

## Dzieje biurokracji tom IV

Alfija Azgarowna Akmałowa  
(Rosyjska Akademia Służby Państwowej, Moskwa)  
Władimir Michajłowicz Kapicyń  
(Moskiewski Uniwersytet Państwowy)

### **Służba cywilna w Rosji XXI wieku - rekrutacja i zabezpieczenie socjalne**

W XXI wieku Rosja zmierzyła się ze skomplikowanym zadaniem kształtowania i modernizacji systemu federalnej i regionalnej służby państwowej. Niektóre jej sfery po 1991 r. były formowane praktycznie od nowa (federalna służba komorników sądowych, organy antymonopolowe, federalna służba migracyjna, aparat Pełnomocnika Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej [dalej: FR], ministerstwo ds. sytuacji nadzwyczajnych, Narodowy komitet antyterrorystyczny i in.). Przebudowa aparatu państwowego wymagała wiele pracy organizacyjnej, intelektualnej i wydatków materialnych. W niniejszym artykule rozważymy niektóre kwestie systemu rekrutacji do służby cywilnej ze szczególnym uwzględnieniem gwarancji socjalnych, które stanowią o zróżnicowaniu pozycji urzędników rosyjskich.

Komplikacje reformy służby państwowej nowej Rosji dotyczyły, zarówno strony funkcjonalnej (określenie kompatybilności funkcji różnych organów państwa) i instytucjonalnej (prawodawstwa i opracowania procedur), jak i czysto kadrowej (przycięgnięcie niezbędnej liczby kompetentnych specjalistów). Znowuż na problem kadrowy składały się zadania związane z zabezpieczeniem materialnym i socjalnym, wykształceniem, przekwalifikowaniem i podnoszeniem kwalifikacji zawodowych urzędników państwowych. W całej okazałości postawiono także problem postaw antykorupcyjnych i ochrony urzędników państwowych, który również wymagał opracowania środków oddziaływania instytucjonalnego, dyscyplinarnego, wychowawczego, oświatowego i socjalnego. Prokurator generalny J. Czajka ogłosił w Dumie Państwowej, że w 2009 r. w ciągu 6 miesięcy odnotowano 174 tys. przypadków naruszenia przepisów prawa o korupcji. Ogólnie w tym okresie prokuratorzy rozpatrzyli ponad 6000 spraw karnych o korupcję a 5800 z nich skierowali do sądów. W efekcie: 532 urzędników i 764 funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości i ochrony bezpieczeństwa oraz porządku publicznego, a wśród nich 3 prokuratorów, zostało skazanych. Zgodnie z danymi raportu Światowego Forum Ekonomicznego w 2003 r. Rosja znajdowała się na 81 miejscu (ze 102 państw) pod względem jakości organów państwa, i ta sytuacja nie ulegała poprawie.

Reformowanie systemu władzy wykonawczej zmusiło do ponownego przemyślenia natury, zakresu i charakteru funkcji organów władzy wykonawczej. Funkcjonalna strona służby państwowej dotyczyła ważnej kwestii teorii i praktyki państwa i prawa, administracji państwowej – określenia natury charakteru organów państwowych, ich rozdziału i przypisania do konkretnych organów. Poprzedni podział kompetencji między poszczególne organy władzy państwowej (resortowy model zarządzania) przestał odpowiadać zadaniom nowych czasów; postanowiono go zastąpić modelem funkcjonalnym<sup>1</sup>. Projekt *Koncepcji reformy administracyjnej* został opracowany w 1997 r. (było 12 wariantów projektu). Jednak żaden z wariantów nie został przyjęty w 1998 r. W roku 2000 prezydent, mówiąc o „pierwszym etapie modernizacji państwa”, zauważył niepożądaną sytuację, w której „funkcje organów władzy państwowej są pomieszane z funkcjami organizacji komercyjnych”, a w niektórych centralnych organach resortów dochodziło do „bezpośredniego połączenia funkcji gospodarczych i administracyjnych”<sup>2</sup>. 15 sierpnia 2001 r. prezydent zatwierdził *Koncepcję reformowania służby państwowej FR* i federalny program „Reformowanie służby cywilnej FR (2003-2005)”<sup>3</sup>. W 2002 r. wydano polecenie przeprowadzenia analizy funkcji państwowych i zachowania jedynie funkcji koniecznych.<sup>4</sup>

Przeprowadzono inwentaryzację i optymalizację funkcji organów państwa. Bezpośrednio kwestiom optymalizacji funkcji zostały poświęcone Ukazy Prezydenta FR z 9 marca i 20 maja 2004 r.; zgodnie z nimi Komisja Rządowa do przeprowadzenia reformy administracyjnej przyjęła topologię funkcji organów władzy wykonawczej. Początkowo określono 5634 funkcje organów państwa; z nich: 148 uznano za zbędne, 263 – powtarzające się, 868 – wymagające zmiany. W trakcie reformy administracyjnej przeprowadzano decentralizację funkcji federalnych organów władzy wykonawczej: funkcji związanych z wypracowaniem polityki państwowej i normatywno-prawnemu regulowaniu przekazano ministerstwom federalnym; funkcje kontrolne i nadzorcze – na służby federalne; funkcje zarządzania majątkiem państwowym – na agencje federalne. Funkcja świadczenia usług publicznych została umieszczona na wszystkich szczeblach.

W efekcie, istniejącemu systemowi federalnych organów władzy wykonawczej, pozostawiono w przybliżeniu 15% funkcji państwowych.<sup>5</sup> Kontynuowano dalszą korektę stosunków między organami władzy państwowej<sup>6</sup> FR i organami samorządu terytorialnego. Określenie funkcji i pełnomocnictw pozwoliło w efekcie na opracowanie i przyjęcie statutów zawierających funkcje różnych organów.

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах», [w] *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2003, № 11, art. 3046.

<sup>2</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации. Москва, 2000.

<sup>3</sup> Obowiązki tego programu federalnego zostało przedłużone jeszcze na lata 2006-2007. Указ Президента РФ от 12 декабря 2005 г., № 14, art. 37.

<sup>4</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации, Москва 2002.

<sup>5</sup> Patrz: И.Н. Барциц, Реформа государственного управления России. Правовой аспект, Москва 2008, s. 48.

<sup>6</sup> W rosyjskiej terminologii istnieje, choć niekonsekwentne, rozróżnienie na *organy* i *podmioty* (органы и субъекты). Tutaj, żeby nie wychodzić w szczegółowe enumeracje podmiotów, oddajemy oba terminy za pomocą polskiego słowa „organ”.

Функциональное подло́же реформы сприяло успехам на площадке институциональной. Принято базовое федеральное право „О системе службы государственной“ № 58, в котором до службы государственной зачислено такие ее разновидности как: службы сдерживания и измерения справедливости и защиты безопасности и порядка публичного, войсковая и гражданская. Привязание службы гражданской к иным разновидностям службы государственной РФ зафиксировано через единство системы службы государственной РФ и принципов ее построения и функционирования, в том числе гарантий социальных. Государственная служба гражданская РФ (стосуеться также термин „служба гражданская“) согласно с статьей 3 права федерации „О государственной службе гражданской“ № 79 определена как одна из разновидностей службы государственной, представляющей профессиональную деятельность службой гражданскими РФ на должностях в государственной службе гражданской РФ назначаемой для осуществления полномочий органов государственных и отдельных должностей (включая с чиновниками зачисленными в резерв кадровой и иными подобными случаями).

Принято широкое количество актов нижнего уровня и программ, м.ин. закона административных функций различных ведомств, которые строго регламентируют процедуры осуществления полномочий чиновников государственных в рамках конкретно определенных функций. Выполнена огромная работа над разработкой правовых актов нормативных и программ относящихся осуществления мероприятий антикоррупционных и продвижения антикоррупционной политики и соответствующих обычаев федеральных и иных государственных чиновников.<sup>7</sup>

Проблема коррупции была основным препятствием в построении доверия гражданами к чиновникам, службе государственной и органам власти исполнительной в целом. В связи с этим проклятием российского общества и государства назначено совет при президенте, выданы специальные директивы прокуратуре общей, МВД, Федеральной службе Безопасности, введены средства внутреннего организационного противодействия коррупции в самих органах власти. Назначены отделы для противодействия коррупции (или ячейки в отделах кадров) в федеральных министерствах и службах<sup>8</sup>.

В процессе реформы много сделано для совершенствования кадров чиновников государственных федеральных и региональных ведомств различных ведомств. Осуществляется широкое количество проектов научно-образовательных. Создана так называемая „президентская тысяча“<sup>9</sup> и федеральный резерв кадровый состоящий из 5 тыс. человек в регионах на соответствующие должности в службе государственной. Статья 64 Права Федерального „О государственной службе гражданской“ предусматривает формирование резерва кадровой службы гражданской при использовании *Збирочного реестра гражданских чиновников государственных РФ* и влияющих заявлений

---

<sup>7</sup> Некоторые из документов: «Требования к служебному поведению и общие принципы служебного поведения государственных служащих». Утверждены Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 (с изменениями 20 марта 2007 г.); Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 818 «О мерах по противодействию коррупции»; Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции»; Указ Президента от 13 апреля 2010 г. № 460 «О национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы».

<sup>8</sup> «Типовое положение о подразделениях по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы федерального государственного органа», утвержденное Аппаратом Правительства РФ 18 февраля 2010 г. № 647п-П16.

<sup>9</sup> Формирована перед президентом резерв кадров административных [прим. ред.].

od urzędników cywilnych (obywateli) na podstawie konkursów, celem obsadzania stanowisk w służbie cywilnej. Ta rezerwa zawiera w sobie federalną rezerwę kadrową, kadrowe rezerwy poszczególnych organów państwowych i itp.

W 2009 r. opublikowano nazwiska osób zaliczonych do pierwszej setki (*sotni*) „президентской тысячи”. Następnie w grudniu 2009 r. Administracja Prezydenta FR ogłosiła jeszcze listę 500 osób<sup>10</sup>. Naczelnik Urzędu ds. Służby Państwowej i Kadr w Administracji Prezydenta FR S. Dubik, zakomunikował, że tych 500 ludzi razem z tzw. pierwszą „sotnią” wejdzie w skład „президентской тысячи” kadr urzędniczych. Rezerwiści zostali wyłonieni przez grono ekspertów (170 najbardziej znanych i cieszących się autorytetem ludzi). Wśród wybranych – kierownicy federalnych organów, agencji, wiceministrowie, deputaci, biznesmeni, kierownicy organizacji społecznych, przedstawiciele wszystkich partii politycznych stanowiących frakcje Dumy Państwowej. Rozpiętość wiekowa grupy wynosi od 25 do 50 lat. Na tym etapie z 500 rezerwistów 32,4% przypadało na przedstawicieli federalnych organów władzy (162 osoby); przedstawiciele regionalnych organów władzy państwowej – 18,8% (93 osoby), przedstawiciele biznesu – 29,8% (149 osób), przedstawiciele nauki, oświaty, organizacji społecznych – 19% (94 osoby). Wśród tych 500 osób 13,8% stanowią kobiety.

W skład „президентской тысячи” nie weszła rezerwa organów służb wymiaru sprawiedliwości i ochrony bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. Wobec specyfiki pełnionych przez te organy funkcji listy tych rezerwistów nie można ogłosić publicznie. Przeprowadzany jest nabór jeszcze 400 rezerwistów dla państwowej służby cywilnej tak, aby zakończyć formowanie „президентской тысячи”. Następnie „президентская тысяча” będzie odnawiana, aby wychwycić nowe talenty i oczyścić listę z tych, którzy czymkolwiek się splamili w poprzednim okresie. W prezydenckiej rezerwie nie ma ludzi którzy sami siebie zaproponowali. Wszystkie kandydatury proponowane były przez ekspertów, do grona których zaliczono przedstawicieli federalnych i regionalnych organów władzy państwowej, wszystkich partii parlamentarnych, głównych wyznań religijnych, oraz organizacji społecznych. Jeszcze do końca 2009 r. z tych 500 rezerwistów ponad 40-tu otrzymało nominacje na nowe stanowiska.

Kształtowała się instytucjonalna i organizacyjna baza podnoszenia kwalifikacji urzędników państwowych. Wśród podstawowych praw urzędnika państwowego zgodnie z przepisami przysługuje mu prawo do awansu na podstawie konkursu; do uzupełniającego kształcenia zawodowego (profesjonalnego przekwalifikowania, podniesienia kwalifikacji i stażów) z zachowaniem w tym okresie zajmowanego stanowiska w państwowej służbie cywilnej i związanego z nim wynagrodzenia. Doksztalcanie państwowych urzędników cywilnych jest realizowane w ciągu całego okresu pełnienia przez nich służby. Podnoszenie kwalifikacji państwowego urzędnika cywilnego powinno mieć miejsce nie rzadziej niż raz na trzy lata, z pełnym, częściowym lub bez odrywania od służby.<sup>11</sup> Urzędnik cywilny może także zdobywać dodatkowe wykształcenie zawodowe za granicami FR (art. 62 „О государственной гражданской службе Российской Федерации”).

<sup>10</sup> Кремль опубликует лишь половину «президентской тысячи», NEWSru.com. 21 декабря 2009 г. <http://www.new.com/arch/21dec2009/index.html>

<sup>11</sup> Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Статья 14.

Zamówienia państwowe na przygotowanie zawodowe, podnoszenie kwalifikacji i staże są regulowane przez art. 63 wspomnianej ustawy federalnej „O państwowej służbie cywilnej”. Złożenie zamówienia państwowego na zawodowe przygotowanie i podnoszenie kwalifikacji zachodzi w trybie przewidzianym przez ustawę federalną z 21 VII 2005 r. № 94-ФЗ «O złożeniu zamówień na dostawę towarów, wykonanie prac, świadczenie usług na potrzeby państwowe i municypalne”. Rozporządzeniem prezydenta z 11 IX 2008 r. N 1307-p zatwierdzono przykładową formę kontraktu państwowego na przygotowanie zawodowe i podnoszenie kwalifikacji federalnych państwowych urzędników cywilnych. Przez podnoszenie kwalifikacji przechodzą pracownicy Narodowego komitetu antykorupcyjnego ze wszystkich ministerstw i resortów.<sup>12</sup> Realizowane są projekty na rzecz wprowadzenia programów przeciwdziałania korupcji praktycznie we wszystkich ministerstwach<sup>13</sup>.

Przeprowadza się także reformę instytucji oświatowych pozostających w systemie państwowej władzy wykonawczej, które w większości przeprowadzają przygotowanie i podnoszenie kwalifikacji państwowych urzędników cywilnych. W ten sposób przeprowadzane jest łączenie instytucji oświatowych działających przy prezydencie i rządzie FR. Został wydany ukaz prezydenta o powołaniu nowej instytucji oświatowej na bazie Akademii Gospodarki Narodowej przy Prezydencie FR i Rosyjskiej Akademii Służby Państwowej przy Prezydencie FR, oraz różnorodnych filii tych akademii.

Ogólnie rosyjski system stopniowo jest doprowadzany do stanu, w którym możliwy jest proces odnawiania kadr służby państwowej, zapewniający podtrzymanie znormalizowanej ciągłości funkcjonowania i udoskonalanie aparatu, włącznie ze zmianami struktury, możliwymi okresowymi redukcjami, rotacjami, a w określonych sektorach także wzrost ilości urzędników. Przygotowanie specjalistów w dziedzinie administracji państwowej, prawa, finansów na uczelniach wyższych – to dopiero początek, nie gwarantujący rozwiązania problemu kadrowego. Należy jeszcze adaptować takich specjalistów, dać im możliwość zdobycia praktycznego doświadczenia w organach władzy państwowej, wspierać awanse utalentowanych urzędników, i ostatecznie, co oczywiste, utrzymać cenne kadry na służbie państwowej. Wszystko to są etapy jednego wieloetapowego i wielostronnego przedsięwzięcia. Znana jest praktyka, gdy młodzi urzędnicy państwowi zdobywają doświadczenie i kontakty, pracując w organach władzy państwowej, poczym odchodzą do tzw. biznesu. Bo czyż można zakazać byłym urzędnikom po kilku latach od odejścia ze służby państwowej zatrudniać się w prywatnych przedsiębiorstwach?!

---

<sup>12</sup> Patrz: Программа краткосрочного повышения квалификации «Профилактика (предупреждение) терроризма в Российской Федерации» для специалистов Национального антитеррористического комитета РФ / МГУ имени М.В. Ломоносова. Институт переподготовки и повышения квалификации преподавателей гуманитарных и социальных наук. Москва: МГУ, 2010.

<sup>13</sup> Autorzy tego artykułu brali udział w opracowywaniu, aprobowaniu i wprowadzeniu podobnych programów w *Minzdravsochrazwitiiji* FR, Federalnej służbie komorników sądowych i ministerstwie sprawiedliwości FR (Отчёт о НИР «Апробация и внедрение специализированных образовательных антикоррупционных программ для государственных служащих». № государственной регистрации 012010582999. Научный руководитель – проф., д.ю.н. А.А. Акмалова. – Москва: Министерство юстиции РФ, РАГС, 2010).

Przede wszystkim w tej kwestii szczególną rolę odgrywa motywacja samych urzędników państwowych w zachowaniu i doskonaleniu swoich kompetencji do pracy w organach władzy państwowej. Akty normatywne, jak to już zauważono, zapewniają warunki do przygotowania zawodowego i podnoszenia kwalifikacji przez federalnych państwowych urzędników cywilnych. Koniecznie należy jeszcze utworzyć system materialnego i socjalnego zabezpieczenia państwowych urzędników cywilnych. Przy opiniowaniu projektu prawa federalnego „O policji w FR” prezydent we wrześniu 2010 r. opowiedział się za tym, aby lejtnant rosyjskiej policji otrzymywał nie mniej niż 33 tys. rubli na miesiąc. Świadczy to o zrozumieniu faktu, że ogólnie wynagrodzenie materialne funkcjonariuszy państwowych w Rosji jest jeszcze dalekie od normy. Dla urzędników cywilnych jest to także jeden z kluczowych problemów.

W tym momencie należałoby zwrócić uwagę na znaczenie, którego nabrały we współczesnej Rosji kwestie gwarancji socjalnych dla urzędników państwowych. Pensja, wynagrodzenia urzędników państwowych odgrywają ważną rolę, ale niemałe znaczenie w wielu krajach przywiązuje się do „pakietu socjalnego” – odpowiednika gwarancji socjalnych dla urzędników państwowych (i ich rodzin). Jest on nie mniejszą, a może i większą motywacją do wyboru kariery urzędnika państwowego, podtrzymywania niezbędnego poziomu kompetencji na odpowiednim stanowisku w służbie państwowej.

Państwowa służba cywilna nie jest tak niebezpieczna jak praca w wymiarze sprawiedliwości i służbach ochrony bezpieczeństwa oraz porządku publicznego a także w organach armii, tym nie mniej obowiązują w niej określone ograniczenia i zakazy, i wiąże się ona ze znaczącymi intelektualnymi i fizycznymi przeciążeniami. Dlatego też państwowym urzędnikom cywilnym prawo przyznaje podstawowe i dodatkowe gwarancje, celem rekompensaty niedogodności służby, podwyższenia warunków pracy i odpoczynku, a w tym warunków życia. Kształtuje się system gwarancji dla państwowego urzędnika cywilnego zapewniających ochronę prawną i socjalną urzędników cywilnych, podwyższenie motywacji do efektywnego wykonywania obowiązków służbowych, umocnienia stabilności profesjonalnego składu kadr służby cywilnej także jako rekompensaty związanych z nią ograniczeń. System ten, oprócz zabezpieczenia emerytalnego urzędników, zawiera jeszcze szereg podstawowych (art. 52) i uzupełniających (art. 53) gwarancji państwowych.

Następujące gwarancje podstawowe odnoszą się do gwarancji socjalnych: odpoczynek, zapewniony ustanowieniem norm czasu pracy, dni wolnych i tzw. „niepracujących” świąt, a także corocznych płatnych podstawowych i dodatkowych urlopów; ubezpieczenie medyczne urzędnika państwowego i członków jego rodziny, a w tym także po odejściu urzędnika na emeryturę za wysługę lat; obowiązkowe państwowe ubezpieczenie społeczne na wypadek choroby lub utraty zdolności do pracy w okresie pozostawania na służbie cywilnej lub zachowanie wynagrodzenia pieniężnego przy czasowej niezdolności do pracy; wypłaty z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia państwowego; pokrycie wydatków związanych z przeprowadzką urzędnika państwowego i członków jego rodziny do innej miejscowości z powodu przeniesienia urzędnika do innego urzędu; państwowe ubezpieczenie emerytalne.

Wśród uzupełniających gwarancji państwowych do gwarancji socjalnych można zaliczyć zapisy o objęciu innego stanowiska w służbie cywilnej przy reorganizacji lub

likwidacji urzędu lub redukcji etatów, zapis o jednorazowej zapomodze na zakup powierzchni mieszkalnej raz na cały okres służby.

Jedna z takich gwarancji socjalnych (art. 53 p. 4) dotyczy praw mieszkaniowych urzędnika i członków jego rodziny: prawo do jednorazowego subsydium na zakup pomieszczenia mieszkalnego – jest to rodzaj dodatkowej gwarancji państwowej. Subsydium takie przysługuje tylko raz w czasie całej służby, w trybie i na warunkach ustalonych przez postanowienie prezydenta FR (z 27 I 2009 r. № 63) i akt normatywny organu monokratycznego (субъекта) FR. Prawa tego nie zastępuje inne – na korzystanie przez urzędnika z pomieszczeń mieszkalnych ze specjalnej puli mieszkaniowej – służbowych pomieszczeń mieszkalnych (wg art. 93 Kodeksu mieszkaniowego FR). Jako uzupełnienie i rozwinięcie przepisów art. 53 (p. 4) prawa federalnego № 79 przyjęto szereg aktów niższego rządu, dających możliwość stosowanie tego prawa. Zostały one przyjęte przez rząd oraz przez organ państwowy bezpośrednio odpowiedzialny za przyjmowanie takich aktów w prawie socjalnym – ministerstwo ochrony zdrowia i rozwoju społecznego FR. Do tych aktów zalicza się postanowienie rządu z 27 I 2009 r. № 63 „O przysługiwaniu federalnym urzędnikom państwowym jednorazowego subsydium na zakup pomieszczenia mieszkalnego”, które zatwierdziło odpowiednie przepisy<sup>14</sup>, i przyjęte dla ich konkretyzacji zalecenia tego ministerstwa. Postanowienie to weszło w życie 12 II 2009 r.

Jak w wielu innych aktach niższego rządu (wykonawczych), w postanowieniu № 63 przed częścią normatywną zamieszczono część rozporządzającą, odgrywającą rolę legalizującą i delegującą uprawnienia. W niej są wymienione organy realizujące zapisy art. 53 prawa federalnego № 79. Przyznaje takie subsydium Kancelaria (*Управление делами*) Prezydenta FR. Ma ona prawo, po konsultacji z Rządem FR i w granicach swojego budżetu przyznanego na zaopatrzenie w mieszkania poszczególnych kategorii obywateli, określać wysokość środków finansowych wydzielanych na pokrycie wydatków związanych z przyznaniem jednorazowej zapomogi na pozyskanie pomieszczenia mieszkalnego.

Organem opracowującym procedury (tryb) przyznawania zapomogi, wyznaczono ministerstwo ochrony zdrowia i rozwoju społecznego FR (*Минздравсоцразвития*). W rozporządzającej części rzeczonego postanowienia określono także, że to ministerstwo zatwierdza corocznie (do 1 lutego), współczynnik korygujący średniej ceny rynkowej 1 m<sup>2</sup> ogólnej powierzchni mieszkania, przy uwzględnieniu miejsca pełnienia służby przez urzędnika. Środki finansowe na te zapomogi, pokrywa się z pozycji budżetu, zaplanowanego przez poszczególne federalne organy państwowe w budżecie federalnym na przedsięwzięcia związane z zapewnieniem mieszkań dla urzędników cywilnych.

Należy odnotować że w kwestii zastosowania tych przepisów wykonana została gruntowna praca normatywno-metodyczna, jak i związana z komentarzami wyjaśniającymi. W punkcie 5. omawianego postanowienia wprost przewidziano obowiązek

<sup>14</sup> Правила предоставления федеральным государственным гражданским служащим единовременной субсидии на приобретение жилого помещения. Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 января 2009 г. № 63, „Российская газета”, 4 lutego 2009; *Собрание законодательства Российской Федерации*, 2009, № 6, art. 739.

*Minzdrawsocrazwitija* udzielania wyjaśnień odnośnie stosowania przepisów. Takie wyjaśnienia są udzielane w postaci: a) trybu opracowywania i przyjmowania adekwatnych aktów resortowych (porządek, metodyka, instrukcja, współczynnik i in.) niezbędnych do realizacji prawa, np. czterech poleceń *Minzdrawsocrazwitija*, b) bezpośrednich pism informacyjnych, jak np. Komunikat № 4090-17 z 18 VI 2009 r. „O zastosowaniu przez federalne państwowe organy postanowienia prezydenta FR z 27 I 2009 r. № 63; c) komentarzy, poradników, zaleceń naukowo-praktycznych, opracowywanych pod kierunkiem i na polecenie *Minzdrawsocrazwitija*; - państwowe zamówienie na przygotowanie zaleceń naukowo-praktycznych zostało przyznane, w wyniku konkursu, Rosyjskiej Akademii Służby Państwowej przy Prezydencie FR.

W celu konkretyzacji norm punktu 4. art. 53 prawa federalnego № 79 i Przepisów, zatw. postanowieniem rządu FR № 63, przyjęto 4 polecenia:

- polecenie *Minzdrawsocrazwitija* z 31 III 2009 r. № 143H «O zatwierdzeniu Trybu formowania i pracy komisji, powoływanych w federalnych organach państwowych do rozpatrzenia kwestii przyznania federalnym państwowym urzędnikom jednorazowych zapomóg na pozyskanie pomieszczenia mieszkalnego» (zarejestrowane w ministerstwie sprawiedliwości 23 IV 2009 r. pod № 13815);

- polecenie *Minzdrawsocrazwitija* z 10 IV 2009 r. № 169H «O zatwierdzeniu Trybu formowania i prowadzenia bazy federalnych państwowych urzędników cywilnych, pozostających na liście do otrzymania jednorazowej zapomogi na pozyskanie pomieszczenia mieszkalnego i wykreślonych z tej listy» (zarejestrowane w ministerstwie sprawiedliwości 9 VI 2009 r. № 14038);

- polecenie *Minzdrawsocrazwitija* z 26 III 2009 r. № 136H «O zatwierdzeniu metodyki określania współczynnika wysokości średniej ceny rynkowej 1 m<sup>2</sup> ogólnej powierzchni mieszkania, stosowanego przy wyliczaniu wysokości jednorazowej zapomogi na pozyskanie pomieszczenia mieszkalnego» (zarejestrowano w ministerstwie sprawiedliwości 16 IV 2009 r. № 13768);

- polecenie *Minzdrawsocrazwitija* z 30 IV 2009 r. № 230H «O zatwierdzeniu metodyki określania współczynnika wysokości średniej ceny rynkowej 1 m<sup>2</sup> ogólnej powierzchni mieszkania przy uwzględnieniu miejsca odbywania służby przez federalnego państwowego urzędnika cywilnego FR na 2009 год» (zarejestrowano w ministerstwie sprawiedliwości 22 maja 2009 r. № 13977).

Przepisy postanowienia rządu FR z 27 I 2009 r. № 63 obowiązują przy regulowaniu służbowych i socjalno-prawnych stosunków w federalnych organach władzy państwowej odnośnie przyznania jednorazowej zapomogi na pozyskanie mieszkania przez urzędników cywilnych. W organach państwowej służby części składowych FR (republik, krajów, obwodów) w tej kwestii już wcześniej ukształtował się określony tryb postępowania. Organom tym rząd rekomendował stosowanie ustaleń powyższego postanowienia przy przyjmowaniu normatywnych aktów prawnych o przyznaniu państwowym urzędnikom cywilnym tychże organów jednorazowej zapomogi na pozyskanie pomieszczenia mieszkalnego.

Organy te kierując się normami ФЗ № 79 przyjęły własne normatywne akty prawne. W regionach jeszcze przed wydaniem postanowienia na podstawie prawa federalnego № 79, już obowiązywały akty normatywne o przyznawaniu urzędnikom

państwowym republiki jednorazowych zapomóg na pozyskanie powierzchni mieszkalnej. Np. postanowienie rządu Republiki Sacha-Jakucja z 29 IX 2008 r., postanowienie rządu Republiki Kabardo-Bałkarskiej z 31 VII 2008 r. W dalszym opracowywaniu normatywnych aktów prawnych o państwowej służbie cywilnej tych organów uwzględnia się normy prawa federalnego № 79 oraz stosuje się rekomendacje postanowienia rządu FR № 63; jednocześnie rzezcone organy państwowe biorą pod uwagę możliwości ekonomiczne i historyczną specyfikę republik, krajów, obwodów, okręgów autonomicznych, miast o statusie federalnym Federacji Rosyjskiej.

Przepisy zatwierdzone postanowieniem rządu FR № 63, ustanawiają przedmiot stosunków prawnych (tryb i warunki przyznania jednorazowej zapomogi), określają krąg federalnych urzędników cywilnych posiadających prawo na otrzymanie takich zapomóg i różnicują ich w zależności od stażu, a także procedury wpisywania na odpowiednią listę. Jest to – lista warunków przyznania zapomogi, porządek i warunki wpisania urzędnika cywilnego na listę uprawnionych do otrzymania jednorazowej wypłaty, podania zgłoszenia i wykaz wymaganych dokumentów, tryb powoływania i pracy komisji do realizacji praw państwowych urzędników cywilnych do zapomogi mieszkaniowej, weryfikacji danych, odmowy w przyjęciu na listę i wykreślenia z listy, tryb organizacji i wykorzystywania bazy danych urzędników cywilnych, określenia wysokości jednorazowej wypłaty, normatywy, współczynniki, wzór naliczania wysokości jednorazowej zapomogi, tryb przyznania i wykorzystania jednorazowej wypłaty, opłaty za pozyskane mieszkanie.

Subsydium przysługuje cywilnym urzędnikom federalnym, posiadającym staż nie krótszy od roku, przyjętym w federalnym organie państwowym na listę oczekujących na przyznanie jednorazowej wypłaty, jeden raz w całym okresie służby cywilnej FR. Te normy prawa socjalnego odnoszą się do odpowiednich elementów służbowych, mieszkaniowych, rodzinnych i finansowych stosunków prawnych. W ten sposób służbowy element stosunków prawnych jest określany przez sam status urzędnika państwowego i służby państwowej Rosji. Element służbowy tych stosunków prawnych i norm, jest konieczny do podtrzymania hierarchii służbowej, procedur administrowania, określenia osób odpowiedzialnych, i wynika także, np. z p. 2 tych Przepisów, regulujących stosunki między kierownikiem urzędu i konkretnym urzędnikiem. Punkt 5 Przepisów głosi: „Decyzja kierownika federalnego organu państwowego o przyznaniu jednorazowej wypłaty wchodzi w życie aktem prawnym zawierającym określenie rozmiaru jednorazowej wypłaty, obliczonej na dzień przyjęcia odnośnej decyzji”.

Gwarancje socjalne są także związane z dodatkowym urlopem państwowego urzędnika cywilnego. Kwestię tę konkretyzuje postanowienie rządu FR z 31 XII 2008 r. № 1090 «O trybie i warunkach uzyskania corocznego dodatkowego płatnego urlopu przez federalnych państwowych urzędników cywilnych posiadających nienormowany czas pracy”

Dzięki wyżej wspomnianym normom i procedurom przepisy prawa o służbie państwowej i statusie cywilnego urzędnika państwowego upodabniają gwarancje przysługujące urzędnikowi rosyjskiemu do poziomu gwarancji urzędników państwowych krajów rozwiniętych, umacniają trendy antykorupcyjne i sprzyjają silniejszemu zakorzenieniu utalentowanych specjalistów w systemie służby państwowej.

Summary

Alfiya Azgarovna Akmalova, Vladimir Mikhaylovits Kapitsyn

**Civil service in Russia in the 21<sup>st</sup> century: reproduction and social security benefits**

In the 21<sup>st</sup> century, Russia was faced with a difficult task of creation and modernization of federal and regional public services. Russian public administration after 1991 had to be transformed, some of its levels were to be created anew. Restructuring of the state apparatus required a lot of organizational and intellectual efforts, as well as considerable financial resources. The authors discuss the basic issues connected with the modern Russian civil service, with a special attention to the issues of a guarantee of Russian social public officers.