

УДК 94(470+571) «1990/2015»

**Павловский В.Г.**

*Московский государственный областной университет*

## **ВОПРОСЫ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

*Аннотация.* Статья посвящена вопросам становления государственной гражданской службы в современной России после развала СССР. Особое внимание отводится административной реформе, проводимой в нашей стране. В ходе реализации административных реформ осуществляется комплекс мер, направленных на совершенствование правовых основ государственной службы. Ключевым вопросом в России остается борьба по противодействию коррупции. Создаются новые нормативные документы для укрепления государственности.

*Ключевые слова:* государственное управление, государственная служба, гражданская служба, власть, реформа, административная реформа, коррупция, кадровая политика, общество.

**V. Pavlovsky**

*Moscow State Regional University*

## **ISSUES OF STATE CIVIL SERVICE DEVELOPMENT IN MODERN RUSSIA**

*Abstract.* The article is devoted to the issues of state civil service development in modern Russia after the collapse of the USSR. Special attention is given to the administrative reform carried out in our country. A complex of measures aimed at improving the legal foundations of public service is carried out while the administrative reforms are being implemented. The key issue is to combat corruption in Russia. New regulations for strengthening the statehood are being created.

*Key words:* public administration, state service, civil service, authorities, reform, administrative reform, corruption, personnel policy, society.

Начало XXI в. характеризуется активным процессом становления новой российской государственности, адекватной современному гражданскому обществу, цивилизованным институтам государственного управления. Машина советского государственного управления разрушена, а институты местного управления гражданского общества и нового демократического государственного управления, толь-

ко начинают создаваться. Российское общество переживает глубокие изменения в сферах власти и управления, экономики и социальной сферы, политики и морали, международных отношений и других сфер жизни. Глубокое изучение государственной гражданской службы в поисках новых путей становления российской государственности предпринимают ученые-обществоведы и практические работники современной российской

действительности, выявляя оценку ростков нового в создании эффективных институтов государственной власти и общества.

Возможность безболезненного, постепенного, перехода России к новой системе общественных отношений в середине 80-х г. прошлого века, была безнадежно упущена. Перераспределились права руководителей и предприятий, усилилось социальное неравенство, ведомственность, стихийное перерождение системы изменило весь жизненный уклад советского общества. Советская общественно-политическая система фактически лишается поддержки в обществе и перерастает быть легитимной. Ее крах становится вопросом времени.

Крушение Советского Союза Президент Российской Федерации В.В. Путин назвал крупнейшей геополитической катастрофой XX в. [6, с. 242].

Разрушение единого союзного государства остро поставило проблему обеспечения самостоятельного государственного существования и становления новой российской государственности, четкого конституционного определения и закрепления формы государственного устройства России – федерации, формы правления – республики и демократической формы политического режима в стране.

В конце 1991-1992 гг. правовая основа российской государственности была довольно противоречивой. Она базировалась, как составная часть Союза, на законах, унаследованных от СССР, и законах РСФСР. Противоречивость конституционной базы России была объективно обусловлена ее эволюционным переходом к новым принципам построения общества и

государства, взаимоотношений между ними. Законодательное оформление новой российской государственности, путем принятия отдельных поправок к действующей Конституции РСФСР, указов Президента РСФСР, законов, деклараций, вначале шло постепенно. Многие поправки к Конституции РСФСР и другие законодательные акты принимались в острой борьбе двух политических сил – реформаторов и их оппонентов, которые все более поляризовались в течение 1992-1993 гг.

Противостояние между исполнительной властью и Советами обострялось с каждым разом сильнее, особенно на федеральном уровне. Тенденции в преобразованиях государственного аппарата и правовом развитии России получали свое начало преимущественно в 1992-1993 гг. Главные стратегические направления развития лишь формируются, несмотря на большое количество изданных актов, а может быть, именно в силу этого. Задача правового обеспечения жизнедеятельности государства и общества решалось двумя способами: изданием актов общего значения (актов широкого радиуса действия, основ, кодексов) и конкретных, регулирующих отношения, узконаправленных норм, которые представляются законодательно наиболее важными и актуальными.

Формирование главным образом нового управленческого аппарата, регламентирующего порядок организации и систему государственной службы в России потребовало принятия специального Указа.

Указом Президента Российской Федерации было утверждено Положение о федеральной государственной служ-

бе 22 декабря 1993 г. Тем самым было официально положено начало реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации.

На повышение эффективности управления были нацелены, прежде всего: Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005)» [1, с. 532]; Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации 2009-2013 годы»».

В.В. Путин с первых дней пребывания на своем посту Президента Российской Федерации заявил о необходимости проведения, причем в одной связке, административной реформы, а также реформы государственной службы. Реформирование государственной гражданской службы – важная часть проводимой в нашей стране административной реформы. В «Российской газете» 23-24 декабря 1993 г. были опубликованы тезисы концепции реформирования государственной гражданской службы, в которых на начальном этапе ставилось больше проблем, чем предлагалось решений. Осознанию и осмыслению реальности стратегических направлений способствовал такой новый государственный институт для нашей страны, как послание Президента России Федеральному Собранию. Для будущих концептуальных разработок теоретической модели административного реформирования государственной власти, с их помощью постепенно сформировалась идейно-мировоззренческая база.

1996-1998 гг., характеризуются усилением организационного аспекта

управления реформированием государственной службы.

С августа 1996 года по март 1998 год было предложено 12 вариантов концепции административной реформы с разделами по реформированию государственной гражданской службы [7, с. 196-209].

1999-2000 гг. в управлении процессом реформирования государственной гражданской службы стали переломными. Помимо «политического заказа» появляется реально действующая сила реформы в лице команды второго Президента Российской Федерации В.В. Путина. Важнейшим шагом в процессе реформирования стало использование «административного ресурса» – Центра стратегических разработок, имеющего статус предвыборного штаба В.В. Путина. [10, с. 10]

Впервые прозвучала идея разработки Кодекса государственной службы, которая была сформулирована в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию (1997 г.). Результатом трехлетней работы к началу 2000 г. явился подготовленный Кодекс государственной службы РФ.

Кодекс государственной гражданской службы Российской Федерации насчитывал 221 статью, которые объединялись в 29 глав по 11 разделам: «Поступление на государственную гражданскую службу»; «Прохождение государственной гражданской службы»; «Основы государственной гражданской службы»; «Освобождение государственного гражданского служащего от замещаемой должности или увольнение с государственной гражданской службы»; «Поощрение и служебная дисциплина на государственной гражданской службе»; «Го-

сударственное пенсионное обеспечение гражданских служащих и членов их семей»; «Споры, связанные с государственной гражданской службой»; «Государственное управление гражданской службой»; «Финансирование государственной гражданской службы»; «Соблюдение законодательства о государственной гражданской службе»; «Заключительные и переходные положения» [11, с. 10]. Неясность идеологических установок, отсутствие системных представлений, каким должно быть правовое обеспечение при разработке проекта Кодекса, не позволили придать документу силу федерального закона. В некоторых государствах (США, Казахстан, Украина) для государственных служащих выработан специальный этический кодекс. В России этические кодексы для себя работали отдельные государственные органы. Например, такого рода кодекс принят и регулирует деятельность государственных служащих в Счетной палате Российской Федерации.

Президент РФ 12 августа 2002 г. подписал Указ № 885, в котором утвердил «общие этические принципы служебного поведения государственных гражданских служащих» [4, с. 21]. Следовательно, в государственной гражданской службе есть правовая и моральная составляющие. Уже сделана заявка на такую научную дисциплину, как «служебное право», а для моральной составляющей предлагается «этический кодекс государственных гражданских служащих» [8, с. 288]. Эти предложения, в одном и другом случае, конечно, будут относиться к разряду желаемых, но они пока не осознаются реальной властью в должной мере.

В России, начиная с 2003 г., в сфере государственной гражданской службы проводится административная реформа, которая проходит в несколько этапов. Специалисты в области государственной службы современной России насчитывают четыре этапа ее постсоветского развития: создания и первоначального становления (декабрь 1993 – июль 1995 г.), правового оформления (июль 1995 г.), правового и организационного развития (июль 1995 – август 2001 г.), а с августа 2001 г. начинается этап ее реформирования и развития, который в свою очередь включает в себя также ряд подэтапов.

Реформирование системы государственной службы Российской Федерации, начавшееся в 2000 – 2001 гг., прошло ряд последовательных этапов.

Первый этап – подготовительный (с конца 2000 до августа 2001 г.). в период формирования научного концептуального подхода к модернизации института государственной службы России. Этот этап завершился принятием «Концепции реформирования системы государственной гражданской службы Российской Федерации», утвержденной 15 августа 2001 г. Президентом РФ. Концепция стала руководством к действию для разработки Федеральной программы реформирования государственной гражданской службы.

Второй этап – с ноября 2002 по декабрь 2005 г., в период принятия и реализации федеральной программы «Реформирование государственной гражданской службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» [5, с. 429-458], от 19 ноября 2002 г. № 1336 утвержденной указом Президента Российской Федерации. На этом этапе

принимаются базовые федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, которые устанавливают правовые и организационные основы системы государственной гражданской службы России, а также правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы. Задачи этого этапа реформы не были реализованы в полной мере.

Третий этап – с декабря 2005 по декабрь 2007 г. Этот период преобразований государственной службы связан с принятием и реализацией указа Президента Российской Федерации «О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной гражданской службы Российской Федерации (2003-2005 гг.)» на «2006-2007 годы» от 12 декабря 2005 г. № 1437.

Четвертый, современный этап – с марта 2009 по декабрь 2013 г. Этот этап модернизации отечественной государственной службы установлен указом Президента РФ «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» от 10 марта 2009 г. № 261. Нужно отметить, что 2008 год выпал из программы реформирования государственной службы России [9, с. 285].

Новые подходы, которые реализуются в ходе реформирования государственной гражданской службы, должны обеспечить приведение системы государственной службы в соответствие со сложившимися экономическими, культурно-историческими, со-

циально-политическими условиями, а также с международно-правовой практикой.

Государственная гражданская служба в ходе реформирования приобретает новые черты. Укрепляются новые тенденции открытости государственной гражданской службы, доступности ее для граждан, деятельности только в рамках демократических законов, стабильности в интересах общества. Реформы не разрушают старое, в отличие от революции, а, опираясь на достигнутое, все ценное и лучшее, сохраняя преемственность, создают новое, отвечающее требованиям времени. Государственные реформы только тогда можно считать успешными, когда они решают стоящие перед обществом проблемы и вопросы, способствуют социально-экономическому развитию страны, повышают качество жизни граждан.

Известно, что иногда необходимость реформ «назревает раньше, чем народ созреет для реформы» [2, с. 368]. Кроме того, реформы должны проводиться с учетом объективных предпосылок, потребности общества. «Многие реформы, навязанные сверху, не воспринятые народом, обречены на неудачу» [6, с. 428].

В условиях разрушенной экономики и утерянных позиций на мировых рынках в последнее десятилетие прошлого века Россия была вынуждена одновременно восстанавливать государственность, создавать новую для нас рыночную экономику, отстаивать демократические завоевания народа, защищать в борьбе с международным терроризмом целостность страны. Чтобы расти быстрее, чем остальной мир, опережать другие страны, и в тем-

пах роста, и в качестве товаров и услуг, и в уровне образования, науки и культуры, мы должны в непростых условиях глобальной конкуренции занимать достойные позиции. Главная задача власти – благополучие и достойная жизнь россиян. Определенную роль в улучшении ситуации жизни россиян должны сыграть и уже играют, но хотя и с разной степенью успешности, четыре хорошо известных приоритетных национальных проекта – «Образование», «Здоровье», «развитие АПК», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

Однако следует идти дальше. Необходимо разработать систему, определяющую эффективность работы руководителей и членов законодательных органов власти – Государственной Думы в целом и ее депутатов, Совета Федерации и его членов, депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Федерации и руководителей этих органов. Нужны научно разработанные системы объективной оценки результатов деятельности и эффективности труда каждого ответственного работника, органов исполнительной власти субъектов РФ, а также лиц, занимающих должности в сфере государственной службы. Многие вопросы организации государственной гражданской службы и кадровой политики их деятельности до сих пор еще не решены и требуют дальнейшей разработки.

В настоящее время актуализировалась задача создания системы управления государственной службой Российской Федерации. Требуется решение 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».

Проведенные исследования подводят к выводу о необходимости взаимодействия органов управления государственной службы с другими органами. При этом вопросами, представляющими взаимный интерес, становятся: развитие конкурсной системы заполнения вакантных должностей государственной службы; организация прохождения и прекращения службы; подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих; формирование и использование кадрового резерва для замещения государственной гражданской службы; введение Сводного реестра государственных гражданских служащих Российской Федерации; вневедомственный контроль выполнения нормативных правовых актов о государственной гражданской службе.

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. Необходимость законодательного регулирования вопросов государственной гражданской службы предусматривается Конституцией Российской Федерации. Однако целостная и комплексная система правового обеспечения государственной гражданской службы в Российской Федерации отсутствует [3, с. 227].

Оценивая и учитывая опыт последнего десятилетия XX в. и учитывая все его плюсы и минусы, важно не забывать, что это – опыт переходного состояния общества, опыт кризисного развития. Упрочение стабилизационных процессов и тенденций в государственной гражданской службе РФ требует новых подходов и решений. Результатом должны стать новые предложения в области законотворчества. Следует заняться серьезно анализом нормативной базы.

#### ЛИТЕРАТУРА:

1. Административные реформы в России: история и современность / Под общей редакцией докт. экон. наук, проф. Р.Н. Байгузина. М.: РОССПЭН, 2006. 645 с.
2. В поисках своего пути: Россия между Европой и Азией. 1994. 368 с.
3. Игнатов В.Г. Государственное и муниципальное управление в России. Теория и организация: учеб. пособие. – 6-е изд., доп. и перераб. Ростов н/Д : «МарТ»; Феникс, 2010. 645 с.
4. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник. – 4-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2011. 620 с.
5. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М., 2003. С. 429-458.
6. История государственного управления России: учебное пособие / В.В. Моисеев. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2010. 440 с.
7. Краснов М. Сатаров Г. История первой попытки административной реформы (1997-1998) // Отечественные записки. 2004. № 2. С. 196-209.
8. Основы государственной службы и кадровой политики: учебник для студентов / В.В. Черепанов. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 679 с.
9. Стариков Ю.Н. Служебное право: Нравственные основы государственной службы России: учебное пособие / под общ. ред. В.М. Соколова. М., 2003. 288 с.
10. Управление государственной гражданской службой Российской Федерации: монография / под общ. ред. А.И. Турчинова. М.: Изд-во РАГС, 2009. 242 с.
11. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции». Новосибирск, 2012. 16 с.
12. Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». М.: Проспект, 2012. 16 с.
13. Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Новосибирск, 2010. 64 с.