночной экономики большинство хозяйствующих субъектов (предприятий и организаций) не подвержены прямому административному воздействию со стороны государства, это воздействие осуществляется опосредованно, через принятие нормативных и иных регламентирующих документов. Некоторые авторы, например Г.П. Зинченко, предлагают использовать термин «администрирование», под которым понимаются публично-правовые отношения по поводу производства и реализации государственных решений в социальных общностях [5, с. 15]. Причем администрирование рассматривается в качестве системы администрирования, включающей в себя организационные структуры государственного аппарата, персонал которых реализует комплекс необходимых функций, и процесса администрирования, представляющего властно направляющее воздействие на общество для достижения социально значимых результатов [6, с. 32].

Думается, что таким администрированием как раз является государственная служба, которая согласно федеральному закону «О системе государственной службы» определяется как профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации, федеральных государственных органов, субъектов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации [7]. Непосредственно администрированием является и государственная гражданская служба, которая понимается как вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации [8].

В развитие этой мысли отметим, что в рамках сформированной и функционирующей многоступенчатой системы высшего образования вряд ли можно говорить о возможности подготовки специалиста по государственному и муниципальному управлению за четыре года очной формы обучения (пять – заочной), тогда как администратора по специальности «Государственная и муниципальная служба», на наш взгляд, за указанные сроки подготовить вполне реально с учетом корректировки действующих учебных планов и программ.

2. Предоставить исключительное право подготовки по направлению «Государственная и муниципальная служба» академии государственной службы и ее региональным институтам управления, исключив возможность подготовки по данному направлению в иных образовательных учреждениях.

3. Сориентировать учебные планы и учебные программы подготовки студентов по указанному направлению на решение актуальных практических проблем, стоящих перед государственными органами.

Обратим внимание, что еще в 2011 г. была отмечена необходимость введения ряда инновационных интернет-технологий в систему управления кадровым составом государственной службы:

- внедрение новых методик проведения конкурсных процедур;
- заполнение документов для участия в конкурсе на замещение вакантной должности государственной службы на сайте государственного органа, возможность направления документов по электронной почте;
- создание и применение интернет-технологий, обеспечивающих возможность участия гражданских служащих, граждан в конкурсной процедуре формирования кадрового резерва [9, с. 243–244].

Отметим, что внедрение подобных технологий развития гражданской службы предусмотрено в указе Президента РФ от 11.08.2016 г. № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы».

В частности, в данном документе указано на необходимость:

– внедрить электронный кадровый документооборот и обеспечить автоматизированную проверку сведений, представляемых гражданами, поступающими на федеральную государственную гражданскую службу;

– обеспечивать кандидатам на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение в кадровый резерв государственных органов возможность представления в электронном виде документов для участия в конкурсе;

– разработать единую методику проведения конкурсов.

Кроме того, отметим, что в том же 2011 г. было указано на целесообразность создания системы и соответствующих технологий оценки отдельных категорий чиновников, не подлежащих аттестации в соответствии с федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в редакции 2011 г. [10, с. 244]. Данная проблема к настоящему времени также устранена путем внесения изменений в Федеральный закон о государственной гражданской службе в части условий сдачи квалификационного экзамена в целях присвоения классного чина: теперь его сдают гражданские служащие, с которыми заключен срочный служебный контракт, т. е. не подлежащие аттестации, что свидетельствует о включении данной категории гражданских служащих в систему оценки и решения обозначенной ранее проблемы.

Отметим, что для дальнейшего развития гражданской службы в качестве перспективных имеет смысл выделить следующие технологии (уже обозначенные ранее, но пока не реализованные):

– обеспечение возможности предварительных собеседований с гражданами, претендующими на участие в конкурсе на замещение вакантных должностей государственной службы, посредством сети Интернет, консультирование граждан через сеть Интернет;

– внедрение интернет-технологий в систему проведения аттестаций, квалификационных экзаменов;

– создание апелляционных комиссий по рассмотрению результатов аттестаций, квалификационных экзаменов, конкурсов;

– создание единых (независимых) центров оценки чиновников для проведения аттестаций, квалификационных экзаменов [11].

Особое внимание обратим на необходимость формирования системы распределения выпускников региональных институтов управления (прежде – региональных академий государственной службы) путем использования уже имеющихся в федеральном законодательстве о государственной службе механизмов [12].

Думается, что обозначенные направления представят собой своеобразные «рельсы» развития гражданской службы на ближайшую перспективу.

### Ссылки:

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право в Российской Федерации. М., 1996.
2. Курашвили Б.Н. Очерк теории государственного управления. М., 1987.
3. Советское административное право / под ред. д-ра юрид. наук, проф. В.М. Манюхина. М., 1977.
4. Советское административное право / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. П.Т. Васильев. М., 1990.
5. Зинченко Г.П. Социология управления. Ростов н/Д., 2004. (Серия «Высшее образование»).
6. Там же. С. 32.
7. О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ.
8. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.
9. Овчаренко Р.К. Управление государственной гражданской службой : монография. Ростов н/Д., 2011.
10. Там же. С. 244.
11. Там же.
12. Овчаренко Р.К. Государственная гражданская служба субъектов Российской Федерации: некоторые аспекты проблем организации и развития : монография. Ростов н/Д., 2010.

### References:

- Alekhin, AP, Karmolitskiy, AA & Kozlov, YuM 1996, *Administrative law in the Russian Federation*, Moscow, (in Russian).  
Kurashvili, BN 1987, *Essay on the theory of public management*, Moscow, (in Russian).  
Manyukhin, VM (ed.) 1977, *Soviet administrative law*, Moscow, (in Russian).  
Ovcharenko, RK 2010, *Civil service of the constituent entities of the Russian Federation: some aspects of the problems of organization and development: monograph*, Rostov-on-Don, (in Russian).  
Ovcharenko, RK 2011, *Management of civil service: monograph*, Rostov-on-Don, (in Russian).  
Vasiliev, PT (ed.) 1990, *Soviet administrative law*, Moscow, (in Russian).  
Zinchenko, GP 2004, *Sociology of management*, Rostov-on-Don, Series "Higher Education", (in Russian).