

Научная статья

УДК 351

doi: 10.22394/2079-1690-2022-1-1-240-245

## РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ: РЕСУРСЫ ИСЧЕРПАНЫ ИЛИ «ЗАТИШЬЕ ПЕРЕД БУРЕЙ»?

Роман Константинович Овчаренко<sup>1</sup>, Ирина Александровна Лунева<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Ростов-на-Дону, Россия

<sup>1</sup>alfa999@inbox.ru

<sup>2</sup>luneva-ia@ranepa.ru

**Аннотация.** Основное внимание исследователей в 2021 году было приковано к вопросам функционирования властно-управленческого аппарата в условиях санитарных ограничений, трансформации управленческих отношений в цифровой среде, под воздействием цифровизации, которая оказала существенное влияние на процессы управления и местного самоуправления. Такую гипотезу выдвинули авторы перед началом этого небольшого библиографического исследования. И в целях ее проверки авторами проведен контент анализ содержания номеров ведущих научных журналов за 2021 год, специализирующихся в том числе на управленческой проблематике. В то же время, авторы принимают во внимание тот факт, что реформу государственной и муниципальной службы «никто не отменял», более того, объективным условием для нового этапа этой реформы является трансформация властно-управленческой вертикали в связи с формированием института публичной власти. В связи с чем некоторые размышления на этот счет также нашли свое отражение в предлагаемой статье.

**Ключевые слова:** публичная власть, реформа, государственная служба, муниципальная служба, публичная служба, система публичной службы

**Для цитирования:** Овчаренко Р. К., Лунева И. А. Реформа государственной и муниципальной службы: ресурсы исчерпаны или «затишье перед бурей»? // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2022. № 1. С. 240–245. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-1-240-245>.

Sociology Problems

Original article

## PUBLIC AND MUNICIPAL SERVICE REFORM: ARE RESOURCES EXHAUSTED OR «THE CALM BEFORE THE STORM»?

Roman K. Ovcharenko<sup>1</sup>, Irina A. Luneva<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia

<sup>1</sup>alfa999@inbox.ru

<sup>2</sup>luneva-ia@ranepa.ru

**Abstract.** The main attention of researchers in 2021 was devoted to the issues of functioning of the power and administrative apparatus in the conditions of sanitary restrictions, transformation of managerial relations in the digital environment, under the influence of digitalization, which had a significant impact on the processes of governance and local self-government. This is the hypothesis put forward by the authors before starting this small bibliographic study. And in order to test it, the authors conducted a content analysis of the content of the issues of the leading scientific journals for 2021, including those specializing in management problems. At the same time, the authors take into account the fact that the reform of state and municipal service "nobody cancelled", moreover, objective conditions for a new stage of this reform is the transformation of the power and management vertical in connection with the formation of the institution of public authority. In this regard, some reflections on this subject are also reflected in the proposed article.

**Keywords:** public authority, reform, state service, municipal service, public service, public service system

**For citation:** Ovcharenko R. K., Luneva I. A. Public and municipal service reform: are resources exhausted or «the calm before the storm»? *State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2022;(1):240-245. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-1-240-245>.

Как известно, начало двадцать первого века и третьего тысячелетия вообще в России ознаменовалось масштабной реформой государственного и муниципального управления, а также государственной и муниципальной службы в частности.

Сейчас мы не станем описывать все те изменения, которые прошла публичная служба (государственная и муниципальная) на пути своей институционализации в течение предыдущих 21 года. Не ставим мы перед собой и задачу сделать обзор научной литературы, в которой освещался ход этой реформы, поскольку это не имеет сейчас особого смысла, да и весьма затруднительно в виду огромного количества как научных журналов, так и самих статей, опубликованных в этих журналах.

Тем не менее, основное внимание исследователей в 2021 году было приковано не к вопросам реформирования государственной и муниципальной службы, а к проблематике функционирования властно-управленческого аппарата в условиях санитарных ограничений, трансформации управленческих отношений в цифровой среде, под воздействием цифровизации, которая оказала существенное влияние на процессы управления и местного самоуправления. Такую гипотезу выдвинули авторы перед началом этого небольшого библиографического исследования. И гипотеза эта несомненно связана с теми объективными процессами, протекающими на наших глазах: людей беспокоит больше всего то, что связано в цифровизацией и пандемией. Так ли это на самом деле?

Начало нового, 2022 года дает возможность увидеть предпочтения авторов, научную проблематику, которая разрабатывалась в течение 2021 года. Для проверки выдвинутой гипотезы проведен контент анализ содержания номеров ведущих научных журналов за 2021 год. Причем поле исследования мы ограничим наиболее известными центральными журналами, публикующими статьи в том числе по поднимаемой нами проблематике, журналом нашего Института – «Государственное и муниципальное управление. Ученые записки», а также рядом специализированных журналов, которые мы держим в поле нашего зрения.

Итак, прежде всего отметим, что в течение всего 2021 года в журнале «Социологические исследования» не опубликовано ни одной статьи, посвященной проблемам реформирования государственной и муниципальной службы (статью Дятлова А.В. и Ковалева В.В. «Трансформация института сити-менеджмента в муниципальном управлении Юга России» [1] мы не принимаем во внимание, поскольку она все же посвящена проблематике совершенного иного института, нежели муниципальная служба).

Анализ содержания номеров журнала «Власть» за 2021 год показал, что в тот год ни одной статьи, посвященной проблематике реформирования государственной и муниципальной службы в этом журнале не опубликовано. Однако, справедливости ради, необходимо обратить внимание на статьи Дахина А.В., Иванова О.Б., поскольку уже в этих статьях поднимаются проблемы, рассматриваются проблемные вопросы, которые, вполне вероятно, станут трендами 2022 года – формирование системы публичной власти, встраивание местного самоуправления в эту систему [2, 3].

Отметим, что в одном из центральных журналов РАНХиГС «Социум и власть» за 2021 год также не было опубликовано ни одной статьи, посвященной проблематике реформирования государственной и муниципальной (публичной) службы (Public Service).

При этом следует учитывать, что указанные выше журналы, по нашему мнению, не являются специализированными изданиями в области проблематики государственной и муниципальной службы.

В связи с чем, представляет особый интерес изучение материалов журналов управленческой направленности.

В журнале Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова «Государственное управление. Электронный вестник» за 2021 годы было размещено всего две статьи по проблематике повышения квалификации в условиях цифровизации и развития компетенций, в том числе цифровых, государственных гражданских служащих [4, 5], как видно из названий этих статей, речь о муниципальных служащих здесь не идет. Причем опять-таки, статьи Григорьевой Н.С., Никитиной А.А. и Разумовского В.Ю., Телина К.О. и Филимонова К.Г. мы не будем принимать во внимание, поскольку они, конечно же, являясь весьма яркими и достаточно интересными в рамках управленческой

тематики, напрямую не рассматривают проблемы реформирования государственной и муниципальной (публичной) службы [6, 7, 8, 9].

По итогам изучения номеров журнала «Государственное и муниципальное управление. Ученые записки» за 2021 год мы пришли к выводу о том, что несмотря на обилие статей управленческой тематики, в части проблематики, касаемой государственной службы, мы условно выделим одну основную группу поднимаемых проблем – проблем профессионального развития государственных служащих в условиях пандемии, цифровой компетентности госслужащих, новых подходов к реализации кадровой политики (Баранов А.В., Котлярова О.В., Тагаев А.В., Ивлева О.А., Попова Е.А., Медякова Е.М., Морозова А.И.). И лишь одна статья Фаттахова Р.В. и Пивоваровой О.В. посвящена собственно проблеме реформирования муниципальной службы в Российской Федерации.

Далее, следует отметить довольно существенный блок статей, посвященных проблемам совершенствования государственного управления в связи с процессами цифровизации и местного самоуправления (Брюхановой Н.В., Уваровой Г.Г., Скидан А.В., Дятлова А.В.), однако ж, если они и связаны с реформированием государственной и муниципальной службы, то весьма отдаленно и лишь отчасти.

С особым вниманием нами изучено содержание номеров журнала «Государственная служба» за 2021 год.

Периодичность этого журнала составляет четыре номера в год. Исследовав содержание которых, мы увидели, что непосредственно вопросам реформирования, развития, совершенствования госслужбы в правовом аспекте, посвящено всего две статьи [10, 11]. Это, конечно, больше, чем ничего, однако нельзя констатировать наличие высокой активности авторов по данной проблематике и в этом журнале.

Итак, исходя из проведенного исследования, мы видим, что основным трендом прошлого, 2021 года, в части проблематики государственной и муниципальной службы стало рассмотрение вопросов профкомпетенций, профразвития, кадровой политики, естественно через призму ограничительных мер и внедрения цифровых технологий, если не считать второго важного направления (которое в рамках данной статьи мы не принимаем во внимание) – совершенствование государственного управления в цифровой среде, под воздействием цифровизации, посредством цифровых технологий.

И тут возникает закономерный вопрос: связан ли этот слабый интерес авторов к проблеме реформы государственной и муниципальной службы с отсутствием фактических изменений в государственной, муниципальной службе?

Тогда мы приняли решение исследовать вопрос, были ли какие-либо изменения в законодательстве о государственной и муниципальной службе за 2021 год?

Мы увидели, что в 2021 году в Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» было внесено только одно изменение и связано оно с уточнением понятий «государственная служба», «федеральная государственная гражданская служба» в связи с появлением таких терминов как – «органы публичной власти федеральной территории», «полномочия органов публичной власти федеральной территории».

В Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» было внесено шесть изменений, в частности (не претендуя на полный обзор) укажем на следующие: были внесены поправки в ограничения связанные с гражданской службой; также уточнено понятие гражданской службы в связи с новым термином «органы публичной власти федеральной территории»; уточнены моменты, связанные со сроками замещения гражданским служащим должности гражданской службы в порядке ротации, а также некоторых вопросов формирования денежного содержания госслужащих.

Причем из всех этих, кажущихся точечными, техническими и процедурными, поправок обратим внимание на появления термина «публичная власть» уже и в законодательстве о государственной службе.

А что же в течение 2021 года произошло с законом о муниципальной службе?

В течение 2021 года в него были внесены изменения дважды: отредактировали пункт 9 и ввели дополнительно пункт 9.1 части 1 статьи 12 об основных обязанностях муниципального служащего, а также пункты 6, 7 части 1 статьи 13 об ограничениях, связанных с муниципальной службой (в части вопросов гражданства муниципального служащего), внесены изменения в часть 3 статьи 9 (о доптребованиях к кандидату на должность главы местной администрации).

Таким образом, мы видим, что каких-либо значительных изменений в законодательстве о государственной и муниципальной службе в 2021 году не произошло.

Но тут же возникает контрвопрос, если отсутствие статей по проблематике развития государственной и муниципальной службе связано с отсутствием кардинальных изменений в этих институтах, то значит ли это, что авторы способны лишь рефлексировать, описывать фактические новеллы законодательства, но не смотрят вперед, недальновидны, не способны прогнозировать такие изменения, готовить теоретико-методологическую почву для таких изменений?

Или же авторы на методологическом уровне полагают, что ресурсы реформы государственной и муниципальной службы исчерпаны и не видят смысла в дальнейших преобразованиях, в виду чего и не обращаются к этой проблеме?

Или же тренд формирования публичной власти проявился лишь в конце года, и авторы не успели обратить на него внимание?

Тем не менее отметим, что в 2021 году принят Федеральный закон о публичной власти<sup>1</sup>, прошел в первом чтении проект федерального закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Учитывая, что собственно говоря само понятие публичной власти было, скажем так, узаконено в новой редакции Конституции РФ, посредством произведенных в нее поправок, чем и была укреплена властная вертикаль без нарушения установленной изначально автономии местного самоуправления, мы можем предположить, что дальнейшее проникновение «публичности» вполне логично и в сферу государственной и муниципальной службы, что позволит обеспечить еще более тесную спайку этих направлений профессиональной деятельности современных российских чиновников.

И действительно, на сегодняшний день между государственной гражданской службой и муниципальной службой общего гораздо больше, чем различий. И мы сейчас не говорим только о тех моментах взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы, отраженных в соответствующих статьях Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О муниципальной службе в Российской Федерации»:

- 1) соотносительности основных условий и размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий;
- 2) установления ограничений и обязательств при прохождении государственной службы Российской Федерации различных видов;
- 3) учета стажа государственной службы Российской Федерации иных видов при исчислении стажа гражданской службы;
- 4) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших государственную службу Российской Федерации.

Между гражданской службой и муниципальной службой общего гораздо больше, чем отражено в законах. Практически идентичные виды службы по своему характеру и содержанию и зачастую самими чиновниками воспринимаются фактически как разные уровни единой системы.

Тем не менее, необходимо учитывать и определенные нюансы, которые отделят государственную службу от службы муниципальной – например, разные наниматели для государственных и муниципальных служащих и прочее. Таким образом, видится, что в настоящее время уже фактически вызрела единая система государственной и муниципальной (публичной) службы, но с другой стороны-де-юре это разные виды профессиональной деятельности, причем, согласно закону, муниципальная служба не относится к служебной деятельности, в отличие от гражданской.

Авторам видится, что введение термина публичная служба, или же, скорее всего, «система публичной службы», позволит перевести ситуацию единства государственной и муниципальной службы из состояния де-факто, в состояние де-юре, причем без изменения существующих норм действующего законодательства, параллельно с «обезличиванием» властно-бюрократического аппарата.

Итак, мы видим, что прошлый, 2021 год, был посвящен в основном исследованиям цифровизации в сфере государственного управления, государственной службы.

И, конечно же, этому во многом способствовали объективные факторы, прежде всего ограничительные меры, принимаемые по санитарным соображениям.

В то же время, помимо плюсов цифровизации, а также некоторых выделенных уже в статьях других авторов угроз, которые с ней связаны, мы хотели бы обратить особое внимание на немало-важную угрозу-угрозу импортозависимости от «зарубежных поставок» программного обеспечения, его обслуживания (регулярного обновления), информационных технологий, технических средств,

---

<sup>1</sup>Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об Общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»

используемых в цифровом управлении, которое опять таки, по большей мере иностранного производства.

И это очень важный аспект цифровизации – информационная зависимость, информационная безопасность государства. И очень важной проблемой цифровой экономики, цифрового управления в России будет являться вопрос «цифрового импортозамещения», предотвращения или хотя бы минимизации зависимости от зарубежных компаний в IT сфере, создания всех условий для разработок отечественного программного обеспечения и развития отечественных IT компаний.

При этом, вернемся к основной идее статьи – что же станет новым этапом реформирования госслужбы, будет ли он, и когда он будет?

Думается, что формирование системы публичной службы и может по всей вероятности стать новым этапом реформы государственной и муниципальной службы, который приведет «обслуживающий» власть бюрократически-административный аппарат, институт государственной и муниципальной службы в форму, соответствующую форме самой власти, которая де юре становится «публичной».

Не исключено, что 2022 год ознаменуется появлением совершенно новых тенденций в системе государственной службы, прогнозирование появления которых путем простой экстраполяции предположить затруднительно, в силу того, что события не всегда разворачиваются линейно.

Возможно, мы несколько гиперболизировали название статьи, предположив, что 2021 год стал «затишьем перед бурей», но то, что мы стоим на пороге очередного этапа мощных преобразований в системе госслужбы, которые «потянут» за собой изменения, касаемые формирования института публичной власти, это, по нашему мнению, весьма и весьма вероятно.

#### **Список источников**

1. Дятлов А. В., Ковалев В. В. Трансформация института сити-менеджмента в муниципальном управлении юга России // Социологические исследования. 2021. № 3. С. 66–77.

2. Дахин А. В., Балужева И. В., Давыдов С. В., Щетинина О. В. Система публичной власти и региональная стратификация политического пространства России: институты в поиске социального субъекта // Власть. 2021. Том 29. № 4. С. 9–21.

3. Иванов О. Б. Местное самоуправление после принятия поправок к Конституции Российской Федерации: перспективы развития, правовое регулирование // Власть. 2021. Том 29. № 2. С. 118–122.

4. Авилкина С. В. Повышение квалификации государственных гражданских служащих субъектов РФ в условиях цифровизации // Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск № 84. Февраль 2021. С. 187–206.

5. Кайсарова В. П., Винокурова М. Ю. Профессиональное развитие цифровых компетенций современных государственных служащих: российский и зарубежный опыт // Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск № 88. Октябрь 2021. С. 216–232.

6. Григорьева Н. С. Совершенствования контроля и регламента органов государственной власти как условие эффективной законотворческой деятельности // Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск № 87. Август 2021. С. 151–157.

7. Никитина А. А. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области: правовое регулирование и практика // Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск № 88. Октябрь 2021. С. 119–133.

8. Разумовский В. Ю. Региональные режимы правления в контексте генезиса российского федерализма: сущность, противоречия, результаты деятельности // Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск № 88. Октябрь 2021. С. 146–160.

9. Телин К. О., Филимонов К. Г. О политике управляемости в современной России // Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск № 88. Октябрь 2021. С. 161–172.

10. Гончарова Е. А. Инновации в правовом регулировании государственной гражданской службы Липецкой области // Государственная служба. 2021. № 4 (132), С. 29–35.

11. Дегтярев М. В. Экспериментальное законодательство: некоторые концептуальные подходы к объяснению // Государственная служба. 2021. № 2. (130). С. 16–23.

#### **References**

1. Dyatlov A.V., Kovalev V.V. Transformation of the Institute of City Management in the municipal administration of the South of Russia. *Sotsiologicheskie issledovaniya = Sociological Studies*. 2021;(3):66–77. (In Russ.)

2. Daxin A.V., Balueva I.V., Davydov S.V., Shhetinina O.V. The system of Public Power and the regional Stratification of Russia's Political Space: institutions in search of a social subject. *Vlast' = The Authority*. 2021; (4): 9–21. (In Russ.)
3. Ivanov O.B. Local self-government after the adoption of amendments to the Constitution of the Russian Federation: prospects for development, legal regulation. *Vlast' = The Authority*. 2021; (2): 118–122. (In Russ.)
4. Avilkina S.V. Professional development of state civil servants of the subjects of the Russian Federation in the conditions of digitalization. *Gosudarstvennoe upravlenie. E'lektronnyj vestnik = E-journal. Public Administration (Russia)*. 2021; (84): 187–206. (In Russ.)
5. Kajsarova V.P., Vinokurova M.Yu. Professional development of digital competencies of modern civil servants: Russian and foreign experience. *Gosudarstvennoe upravlenie. E'lektronnyj vestnik = E-journal. Public Administration (Russia)*. 2021; (88): 216–232. (In Russ.)
6. Grigor'eva N.S. Improving the control and regulation of public authorities as a condition for effective legislative activity. *Gosudarstvennoe upravlenie. E'lektronnyj vestnik = E-journal. Public Administration (Russia)*. 2021; (87): 151–157. (In Russ.)
7. Nikitina A.A. Forms of direct participation of the population in the implementation of local self-government in the Rostov region: legal regulation and practice. *Gosudarstvennoe upravlenie. E'lektronnyj vestnik = E-journal. Public Administration (Russia)*. 2021; (88): 119–133. (In Russ.)
8. Razumovskij V.Yu. Regional regimes of Government in the context of the Genesis of Russian Federalism: essence, contradictions, results of activity *Gosudarstvennoe upravlenie. E'lektronnyj vestnik = Public administration. Electronic Bulletin*. 2021; (88): 146–160. (In Russ.)
9. Telin K.O., Filimonov K.G. On the Politics of Governability in Contemporary Russia. *Gosudarstvennoe upravlenie. E'lektronnyj vestnik = Public administration. Electronic Bulletin*. 2021; (88): 161–172. (In Russ.)
10. Goncharova E.A. Innovations in legal regulation of the state civil service of the Lipetsk region. *Gosudarstvennaya sluzhba = Public Administration*. 2021; (4): 29–35. (In Russ.)
11. Degtyarev M.V. Experimental legislation: some conceptual approaches to explanation. *Gosudarstvennaya sluzhba = Public Administration*. 2021; (2): 16–23. (In Russ.)

#### **Информация об авторах**

Р. К. Овчаренко – докт. социол. наук, доц., зав. кафедрой социологии;  
И. А. Лунева – ст. преп. кафедры социологии;

#### **Information about the authors**

R. K. Ovcharenko – Doctor of Sociological Sciences, Head of the Department of Sociology;  
I. A. Luneva – Senior Lecturer of of the Department of Sociology.

**Вклад авторов:** все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

**Contribution of the authors:** the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 25.02.2022; одобрена после рецензирования 10.03.2022; принята к публикации 11.03.2022.  
The article was submitted 25.02.2022; approved after reviewing 10.03.2022; accepted for publication 11.03.2022.