

УДК- 94 470 571 «1990 / 2013»

**Павловский В.Г.**

*Московский государственный областной университет*

**ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
В СОВРЕМЕННОЙ НАУЧНОЙ ЛИТЕРАТУРЕ**

**V. Pavlovsky**

*Moscow State Regional University*

**THE PROBLEM OF FORMATION  
OF THE STATE CIVIL SERVICE IN THE RUSSIAN FEDERATION  
IN MODERN SCIENTIFIC LITERATURE**

*Аннотация.* Главное внимание в статье уделяется проблемам административных реформ в России, кадровой политики и противодействия коррупции. Нормативное регулирование государственных гражданских служащих в Российском законодательстве – это относительно новый институт, который требует дальнейшего совершенствования и развития. Анализируются новые источники, посвященные государственной гражданской службе в России, а также вышедшая за последнее время исследовательская литература.

*Ключевые слова:* Государственное управление, муниципальное управление, государственная служба, гражданская служба, власть, государственный аппарат, коррупция, кадровая политика.

*Abstract.* Main attention in the article is paid to the administrative reforms in Russia, as well as to the personnel policy and struggle with corruption. The normative regulation of civil servants in the Russian legislation is a relatively new institution which requires further improvement and development. The author analyzes new sources about the state civil service in Russia, and also recent scientific publications.

*Key words:* public administration, municipal administration, public service, civil service, power, state apparatus, corruption, personnel policy.

История государства и государственной службы в России издавна привлекала внимание учёных. Труды дореволюционных историков: В.Н. Татищева, М.В. Ломоносова, Н.М. Карамзина, В.О. Ключевского, С.М. Соловьёва, Б.Н. Чичерина, были посвящены данной проблеме. Особенно интенсивно велось изучение проблем истории государственной службы в конце XIX в. и в начале XX в. усилиями таких государствоведов, как В.М. Гессен, Н. Нелидов, В.Н. Строев, В.М. Коркунов, А. Яновский.

Начало XXI в. характеризуется активными процессами становления новой российской государственности, адекватной современному уровню общества, его институтам государственного управления и государственной службы. Государственное управление советского времени отошло в прошлое, а институты нового демократического государственного управления и самоуправления, институты гражданского общества, механизмы функционирования и взаимодействия ещё только создаются [7, с. 3-4]. Огромное значение в этом отношении имеет изучение накопленного огромного зарубежного и отечественного исторического опыта.

Нельзя не учитывать также позитивный и негативный опыт, приобретённый после двух революций 1917 г., когда прежние государственные институты, система государственной службы, традиции были заменены новыми. После августовских событий 1991 г. и особенно с 1999 г. принимаются меры к быстрому переходу новой модели государственного управления

© Павловский В.Г., 2013.

и самоуправления, преобразованию и созданию заново государственной службы.

Другой широко обсуждаемой проблемой являются вопросы реформирования государственной службы. Давая общую оценку современного состояния государственного аппарата, такие исследователи, как Н. Барышев и А.В. Оболонский рассматривают вопросы идеологии и принципы реформы государственной гражданской службы в РФ, в частности принципы: приоритета профессиональных качеств, принцип статусного разделения политического и карьерного роста административных должностей, служебной лояльности, этичности, системности подготовки и переподготовки кадров [1, с. 510-564]. На повышение эффективности государственного управления нацелены, прежде всего: Федеральная программа «Реформирование государственной гражданской службы в РФ (2003-2005 годы)», Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной гражданской службы Российской Федерации 2009-2013 годы» [8, с. 168].

Изучение характерных черт и особенностей эволюции российской государственности, истории управленческой культуры, реформ и контрреформ помогает глубже понять современные проблемы и заглянуть в будущее. Научный интерес к этим вопросам огромен. Обращаясь к изучению тысячелетней истории государственной власти и реформ в России [4, с. 45], исследователи новейшего времени усматривают в осмыслении этой проблемы начало формирования новой концепции отечественной истории [5, с. 3-36].

История российской государственности и государственной гражданской службы РФ – это непрерывный процесс в совершенствовании реформирования и контрреформирования аппарата государственной власти в целях более эффективного управления институтами государства и общества [4, с. 78-83]. Познание этого процесса – задача не только теоретического, исследовательского, но и практического, политического характера.

Поэтому сейчас так важен учёт опыта становления государственной гражданской службы в стране для совершенствования современной российской государственной и муниципальной службы, поиска путей перевода их в состояние, в большей степени соответствующее новым социальным и политическим условиям.

Толчком к изучению государственной службы в стране стала начавшаяся с 1985 г. «перестройка», в ходе которой встал вопрос о необходимости принятия Федерального закона «О государственной службе». Появляется ряд научных статей, идёт активное обсуждение концепции вновь принятого Федерального закона и активное изучение государственной службы. Ещё в советский период изучалась проблематика государственной службы, хотя законодательная база данного института практически отсутствовала. Со становлением и развитием современной российской государственности и государственной службы (с 90-х гг. прошлого века и по настоящее время) важные проблемы государственного управления остаются в поле зрения многих учёных, особенно РАГС при Президенте Российской Федерации (в частности, работы В.С. Нечипоренко, Б.Т. Пономаренко, А.И. Турчинова и др.) и подведомственных ей региональных академий госслужбы, других исследователей и практиков. В начале нового столетия в результате повышенного интереса учёных к проблемам истории и теории госслужбы в связи с её реформированием и становлением государственности в России эта проблема зачастую получает уже системное, междисциплинарное освещение в целой серии монографий, статей и учебников, вышедших с 2000 по 2009 гг., в том числе в трудах А.А. Мишина, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, Н.И. Глазуновой, А.В. Оболонского, В.Д. Граждан, А.А. Гришковец, В.Г. Игнатова, А.И. Турчинова и других [13, с. 90-98].

Государственная служба, находясь в одном ряду с такими понятиями и явлениями, как государство, государственная власть, государственное управление, тесно связана с ними и через влияние на них может только проявлять

себя и реализовываться, анализироваться и оцениваться. Прежде чем говорить о государственной власти и концепции её разделения, следует определиться с понятиями «власть», «государство», «государственное управление». В научной литературе управление и государственная служба, как правило, исследуются раздельно, что затрудняет выявление их взаимоотношений и взаимозависимостей. Совершенно очевидно, что эти элементы социальной структуры не тождественны, но очень близки, взаимоувязаны и взаимообусловлены. Исследование вопроса показывает, что данная проблема, несмотря на свою очевидную востребованность, представлена в научной литературе весьма кратко [3, с. 81].

Госкомвуз Российской Федерации в 2000 г. утвердил новый государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по специальности 06.10.00 «Государственное и муниципальное управление». Он предполагает обязательное изучение общеобразовательной дисциплины «История государственного управления в России». В основу её положены специальные курсы лекций, читаемые в Северо-Кавказской академии государственной службы, а также учебно-методические материалы её кафедры истории и философии, разработанная ею рабочая программа новой учебной дисциплины в течение последних лет.

В 1990-е гг. формируется кадровый состав ещё молодой отрасли научных знаний, выявляется круг источников и современных исторических документов, характер нормативно-правовой базы исследований, в основном определяется проблематика. Выходит ряд работ, подготовленных в частности учеными РАГС, МГУ, СКАГС, в которых рассматриваются различные аспекты истории государственного управления и государственной службы в России (авторы – Т.Г. Архипова, Г.В. Атаманчук, Х.А. Беков, Н.П. Ерошкин, В.Г. Игнатов, Н.М. Казанцев, В.М. Манохин, В.С. Нечипоренко, М.Ф. Румянцева, А.С. Сенин и другие).

В отечественной литературе определение «гражданская служба» и «государственная

служба» используется достаточно давно и широко. К концу 1990-х гг. вышло порядка 12 учебников по государственной службе. После принятия 27 июля 2004 г. Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в 2005 г. были изданы учебные пособия В.Д. Граждана «Государственная гражданская служба» и Д.М. Овсянко «Государственная служба Российской Федерации» [10, с. 47], в основу которых были положены появившиеся к тому времени нормативно-правовые акты по гражданской службе, а также прежде принятые документы по военной и правоохранительной службе.

Несколько позже, в 2008 г., вышел в свет курс лекций В.С. Нечипоренко «Теория и организация государственной службы», в котором «рассмотрены теоретические и организационные основы государственной гражданской службы» [12, с. 2]. В данном курсе имеется 13 лекций по «государственной службе», однако лишь одна из них посвящена анализу указанных видов этой службы и три лекции (если судить по названиям отдельных параграфов) – по «гражданской службе». А в целом курс лекций исследует государственную службу в целом, безотносительно к её конкретным видам и странам.

Одной из самых острых проблем становления и функционирования государственной гражданской службы в нашей стране является проблема коррупции. Рыночная экономика в России никак не может обрести стабильность, а уже существующие демократические институты – занять подобающую им социальную нишу. В таких условиях продолжает сохраняться экономическое и политическое неравенство населения, по-прежнему в стране доминирует бедность, нарастает социальная напряженность. В 90-е гг. XX в. коррупция и хищение государственных средств достигли небывалых масштабов. В результате стране и обществу был нанесён невосполнимый ущерб.

Коррупция вызывает серьёзную тревогу в российском обществе и недоверие к властям, государственным институтам, ставит негатив-

ный акцент по отношению к России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности страны.

Вскоре после прихода Б.Н. Ельцина к власти встал вопрос о современной коррупции. В 1992 г. был издан Указ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы», но из-за отсутствия механизмов его реализации и серьёзных намерений власти этот Указ оказался одним из самых игнорируемых за всю историю российского президентства. Некоторые авторы считают, что у коррупции, как у всякого сложного явления, во-первых, нет единственного канонического определения, а во-вторых, она как явление относится преимущественно к сфере государственного управления. Одной из её сторон всегда является лицо, находящееся на службе у государства, будь то политический руководитель, гражданский или государственный служащий. Исходя из этого, коррупции дается следующее определение: «Государственная коррупция существует постольку, поскольку существует возможность чиновника распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами путём принятия или непринятия тех или иных решений» [2, с. 3].

Кстати, данное определение, страдает некоторой абстрактностью и применимо, вероятно, лишь к неопределённым условиям, а также в нём не подчёркивается главное в коррупции, а именно присвоение коррупционером (политическим руководителем, гражданским или государственным служащим) в той или иной форме государственных средств. Авторы, пишущие о коррупции, считают полезным различать *три вида коррупции: вершущую, низовую и вертикальную*.

«Следовательно, *коррупция* (лат. *corruption* – подкуп, продажность должностных лиц) – это преступная деятельность в органах государственной гражданской службы, выражающаяся в использовании должностными лицами своих властных полномочий и служебного положения в целях личного обогащения путём обмана» [6, с. 542].

Как известно, русские писатели Н.В. Гоголь, М.Е. Салтыков-Щедрин, И.И. Лажечни-

ков, Н.В. Сухово-Кобылин, Н.А. Островский, А.П. Чехов и другие в своих произведениях уделяли большое место разоблачению взяточничества как социального явления и произвола чиновников, особенно «губернского начальства». М.Е. Салтыков-Щедрин обличал неограниченный произвол властей в «Истории одного города» и в «Губернских очерках». В сатирической портретной галерее он представил провинциальное чиновничество – от работника канцелярии до губернатора, показывая взяточничество как массовое явление. В Советской России первым нормативным документом, который предусматривал уголовную ответственность, был декрет ВЦИК РСФСР «О взяточничестве» от 8 мая 1918 г.

Сложившаяся к началу XXI столетия ситуация с коррупцией в государственном аппарате Российской Федерации убедительно подтверждает, что изучение истории становления и развития отечественных госучреждений и прежде всего анализ природы, тенденций, особенностей эволюции российского чиновничества имеет актуальное научное значение [9, с. 10-12]. Актуальность данного явления определяет и злободневность его изучения в контексте истории российской государственности с опорой на разнообразные первоисточники, научные публикации, материалы СМИ, особенно телевидения и радио. Коррупционные правонарушения многообразны и имеют не только уголовно-правовой характер, но и административный, дисциплинарный, гражданско-правовой.

Александр Васильевич Манько рассматривает данное явление в контексте исторического наследия во всех его негативных проявлениях.

Профессор Я.И. Кузьминов выделяет характерные для России формы коррупционных проявлений, а также отношений, содержащих потенциальную возможность связанную с коррупцией: рынок бюрократических услуг «чиновник на содержании», чиновничье предпринимательство, сеть взаимных обязательств и «экономика обязательств» [11, с. 538].

Итак, современный этап государственного строительства в России вызывает осо-

бую необходимость и потребность в анализе исторического опыта формирования государственной и кадровой политики и функционирования государственной службы в монархической и советской России.

В современных условиях анализу отечественного опыта строительства государственной службы и кадровой политики посвящены работы таких учёных, как Т.Г. Архипова, Т.П. Коржихина, В.Б. Макаров, В.П. Мельников, Р.Г. Пихоя, А.С. Сенин, О. Гаман-Голутвина, С.С. Сулакшина.

В настоящее время актуализировалась задача создания системы управления государственной службой РФ. На первый план выходит потребность в решении следующих задач: разработка принципов формирования этой системы; выявление правового статуса и функций; определение места и роли структурных элементов, а также норм взаимоотношений с другими государственными органами. Для решения этих задач требуется принять специальный закон «О федеральном государственном органе управления государственной службой Российской Федерации».

В законодательстве и специальной литературе отсутствует однозначное, а следовательно, общепринятое понятие государственной службы. До второй половины 1990 г. чаще всего оно определялось на основе действующих правовых актов, исходя из признания того, что государственная служба есть:

а) разновидность труда работников государственных организаций, являющихся государственными служащими;

в) неотъемлемое свойство государства.

Однако проблемы, которые стоят сейчас перед государственной гражданской службой, в том числе и борьба с коррупцией в России, требуют принимать новые законы в рамках осуществляемой в настоящее время административной реформы.

#### ЛИТЕРАТУРА:

1. Административные реформы в России: история и современность / Под. общ. ред. проф. Р.Н. Байгузина. – М.: РОССПЭН, 2006. – Гл. 12-13. – С. 645.
2. Антикоррупционная политика: учебное пособие/под ред. Г.А. Сатарова. – М., 2004. – 462 с.
3. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. – М.: РАГС, 2012. – 536 с.
4. Власть и реформы: От самодержавной к советской истории. – СПб., 1996. – 365 с.
5. Власть и реформы в России. Материалы «круглого стола», посвященного обсуждению коллективной монографии петербургских историков // Отечественная история. – 1998. – С. 12-17.
6. Государственная гражданская служба: 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2011. – 192 с.
7. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2011. – 620 с.
8. Игнатов В.Г. Государственная и муниципальная служба России: история и современность / изд. 5-е, доп. и перераб. – Ростов н/Д: Издательский центр «Март Т»; Феникс, 2010. – 384 с.
9. Манько А.В. Коррупция в России. Особенности национальной болезни. – М.: Аграф, 2012. – 256 с.
10. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учебное пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2005. – 212 с.
11. Основы государственной службы и кадровой политики: учебник для студентов / В.В. Черепанов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 679 с.
12. Нечипоренко В.С. Теория и организация государственной службы: курс лекций. – М.: РАГС, 2008. – 418 с.
13. Служба в государственных и общественных организациях // Мехвуз: сборник научных трудов / Отв. редактор Бахрах Д.Н. – Свердловск: Свердловский юридический институт им. Р.А.Гуденко, 1988. – 195 с.