

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(ФГБОУ ВО «КубГУ»)

Кафедра государственной политики и государственного управления

КУРСОВАЯ РАБОТА

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА РЕФОРМИРОВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

Работу выполнила _____ А.Ю.Лазаренко
(подпись, дата)

Факультет _____ управления и психологии 2 курс
Направление 38.03.04.62 «Государственное и муниципальное управление»

Научный руководитель
доктор полит. наук, доц. _____ Л.Я. Чикарина
(подпись, дата)

Нормоконтролер,
доктор полит. наук, доц. _____ Л.Я. Чикарина
(подпись, дата)

Краснодар 2017

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1 Необходимость процесса заимствования иностранного опыта реформирования государственной службы и подготовка к нему.....	5
1.1 История государственной службы Российской Федерации: создание и основные преобразования, с опорой на зарубежный опыт.....	5
1.2 Причины и цели заимствования иностранного опыта реформирования государственной службы.....	9
1.3 Основные способы обмена опытом между странами в области реформирования государственной службы.....	13
2 Анализ и перспективы использования зарубежного опыта в реформировании государственной службы Российской Федерации.....	15
2.1 Примеры наиболее эффективных систем государственной службы ведущих стран мира.....	15
2.2 Использование зарубежных практик при изменении законодательства Российской Федерации в области государственной службы.....	19
2.3 Основные пути совершенствования методов обмена опытом по реформированию государственной службы в 21 веке.....	21
Заключение.....	24
Список используемых источников.....	27

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обуславливается возрастающей необходимостью реформирования государственной службы с целью достижения эффективной и результативной работы государственных органов, всестороннего и полного осуществления своих функций и максимального удовлетворения социальных и иных потребностей населения страны.

Однако реформирование государственной службы невозможно без изучения опыта зарубежных государственных органов, а также организационных и функциональных особенностей деятельности государственного аппарата всех уровней власти. В связи с этим, можно сказать, что государственная служба в том виде, в котором она существует с 1990-х гг. в нашей стране - явление относительно молодое, а потому, имеет целый ряд проблем. Все мероприятия, направляемые на реформирование государственной службы, должны обеспечить, прежде всего, повышение качества и эффективности деятельности государственных органов и, желательно, достигать этих показателей с использованием наиболее меньшего объема бюджетных средств.

Объектом исследования является сущность и проблематика реформирования государственной службы с заимствованием зарубежного опыта.

Предметом исследования выступают законодательство Российской Федерации в области государственной службы и методы его совершенствования.

Цель курсовой работы – разработка рекомендаций по совершенствованию существующей организационной и законодательной базы Российской Федерации в сфере государственной службы на основе анализа отечественных и зарубежных достижений в этой области.

Достижению данной цели способствует выполнение следующих поставленных задач:

- изучить сущность, цели и, собственно, задачи реформирования государственной службы с использованием зарубежных практик и их реализацию;
- рассмотреть различные способы обмена опытом между странами в области реформирования государственной службы в условиях современности;
- исследовать основные аспекты реформирования законодательства в области государственной службы Российской Федерации с опорой на иностранный опыт;
- проанализировать методы усовершенствования реформирования государственной службы Российской Федерации на основе опыта реализации развитых стран мира в этой сфере;
- поиск путей совершенствования существующей организационной и законодательной базы при использовании зарубежного опыта в реформировании государственной службы Российской Федерации.

Теоретико-методологическую основу исследования составляют научные работы отечественных и зарубежных ученых по вопросам реформирования государственной службы с использованием иностранного опыта.

Эмпирическую базу исследования представляют стратегические и тактические направления государственной политики, учебные пособия по государственной службе, Указ Президента РФ «О федеральной программе «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015 - 2018 годы)».

Структура курсовой работы определена целью и задачами исследования и включает введение, две главы (первая глава – «Необходимость процесса заимствования иностранного опыта реформирования государственной службы и подготовка к нему», вторая глава – «Анализ и перспективы использования зарубежного опыта в реформировании государственной службы Российской Федерации»), заключение и список использованных источников.

В заключении представлены основные выводы и рекомендации по результатам исследования.

1. Необходимость процесса заимствования иностранного опыта реформирования государственной службы и подготовка к нему
- 1.1 История государственной службы Российской Федерации: создание и основные преобразования, с опорой на зарубежный опыт

Процесс зарождения в нашей стране «государственной службы» как понятия, так и как института в целом с сопутствующими ему признаками и особенностями уходит далеко в прошлое к моменту образования Руси как государства. Естественно, в силу настолько богатой и продолжительной истории, на протяжении длительного времени он заключался лишь в слабовыраженных, хаотических явлениях в общественной и государственной жизни, которые не имели единого знаменателя.

Самое упрощенное и базисное содержание государственной службы стало формироваться с приходом династии Рюриковичей. В то время, как и в последующие столетия, оно было едино с военным делом и проявлялось в некоторых организационных началах. Намного более серьезная эволюционная ступень процесса появления вышеуказанного института возникла в 16 веке, когда была сформирована система приказов.

Русское государство не обладало достаточным опытом в этой сфере, поэтому данная система была заимствована у союзной процветающей страны – Византии. Она была практически полностью перенята вместе со всеми функциональными и организационными вопросами и отличалось от византийской незначительно. В основном это проявлялось в названиях на русский лад нормативных актов и людей, которые составляли звенья этой своеобразной цепи. «Строгого различия между гражданскими и военными лицами среди «приказных людей» не было. Управление страной было предельно централизовано, центр находился в Москве, точнее во дворце. За пределами столицы практиковался институт кормления (явно татарского происхождения). Приказная система была крайне громоздкой со слабо развитыми «межприказными» отношениями. Для обеспечения «обратной

связи» центр поощрял доносы на местную власть, делегировал множество разъездных контролеров, тайно наблюдающих за деятельностью (особенно налоговой) воевод и сообщающих в Москву, каково истинное положение дел» [7]. Не смотря на семимильные шаги к образованию государственной службы, даже на этом этапе сложно говорить об этом явлении как таковом.

В научной литературе принято считать датой комплексного и полного появления понятия «государственная служба» 24 января 1722 года. Именно в этот день издается знаменитая «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в каком классе чины» великим русским императором Петром I. Это первое в истории нашей страны юридически подтвержденное закрепление системы чинов и государственных должностей. «Государственная служба была централизованной и единообразной в масштабах всей страны. Бюрократическое начало в формировании государственного аппарата, несомненно, победило аристократическое (связанное с принципом местничества). Профессиональные качества, личная преданность и выслуга стали определяющими факторами при продвижении по службе, которая регулировалась уже специальными законодательными актами» [4]. Можно смело сказать о том, что данный документ, фактически, создал правовые, этические и организационные начала для государственной службы, а некоторые из них, по праву, сохранились в современном законодательстве.

Петр I был и остается одной из самых знаковых фигур в отечественной истории, известный тем, что «прорубил окно в Европу». Это относится и к государственной службе. В данном случае, имеется ввиду законодательная, информационная и организационная база, которая, естественно, не зародилась сама собой. Фундаментальные основы для данного важнейшего закона собирались из так называемых «расписаний чинов» целого ряда королевств: французского, прусского, шведского и датского. Таким образом, в редакции 1722 года в Российской империи чиновничество делилось на три типа – придворные, военные, статские; 14 классов и занимало 263 различных должности.

Созданный Петром I порядок формирования и другие аспекты государственной службы, хоть и менялись в зависимости от новых редакций «Табели о рангах...», просуществовали достаточно длительное время – до 11 ноября 1917 года. В этот день был одобрен Советом Народных Комиссаров Декрет «Об уничтожении сословий и гражданских чинов». Теоретически, данный акт, по замыслу авторов, предполагал исчезновение государственной службы как таковой, как бюрократического элемента недопустимого в социалистическом строе. Однако фактически – означал последующее сращивание государственного аппарата с партией и лишь подмену понятий. «После революции в России господствовали представления о быстром отмирании государства, о полном слиянии в руках представительных органов власти функций законодательства и управления. В связи с этим законодательство о государственной службе на протяжении десятилетий не имело правовой оболочки» [6]. Естественно, постепенно необходимость реформирования данной сферы стала довольно острой, поэтому уже в 1920-х гг. было решено поступиться некоторыми принципами марксистской идеологии и разработать проект нормативного акта, регламентирующего государственную службу. Он был составлен советскими государственными деятелями В.А. Аванесовым и Е.М. Ярославским, которые проанализировали опыт правовой регламентации таких стран, как Германия, Франция, Англия. Однако законопроект был «отложен в долгий ящик» людьми, занимавшими высшие должности в ЦК РКП (б), ЦКК РКП (б), НК РКИ, которые, по сути, были непосредственными координаторами проведения административной реформы. Дальнейший прогресс в этом направлении можно наблюдать, к сожалению, только в 1950-1960-е гг., а непосредственное закрепление основополагающих принципов – в Конституции СССР 1977 года [5].

Современное же представление о том, что такое государственная служба со всеми ее характерными чертами появилось в нашей стране в 1990-е гг. после распада СССР. Таким образом, можно заметить, что эволюция государственной службы как института прошла три больших этапа: первый – со времен Петра I

до 1917 года; второй – с 1917 года до распада СССР и, наконец, третий – 1990-е гг. по настоящее время. Допетровское же время не может выступать полноценным этапом, так как цельного и единого института государственной службы не существовало, поэтому данный колоссальный период времени можно считать своеобразным «подэтапом».

Рассмотрев некоторые опирающиеся на зарубежный опыт ключевые реформы, вышеперечисленных трех периодов, становится очевидно, что использования опыта иностранных государств за историю государственной службы было и есть больше, чем можно предположить. Соответственно, можно вывести определение рассматриваемого понятия, отражающее характерное представление о нем на определенном этапе развития (см. Табл. 1).

Таблица 1 – Некоторые определения государственной службы.

Наименование источника	Определение понятия «государственная служба»
Нелидов, Н.К. / Юридические и политические основания государственной службы / Н.К. Нелидов. – Ярославль: Книга по Требованию, 1874. – 292 с. [16]	Государственная служба - совокупность отношений, возникающих между государством и лицами, которые являются его служащими и проводят в жизнь волю государства.
Атаманчук, Г.В. Сущность государственной службы: учеб. пособие / Г.В. Атаманчук. - М.: РАГС, 2002. – 113 с. [3]	Государственная служба – практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения государственных должностей, учрежденных в государственных органах.
Граждан, В.Д. / Государственная служба как профессиональная деятельность / В.Д. Граждан. - Воронеж: Квадрат, 1997. – 351 с. [8]	Государственная служба – единство правовых институтов, регулирующих осуществление государственной власти и государственного управления, и социального института – сообщества, профессиональной корпорации, лиц, практически исполняющих эти функции в соответствии со своим правовым статусом.

В содержании самого термина заимствование присутствует не напрямую, а косвенно, так как оно является фундаментом для государственной службы как таковой.

1.2 Причины и цели заимствования иностранного опыта реформирования государственной службы

Для того чтобы обозначить некоторые цели и причины, собственно реформирования государственной службы с использованием зарубежного опыта, кроме определения самого понятия «государственная служба» необходимо подробнее рассмотреть составляющие ее элементы.

Согласно Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации» государственная служба подразделяется на государственную гражданскую службу, военную службу и государственную службу иных видов. «Государственная гражданская служба - вид государственной службы, представляющей 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». «Военная служба - вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях или не на воинских должностях в случаях и на условиях, предусмотренных федеральными "законами" и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства» [21].

Государственная служба иных видов занимает промежуточное положение между военной службой и гражданской. Это обусловлено тем, что данная государственная служба схожа как с военной (своими задачами и строгой дисциплиной), так и с гражданской службой (на служащих правоохранительной службы распространяется также законодательство о труде и иные нормативные акты) [19]. Правовое регулирование и организацию данных составляющих можно представить в виде схемы (см. Рис. 1).

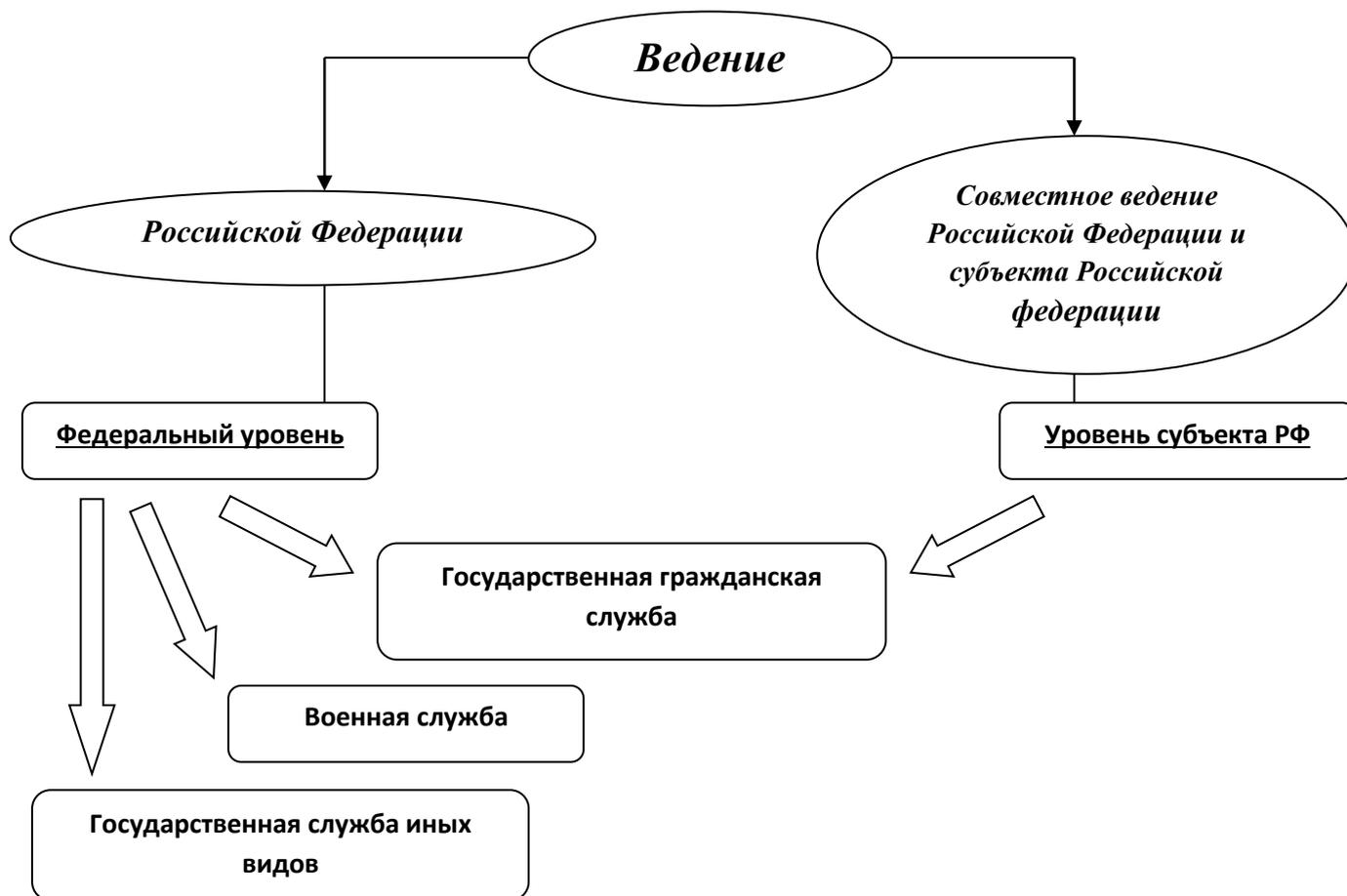


Рисунок 1 – Правовое регулирование и организация государственной службы.

Таким образом, в понятие государственной службы объединено множество разнородных институтов, направленных с одной стороны на осуществление различных функций, но с другой – осуществляющих одну и ту же задачу – служение государству. Поэтому можно выделить ряд причин заимствования зарубежного опыта реформирования государственной службы, которые, тем не менее, не будут исчерпывающими, в силу специфики и разнообразия задач, стоящих перед государственной службой. Интересно, что

набор функций, целей и т.д. государственной службы так же не является конечным, а находится в постоянной динамике из-за реалий современности, продиктованных постоянным изменением внутренней и внешней среды.

Итак, к некоторым причинам использования иностранного опыта в реформировании государственной службы можно отнести:

- Устранение несовершенности нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность государственных служащих на основе зарубежного опыта;
- Исключение возможностей двойного подчинения и дублирования функций;
- Использование опыта зарубежных стран как шаблона для решения определенных задач;
- Потребность в достижении необходимого уровня стабильности государственных институтов;
- Поиск путей повышения эффективности и результативности государственных служащих;
- Оптимизация организационной составляющей государственной службы.

Естественно, что причины вышеописанного реформирования необходимы для достижения определенных целей, в их числе могут быть, например:

- Решить текущие и стратегические проблемы государства в целом и его субъектов;
- Адаптировать государственную службу к меняющимся внешним условиям;
- Найти необходимый баланс динамики государственной службы и ее стабильности;
- Усилить демократичности государственных служащих, их «отзывчивости» на потребности и интересы граждан и общества;
- Сократить численность государственных служащих, их льгот и привилегий при одновременном повышении их заработной платы;

- Ввести прогрессивной шкалы роста заработной платы в зависимости от результатов работы [12];
- Дополнить «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих» и усилить санкции за нарушение его норм.

Важно, что ни цели, ни причины невозможно проранжировать по важности, так как каждая из них отображает потребность в реформировании именно с использованием иностранного опыта. Однако, если допустить такую возможность, то какие из причин оказались бы наиболее значимыми? По результатам проведенного анонимного интерактивного голосования, респондентами которого являлись студенты 2 курса КубГУ по направлению «Государственное и муниципальное управление», наиболее важным оказался «поиск путей повышения эффективности и результативности государственных служащих». Остальные результаты представлены в таблице 2.

Таблица 2 – Наиболее значимые причины реформирования государственной службы с использованием зарубежного опыта.

Наименование причины	Процент проголосовавших респондентов
1. Устранение несовершенности нормативно-правовой базы	13%
2. Исключение возможностей двойного подчинения и дублирования функций	4%
3. Использование опыта зарубежных стран как шаблона для решения определенных задач	9%
4. Потребность в достижении необходимого уровня стабильности государственных институтов	4%
5. Поиск путей повышения эффективности и результативности государственных служащих	57%
6. Оптимизация организационной составляющей государственной службы	13%

1.3 Основные способы обмена опытом между странами в области реформирования государственной службы

Многие рассмотренные причины и цели реформирования государственной службы с использованием иностранных практик сформировались под влиянием различных способов обмена опытом между государствами в указанной сфере. Некоторые из них принимают косвенный вид.

Например, в проекте Указа Президента РФ «О федеральной программе «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015 - 2018 годы)» [18] в числе основных исполнителей данной программы указаны экспертные, научно-исследовательские и образовательные организации, информационно-аналитические данные которых и выступают основой для программы.

К другим способам международного взаимодействия в области реформирования государственной службы относятся семинары, симпозиумы, конференции. На них, как правило, происходит обмен научной и учебной литературой между учебными заведениями, как отечественными, так и зарубежными, осуществляющими функцию подготовки кадров государственных служащих. Например, Санкт-Петербургский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации провел уже вторую международную научно-практическую конференцию по вопросам государственного управления и общественного развития «Горчаковские чтения». На ней обсуждались вопросы государственного, регионального и местного управления, перспектив общественного развития, международных отношений, обеспечения национальной безопасности, таможенного администрирования. Также научными направлениями являлись «глобальное управление в современном мире», «модернизация системы государственного администрирования», «общественное развитие России в 100-летней ретроспективе» [15].

РАНХиГС в рамках своей деятельности осуществляет и такой важный для уровня профессиональной подготовки и обучению иностранному опыту кадров государственной службы метод, как организация международных стажировок. Так, например, в 2014 г. была организована и проведена двухнедельная подготовка (обучение по дополнительным профессиональным программам повышения квалификации) 35 участников международной программы в Испании и Австрии. Интересно, что академия активно взаимодействует с Академией управления при Президенте Республики Беларусь, Академией управления при Президенте Кыргызской Республики, Академией государственного управления Республики Армения, Академией государственного управления при Президенте Республики Казахстан [14].

Следует сказать, и о таком важнейшем способе, как непосредственное вхождение кадров государственной службы в состав членов Международных организаций. Например, Российские правоохранительные органы активно взаимодействуют, обмениваются опытом, методиками со своими иностранными коллегами в составе одного из самых главных подразделений Интерпола – Международного центра по борьбе с фальшивомонетчиками и подделывателями ценных бумаг [2].

Однако, касательно международных организаций, существует и такой способ, как курсы и семинары в соответствии с деятельностью фондов и международных организаций. Их насчитывается огромное количество, но более всего преуспевают со своими курсами в данном направлении Германский международный фонд развития, Европейское сообщество и другие [1].

2. Анализ и перспективы использования зарубежного опыта в реформировании государственной службы Российской Федерации

2.1 Примеры наиболее эффективных систем государственной службы ведущих стран мира

В предыдущей главе обоснована необходимость использования зарубежного опыта для реформирования государственной службы, которая продиктована исторической спецификой и современными реалиями существования и развития данного института в России. Рассмотрим, у каких же стран заимствование отдельных элементов или правовых основ функционирования государственной службы может оказаться наиболее эффективным.

Одной из самых могущественных мировых держав многие столетия является Великобритания. Несмотря на стремление и уважение англичан к своим традициям, которое выражается, в том числе, и в форме правления – парламентской монархии – вместе с тем, они активно внедряют и новые методики, практики. Это касается и государственной службы. Для ее реформирования и успешного функционирования они ориентируются на методику менеджериальной модели организации.

Главный принцип английской государственной службы базируется на разделении функций политики и управления. Поэтому, соответственно, правительственные структуры подразделяются на политические или те, которые принимают решения, и исполнительные, которые эти самые решения реализуют на практике. Однако сама система государственного управления имеет три звена – министерства, неминистерские исполнительные органы и децентрализованные учреждения. Каждая из трех составляющих имеет широкий набор функций и задач, которые, однако, весьма резко контрастируют и отличаются друг от друга. Если к функциям министерств относят такие важнейшие для государственной службы, как, например, определение стратегии государственного развития, контроль и содействие

эффективному функционированию различных сфер управления, разработка и реализация разнообразных программ, подготовка законопроектов и, если это необходимо, их экспертиза, совершенствование структуры управления и осуществление надзорных функций. То функциональный набор неминистерских исполнительных органов абсолютно другой. Он тоже охватывает собой весьма большой спектр, но относящийся только к реализации и исполнению возложенных на них полномочий. Стоит упомянуть, однако, что данные органы имеют практически полную самостоятельность в принятии решений, касающихся их компетенции. Их взаимосвязь с министерствами проявляется и в том, что последние нередко создают новые неминистерские исполнительные органы на временной или постоянной основе с целью получения консультаций по определенным вопросам. Децентрализованные же учреждения – это публичные корпорации (Британское радиовещание, Почтовое ведомство и т.д.), которые оказывают многочисленные публичные услуги как юридическим, так и физическим лицам. Их особенность в том, что, фактически, они зависят от министерств лишь в финансовом плане – министерства контролируют расходы данных учреждений, а в остальном – полная самостоятельность, естественно, в рамках закона.

Интересно, также и то, что все государственные служащие в Великобритании подразделяются на две группы: государственные гражданские служащие и служащие общественного (публичного) сектора. К последним относятся такие категории, как судьи, военнослужащие, служащие полиции и органов местного самоуправления, учителя и работники национальной службы здравоохранения.

Если обобщить вышесказанное, то можно сказать, что система контроля деятельности государственных служащих независимо от того, к какой структуре они принадлежат – весьма эффективна. Но самое главное то, что в реформировании государственной службы и в дальнейшем ее функционировании Великобритания прибегает к успешному сочетанию

стабильности и модернизации государственных структур, а также, использует вышеупомянутый менеджериальный подход [17].

Еще одним интересным примером может служить государственная служба Японии. Хотя данная страна сильно отличается от Великобритании, но здесь точно также уделяют большое внимание в равной степени, как традициям, так и инновациям.

Итак, в общем виде система управления государственной службой состоит из Премьер-министра, который наделен координационными функциями, Палаты по делам персонала, которой отведены основные функции в этой сфере и руководителей кадровых служб министерств и ведомств. Государственную службу Японии традиционно принято разделять на два больших блока – «обычную службу» и «особую службу». Под первой категорией понимаются гражданские служащие, а под второй - премьер-министр; министры; парламентские вице-министры, начальник и некоторые государственные служащие Управления императорского двора; чрезвычайные и полномочные послы, посланники; члены направляемых за рубеж правительственных делегаций; члены Академии наук Японии; судьи, служащие управления обороны; секретари депутатов парламента и некоторые другие. Особенность второй группы в том, что на них не распространяется главный закон о государственной службе 1947 года со всеми его ограничениями и привилегиями. Однако для обеих групп действует еще одно специфическое правило – во время пребывания на посту государственного служащего они не имеют права состоять в политических партиях или заниматься политикой. Как показывает практика, в политику, как правило, подаются государственные служащие после ухода с государственной службы.

Одной из особенностей японской государственной службы также являются сложные многоступенчатые конкурсные экзамены. Интересно и решение вопроса о количестве чиновников. Для того чтобы их масса не разрасталась, было решено об увеличении положенного рабочего времени, хоть и предусмотрены выплаты компенсаций за ущерб здоровью. Также, в силу

своей деятельности, большая часть чиновников не может использовать положенный раз в году пятнадцатидневный отпуск. Однако, несмотря на довольно жесткие требования, заработная плата государственных служащих Японии одна из самых высоких в мире, а доля чиновничества, наоборот одна из самых низких. Государственные служащие обладают практически неограниченной свободой в осуществлении своей деятельности, ограниченной лишь законом и их положением, «как слуг всего общества, а не какой-либо одной его части». Тем не менее, служащие не злоупотребляют своими правами из-за такого неформального ограничителя, как их специфический японский менталитет, а также из-за жесткой системы контроля и надзора, которая проявляется в докладах кадровых структур вышестоящим органам и «карточках достижений». Данные оценки деловых качеств, достижений и учет производственного стажа на службе и является основанием для повышения. Однако даже повышение подразумевает под собой довольно сложный процесс, так как сдача соответствующего экзамена, еще не означает, что служащий тут же заступает на более высокую должность, так как он должен выдержать испытательный срок не менее шести месяцев [13].

Если обобщить, то эффективность государственной службы Японии базируется на препятствии разбуханию массы служащих, бескомпромиссной системе контроля над их деятельностью и особом менталитете, выражающемся в трудолюбии. Также, немаловажно, что, несмотря на некоторые существенные минусы, государственная служба является престижной.

Таким образом, были рассмотрены две качественно различные системы государственной службы, но, тем не менее, обе эффективные. Для отечественных служащих было бы полезным использовать некоторые инструменты как из одной, так и из второй. К самым существенно важным, которые могли бы значительно повысить результативность российской системы государственной службы можно отнести менеджериальный подход и жесткую, а, главное, бескомпромиссную систему контроля и надзора.

2.2 Использование зарубежных практик при изменении законодательства Российской Федерации в области государственной службы

Рассмотрим конкретные примеры реформирования государственной службы Российской Федерации на основе изменений законодательства в данной области.

Дискуссии относительно повышения предельного возраста пребывания на государственной службе с 60 до 65 лет велись с конца девяностых годов прошлого века. В пользу повышения предельного срока пребывания на службе приводились зарубежные практики. Одним из примеров была Великобритания, в которой согласно статье 27 Закона о социальном обеспечении (1975 года) выход на пенсию лиц, занимающих должности на государственной службе, обязателен лишь по истечении 5 лет после достижения пенсионного возраста, который для мужчин установлен 65 лет, для женщин - 60 лет. Также учитывался опыт Соединенные Штаты Америки, в которых с 1975 года действует закон о запрете дискриминации по признаку возраста, в соответствии с которым запрещается увольнение государственного служащего по причине достижения им пенсионного возраста (65 лет для мужчин и женщин). Германия, также выступала одним из основных аргументов, так как в новой редакции Закона о государственных служащих от 27.02.1985 было установлено, что пожизненные служащие выходят в отставку по истечении месяца, в котором они достигли 65-летнего возраста. Для отдельных групп государственных служащих Законом установлены другие возрастные границы. Лицо, достигшее 65-летнего возраста, может быть оставлено на должности на определенный срок, если имеется срочная служебная необходимость и заявлено соответствующее ходатайство со стороны вышестоящих органов [22]. Если в случае с законом 1999 года «Об основах государственной службы Российской Федерации» данные изменения отклонились, то в текущем законодательстве, например, в 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в статье 25.1 указан предельный возраст нахождения 65 лет.

Также с принятием 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» изменились правила и нормы конкурсного отбора на должности государственной гражданской службы. «Поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса, если иное не установлено настоящей статьей. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям для замещения должности гражданской службы» [20]. Также указываются случаи исключения и правила проведения (например, создание конкурсной комиссии). Кстати, данный закон, фактически, устанавливает исчерпывающий перечень исключений из этого правила, который не может быть расширен даже федеральным законом. Все эти преобразования были заимствованы из соответствующего законодательства сразу из нескольких стран.

В 2004 году вышел Указ Президента Российской Федерации № 314 «О системе и структуре органов исполнительной власти», согласно которому функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию сосредоточились в федеральных министерствах, функции контроля и надзора – в федеральных службах, а функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом – в федеральных агентствах. Таким образом, по примеру многих развитых стран, было реализовано важное для повышения качества государственной службы разделение структур исполнительной власти на распорядительные, исполнительные и контролирующие органы [10].

Конечно, перечисленные реформы в законодательстве Российской Федерации в указанной сфере далеко не исчерпывающие. Их список имеет внушительный размер, однако, зачастую, невозможно точно определить у какой именно страны позаимствовали ту или иную норму, организационный принцип и т.д., так как некоторые из них дублируются в законодательствах

большинства стран. К таковым можно отнести, например, этические нормы, регулирующие государственную службу.

2.3 Основные пути совершенствования методов обмена опытом по реформированию государственной службы в 21 веке

В первой главе были перечислены некоторые методы международного обмена опытом в области реформирования государственной службы. Однако в современных реалиях их недостаточно.

Двадцать первый век, прежде всего, открывает, в том числе и перед государственной службой, качественно новые возможности. К одной из них можно отнести различные интерактивные способы взаимодействия с зарубежными коллегами. Например, в такой форме как всевозможные вебинары. Данному направлению не уделяется достаточное внимание, хотя оно может открыть совершенно новые возможности, так как отечественные государственные служащие наряду со своими иностранными коллегами могут принимать решения, обмениваться опытом, а также проводить совместные лекции по тому или иному вопросу не отходя от своих рабочих мест. Этот способ не требует значительных затрат ресурсов, таких как, например, при перелете в другую страну. Основными факторами, тормозящими развитие этого направления, являются - сопротивление большинства российских служащих инновациям и нежелание их осваивать, а также некоторые политические аспекты.

В условиях глобализации в обществе сформировалось такое явление, как деловой туризм. Он заключается в поездках с деловыми целями, посещении конгрессно-выставочных мероприятий, данный вид туризма способствует реализации конкурентного потенциала территорий и туристских кластеров, расширяет доступ к новым технологиям и специализированным услугам, выступает одним из инструментов реализации политики инновационного развития экономики [9]. Однако в будущем можно развить еще одну

разновидность данного туризма, которая будет включать в себя те же инструменты, но специализированные для государственных служащих. То есть, например, посещение различных симпозиумов, конференций, государственных органов с целью погружения в данную среду для приобретения соответствующего опыта, ознакомление с различными инновационными технологиями и т.д.

Также вызывает интерес такой метод, как так называемые компенсирующие курсы. Их сущность заключается в том, что государственному служащему предоставляется возможность более углубленной подготовки по смежным направлениям деятельности. К взаимодействию с иностранными коллегами это относится напрямую, так как ни для кого не секрет, что прогресс в той или иной сфере распределяется по странам неравномерно, поэтому данные курсы позволят не только лучше понимать государственному служащему сферу, с которой он более всего взаимодействует, но и выйти на качественно новый уровень собственной подготовки и открыть для себя новые возможности для реализации уже существующих проектов. Однако для того чтобы практика применения данного метода совершенствования была более широкой в Российской Федерации необходимо, чтобы служащий был мотивирован к этому. Все потому, что курсы отнимают некоторое время, которого у добросовестного государственного служащего не так много.

Если опять обратиться к утверждению о неравномерном распределении прогресса в разнообразных сферах по странам, то можно извлечь еще один способ – снятие «барьеров» на приход специалистов из смежных отраслей. Речь идет о том, чтобы появились некие каналы, которые позволили бы привлекать на государственную службу специалистов из других сфер, например, науки. Конечно, данный способ является, безусловно, косвенным, а также существует определенная сложность в создании вышеупомянутых «каналов» или, например, определении пригодности специалиста в каждом конкретном случае. Однако как только удастся достичь определенных успехов в данном

направлении, это позволит преодолеть некую замкнутость государственной службы и ее «оторванность» от реалий сфер, которые она затрагивает [11].

Со временем возможно появление и новых способов, не существующих на сегодняшний день. Это связано с непрерывной эволюцией, как всего общества в целом, так и отдельной важнейшей его составляющей – государственной службы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги, использование иностранного опыта в реформировании государственной службы Российской Федерации один из важнейших факторов, который позволяет повышать ее качество в кратчайшие сроки.

Необходимость данного процесса обуславливается причинами, которые выявляют ряд проблем государственной службы Российской Федерации и целями, которые направлены на достижение качественно новых или совершенствование существующих результатов в этой области.

Собирать информацию, которая требуется для реформирования государственной службы, а также приобретать необходимые навыки для внедрения определенных инноваций и технологий можно несколькими способами: с помощью эмпирической научной базы экспертов в этой сфере, привлекаемых для создания нормативных правовых актов, программ стажировок, членства в международных организациях наряду с зарубежными коллегами, конференций, симпозиумов и много другого. Вопрос о пополнении данного списка, а также применения разнообразных вышеперечисленных методов в российской практике остается открытым. Во многом этому мешает ряд проблем, связанных с неготовностью государственных служащих воспринимать и принимать инновации на практике, а также с некоторыми политическими особенностями отношений Российской Федерации с рядом стран.

На приведенных примерах систем государственной службы Великобритании и Японии, видно, что государственная служба может быть куда более эффективной, чем, к сожалению, в Российской Федерации на настоящий момент. От английской модели необходимо перенять инструментарий менеджериального подхода к государственному управлению, а также простоту и прозрачность разграничения функций между государственными органами. Это особенно важно для современных российских реалий, так как из-за частых и многочисленных, однако не всегда целиком

продуманных, реформ нередко возникновение ситуации двойного подчинения, а также дублирования функций.

Данные аспекты серьезно тормозят работу государственных служащих и снижают их эффективность, что создает новые проблемы.

Анализируя опыт Японии, можно смело сказать о том, что Российской Федерации остро не хватает такого же бескомпромиссного жесткого контроля деятельности государственных служащих, а также принятие мер по сокращению разрастания их количества. Существующие меры по контролю и надзору неэффективны, так как нет определенных стандартов качества работы государственных служащих, но, самое главное, из-за того, что существует высокий уровень коррупции, в том числе и в этой сфере. Она – основное препятствие на пути реформ не только в этой области, но и во многих других. Следовательно, о соблюдении этических норм, даже тех, которые закреплены на законодательном уровне, говорить, к сожалению, нельзя. Главная причина коррупции в данном случае – преследование собственных целей служащего, а не интересов страны и народа. Ситуацию с данной проблемой может исправить только новое поколение государственных служащих, которые живут на законах современного общества, уважения к своей стране и активно проявляют готовность следовать этическим нормам. Что же касается уменьшения количества государственных служащих – ключевым средством решения этого вопроса в Японии явилось закрепление у всего населения стереотипических представлений о том, что государственная служба – служба для всего народа, а потому – по определению не может быть легкой. Изменение представлений населения Российской Федерации – сложная задача, но, безусловно, необходимая, так как существующие оставляют желать лучшего.

Другими словами, сохранение status quo для Российской Федерации будет носить негативный характер. Так как коррумпированная и неэффективная бюрократия будет препятствовать любым, даже самым проработанным и инновационным реформам, которые идут в разрез с их устаревшими убеждениями и представлениями.

Таким образом, Российская Федерация в организации государственной службы находится далеко не на лидирующих позициях. Чтобы это исправить, необходимо провести серьезные реформы, которые назрели уже давно. Для их эффективной разработки и применения на практике следует активно использовать зарубежный опыт в области государственной службы, чтобы предотвратить большое количество ошибок и противоречий, как в законодательстве, так и в организационном, функциональном и других аспектах.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Анализ адаптации зарубежного опыта профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих [электронный ресурс] // Анализ возможностей адаптации зарубежного опыта профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих в Российских условиях. – URL: <http://works.doklad.ru/view/ZLVNjeZmBZQ/all.html> (дата обращения: 15.04.2017)
2. Асатрян, Х. А. Внутригосударственное и международное взаимодействие Правоохранительных органов в борьбе с фальшивомонетничеством, совершенным организованными преступными группами/ Х.А. Асатрян // Вестник Томского государственного университета. – 2010. - №335. – С. 94.
3. Атаманчук, Г.В. Сущность государственной службы: учеб. пособие / Г.В. Атаманчук. - М.: РАГС, 2002. – 113 с.Голосенко, И.А. Начальство. Очерки по истории российской социологии чиновничества конца XIX – начала XX века/ И.А. Голосенко // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2005. - №1. – Том VIII. – С. 62-63.
4. Васильева, Л.Е. Петр I и создание концепции «школы службы государству»/ Л.Е. Васильева// Известия Саратовского университета.- 2010. – Серия: Экономика. Управление. Право. - №1. – Том 10. – С.
5. Винниченко, О. Ю. Административная реформа в советской России 1920-х гг. : сочетание традиции и новизны/ О.Ю. Винниченко // Вестник Южно-Уральского государственного университета. – 2012. - Серия: Право. - №29. – С. 6.
6. Гимаев, И. Р. / Государственная служба как институт правового государства: проблемы, теории и практики: Монография / И.Р. Гимаев. - М.: Политиздат, 2004. – 353 с.
7. Голосенко, И.А. Начальство. Очерки по истории российской социологии чиновничества конца XIX – начала XX века/ И.А. Голосенко // Журнал

- социологии и социальной антропологии. – 2005. - №1. – Том VIII. – С. 62-63.
8. Граждан, В.Д. / Государственная служба как профессиональная деятельность / В.Д. Граждан. - Воронеж: Квадрат, 1997. – 351 с.
 9. Докашенко, Л. В. Предпосылки развития делового туризма в России/ Л.В. Докашенко // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2015. - №1. – С. 176.
 10. Железнякова, Е. А. Административная реформа как фактор исторического и политического развития государственной службы России/ Е.А. Железнякова // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. - 2008. - № 69. – С. 92.
 11. Княгин, В.Н. От административного государства к рыночному/ В.Н. Княгин // Российское Экспертное обозрение «Эволюция государства». - 2006. - №5. – С. 56.
 12. Лапа, Е. П. Заимствование зарубежного опыта в реформировании государственной службы России/ Е.П. Лапа // Вестник Бурятского государственного университета. – 2011. - №2. – С. 242-243.
 13. Малышев, Ю. И. Государственная служба Японии/ Ю.И. Малышев // Вестник Рязанского государственного университета им. С.А. Есенина. - 2005. - № 1. – С. 11.
 14. Международное сотрудничество [электронный ресурс] // Официальный сайт Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. – URL: <http://www.ranepa.ru/nauka-i-konsalting/mezhdunarodnoe-nauchnoe-sotrudnichestvo> (дата обращения: 4.04.2017)
 15. Научные конференции России [электронный ресурс] // Вторая международная научно-практическая конференция по вопросам государственного управления и общественного развития «Горчаковские чтения». – URL: http://www.kon-ferenc.ru/konferenc15_02_17_8.html (дата обращения: 4.04.2017)

16. Нелидов, Н.К. / Юридические и политические основания государственной службы / Н.К. Нелидов. – Ярославль: Книга по Требованию, 1874. – 292 с.
17. Петрова, Ю.И. Основные характеристики системы государственной службы в Великобритании/ Ю.И. Петрова // Символ науки. – 2015. - №1-2. – С. 55-56.
18. Проект Указа Президента РФ «О федеральной программе «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015 – 2018 годы)» и плане мероприятий по развитию государственной службы Российской Федерации (2015 – 2018 годы)» [электронный ресурс] // Система «КонсультантПлюс». – URL: <http://altifu.ru/wp-content/uploads/2015/02/.pdf> (дата обращения: 18.03.2017)
19. Федеральная государственная служба иных видов [электронный ресурс] // В каких государственных органах предусмотрена государственная служба иных видов. – URL: <http://www.wikigrain.org/> (дата обращения: 14.03.2017)
20. Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [электронный ресурс] // Система «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/12136354/> (дата обращения: 11.04.2017)
21. Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [электронный ресурс] // Система «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/ (дата обращения: 14.03.2017)
22. Щур-Труханович, Л.В. Изменение Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: снижение и фиксация предельного возраста пребывания на государственной гражданской службе/ Л.В. Щур-Труханович // Подготовлен для системы «КонсультантПлюс». – 2011.