



ВСЕМИРНЫЙ БАНК

Московский Государственный  
Университет  
им. М.В. Ломоносова  
Факультет Государственного Управления

---

# РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ

История попыток реформирования  
с 1992 по 2000 год

*Общая редакция и предисловие  
Т.В. Зайцевой*

Всемирный Банк

Издательство «ВЕСЬ МИР»  
Москва  
2003

УДК 351/354  
ББК 67.401  
Реф 45

Настоящее издание подготовлено при содействии Всемирного Банка.

Авторский коллектив:

*Барабашев А.Г., Беков Х.А., Зайцева Т.В., Козбаненко В.А.,  
Краснов М.А., Оболонский А.В., Скобеев К. М.*

Реф 45 **Реформа государственной службы России:** история попыток реформирования с 1992 по 2000 год / Ред. и предисл. Т.В. Зайцевой — М.: Издательство «Весь Мир», 2003. — 304 с.

ISBN 5-7777-0268-6

Предлагаемая читателю книга представляет собой анализ и обобщение трех попыток реформирования государственной службы, имевших место в течение последнего десятилетия XX века. В книге представлен уникальный материал о причинах и следствиях как успешных так и спорных решений. Принимая во внимание, что реальная реформа государственной службы в России, по мнению авторов только начинается, настоящее издание приобретает огромное значение для решения вопросов совершенствования государственной службы.

УДК 35  
ББК 67.401

Все права защищены. Никакая часть настоящего издания не может быть воспроизведена, помещена на хранение в информационно-поисковую систему или передана в любой форме или любыми средствами, включая электронные, механические, фотокопировальные, магнитные и прочие, без предварительного разрешения Всемирного банка.

Настоящий документ подготовлен группой экспертов при содействии сотрудников Всемирного банка. Содержащиеся в нем мнения могут не отражать мнения Совета исполнительных директоров или представляемых ими стран. Всемирный банк не гарантирует точность данных, содержащихся в данной публикации, и не принимает какой-либо ответственности за последствия их использования.

ISBN 5-7777-0268-6

© Международный банк реконструкции и развития / Всемирный Банк, 2003  
1818 H Street, N.W., Washington,  
D.C. 20433, U.S.A.

*Отпечатано в России*

---

## СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ К РУССКОМУ ИЗДАНИЮ .....	9
ПРЕДИСЛОВИЕ .....	11
<b>Часть I</b>	
<b>Первая попытка реформирования государственной службы России, предпринятая Роскадрами (1992—1993 гг.) .....</b>	<b>25</b>
ВВЕДЕНИЕ .....	25
ГЛАВА 1. ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛИТИЧЕСКОЙ, ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ СИТУАЦИИ, КОТОРАЯ СПОСОБСТВОВАЛА СТАРТУ РЕФОРМ 1992—1993 гг. ....	29
1.1. Общие предпосылки возникновения Роскадров .....	29
1.2. Возможные направления реформ .....	30
1.3. Предполагаемые цели кадровой политики Президента в области реформирования государственной служб .....	35
ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ РАБОТА ПО СОЗДАНИЮ РОСКАДРОВ И СЕТИ ЕГО УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ .	40
2.1. Характеристика ситуации в период до августа 1991 г. ....	40
2.2. Организационная работа в августе—декабре 1991 г. ....	44
2.3. Организационная работа в 1992 г. ....	51
2.4. Организационная работа в 1993—1994 гг. ....	59
ГЛАВА 3. РАБОТА РОСКАДРОВ ПО НАПРАВЛЕНИЯМ .....	65
3.1. Работа Роскадров в области нормативно-правового обеспечения государственной службы .....	65
3.2. Научно-исследовательская работа .....	74
3.3. Научно-методическая и издательская деятельность .....	77
3.4. Учебная деятельность Роскадров .....	80
3.5. Международное сотрудничество Роскадров в области государственной службы и общественные связи в России ..	86
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	92

<b>Часть II</b>	
<b>Вторая попытка реформы государственной службы (1997—1998 гг.)</b>	98
<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	98
<b>ГЛАВА 1. СОСТОЯНИЕ БЮРОКРАТИИ И СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ ПЕРЕД 1997 г.</b>	100
1.1. Размытые ценностные ориентиры	100
1.2. Сохранение советской ментальности в политической и бюрократической среде	104
1.3. Отсутствие общественного заказа на реформы государственного аппарата	108
1.4. Отсутствие «движущей силы»	109
1.5. Неосознанная потребность	110
1.6. Общая оценка состояния государственной службы	115
1.7. Оценка изменений «первой пятилетки» 90-х гг. с позиций реформаторов 1997 г.	118
<b>ГЛАВА 2. РАЗРАБОТКА КОНЦЕПЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ</b>	120
2.1. Как появился политический заказ на административную реформу	120
2.2. Организация работы над Концепцией	128
2.2.1. Подготовительный этап	128
2.2.2. «Действующие лица»	133
2.2.3. 12 вариантов	134
<b>ГЛАВА 3. КАК ПЛАНИРОВАЛОСЬ РЕФОРМИРОВАТЬ ГОСУДАРСТВЕННУЮ СЛУЖБУ</b>	141
3.1. «Пятилетка реформы»	141
3.2. Западный опыт: основные направления	142
3.3. Цели и содержание реформы государственной службы	143
3.3.1. Приоритет профессиональных качеств	144
3.3.2. Статусное разделение «политических» и «карьерных» должностей	146
3.3.3. Компенсируемые ограничения	147
3.3.4. Приоритет «живых» денежных выплат над «теневыми» привилегиями	148
3.3.5. Перевод значительной части госслужбы на самооплачиваемость	149
3.3.6. Прозрачность	150

3.3.7. Ориентация на гражданина	150
3.3.8. Служебная лояльность	151
3.3.9. Этичность	151
3.3.10. Системность подготовки и переподготовки кадров	153
<b>ГЛАВА 4. УРОКИ НЕСОСТОЯВШЕЙСЯ РЕФОРМЫ</b>	<b>153</b>
4.1. Союз с «агентами перемен» внутри аппарата	153
4.2. Гласность процесса подготовки реформы	154
4.3. Преподавание новых принципов построения госслужбы будущим управленцам	155
4.4. Необходимость политической воли и административной последовательности	155

### **Часть III**

#### **Попытка реформы государственной службы 1999—2000 гг. (предложения Центра стратегических разработок)** . . . . . 157

##### **ГЛАВА 1. ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛИТИЧЕСКОЙ, ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ СИТУАЦИИ В СТРАНЕ К МОМЕНТУ НОВОГО СТАРТА РЕФОРМ** . . . . . 157

1.1. Состояние государственной службы Российской Федерации к концу 1999 г.	157
1.2. Характеристика политической ситуации в конце 1999 г. в связи с состоянием государственной службы	161
1.3. Характеристика экономической ситуации 1998—1999 гг. и ее влияние на возможности реформирования государственной службы в Российской Федерации	164
1.4. Социальная ситуация в 1999 г. и государственная служба	166

##### **ГЛАВА 2. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЦЕНТРА СТРАТЕГИЧЕСКИХ РАЗРАБОТОК ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ** . . . . . 172

2.1. Центр стратегических разработок как организационная структура для разработки проекта реформирования государственной службы	172
2.2. Основные параметры Концепции государственного строительства ЦСР	175
2.3. Техническое задание для составления Концепции реформирования государственной службы ЦСР и сама Концепция	179

<b>Часть IV</b>	
<b>Формирование Законодательства о государственной службе Российской Федерации (опыт правового обеспечения организации и реформирования государственной службы 1989—2002 гг.)</b>	211
<b>ГЛАВА 1. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПОТРЕБНОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ — ЗАКОНОПРОЕКТЫ СССР</b>	211
<b>ГЛАВА 2. РАЗРАБОТКА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ В НАЧАЛЕ 1990-х гг.</b>	214
<b>ГЛАВА 3. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМЫ ПРАВОВОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b>	217
3.1. Конституционные основы государственной службы Российской Федерации	220
3.2. Федеральное законодательство	225
3.2.1. Положение о федеральной государственной службе от 22 декабря 1993 г.	225
3.2.2. Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. (нормативно-правовая характеристика)	227
3.2.3. Проблемно-тематическая характеристика указов Президента Российской Федерации и иных подзаконных актов по вопросам государственной службы	230
3.3. Законодательство о государственной службе субъектов Российской Федерации	232
<b>ГЛАВА 4. НЕРЕАЛИЗОВАННЫЕ ПРОЕКТЫ</b>	239
4.1. Проект Кодекса государственной службы Российской Федерации	240
4.2. Проекты Федерального закона «О федеральной государственной службе»	242
4.3. Проект Федерального закона «Кодекс поведения государственных служащих»	244
4.4. Законодательные инициативы субъектов Российской Федерации	245

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	246
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b> .....	<b>247</b>
<b>ЛИТЕРАТУРА</b> .....	<b>303</b>





## **ПРЕДИСЛОВИЕ к русскому изданию**

Президент Путин и правительство Российской Федерации в последние два года готовили и уже начали осуществлять радикальную и масштабную программу по реформированию системы государственной службы в Российской Федерации. Ключевой составляющей этого блока реформ является реформа Федеральной государственной службы, а также государственных служб субъектов Федерации и муниципальной службы. Это чрезвычайно важный комплекс реформ. Подобная программа предполагает изменение ценностей и культуры государственной службы, что, в случае Российской Федерации, затрагивает около миллиона государственных служащих (федеральных, региональных и муниципальных). Программа реформ предполагает создание новых отношений и новых типов взаимодействия между государственными служащими и гражданами, потребителями услуг и частным сектором. Перед Российской Федерацией стоит задача создать современную, продвигающую сотрудников по их заслугам и ориентированную на обслуживание населения государственную службу, стойкую к коррупции, основанную на принципах прозрачности, открытости и обеспечивающую четкую внешнюю подотчетность. Экономически эффективная, дееспособная и результативная государственная служба необходима для эффективного развития и реализации основных приоритетов Российской Федерации в области экономических и социальных реформ, а также для достижения твердых и стабильных уровней роста.

Невозможно недооценить трудности, возникающие и при разработке, и, что зачастую еще важнее, при реализации программ реформирования государственной службы, но, к счастью, имеется обширный опыт управления такими программами, накопленный в государствах—членах ОЭСР и ЕС, в странах Центральной и Восточной Европы, стремящихся вступить в Европейский союз, да и в самой Российской Федерации. Политикам, высокопоставленным государственным служащим и другим заинтересованным лицам часто бывает чрезвычайно полезно анализировать и учитывать

как положительный, так и отрицательный опыт реформ в других странах, равно как и в самой стране, проводящей реформы. В связи с этим Всемирный банк профинансировал выполнение двух исследований, первое из которых представляет собой сравнительный анализ международного опыта и подходов к реформированию государственной службы в 14 странах, выбранных правительством Российской Федерации (оно будет издано под названием «Опираясь на положительный опыт: уроки сравнительного анализа реформ государственного управления»), а второе — оценку реформаторских попыток в данной области в Российской Федерации с 1992 по 2000 г. Мы надеемся, что обе работы окажутся полезными для тех, кто причастен к разработке и реализации нынешней программы реформирования государственной службы в России. Следует отметить, что в этих книгах выражаются личные мнения их авторов, не обязательно отражающие точку зрения Всемирного банка. Кроме того, мы хотели бы адресовать читателей этой книги к русскоязычному сайту по реформе государственного управления, [www.rageform.ru](http://www.rageform.ru), который также был подготовлен для Российской Федерации Всемирным банком совместно с Российской академией государственной службы, Высшей школой экономики и факультетом государственного управления Московского государственного университета.

Нил Парисон,  
Руководитель программы  
«Реформа государственной службы в России»  
Всемирный банк  
Адрес электронной почты: [nparison@worldbank.org](mailto:nparison@worldbank.org)

*Т.В. Зайцева*

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Три этапа реформ государственной службы, рассматриваемые в данной работе, отражают три периода общественного и государственного строительства в России в условиях перехода к рыночной экономике. Государственная служба России менялась вместе с обществом. На ее развитии отражались все сложности и противоречия, которые возникали в стране в связи с быстрым и во многом стихийным переходом к новым экономическим и общественным отношениям.

В центре внимания авторов данной работы находятся три попытки реформ государственной службы: 1992—1993 гг. (Роскадры); 1997—1998 гг. (рабочая группа под руководством М.А. Краснова); 1999—2000 гг. (Центр стратегических разработок).

Принимая во внимание, что реальная реформа государственной службы в России, по мнению большинства экспертов, только начинается, данное исследование приобретает огромное значение. Собрал в одной книге подробное описание первых шагов в направлении формирования и совершенствования государственной службы России, авторы подготовили уникальный материал, который дает четкое представление о реальных событиях того времени, причинах и следствиях как успешных, так и ошибочных решений и, что самое главное, помогает выстроить оптимальный сценарий будущих действий.

Первая часть данной работы посвящена анализу начальных шагов по становлению видоизмененной государственной службы России, предпринятых сразу после развала СССР. В 1992 г., **на первом этапе реформ**, инициативная группа специалистов объединилась вокруг идеи создания централизованной организации, ответственной за разработку и осуществление общегосударственной политики в области государственного управления и государственной службы. Речь идет об образовании государственного агентства, взявшего на себя некоторые функции по контролю над государственной службой и получившего название «Роскадры».

С момента своего образования Роскадры были вовлечены в интенсивную аппаратную борьбу между структурами различных ветвей власти, которые стремились взять под контроль деятельность государственных служащих. Борьба велась по следующим направлениям:

1. Получение права монопольного обслуживания и контроля над деятельностью государственных служащих с помощью создания «министерства», «департамента» или подобной организационной структуры, наделенной широким кругом властных полномочий;

2. Закрепление за вновь созданной структурой собственности и перераспределение в свою пользу максимально возможного количества ресурсов;

3. Разработка инструментария в виде законов, положений и т.п., которые бы регламентировали деятельность государственных служащих, упорядочивали их работу и создавали рычаги влияния.

В итоге этой борьбы Роскадрам удалось получить особый организационный статус, построить работоспособную структуру, создать разветвленную сеть филиалов. Не менее успешно прошло и закрепление собственности. Выдержав многочисленные аппаратные войны, сотрудники Роскадров перераспределили в свою пользу достаточное количество ресурсов, в том числе имущество бывших учебных заведений ЦК КПСС.

Менее значительными оказались успехи, связанные с закреплением сфер влияния и полномочий. Поставив перед собой вполне амбициозную цель превратиться в главный орган, на котором бы лежала вся ответственность за разработку и реализацию общегосударственной политики в сфере госслужбы, Роскадры смогли отстоять лишь небольшую часть полномочий, связанных с повышением квалификации госслужащих и оказанием консультационных услуг федеральным и региональным органам власти. Помимо этого, были предприняты первые очень важные шаги по разработке и утверждению соответствующего законодательства и построению новой правовой среды, которая бы подводила столь необходимую юридическую основу для государственной службы в целом и стимулировала бы эффективную работу служащих.

Важной заслугой специалистов Роскадров стало создание концепции деятельности специального государственного органа по вопросам госслужбы. В первую очередь были четко и грамотно сформулированы задачи, которые должны стоять перед данным органом. Среди них назывались: разработка и реализация федеральной политики по формированию госслужбы России; разработка и реализация государственной кадровой политики в органах исполнительной власти; создание нормативной базы государственной службы.

В плане теоретического осмысления особенностей государственной службы в обновленной России было введено понятие «кадров Президен-

та Российской Федерации» и дана их структура. Помимо этого, было предложено выделять пять категорий работников, которые должны стать объектом кадровой политики Президента. Новая классификация была призвана способствовать оптимизации управленческих усилий через построение индивидуальных подходов к управлению каждой из категорий с учетом ее своеобразия.

Эксперты Роскадров сформулировали свод правил, которыми предлагалось руководствоваться при управлении всеми пятью категориями. Эти правила были нацелены прежде всего на повышение профессионального уровня работников, рост уровня административных, юридических и экономических знаний. Отдельно рассматривались такие важнейшие элементы кадровой политики, как найм, расстановка, оценка и обучение персонала.

Следует обратить внимание на одну из центральных идей специалистов Роскадров относительно принципов выстраивания госслужбы в новых условиях. Они были полностью убеждены, что кадровую политику в вопросах госслужбы необходимо рассматривать исключительно как прерогативу Президента. С самого начала они проповедовали такой путь развития госслужбы, при котором вновь создаваемый орган по контролю над деятельностью государственного аппарата должен находиться в прямом подчинении Президента, а его основной функцией должно стать проведение в жизнь политики Президента в вопросах государственного управления и государственной службы.

Подобный подход, безусловно, был нацелен на усиление власти Президента и расширение его полномочий. И, возможно, он был оправдан на том историческом этапе, когда хаос и неразбериха, царившие во всех ветвях власти, требовали концентрации усилий. Однако он имел и ряд вполне очевидных негативных последствий, о чем свидетельствует мировой опыт. В США, например, где вопросы государственной службы также во многом замкнуты на Президента страны и его Администрацию, практически каждый вновь избранный Президент начинал кампанию по модернизации и реформированию госслужбы. И если реформы, инициированные Дж. Картером, расцениваются как позитивные, то кардинальные шаги по сокращению госаппарата, изменению подходов в системе оплаты труда чиновников, сокращению функций ряда государственных органов, которые предпринял Р. Рейган, вызывали у современников жесткую критику. Иными словами, замкнув ключевые вопросы государственной службы на одном, пусть и первом лице государства, страна должна готовиться к существенным колебаниям курса вместе со сменой Президента, так же как и к подмене служения обществу служением Президенту.

Именно поэтому экспертами на втором этапе реформ была предпринята попытка отойти от подобного обновленного варианта «государевой служ-

бы» и создать публичную, т.е. ориентированную на общественные нужды государственную службу. Это вылилось, в частности, в разработку проекта Кодекса государственной службы, речь о котором пойдет ниже.

Дискуссии по проблемам статуса и подчинения некоего органа, заведующего вопросами государственной службы, не утихают до сих пор. Тем не менее, на сегодняшний день по-прежнему отсутствует единый функциональный центр по управлению госслужбой. Отдельные организации, которые выполняют функции контроля управления деятельностью госслужащих, находятся в подчинении разных ведомств (как, например, вопросы переподготовки и повышения квалификации госслужащих).

Параллельно шел процесс развития нормативно-правовой базы. В этой связи также интересен подход, предложенный на этапе функционирования Роскадров. Правильно оценив неоднозначность политической и экономической ситуации в стране, эксперты Роскадров предлагали не спешить с принятием всеобъемлющих законов по государственной службе. Ими предлагалось создавать необходимые нормативные акты сначала в форме нормативных предписаний исполнительной власти, а по мере накопления опыта их применения, придавать им форму законов. Но и этот подход был реализован лишь частично, что подробно описано в четвертой части книги.

Особую ценность первой части настоящей работы придает наличие глав, посвященных анализу политической, экономической и социальной ситуации в стране до и после августа 1991 г. Авторы, будучи очевидцами и активными участниками тех событий, сообщают о важных, но малоизвестных и интересных фактах, раскрывая роль конкретных людей и организаций в определении судьбы развития госслужбы в России.

Несмотря на то, что многие из поставленных целей не удалось реализовать, Роскадры оказали существенное влияние на дальнейшее развитие системы государственной службы. Надо учитывать, что в период драматических изменений, затронувших все сферы жизни страны, будущий облик государственной службы, ее функции и задачи в условиях рыночной экономики не были достаточно ясными и очевидными. Поэтому, сведение функций Роскадров к оказанию образовательных и консультативных услуг в обстановке царившей тогда неразберихи и неопределенности выглядит сегодня вполне естественным, особенно с учетом серьезного, хотя и молчаливого сопротивления со стороны российской номенклатурной бюрократии.

Тем не менее, поставив вопрос об определении границ государственной службы, об особом статусе государственных служащих, о разработке специальной политики по управлению и поддержанию высокой эффективности их работы, а также о разработке соответствующего законодательства, Роскадры заложили основу для формирования эффективной государ-

ственной службы в будущем. Появление новых форм собственности, изменение роли государства, исчезновение идеологического контроля со стороны КПСС, требовали пересмотра взглядов на суть и функции государственной службы. В этот период главная задача виделась в наделении государственной службы соответствующим юридическим статусом, ее организационном и функциональном самоопределении. Что и было в значительной мере реализовано благодаря активной и увлеченной работе специалистов из аппарата Роскадров.

В отличие от первого этапа становления и реформирования современной госслужбы в России, который был инициирован группой энтузиастов, **на втором этапе** в период с 1997 по 1998 г. уже явственно намечается политический заказ на административную реформу и на реформу госслужбы как ее составную часть. В качестве инициаторов выступает группа специалистов в области государственного управления под руководством М.А. Краснова. Анализируя общее течение реформ в России и видя неразрывную связь между экономическими, социальными реформами и реформой системы управления, они обращаются к Б.Н. Ельцину с запиской, в которой обосновывают необходимость скорейшего государственно-правового реформирования, важнейшей частью которого является реформа государственной службы. Особый акцент ставился на то, что слабая управляемость государственными процессами, «командная система» тормозят социально-экономическое развитие страны.

Однако, как показано во второй части данной работы, одного политического заказа оказалось недостаточно. Должен соблюдаться ряд условий, которые гарантировали бы принципиальную возможность реального воплощения задуманных реформ в жизнь. Это, в первую очередь, соответствующие организационные усилия, финансы, и, главное, политическое внимание. Сейчас уже можно определить и проанализировать причины, по которым и вторая попытка совершенствования государственного аппарата и нового государственного строительства «не пошла». Главной причиной авторы считают, как и в первом случае, отсутствие институционального органа, наделенного всеми полномочиями и властью (а не только обучающими и консультативными функциями) и ответственного за организацию процесса разработки программы реформирования и ее реализацию.

Тем не менее, несмотря на отсутствие финансовой, организационной и нормативной поддержки, работа группы экспертов над Концепцией, которая в результате всех уточнений и изменений оформилась как *«Концепция административной реформы»*, началась. С августа 1996 по март 1998 г. было подготовлено 12 вариантов Концепции административной реформы.

Авторы Концепции предлагали действовать методом последовательных приближений, закладывая в программу реформ механизмы адапта-

ции и самоизменения. В отличие от первого этапа — этапа деятельности Роскадров, когда основные усилия были сосредоточены на организационном самоопределении и завоевании административного влияния, создании системы обучения государственных служащих методам работы в условиях рыночной экономики и формировании нормативно-правовой базы государственной службы, на втором этапе на первый план вышла задача разработки «идеологии» реформ. В связи с этим группа М.А. Краснова сконцентрировалась на разработке теоретической модели и основных принципах административной реформы и, в том числе, реформы государственной службы.

Было сформировано пять рабочих групп для подготовки предложений по пяти основным направлениям реформ: государственная служба, федеративные отношения, методология реформ, антикоррупционная политика, система исполнительной власти. И хотя структура сводного документа (Концепции) менялась, основные направления и идеи оставались неизменными.

Очень важным нововведением в работе экспертов стало внедрение предварительных диагностических исследований. Разработав и разослав анкеты всем федеральным министерствам, ведомствам и руководителям субъектов Федерации, разработчики Концепции собрали огромный фактический материал, который позволил получить четкую картину состояния государственного аппарата постсоветского периода. Позже подобные пилотажные исследования стали нормой, и все последующие этапы реформ (в том числе и последние попытки 2000—2003 гг., которые не вошли в данный сборник) начинались с выявления особенностей текущей ситуации и аналитической работы.

По своему содержанию предложения этого этапа реформ существенно отличаются от ключевых идей Роскадров. На втором этапе на первый план выдвигается идея создания истинно публичной госслужбы, призванной обслуживать интересы нарождающегося гражданского общества. Отход от «государевой службы» должен был включать в себя работу над повышением социальной активности госслужбы, повышения ее престижа и эффективности, а также четкую ориентацию на обслуживание интересов граждан и их объединений.

Для этого предлагалось внедрять следующие принципы функционирования госаппарата. В первую очередь — это приоритет профессиональных качеств, что на практике должно было реализовываться через внедрение трудовых контрактов вместо «бессрочного» найма, введение конкурса на замещение большинства вакансий, разработку новой системы отбора и оценки кадров. Продолжая логику Роскадров по выделению разных категорий госслужащих, эксперты второй попытки реформ форму-



лируют идею о статусном разделении «политических и карьерных» должностей и говорят о невозможности полной деполитизации госслужащих.

Не менее революционно для России звучали и идеи о пересмотре системы вознаграждения чиновников. Следуя мировому опыту, разработчики заявили о необходимости изменения акцентов в оплате между денежными (прямыми) и неденежными (косвенными) формами. В мировой практике управления персоналом уже давно считается аксиомой положение о том, что только прямая оплата (заработная плата, премии и бонусы) стимулирует прирост качества и количества труда. Косвенные формы оплаты (льготы и привилегии) заставляют работников дорожить принадлежностью к тому или иному ведомству, но отнюдь не способствуют повышению производительности труда.

Также группой было высказано предложение о передаче части функций госаппарата некоммерческим организациям. В терминологии разработчиков эту звучало как «перевод значительной части госслужбы на самоокупаемость». Следует отметить, что эта идея была впоследствии успешно реализована. Сейчас большое количество некоммерческих организаций (НКО) работает в сфере социального обеспечения, медицины и других областях.

Большое значение имело провозглашение принципов прозрачности и ориентации на гражданина. Согласно основным постулатам современной теории государственного управления, информирование общественности и выстраивание обратной связи между чиновниками и гражданами являются ключевыми элементами повышения качества работы государственных служащих. В то же время следует отметить, что провозглашение граждан «клиентами», которое прозвучало в документах разработчиков второго этапа, в настоящий момент несколько устарело. Наиболее авторитетные зарубежные специалисты в области государственного управления в своих работах постоянно делают упор на то, что рассматривать граждан в качестве клиентов не совсем верно, так как подобный подход превращает их в пассивных потребителей услуг. Это противоречит основным принципам гражданского общества, согласно которым активная позиция большей части населения, его деятельное участие в жизни общества является главным залогом соблюдения интересов граждан и их объединений. Более того, многие мероприятия вообще не могут быть реализованы без соответствующего поведения жителей. Например, поддержание чистоты на улицах, соблюдение прав и свобод граждан.

**Второй этап реформ** также дал толчок к развитию идеи о необходимости выработки этических и моральных регуляторов поведения государственных служащих. Сейчас уже можно констатировать, что данная идея нашла свое воплощение лишь пять лет спустя, а именно в марте 2002 г., когда Государственная дума впервые приступила к обсуждению «Кодекса

поведения государственных служащих Российской Федерации». Однако это не умаляет значительной роли экспертов периода второй попытки реформ, которые первыми заговорили о специфике корпоративной этики государственных служащих, огромном значении этики и морали в ограничении чиновничьего произвола и злоупотреблений.

Создав стройную и законченную *Концепцию административной реформы*, участники второго этапа реформ предприняли огромные усилия, чтобы от Концепции перейти к Программе по претворению ее в жизнь с указанием основных этапов и методов ее реализации. Был разработан подробный план действий, ключевой особенностью которого должно было стать подключение широкой общественности и популяризации реформы через опубликование Концепции в «Российской газете» и прямую рассылку всем заинтересованным сторонам. Широкомасштабное обсуждение Концепции, а затем и Программы гарантировало бы необратимость реформ и контроль общества с целью преодоления чиновничьего сопротивления. Однако документ так и не был опубликован. Все попытки начать конкретные шаги по оптимизации работы государственного аппарата натолкнулись на огромное сопротивление самого аппарата и с помощью интриг, закулисной борьбы или простого замалчивания были плавно «сведены на нет».

Анализируя причины провала второй попытки реформ, экспертная группа пришла к выводу, что в числе прочего не были найдены союзники внутри самого чиновничьего аппарата, разработчики не смогли обеспечить гласность и популяризацию реформаторских идей, не обеспечили уже указанной выше финансовой и политической поддержки со стороны властных структур. Несмотря на это, главным положительным завоеванием этого этапа стало создание «теоретической базы реформ», все высказанные идеи не пропали даром и были востребованы позже, уже на третьем этапе реформ 1999—2000 гг.

**Третий этап реформ** 1999—2000 гг. стал переломным в судьбе попыток реформирования государственной службы России. Впервые тема реформирования государственного аппарата формулируется в предвыборной программе основного претендента на президентское кресло. Помимо «политического заказа» появляется реальная действующая сила в лице будущей команды нового Президента России.

На третьем этапе были учтены все проблемные и слабые места предыдущих попыток реформ. Важнейшим шагом вперед стало подключение «административного ресурса» в лице Центра стратегических разработок (ЦСР), которому были делегированы многие из столь желанных полномочий, которых не хватало экспертам ранее. Имея статус предвыборного штаба В.В. Путина, ЦСР смог получить соответствующие ресурсы и заручиться поддержкой власти. Это давало дополнительные гарантии то-

му, что очередная программа не будет «положена под сукно», а найдет свое воплощение.

Существенно усиливала позиции рабочей группы по реформе госслужбы преемственность в рядах коллектива разработчиков. Многие члены экспертной группы второй попытки реформ вошли в новый коллектив, принеся с собой накопленные знания, сами проекты реформ предшествовавших периодов и опыт по их внедрению. Анализ ошибок предыдущих попыток и учет прежних уроков способствовали более грамотным действиям и более точным ходам в дальнейшем.

Следующим решением стало подключение будущих политических назначенцев к подготовке предложений по тем направлениям, которые им впоследствии довелось бы курировать. Была расставлена своеобразная «ловушка», которая, с одной стороны, подталкивала чиновников к поиску путей воплощения генерированных предложений, а с другой — лишала функционеров возможности в дальнейшем сослаться на непродуманность идей, их несоответствие духу времени и прочие бюрократические отговорки. Но в то же время вопрос о представительстве действующих органов власти был упущен, что снизило вероятность реализации программы в будущем.

Стержнем новой Концепции государственного строительства, как и на втором этапе, стало провозглашение принципа «*merit system*» (системы заслуг и достоинств) в качестве центрального принципа построения обновленной госслужбы России. Было показано, что именно такая служба более всего соответствует модели государственности, которую провозгласили в момент начала экономических и политических реформ в стране. Речь, в первую очередь, идет о создании гражданского общества, где, с одной стороны, чиновники свято чтут приоритет интересов граждан и их объединений, с другой — сами граждане ощущают себя важной частью этого общества, без активной позиции которых невозможна реализация любых начинаний.

Существенным преимуществом варианта Концепции реформирования государственной службы, который был создан на третьем этапе реформ, являлось наличие четко прописанного технического задания. Это был значительный шаг вперед по сравнению с предыдущими этапами, так как заинтересованные лица получали на руки подробнейшее руководство к действию, в котором содержались: аналитическая информация об основных тенденциях и способах выбора наиболее желаемых из них; подробный перечень необходимых мероприятий; оценка устойчивости (степени необратимости) проводимых преобразований и многое другое.

Техническое задание отличал высочайший уровень аналитики, в которой раскрывались все особенности ситуации, включая современное состояние госслужбы в России и важнейшие тенденции ее развития с указанием

возможности принятия нескольких вариантов политических решений по формированию государственной службы. Следует отметить политическую смелость авторов, очень жестко излагавших нюансы существовавшего положения дел. В документах были указаны все стороны, способные саботировать проведение реформ, вскрывались ведомственные и клановые интересы. Было прямо заявлено, что существует опасное стремление к оформлению независимой от общественного контроля бюрократической корпорации, преследующей сугубо клановые и личные интересы. Эксперты предупреждали, что государственная служба находится в критической точке выбора, на «развилке», которая предлагает два варианта развития: «государева» клановая служба или гражданская государственная служба. Было указано, что если не будут предприняты решительные шаги по демократическому преобразованию госслужбы, то неминуемо возобладает сильная корпоративистская тенденция.

Далее авторы Концепции излагали оптимальный с их точки зрения сценарий развития государственной службы в России. Было сформулировано четыре группы признаков эффективной государственной службы, которые играют роль ориентиров при переходе к госслужбе гражданского общества. Всего было предложено четыре сценария, каждый из которых соответствовал варианту преобладания одного из четырех ключевых признаков (иными словами — с чего начнут). Это: улучшение функционирования госслужбы; улучшение законодательства; совершенствование материального обеспечения и изменение кадровой политики. Параллельно обсуждался вариант одновременных изменений «по всему фронту». Более того, разработчики технического задания указали, что не все сценарии соответствуют требованиям оптимальности. Самым сложным для реализации является синтетический сценарий, так как он требует наличия очень сильной исполнительной власти. Главный вывод состоял в том, что «основу оптимального сценария должны составлять мероприятия в области кадровой политики».

В заключительном разделе Технического задания приводился перечень необходимых мероприятий и их этапов с точки зрения оптимального сценария. Были выделены главные (кадровые) и вспомогательные (правовые, материального обеспечения, организационно-пропагандистские) мероприятия. Среди главных мероприятий ключевое место занимали мероприятия по повышению статуса и значения кадровой работы, пересмотру политики в области найма и перемещения госслужащих, введению независимых оценочных процедур, а также — повышению квалификации госслужащих.

Однако, несмотря на готовность всех материалов по реформе, высокое качество этих материалов и видимую заинтересованность власти в реформах, очередной этап реформ так и остался на бумаге. Команда нового Президента обратила внимание, в первую очередь, на экономические и социальные изменения, взаимоотношения с другими институтами власти. Во-

просы реформирования государственной службы опять были отложены «до лучших времен». Но было бы неверным говорить, что усилия разработчиков на третьем этапе пропали даром. Важнейшим положительным следствием работы группы третьего этапа стало стимулирование общественного резонанса. Эксперты смогли вынести обсуждение идей за стены ЦСР в научные коллективы, на страницы журналов, газет, в Интернет. Как следствие, стало проводиться множество конференций по вопросам реформирования государственного аппарата и государственной службы, в Интернете открылся специальный сайт, так и названный «Реформа государственного управления в России», многие публицистические издания подхватили идею необходимости преобразований и «модернизации» государственной службы. В обстановке «общественной заинтересованности» ни Государственная дума, ни другие органы власти не могли и далее игнорировать этот вопрос и вынуждены были пойти на ряд конкретных шагов. Такими шагами стали обсуждение проектов по Закону о государственной службе, Кодексу государственной службы и др. Помимо этого, были частично реализованы идеи относительно пересмотра политики по оплате труда. Последний пример — это увеличение денежного довольствия военнослужащих, грядущее повышение заработной платы иным категориям государственных служащих.

В этой связи очень интересно проследить процесс формирования законодательства о государственной службе, который освещается в четвертой главе данной работы. Правовое обеспечение организации и реформирования института государственной службы рассматривается через призму правовых актов, которыми он регулировался. Авторы рассматривают как федеральное законодательство, так и наиболее значимые подзаконные акты, представленные указами Президента.

Особенно любопытен сравнительный анализ регионального законодательства о государственной службе субъектов Российской Федерации, где сравнение по проблемам и тематикам позволяет выявить общее и особенное в содержании правовых актов данного уровня. В этой части представлены и так называемые «нереализованные законопроекты», а также законодательные инициативы, поступившие в Государственную думу, но находящиеся пока в стадии обсуждения.

Таким образом, анализ, проведенный в четырех частях настоящей работы, позволяет сделать главный вывод о том, что реальное реформирование государственной службы России до сих пор так и не началось. Все ступени реформы, начиная с 1992 г., по сути явились подготовительными этапами, на которых разрабатывалась и оттачивалась теоретическая основа для будущих конкретных шагов, готовились аргументированные и обоснованные руководства к действию, формировалось общественное мнение. Те мероприятия, которые осуществлялись в рамках ре-

формы, на самом деле лишь достраивали недостающие элементы в системе функционирования государственного аппарата, как-то, например: система обучения государственных служащих, этический кодекс государственных служащих и т.д. Ключевые элементы функционирования государственной службы, которые и определяют качество, эффективность и результат исполнения служащими отдельных государственных функций от имени и по поручению государства, так и остались нетронутыми.

Главная причина, по которой, на наш взгляд, не удалось сдвинуть с места колесо реформ — это отсутствие заказчика. Многие эксперты характеризуют нынешнее состояние российского общества как «нарастающее гражданское общество». Если же быть более конкретными, то гражданское общество в России в настоящий момент находится лишь в «зачаточном» состоянии. Снижение общего уровня культуры, практически полное отсутствие чувства гражданской ответственности, низкая политическая и общественная активность, разобщенность подавляющего большинства российского населения создают идеальные условия для процветания чиновничьего произвола и успешного отстаивания чиновниками своих корпоративных интересов в ущерб интересам общества. Те немногие энтузиасты, которые в силу своих убеждений и профессионализма пытались влиять на ситуацию, доказывая насущность и острую необходимость реформ, наталкивались на молчаливое, но очень сплоченное сопротивление номенклатуры. Документы, которые все же удавалось протолкнуть для обсуждения в качестве законопроектов, блуждая по многочисленным инстанциям, теряли большую часть своих реформаторских идей.

Российское общество так и не выступило реальным заказчиком и движущей силой реформ. В настоящий момент у некоторой части населения только начинает формироваться понимание того, что чиновник может и должен быть подотчетен обществу, а его работу можно и должно сделать полезной и эффективной. Такие правила взаимодействия граждан и государственных служащих, как прозрачность деятельности, постоянная отчетность, участие в принятии решений, должны выступать, с одной стороны, формой общественного контроля, с другой — основой для мотивирования и направления деятельности чиновников.

Однако в настоящий момент, несмотря на то, что давление со стороны гражданского общества до сих пор отсутствует, проявляются другие значимые причины, которые вынудят рано или поздно начать реформировать систему государственного управления в России. Современное развитие мировой экономики значительно ускорило проявление влияния эффективности труда госслужащих на конкурентоспособность страны на мировом рынке. Россия долгое время смогла продержаться без реформ благодаря богатейшим природным ресурсам. Но сейчас конъюнктура ми-

рового рынка такова, что выигрывают страны, экспортирующие не ресурсы, а технологии. Поэтому для России, где преобладает государственная (следовательно, регулируемая министерствами) система образования и здравоохранения, где финансирование науки и многие другие ключевые проблемы находятся в первую очередь в ведении государства, вопрос об эффективности государственного управления выходит на первый план.

Десятилетняя история попыток реформ, описанная в этой книге, дает ценную информацию об основных причинах неудач и главных уроках, которые должны быть извлечены. Мы уже писали о том, что сейчас появляется основная предпосылка для успешного старта реальных реформ — нарождающийся заказ со стороны общества. Широкомасштабное обсуждение необходимости изменения системы госслужбы в России, которое удалось инициировать на третьем этапе реформ, сформировало общественное мнение и создало давление со стороны общества на государство, вынуждая его начать активные действия по самоизменению. Однако для того чтобы последующие попытки реформ реально состоялись и были эффективными, необходимо выполнить ряд условий.

Во-первых, опыт Роскадров говорит о том, что для поступательного движения реформ необходимо выделить специальный институциональный орган и наделить его всей полнотой ответственности и власти для принятия решений по изменению и модернизации госслужбы. Чем выше будет политический и административный вес данного органа, тем ощутимее станут результаты реформ. Международный опыт показывает, что таким органом может стать постоянно действующая комиссия или даже специальное министерство или департамент по делам госслужбы.

Во-вторых, эффективность реформ напрямую зависит от объема финансовых средств, которые выделяются на претворение идей в жизнь. Внедрение новых принципов управления требует колоссальных материальных и организационных вложений. Ежегодные аттестации, изменение системы найма и оплаты труда, планирование карьеры и другие ключевые инструменты новой кадровой политики являются дорогостоящими и трудоемкими процедурами.

Не менее важным условием эффективности реформ является поиск союзников внутри самого чиновничьего аппарата. В настоящее время к вопросам реформы подключены такие министерства, как министерство экономики, министерство финансов и министерство труда. Вопрос об эффективности взаимодействия этих трех весьма различных ведомств до сих пор остается открытым.

Также следует помнить идею экспертов Роскадров о том, что полномасштабную реформу должен предварять этап «пилотных» проектов по важнейшим направлениям реформы государственной службы. Это дало

бы возможность апробировать многие из спорных идей, накопить ценнейший методический опыт, так сказать, отточить инструментарий, подготовить костяк кадров, которые должны осуществлять реформенные мероприятия, оценить масштаб затрат и т.п.

Подводя итоги, можно сказать, что все три этапа реформ, описанные в настоящей работе, выстраиваются в логическую цепочку постепенных шагов, каждый из которых готовил почву для последующего. На этапе деятельности Роскадров основными завоеваниями стали институциональное оформление государственной службы и создание системы обучения государственных служащих. Впервые ставится и вопрос об особенностях и специальном назначении госслужбы, ее ключевом значении в построении эффективного государственного аппарата. За госслужбой закрепляется особый статус, выделяются материальные и иные ресурсы на ее поддержание и развитие.

На втором этапе реформ главным достижением явилось выстраивание идеологической основы реформы, создания ее теоретической базы. Выделяются и обосновываются стержневые направления проведения реформы госслужбы, формулируются важнейшие принципы проведения реформ в жизнь. Эксперты выдвигают интереснейшие идеи, которые находят свое воплощение позже, иногда в контексте других реформ.

На третьем этапе группа разработчиков продвигается еще дальше и подходит к фазе подготовки Технического задания, а в рамках его — подробной программы действий с детальным изложением всех шагов, мероприятий и возможных сценариев развития событий. В техническом задании нашли воплощение все наработки предшествующих периодов, что существенно повысило качество изложенных там предложений.

В контексте реформ это означало, что все подготовительные работы по разработке Концепции, Программы и Технического задания были завершены и власть встала перед необходимостью и неизбежностью практических шагов по реальному изменению российской государственной службы с целью совершенствования ее работы и подчинения нуждам граждан и их объединений.

В книге «Реформа государственной службы в России» собран уникальный и чрезвычайно полезный материал, который представляет безусловную практическую и теоретическую ценность как для подготовки государственных служащих, так и для проведения реформ в жизнь. Авторы имеют основание надеяться, что данная книга получит продолжение и в ближайшее время будут опубликованы материалы по последующим попыткам реформ. Обзор и подробный анализ всех этапов реформ особенно важен в свете происходящих значительных положительных сдвигов в сфере реформирования госслужбы в современной России.



---

*Х.А. Беков, К. М. Скобеев*

## **ЧАСТЬ I**

# **Первая попытка реформирования государственной службы России, предпринятая Роскадрами (1992—1993 гг.).**

### **Введение**

Осенью 2001 г. исполнилось 10 лет со времени основания Роскадров — федерального органа, задуманного с целью организовать работу по формированию государственной службы России: ее нормативно-правовой базы, учета, оценки и обучения кадров\*.

Просуществовали Роскадры неполные 2,5 года. С 1994 г. уже другие государственные структуры продолжили начатое ими дело. Однако, проблема эффективности государственной службы остается для России и сейчас, в 2002 г., одной из наиболее актуальных и острых.

Государственный аппарат России и в советский период был недоразвит и неэффективен, но в сочетании с союзными партийно-государственными структурами это было не очень заметно. Драматические перемены осени 1991 г. наглядно показали всю его слабость. Стоило только рухнуть господству коммунистической партии, как сразу же обнаружилось: вся система государственной власти в России не содержит внутри себя того твердого стержня, основы, каким в развитых странах выступает государственная служба.

Государственная служба — это особый социальный институт, устанавливающий и регулирующий отношения государства со своими

---

\* История Роскадров подробно описана в издании: Беков Х.А. Опыт работы Роскадров. М.: ИПКГосслужбы, 2001.

чиновниками — людьми, профессией которых является выполнение управленческих или других функций по поручению и от имени государства. Государственная служба — это одновременно и система работы по организации исполнения отдельных функций государства, и персонал, способный качественно выполнять эти правила. Мировой опыт показывает, что именно хорошо отлаженная государственная служба — основная гарантия устойчивости и главное условие эффективности аппарата государственного управления. А численность этого аппарата в России немалая. Для справки: численность работников аппарата федеральных органов власти и управления в 1994 г. превысила 1 млн. человек, из них в органах представительной власти 7 тыс. человек, в органах судебной власти — 103 тыс. человек. В Москве было сосредоточено более 30 тыс. человек федеральных государственных служащих. С тех пор общая численность государственных служащих ежегодно увеличивается примерно на 2%.

В результате отстранения КПСС от «руководства» государством (знаменитая поправка к Конституции СССР — отмена ст. 6) в работе с кадрами государственного аппарата в начале 90-х гг. образовался вакуум. Инфраструктура организационно-кадровой работы, созданная за 70 лет партийными органами, исчезла, вследствие чего и формирование корпуса государственных служащих приобрело стихийный характер.

Оценив эту ситуацию, летом 1991 г. инициативная группа из Всесоюзного института повышения квалификации Минэнерго СССР — ВИПКэнерго (ныне Институт повышения квалификации государственных служащих, входящий в систему учебных заведений Российской академии государственной службы при Президенте РФ-ИПКгосслужбы) обратилась к руководству РСФСР с предложением о создании специального государственного органа по вопросам государственной службы. Он должен был решать следующие задачи:

1. Обеспечение разработки и реализации федеральной политики по формированию государственной службы Российской Федерации (в том числе создание ее нормативно-правовой базы).

2. Организация работы по повышению эффективности системы государственной службы (в том числе разработка схем государственного управления, анализ эффективности форм и методов работы государственного аппарата, методическая помощь органам государственного управления).

3. Обеспечение разработки и реализации государственной кадровой политики в органах исполнительной власти, в федеральных учреждениях и предприятиях (в том числе организация работы с резервом, создание федерального банка кадровой информации, подбор,

оценка, обучение кадров, борьба с коррупцией в государственном аппарате по всей вертикали управления на федеральном, региональном и местном уровнях).

4. Оперативное информирование государственных служащих о задачах политических и экономических реформ в России, особенностях работы в новых условиях, обеспечение их осознанного включения в процесс реформирования государства и общества.

5. Организация работы с населением для разъяснения роли и места государственной службы в становлении новой российской государственности, в повышении эффективности деятельности государственных органов.

6. Создание нормативной системы государственной службы, в которой нормы организационно-правового типа (законы, подзаконные и локальные нормативные акты), основанные на лучших достижениях мировой науки и практики государственной службы, эффективно сочетались бы с нормами социально-психологического типа (обычаями, традициями, корпоративными и групповыми нормами и т.д.), которые неизбежно возникают в любом социальном организме.

7. Упорядочение совокупности органов государственной службы сверху донизу, включая местные органы управления, придание им системного характера, реорганизация системы финансирования государственной службы, придание ей рационального и открытого для общественного контроля характера.

8. Реализация мер по приданию государственной службе высокого социального статуса, престижа, в том числе формирование в общественном мнении положительного образа государственной службы и государственного служащего.

Участники инициативной группы были убеждены, что в соответствии с действовавшей тогда Конституцией РСФСР вся деятельность, связанная с регулированием основ государственной службы, и федеральная кадровая политика должна находиться в ведении Президента РСФСР. Президент РСФСР, возглавивший после Пятого съезда народных депутатов РСФСР Правительство РСФСР, согласился с этим предложением, и постановлением Правительства РСФСР от 23 ноября 1991 г. № 16 был образован Департамент государственной службы РСФСР (см. Приложение 6). Однако при подготовке Указа Президента РСФСР о структуре органов исполнительной власти от 28 ноября 1991 г. № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР» (см. Приложение 11) по неизвестным причинам название «Департамент государственной службы» было заменено на «Главное управление по подготовке кадров для государственной

службы», формально сводившее функции Главка лишь к организации обучения. Это серьезно осложнило реализацию первоначальных целей и задач. Тем не менее, инициаторы, веря, что рано или поздно эта ошибка будет исправлена и, несмотря на сильное сопротивление как со стороны Верховного Совета РСФСР, так и со стороны представителей федеральной исполнительной власти, при согласовании Положения о Роскадрах сумели оставить в нем некоторые из задач, присущих именно тому федеральному органу по вопросам государственной службы, который планировалось создать. В конечном счете частично урезанное Положение было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 1992 г. № 145 «Вопросы Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации» (см. Приложение 2).

Учитывая, что ранее в российском правительстве не существовало аналогичного органа, предстояло создать аппарат нового федерального ведомства «с нуля» — без опытных кадров, без унаследованного справочно-информационного и нормативно-правового хозяйства, без помещений, без оргтехники. Кроме того, предстояло юридически ликвидировать всю сеть бывших высших учебных заведений ЦК КПСС, чтобы создать на ее основе систему принципиально новых учебных заведений по подготовке государственных служащих с учетом мирового опыта и стандартов. Здесь также не было полной уверенности в успехе, поскольку нужно было преодолеть жесткое сопротивление со стороны местных руководителей. Анализ показывает, что указанные задачи были в основном решены. Был создан высокопрофессиональный коллектив Роскадров, который заложил основу для всей нормотворческой работы по созданию государственной службы России и системы подготовки ее кадров. Роскадры проработали 2,5 года: с декабря 1991 г. по апрель 1994 г. В начале 1994 г. Роскадры были формально исключены из структуры Правительства РФ, но фактически работали до мая 1994 г. С большим трудом функции Роскадров были перераспределены между Управлением федеральной государственной службы Президента (УФГС) и Российской академией управления (см. Приложения 12, 14, 17) (с 1995 г. — Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации — РАГС). Таким образом, в середине 1994 г. после формальной ликвидации и передачи дел закончился этап развития «Роскадров — кадровых центров» и начался этап становления РАГС — объединенной системы учреждений обучения государственных служащих и деятельности Управления федеральной государственной службы Президента Российской Федерации.

## Глава 1

### **Характеристика политической, экономической и социальной ситуации, которая способствовала старту реформ 1992—1993 гг.**

#### ***1.1. Общие предпосылки возникновения Роскадров***

Драматические события августа 1991 г. ускорили принятие решения о радикальной социально-экономической реформе в России. Организационную работу по подготовке программы реформы и подбору кадров для социально-экономического блока Правительства РСФСР возглавил ближайший помощник Бориса Ельцина Геннадий Бурбулис. Работа эта проводилась в сжатые сроки: в сентябре — октябре 1991 г. Уже в ноябре основные решения были подготовлены.

Инициативная группа по созданию Российского кадрового агентства в 1990—1991 гг. неоднократно общалась именно с Г. Бурбулисом. Поэтому осенью 1991 г. участникам группы удалось успешно включиться в процесс подготовки программы социально-экономического реформирования и включить в нее проблему реформирования государственной службы и ее кадрового обеспечения.

До 1992 г. отдельными вопросами государственной службы занимались многие государственные органы и учреждения, однако среди них отсутствовали структуры, на которых лежала бы ответственность за разработку и реализацию общегосударственной политики в этой сфере.

В целом ситуация характеризовалась тем, что различные органы управления и структуры (Президент, Правительство, Верховный Совет РСФСР, министерства и ведомства, региональные администрации), имевшие то или иное отношение к вопросам государственной службы, действовали разрозненно, без упорядоченного взаимодействия друг с другом. Распределение ответственности за отдельные вопросы государственной службы имело случайный характер, наблюдалось известное соперничество за сферы влияния, многие вопросы (если не большинство) вообще никем не решались.

Летом и осенью 1991 г. был направлен ряд писем сотрудников ВИПКэнерго руководству РСФСР с анализом проблем в этой области и конкретными предложениями по их решению (см. Приложение 3).

Среди вполне очевидных проблем, большей частью актуальных и для настоящего времени, в этих письмах были выделены следующие:

1) отсутствие государственной политики в области формирования системы органов государственного управления и структур отдельных органов государственного управления;

2) отсутствие научных критериев и методик создания новых органов государственного и местного управления и определения необходимой штатной численности аппарата;

3) отсутствие унификации в исполнении однородных функций в различных органах государственного управления и на разных государственных уровнях (федерация — субъект федерации — город — район);

4) отсутствие специализированной системы учета и анализа состояния государственной службы (статистики государственной службы);

5) отсутствие методик оценки реальной эффективности деятельности органов государственного управления;

6) отсутствие унифицированного подхода к установлению объемов финансирования различных видов органов государственного управления;

7) отсутствие системы подбора кадров для органов государственного управления (в частности, системы рекрутирования новых государственных служащих);

8) отсутствие прогнозирования и планирования потребности в кадрах государственных служащих;

9) отсутствие банка кадровой информации как на федеральном, так и на региональном уровнях (особенно в части обмена информацией о потребностях в кадрах и возможностях их удовлетворения);

10) отсутствие системы предотвращения коррупции (и, более широко, злоупотребления властью) в государственном аппарате;

11) отсутствие системы стимулов к повышению профессиональной квалификации государственных служащих;

12) слабое использование опыта реформирования систем государственной службы в России и за рубежом;

13) отсутствие органа, ответственного за научное и методическое обеспечение формирования и функционирования как системы органов государственной службы, так и системы государственного управления в целом.

## ***1.2. Возможные направления реформ***

Известно, что любая реформа осуществляется одновременно в двух пространствах:

- в нормативном (организационно-правовом), в котором новые идеи и подходы приобретают форму четких юридических требований к новым способам и условиям деятельности и взаимодействия;
- в кадровом, в котором эти новые идеи и подходы закрепляются в форме реальной способности и готовности людей соблюдать эти новые требования, тем самым практически воплощая в своей деятельности эти идеи и подходы.

Согласованность и синхронизация действий в этих двух пространствах — одно из важнейших условий реализуемости и эффективности реформаторской деятельности.

Но и внутри каждой из этих сфер отдельные действия также должны быть увязаны друг с другом, согласованы по своему содержанию и синхронизированы по времени их реализации. Без такой увязки реальный процесс реформирования приобретает хаотичные черты, идет «противолодочным зигзагом», в результате чего последовательное движение часто принимает хаотичную форму с непредсказуемыми результатами.

Наибольший вред может нанести отсутствие согласованности в сфере кадрового реформирования. Перестройка сознания людей, способов их деятельности, привычек и т.д. — процесс длительный и идущий в значительной степени в скрытой форме. Если неудачные законы или организационные структуры сравнительно легко выявить и изменить, то ошибки в работе с людьми часто проявляются далеко не сразу и не всегда подлежат исправлению. А накопившись, они могут свести на нет все усилия: даже при самых замечательных законах и организационных структурах люди все равно будут жить и действовать по-старому. Устранить эту опасность можно единственным путем: если политика реформ включает в себя как неотъемлемую часть и соответствующую кадровую политику.

С правовой точки зрения кадровая политика — это совокупность целеуказующих и нормативных предписаний, устанавливающих объем, направленность и способы осуществления работы с кадрами.

Применительно к кадровой политике Президента это означает определение ключевых исходных положений:

- в том числе:
  - понятие «кадры Президента»;
  - структура кадров Президента с указанием на то, чем структурные компоненты (категории) кадров Президента отличаются друг от друга;
- кадровая обстановка на данный момент, факторы, определяющие ее состояние, и т.п.;
- цель работы с кадрами Президента в привязке к этапам реализации общей политики Президента;
- главные особенности и условия работы с кадрами Президента с учетом обстановки, целей и прочих факторов.

В демократическом государстве, в отличие от тоталитарного, в поле зрения и особенно в сфере воздействия Президента не могут находиться все категории работников. Появление и укрепление независимых от государства или от федерального центра структур выводит из категории кадров Президента занятых в них людей. Чтобы, с одной стороны, предупредить реставрацию тоталитарных форм (осенью 1991 г. это была вполне реальная опасность), а с другой — не распылять усилия и средства, необходимо было четко определить состав и структуру тех категорий работников, которые могут и должны быть объектами кадровой политики Президента. Условно было выделено пять категорий.

*Первая категория* — это политическая номенклатура Президента. Наиболее специфическая категория кадров, так как к ее представителям предъявляются не только профессиональные, но и, в первую очередь, политические требования. Ситуацию с этими кадрами можно было охарактеризовать следующим образом:

- число действительных сторонников политической линии на создание демократического государства с социальной рыночной экономикой (назовем это линией Президента) было невелико (10—15% общей численности людей, относящихся к данной категории). Среди них от силы треть была более или менее подготовлена в профессиональном плане для выполняемой работы, но не имела, однако, достаточного опыта. Все остальные были слабо подготовлены к работе на этом уровне государственного управления;
- число сторонников (на «вербально-демонстративном» уровне) линии Президента было раза в три больше, а более или менее удовлетворительную профессиональную подготовку имело из них также не более трети;



- число политических прагматиков составляло порядка четверти общей численности данной категории, причем около трети из них обладало приемлемой профессиональной подготовкой, а остальные — удовлетворительной;
- скрытые политические противники линии Президента составляли также порядка четверти общей численности, однако среди них треть обладала приемлемой профессиональной подготовкой, треть — удовлетворительной, а треть — неудовлетворительной.

Что же касается *второй категории кадров* — административной номенклатуры Президента, то к ней применялись ограниченные политические требования: лояльность к линии Президента (а не ее активная поддержка, как в первом случае). Будучи в основном лояльными (число нелояльных можно оценить в четверть-треть общей численности этой категории), эти работники в основном обладали опытом административной работы, однако их знания особенностей этой работы в возникающих новых условиях было совершенно недостаточны. Важными чертами данной категории являлся низкий уровень инициативности и предприимчивости, а также (что представляло серьезную опасность как в содержательном плане, так и в политическом) значительная коррумпированность.

*Третья категория* — кадры госслужащих. Политические требования к ее представителям (как, впрочем, и ко всем оставшимся категориям) сводились к одному: их работа должна носить только профессиональный характер, а влияние на нее политических взглядов, предраспятий и т.п. должно быть полностью исключено.

Профессиональная оценка этой категории сводилась к следующему. Административные, юридические и экономические знания и умения, которые необходимы для примерно четверти-трети общей численности работников этой категории, были совершенно недостаточны. В то же время в части специальной подготовки этих работников (для их работы в определенной сфере госслужбы — образовании, здравоохранении, охране порядка и т.п.) положение можно было считать удовлетворительным.

*Четвертая категория* — высококвалифицированные рабочие, ИТР и служащие народного хозяйства — пока, до начала активной структурной перестройки экономики, особого беспокойства не вызывала.

Наконец, *пятая категория* — кадровое ядро рыночной экономики. Здесь обстановка была очень трудная. Во-первых, налицо была острая нехватка специалистов юридических, экономических и управ-

ленческих специальностей. Во-вторых, те специалисты, которые все же были, обладали совершенно недостаточными для рыночных условий знаниями и умениями. В-третьих, имевшиеся руководящие кадры при достаточном уровне административных и производственных способностей обладали совершенно нерыночными представлениями и подходами к организации производственной деятельности (по некоторым данным, таких руководителей — было свыше 99% их общей численности).

Разумеется, это была очень грубая оценка кадровой обстановки, сделанная на примере политических руководителей и служащих нескольких федеральных ведомств, управляющих ключевыми отраслями экономики. Важным фактором, определявшим эту обстановку, была крайне слабо развитая инфраструктура кадровой работы. Для первых двух категорий ее вообще не было, так как ранее никакой работы в этой сфере не велось. Для остальных существовали определенные, хотя и совершенно недостаточные учебные мощности, в то же время иные аспекты кадровой работы в этом отношении совершенно не были обеспечены. Например, вообще не было оценочных центров, крайне слабо развита консультационная сеть, совершенно недостаточно научно-методическое обеспечение и т.д. Остро не хватало специалистов по различным аспектам работы с кадрами (например, такая широко известная на Западе специальность, как «управление персоналом», в России вообще отсутствовала).

Не менее важен был и второй определяющий фактор кадровой обстановки — традиционно устойчивое пренебрежение к работе с кадрами, выражающееся и в низком организационном статусе кадровых служб, и в непризнании кадровой работы как особой профессиональной сферы, и в остаточном принципе выделения для нее финансовых и материально-технических ресурсов, и во многом другом.

Наконец, третьим серьезным фактором кадровой обстановки являлось отсутствие какой бы то ни было согласованности в решении задач работы с кадрами и по уровням государственного управления, и в пределах одного и того же уровня (между отраслями, регионами и т.п.), и между различными направлениями кадровой работы (поиск, подбор, оценки, обучение и т.д.). При этом на отдельных участках кадровой работы видимость такой согласованности существовала, например, в сферах высшего и последиplomного образования. Однако при отсутствии как единой кадровой политики, так и поддерживающих ее организационных структур, такого рода внешняя согласованность на деле была чистой формальностью.

### ***1.3. Предполагаемые цели кадровой политики Президента в области реформирования государственной службы***

С учетом сложившейся кадровой обстановки и наметившихся подходов к экономической и политической реформам важнейшими целями кадровой политики Президента в краткосрочном плане, до конца этапа стабилизации (до осени — зимы 1992 г.), должны были стать:

1) доведение категории «политическая номенклатура Президента» до такого состояния, в котором бы:

- присутствовали только (или хотя бы в основном) действительные политические сторонники Президента и прагматики, причем желательно в равной пропорции;
- профессиональный уровень всех ее представителей был удовлетворительным;

2) доведение категории «административная номенклатура Президента» до такого состояния, чтобы ее профессиональный уровень в части знания особенностей работы в условиях рыночной экономики был хотя бы более или менее удовлетворительным. При этом проблемы лояльности работников этой категории на данном этапе не должны были ставиться.

Большого на данном этапе добиться было бы невозможно. Основная тяжесть работы по кадровому обеспечению реформ ложилась на следующий этап (до конца 1994 г.). За это время необходимо было добиться следующих (в порядке приоритетности) целей:

- повысить до приемлемого состояния профессиональный уровень работников политической и административной номенклатуры Президента;
- повысить до приемлемого уровня соответствия условиям рыночной экономики представления и подходы к организации производственной деятельности руководящих работников народного хозяйства;
- повысить до более или менее удовлетворительного уровня знаний и умений финансовых, коммерческих и юридических специалистов народного хозяйства;
- повысить до более или менее удовлетворительного уровня административных, юридических и экономических знаний той части кадров госслужащих, для которой они являются основой их профессиональной деятельности.

Все остальные возможные задачи лежали за пределами данных двух этапов, хотя, если бы экономическая реформа пошла очень быс-

тро и удачно и, соответственно, в конце 1993—1994 г. началась бы заметная по масштабам структурная перестройка экономики, необходимо было бы сформулировать еще одну цель, связанную с приспособлением ядра трудовых ресурсов народного хозяйства (высококвалифицированных рабочих, служащих и ИТР) к новым производственно-технологическим условиям.

При работе с категорией «политическая номенклатура Президента» предлагалось придерживаться определенных правил.

В части рекрутирования (т.е. пополнения извне) необходимо действовать так, чтобы новые члены этой категории в политическом смысле гарантировано были либо действительными сторонниками Президента, либо прагматиками.

Однако при выполнении этого условия предпочтение при рекрутировании должно было отдаваться работникам с более высоким профессиональным уровнем.

В части расстановки и продвижения кадров необходимо действовать так, чтобы принимаемые решения, во-первых, основывались на сочетании специальных профессиональных оценок, обеспечиваемых соответствующими кадровыми службами, и общих политических оценок, осуществляемых Президентом и его политическим окружением, причем в процессах получения и тех и других оценок крайне желательно непосредственное участие самих оцениваемых. А во-вторых, решения по характеру использования данных работников должны приниматься на базе принципа взаимного приспособления работника и рабочего места, причем в тех случаях, когда речь идет о работнике — действительном стороннике линии Президента, в основном рабочее место должно приспособляться к работнику, а если о работнике-прагматике, то наоборот.

В части обучения необходимо действовать так, чтобы по форме оно было максимально индивидуализировано и учитывало сложившиеся учебные навыки, привычки и склонности, а по содержанию в нем сочетались как индивидуализация, так и унификация. Унификация необходима там, где речь идет об общих закономерностях рыночной экономики и принципах ее государственного регулирования, а также при освоении общего курса на строительство новой государственности. Там же, где речь идет о способах реализации политического курса Президента на конкретном участке работы, обучение следует организовывать на индивидуальной основе.

В части оплаты труда необходимо стремиться к тому, чтобы, во-первых, все неденежные формы оплаты (транспортные, медицинские, страховые, жилищные и прочие) были упорядочены и легализованы, а во-вторых, также были упорядочены, легализованы и обеспечены соответ-

ствующими гарантиями отложенные выплаты (например, условия пенсионного обеспечения) и формы материального обеспечения при увольнении. При этом необходимо, чтобы система оплаты труда не вызывала ненужного соперничества и не давала возможностей манипулирования работниками, обеспечивала им устойчивость и уверенность в будущем.

При работе с категорией «административная номенклатура Президента» должны были действовать несколько иные правила.

В части рекрутирования необходимо ориентироваться на лиц, имеющих специальную подготовку и опыт работы преимущественно исследовательского, преподавательского, консультативного или информационно-аналитического характера и, наоборот, избегать на первых порах доминирования тех, кто имеет длительный опыт аппаратной работы в советских органах государственного управления, партии, комсомоле, профсоюзах и тому подобных структурах. В то же время весьма осторожно следует подходить и к выходцам из промышленно-коммерческих структур, особенно частного сектора.

В части расстановки и продвижения необходимо стремиться к тому, чтобы в качестве основы для принятия решений применялись преимущественно специальные профессиональные оценки, осуществляемые независимыми внешними учреждениями. Внутренние же оценки должны использоваться только как дополнение к внешним, причем в этих случаях к процессу вынесения внутренних оценок следует активно привлекать и самих оцениваемых.

В части обучения необходимо стремиться к тому, чтобы работники имели ясное представление о способах и формах государственного регулирования в условиях рыночной экономики (на базе унифицированного набора соответствующих учебных курсов), а также хорошо владели административной техникой. При этом желательно стремиться к тому, чтобы выявление уровня их знаний и умений основывалось на унифицированных процедурах. В части специального обучения необходимо создавать условия для самоподготовки данных работников, не используя при этом каких-либо форм проверки или контроля.

В части оплаты труда необходимо стремиться к тому, чтобы, во-первых, минимизировать все неденежные формы оплаты, переводя их (по мере развития приватизационных процессов) в денежные формы, во-вторых, установить и легализовать ясную систему оплаты труда, которая бы (с учетом неденежных форм оплаты, отложенных выплат, гарантий и т.д.) обеспечивала достаточную конкурентоспособность государственной службы в сравнении с коммерческими структурами, а в-третьих, устанавливать критерии дифференциации оплаты труда в зависимости от его эффективности.

При работе с кадрами государственной службы основными направлениями кадровой политики Президента предлагалось:

1. В части рекрутирования — создание системы входной проверки (экзамены, тесты и т.п.) профессиональной и морально-психологической пригодности кандидатов, основанной преимущественно на независимых (от тех органов, в которые осуществляется прием) государственных или частных (работающих по государственной лицензии) учреждениях. При этом важно, чтобы эта система полностью исключала возможность политических влияний на эти проверки.

2. В части расстановки и продвижения — создание легализованной системы принятия соответствующих решений на основе ясных критериев и формализованных процедур регулярной оценки текущей деятельности, дополняемых также формализованными процедурами определения соответствия новым должностям. При этом должности должны быть описаны в рамках единого (либо для всей системы исполнительной власти, либо для отдельных ее отраслей) подхода, а эти описания должны быть доступны служащим.

3. В части обучения — создание системы базового профессионального обучения государственных служащих и основанной на ней системы их переподготовки, повышения квалификации и т.п. Функционирование таких систем должно быть при этом увязано с системами проверки и оценки.

4. В части оплаты — постепенное распространение подхода, предлагаемого для категории «административная номенклатура Президента», и на данную категорию.

Что же касается политики Президента применительно к ядру трудовых ресурсов народного хозяйства, то ее детализация должна быть осуществлена к концу периода стабилизации и с учетом его результатов.

В части же работы с кадровым ядром рыночной экономики, наоборот, желательно было уже в течение периода стабилизации развернуть широкомасштабную переподготовку данных кадров на базе имеющихся государственных учебных заведений (в вузах, ИПК и др.), постепенно переводя их работу на обычные коммерческие начала и, следовательно, выводя их из-под государственного управления. А все остальные направления этой работы должны были осуществляться предприятиями самостоятельно.

При создании и разворачивании системы, способной реализовать предложенную (или какую-то иную) кадровую политику, следовало учитывать крайне низкий уровень развития кадровой инфраструктуры, а также общее пренебрежительное отношение к кадровой

работе и традиционное для России «центропочитание». Целесообразно было организовать работу следующим образом.

Прежде всего необходимо было создать систему организационного обеспечения, т.е. совокупность органов и учреждений, способных осуществлять отдельные виды кадровой работы. Общая логика была такова.

Сначала создаются (или реорганизируются существующие) органы и учреждения, обеспечивающие непосредственные кадровые потребности Президента. По мере их кадрового и методического становления реорганизируются (или создаются новые) ведомственные органы и учреждения, деятельность которых направлена на решение кадровых проблем федерального уровня. Одновременно стимулируется аналогичная активность на уровне субъектов федерации. А по мере становления этих последних обеспечивается создание соответствующих органов и учреждений на уровне региональных представительств федеральных органов и стимулируется их создание на муниципальном уровне.

Соответствующим же образом создается и нормативно-правовое обеспечение с той лишь разницей, что необходимые нормативные акты создаются сначала в форме нормативных предписаний исполнительной власти, а по мере накопления опыта их применения им придается форма законов (или каких-то других установлений, идущих от законодательной власти).

В сфере создания методического обеспечения предлагалось основное внимание уделять взаимосвязанным проблемам — разработке методов описания рабочих мест в сфере государственного управления и методов оценки соответствия работника рабочему месту (как предварительной, так и по результатам работы в должности). И лишь по мере появления здесь устойчивых результатов их можно распространять (учитывать, брать за основу и т.п.) на другие сферы кадровой работы (обучение, оплату труда и т.п.).

В качестве пакета первоочередных мер было предложено следующее (см. Приложение 3):

1. Организовать президентскую кадровую службу в составе:
  - Российского кадрового агентства при Государственном совете РСФСР, призванного методически и технически обеспечивать формирование кадровой политики Президента и осуществлять ее текущий мониторинг;
  - Административно-кадрового управления в составе Администрации Президента РСФСР, призванного, с одной стороны, разрабатывать организационное обеспечение деятельности работников исполнительного аппарата Президента и федеральных ведомств, а с другой — осуществлять практическую работу с ка-

- драми политической и административной номенклатуры Президента и руководить такой работой в федеральных ведомствах;
- Службы региональной кадровой политики в составе Контрольного управления Президента РСФСР, призванного обеспечивать потребности Административно-кадрового управления в информации о региональной кадровой ситуации и контроль за реализацией кадровой политики Президента в регионах.
2. Выпустить до конца 1991 г. временное (примерно на три года) Положение о государственной службе в РСФСР и Табель рангов федеральных служащих, устанавливающие порядок приема на работу и оплату, продвижение по службе и т.п. государственных служащих.
  3. Организовать до конца 1991 г. Федеральный центр оценки государственных служащих, призванный обеспечивать текущие потребности федеральных органов управления (фактически такой центр работал короткое время в сентябре—ноябре 1991 г. в период назначения Президентом РСФСР глав администраций субъектов федерации и представителей Президента РСФСР в этих субъектах. В составе центра работали несколько будущих сотрудников Роскадров).
  4. Немедленно организовать обучение руководящих работников исполнительного аппарата Президента и Совета Министров РСФСР основам государственного управления в условиях рыночной экономики (соответствующие предложения были подготовлены).
  5. Разработать пакет первоочередных федеральных кадровых программ.
  6. Развернуть Российскую академию управления и создать (на материальной базе бывших ВПШ) региональную сеть высших учебных заведений для базового обучения государственных и муниципальных служащих, а также их переподготовки и повышения квалификации.

## Глава 2

### **Организационная работа по созданию Роскадров и сети учебных заведений**

#### *2.1. Характеристика ситуации в период до августа 1991 г.*

Ядро коллектива будущих организаторов реформы государственной службы России составляли сотрудники Всесоюзного института



повышения квалификации руководителей и специалистов Минэнерго СССР (ВИПКэнерго), где работали Беков Х.А., Корсунцев И.Г., Заргаров В.А., Скобеев К.М. — будущие организаторы первой попытки реформирования государственной службы России. В 80-х гг. они активно занимались инновациями в области кадровой политики, непрерывного образования и обучения взрослых в электроэнергетической отрасли СССР, в которой ВИПКэнерго был единственным учебным заведением такого рода с обширной филиальной сетью. Кроме того, в 1990—1991 гг. эта группа, пытаясь выйти за рамки отрасли, обращалась к руководству страны со своими идеями по совершенствованию кадровой работы. В 1991 г. в условиях всеобщей активизации политической самостоятельности Х. Беков участвовал в попытках модернизации КПСС и в связи с этим оказался одним из организаторов новой политической партии, о которой пойдет речь ниже.

Все это способствовало формированию у специалистов ВИПКэнерго новых взглядов на реформирование системы государственного управления, включая государственную службу и кадровую политику в России в условиях СССР.

Судя по публикациям в СМИ конца 80-х гг., аппаратчики обкомов и горкомов КПСС часто тормозили перестроечный процесс, подавляя инициативу чересчур энергичных реформаторов на низовом уровне.

Учитывая роль, которую играла КПСС в руководстве экономикой страны, в перестройке общественной жизни, многим было очевидно, что если бы местные руководящие органы КПСС реально поддержали М.С. Горбачева (как это имело место при поддержке Дэн Сяопина в Китае) перестройка могла бы успешно реализоваться. Но в конкретных условиях СССР того времени это вряд ли было бы осуществлено. Если оценить тогдашний средний уровень компетентности партийных руководителей и рядовых аппаратчиков, то можно смело утверждать — у значительной части он был настолько низок, что для них это было бы самоубийственным решением.

Кроме того, есть основания предполагать, что определенная часть государственно-коммунистической элиты СССР не желала всерьез перестраиваться в конце 80-х гг. не только потому, что была некомпетентной и недалёковидной. Наоборот, предвидя ход развития событий, она цинично руководствовалась перспективой поучаствовать в разделе материальных богатств страны и была готова к этому задолго до развала СССР.

Таким образом, одна (и большая) часть элиты была неспособна сохранить страну и обеспечить эволюционный путь ее перестройки, а

другая хотела ее развала с целью экономической и политической наживы. Поэтому «август 1991 г.» явился фатально неизбежным событием.

Сейчас точнее известно, что происходило тогда в окружении М. Горбачева. Учитывая собственное признание М. Горбачева о неограниченных возможностях генерального секретаря ЦК КПСС, несравнимых с нынешними возможностями Президента Российской Федерации, можно предположить, что М. Горбачев вполне был в состоянии в конце 80-х гг. организовать (или спровоцировать) разделение партии на 2—3 части и тем самым лишить власти консервативных партаппаратчиков и открыть стране путь либерального реформирования. Это был бы оптимальный вариант развития политической системы страны. Возможно, М. Горбачев склонялся к этому варианту, но опоздал. А может быть, сомневался в способности удержать ситуацию в руках в условиях многопартийности. Два других возможных варианта известны: неуправляемый развал страны, случившийся в 1991 г., опасность которого М. Горбачев, конечно, предвидел, но не смог предотвратить, и жестко управляемый компартией «китайский вариант». Судьба уготовила Союзу ССР самый худший вариант. Представляется, что промедление с реформой партии было самой крупной ошибкой М. Горбачева, решающим образом повлиявшей на характер постсоветского развития бывших союзных республик.

29 марта 1991 г. на III внеочередном съезде народных депутатов РСФСР с яркой речью выступил член ЦК РКП А. Руцкой. Он заявил о выходе из фракции «Коммунисты России» и создании новой фракции — «Коммунисты за демократию». Эффект от выступления был очень сильный. Раскол голосов коммунистов на съезде спас Б. Ельцина от отставки. Кстати, вероятно, после этого выступления Б. Ельцин остановил свой выбор на А. Руцком в качестве кандидата в вице-президенты на выборах, назначенных на 12 июня 1991 г.

В этот день у группы единомышленников, присутствовавших на съезде, в которую входил Х. Беков, родилась идея пригласить А. Руцкого возглавить партию социал-демократической ориентации, которую они предполагали создать из либерально настроенных членов КПСС. В. Липицкий, входивший в команду идеологов будущей партии, и депутаты В. Иконников и И. Виноградова убедили А. Руцкого, который мог стать притягательным знаменем, возглавить процесс создания новой партии. Вскоре после этого было получено согласие на участие в оргкомитете по созданию новой партии первого секретаря Москворецкого РК КПСС Ю. Борисова.

Был создан учредительный оргкомитет Демократической партии коммунистов России (ДПКР). Работа велась в трех местах — в Белом

доме, здании Верховного Совета РСФСР, где была выделена одна комната, в здании Москворецкого РК КПСС и в ВИПКЭнерго.

Оргкомитет договорился с несколькими центральными газетами и разместил в них бланки заявлений о приеме в ДПКР. Ко дню проведения учредительной конференции 2 августа 1991 г. по почте поступило несколько тысяч заполненных заявлений. От большинства областей РСФСР были направлены делегаты в количестве, достаточном для обеспечения легитимности решений конференции. В качестве гостей присутствовали Г. Арбатов, Г. Попов, С. Шаталин, Э. Шеварднадзе, А. Яковлев. Сильное впечатление произвело блестящее выступление А. Яковлева. Конференция завершилась успешно. Для регистрации партии и подготовки первого съезда ДПКР был избран Оргкомитет ДПКР во главе с А. Руцким. Творческую группу Оргкомитета составили В. Липицкий, Г. Водолазов, П. Федосов, Б. Капустин, И. Пантин. Х. Беков вошел в Оргкомитет в качестве ответственного за организационную работу. Работу секретариата конференции, в основном, обеспечивали сотрудники ВИПКЭнерго. Они же помогли быстро обработать материалы конференции, и уже через 2—3 дня документы были представлены в Минюст СССР для регистрации новой партии (в 1992 г. партия была переименована в Народную Партию Свободной России — НПСР). Кстати, эта партия была и остается единственной, в программных документах которой была зафиксирована поддержка реформы государственной службы.

Позже стало известно, что А. Руцкой и, вероятно, Н. Столяров согласовывали вопрос о создании ДПКР с М. Горбачевым. Было ли получено это согласие, неизвестно. 5 августа 1991 г. М. Горбачев уехал в отпуск в Крым, а 6 августа в «Правде» было опубликовано Заявление секретариата ЦК КПСС об исключении из КПСС А. Руцкого и В. Липицкого за антипартийные действия.

А. Руцкой отреагировал быстро, но, к сожалению, не очень результативно. Он провел не совсем удачную персональную пресс-конференцию, в то время как ее следовало бы провести от имени всего руководства новой партии. Из-за этого была упущена возможность использовать событие как хороший информационный повод в пропагандистских целях новой партии, да и для более эффективной политической защиты самого А. Руцкого. Тогда было решено организовать другую громкую пиаровскую акцию — массовый выход из КПСС. Х. Беков с депутатом ВС РСФСР В. Иконниковым, которые работали в Исполкоме Движения демократических реформ (ДДР), еще с весны 1991 г. начали по этому поводу зондаж позиции руководства ДДР, в которое входили А. Вольский, Э. Шеварднадзе, А. Руцкой. Совместная политическая акция ДПКР и ДДР могла оказаться достаточно результативной.

В разгар этой деятельности наступило 19 августа 1991 г.

Уже утром большинство членов Оргкомитета собралось в штабе ДПКР в Белом доме. А. Руцкой был в это время на совещании у Президента РФ в Белом доме. Решили спрятать партийные документы, включавшие списки членов новой партии. Составили список активистов ДПКР, на кого можно было положиться в новой ситуации, и начали обзванивать их в Москве и в других городах России. Решили регулярно собирать информацию — в Белом доме, с мест, обобщать ее и распространять вновь с целью передачи в местные газеты и на местные радиостанции. В течение двух суток из Белого дома Х. Беков звонил товарищам в 2—3 московские квартиры, а оттуда информация уходила в другие города в местные организации ДПКР.

На следующий день, 20 августа, у стен Белого дома с утра собрался митинг. Народ простоял весь день и остался на ночь на площади и в сквере. В этот день прямо в толпе собрались несколько членов Оргкомитета ДПКР и подготовили решение о выходе ДПКР из КПСС. Текст заявления в полдень был отправлен в эфир через корреспондента радио «Свобода».

Ночь с 20 августа на 21 августа была очень тревожной. Информация о возможных атаках Белого дома поступала каждые два часа. Наиболее напряженное состояние было в третьем часу ночи. Около 6 утра напряжение спало — стало ясно, что атаки не будет.

Уже в первые часы 21 августа стало очевидно, что КПСС умерла, а еще через несколько дней стало ясно, что близится и распад Советского Союза.

## ***2.2. Организационная работа в августе—декабре 1991 г.***

После отмены ст. 6 Конституции СССР о руководящей роли КПСС не только ослабли связи, десятилетиями цементирующие во едино союзную государственность, но и выпали из обоймы некоторые государственные функции, целиком исполнявшиеся партией. В частности, кадровая политика и государственная служба остались «бесхозными».

В 1990—1991 гг. все политически активные силы в стране (СССР) действовали с учетом резко возросшего авторитета Российской Федерации. Хотя существовавшая система законодательной и исполнительной власти РСФСР явно не соответствовала ее новой роли, поскольку эти органы власти в России до 1991 г. были менее развиты по сравнению с другими советскими республиками.

Осенью 1991 г. мало кто предвидел, как пойдет развитие структур высшей законодательной и исполнительной власти России и, в осо-

бенности, какие непростые отношения сложатся между ними в 1992—1993 г.

Драматические события августа 1991 г. ускорили принятие решения о радикальной социально-экономической реформе в России. Организационную работу по подготовке программы реформы и подбору кадров для социально-экономического блока Правительства РСФСР возглавил ближайший помощник Бориса Ельцина Геннадий Бурбулис, который сыграл решающую роль в поддержке реформы государственной службы (с Г.Э. Бурбулисом члены инициативной группы познакомились ранее, еще в то время, когда он был проректором Института повышения квалификации цветной металлургии в г. Свердловске).

В эти дни членам инициативной группы стало известно, что аппарат Г. Бурбулиса готовит предложения по составу нового правительства РСФСР.

Предусматривалась кардинальная реформа правительства в связи с началом экономических реформ в России. Но вопросы государственной службы и кадровой работы, по полученным сведениям, не были в ней учтены, хотя в союзном правительстве еще весной 1991 г. была создана структура по обучению руководящих кадров во главе с А. Волгиным (которая, правда, так и не успела начать работу). Поскольку еще с лета 1990 г. параллельно с политической работой, как отмечалось выше, инициаторы активно осаждали руководство РСФСР своими предложениями о создании Российского кадрового агентства госслужбы, они в течение последнего года внимательно отслеживали события в этой области. В последний раз в мае—июне 1991 г. члены инициативной группы (Х. Беков, В. Заргаров и К. Скобеев) подготовили несколько новых записок руководству РСФСР на эту тему.

В целом ситуация характеризовалась тем, что различные органы управления и структуры (Президента, Правительства, Верховного Совета РСФСР, министерств и ведомств, региональных администраций), имевшие то или иное отношение к вопросам государственной службы, действовали разрозненно, без упорядоченного взаимодействия друг с другом. Распределение ответственности за отдельные вопросы государственной службы носило случайный характер, наблюдалось известное соперничество за сферы влияния, многие вопросы (если не большинство) вообще никем не решались. Члены инициативной группы предложили создать Российское кадровое агентство (или Государственное агентство кадровых программ), административно-кадровое управление и службу региональной кадровой политики в составе Администрации Президента РСФСР. Но твердой поддержки тогда получено не было, поскольку в период до избрания Б. Ельцина

Президентом 12 июня 1991 г. ему было, естественно, не до таких проблем. Тогда с учетом этой паузы в июне—августе дела, связанные с «госстроительными» инициативами, были отложены в сторону и Х. Беков переключился на «партийное строительство».

Но, по получении информации о реформе Правительства, уже 25 августа 1991 г. членами инициативной группы был оперативно подготовлен проект Указа Президента РСФСР о создании кадрового агентства, который был передан в аппарат Г. Бурбулиса. В. Иконников и В. Махарадзе, председатель областного Совета народных депутатов Волгоградской области, который в те дни безвыездно находился в Москве и с чьим мнением считался Г. Бурбулис, одобрили проект, а секретариат и помощники Г. Бурбулиса (С. Поляков, В. Корешков, А. Кричевский) помогли отработать документ, доложить вопрос начальству и организовать встречу с ним.

Организовать эту встречу оказалось делом чрезвычайно сложным. Работа в аппарате Г. Бурбулиса кипела в августовские дни после путча с раннего утра до часу ночи. Членам инициативной группы часто приходилось задерживаться там допоздна, чтобы в приемной встретиться с действующими и будущими руководителями министерств и ведомств для согласования текста и получения визы на проект Указа Президента. Собрать специальное совещание для обсуждения нашего Указа у Г. Бурбулиса не удавалось, поскольку у него беспрерывно шло обсуждение программы нового Правительства РСФСР (не совсем точно названного «гайдаровским»: это Г. Бурбулис привлек Е. Гайдара и других малоизвестных экономистов в Правительство, а не наоборот), его структуры, состава, кандидатов на должности руководителей министерств и ведомств. Активную роль в этой работе играл коллега Г. Бурбулиса по МДГ (Межрегиональной депутатской группе Съезда народных депутатов СССР) А. Головкин.

В начале сентября 1991 г. прошел чрезвычайный съезд ВС СССР — как его называли в печати, «переворот президентов союзных республик», ставший прологом к «Беловежской Пуще». Естественно, все руководство России было на съезде и проект Указа о создании кадрового агентства в эти дни не сдвинулся с места.

В течение сентября удалось убедить министров «силаевского» Правительства М. Малеева и Н. Малышева завизировать проект Указа. В конце сентября к исходной группе инициаторов присоединились два молодых доктора наук из Свердловской и Саратовской региональных ВПШ (Высшие партийные школы, которые к тому времени были переименованы в Социально-политические институты) — В. Южаков и В. Лоскутов. Дело пошло быстрее, так как они были лично знакомы с Г. Бурбу-

лисом, с некоторыми его помощниками и другими людьми из его окружения. (Сотрудники из ВИПКЭнерго были для этого окружения поначалу, в общем-то, чужаками, носившимися с абстрактной идеей создания малопонятного кадрового агентства, которое по инерции воспринималось большинством новых молодых политиков России как партийная идеологизированная структура). Это существенно ускорило процесс. Вскоре состоялось совещание у Г. Бурбулиса, непосредственно посвященное обсуждению проекта Указа и планов по его реализации.

В сентябре 1991 г. завершилось формирование Правительства Российской Федерации. Президент сам собирался возглавить его. Г. Бурбулис должен был стать Первым вице-премьером, а Е. Гайдар — вице-премьером по экономике. А. Головков возглавил Аппарат Правительства РСФСР.

В начале октября Х. Беков встретился с Ю. Петровым, к тому времени официально назначенным Главой администрации Президента РСФСР. Ранее Ю.Петров согласовал создание Агентства, но теперь уже придерживался более радикального мнения создать сразу же Министерство государственной службы с подчинением его Президенту РСФСР. По существу — это было бы верно, и в ряде зарубежных стран такие министерства существовали. Но никто, кроме Ю. Петрова и Г. Бурбулиса, эту идею не поддержал, а этого было недостаточно. Даже и сегодня, через 10 лет, у руководства страны нет однозначного понимания проблемы государственной службы, а тогда Г. Бурбулису, ставшему (в период сентября—октября) фактически премьером Правительства РСФСР, стоило заметных усилий убедить Е. Гайдара и его молодых коллег в необходимости создать поначалу хотя бы небольшое ведомство по вопросам госслужбы, поскольку это было отнюдь не восстановление одной из «цековских» структур, как считали радикальные демократы.

В середине октября была организована встреча Г. Бурбулиса с С. Шахраем, которому Б. Ельцин в то время доверял правовую экспертизу своих решений. Последний обещал поддержать прохождение Указа.

В конце октября в Кремле состоялся съезд народных депутатов РСФСР. В Георгиевском зале члены инициативной группы (Х. Беков и В. Заргаров) свели вместе Г. Бурбулиса и Ю. Петрова. После короткого обсуждения они пообещали в тот же вечер подписать Указ у Ельцина, если будет быстро подготовлена краткая справка — обоснование для Президента РФ. Справка была подготовлена вовремя.

Однако в обещанный срок Указ не был подписан, так как Ю. Петров вдруг предложил разделить Указ на две части: судьбу региональ-

ных ВПШ решить отдельным Указом, возможно, выведя их из подчинения кадрового Агентства. К счастью, Г. Бурбулис отказался от такого решения, разрушавшего первоначальную идею и откладывавшего ее реализацию на неопределенный срок.

Вновь подключили к обсуждению проблемы В. Махарадзе, ставшего к тому времени вице-премьером Правительства РСФСР, который вообще предложил ввести новое кадровое Агентство в курируемый им социальный блок в правительстве. Но авторы идеи считали, что в условиях коренных реформ в стране статус Агентства не должен был быть ниже того, который имели соответствующие структуры ЦК КПСС, т.е. оно должно было быть в блоке ведомств, курируемых лично Президентом. Поскольку Президент возглавил Правительство, то они не возражали, чтобы Агентство временно входило в структуру Правительства, а не в структуру Администрации Президента, которая тогда еще не имела нынешнего влияния. К тому же Ю. Петров, как тогда казалось, был консервативно настроен и мог насадить в это Агентство коммунистические кадры. Инициаторы уже испытывали к тому времени сильное давление этих кадров, пытавшихся увести в сторону или подмять под себя региональные ВПШ (Высшие партийные школы). В частности, сын бывшего Генерального секретаря ЦК КПСС А. Черненко пытался остаться во главе Новосибирской ВПШ и нашел себе поддержку в лице помощников Ю. Петрова, которые добивались от Х. Бекова согласия на утверждение его кандидатуры. Последний отказывался, хотя формально еще не был назначен на должность руководителя Агентства и сильно рисковал не быть назначенным вовсе. (Если бы не эти обстоятельства, можно было бы включить в то время кадровое Агентство в структуру Администрации Президента России. Тогда бы не потребовалось создавать в 1993 г. в Администрации Президента Управление федеральной государственной службы, лишь частично продублировавшее Роскадры в первоначально задуманном объеме).

В конце октября — начале ноября 1991 г. под руководством Г. Бурбулиса, официально назначенного первым заместителем Председателя Правительства РСФСР, дорабатывались новый состав Правительства и его программа. В это время — 6—7 ноября 1991 г. — возникла напряженная ситуация в Чечено-Ингушской автономной республике, которую после августовского путча возглавил Д. Дудаев. Р. Хасбулатов и А. Руцкой подготовили Указ Президента Российской Федерации о введении Чрезвычайного положения на территории этой республики. Но из этой затеи ничего не вышло, так как федеральным командованием не были мобилизованы необходимые ресурсы. Руководству страны пришлось давать отбой. Разрешением ситуации, в основ-



ном, занимался Г. Бурбулис. В связи с этим дела опять были отложены на несколько недель.

После отмены Указа о ЧП и возвращения Г. Бурбулиса к нормальной работе члены инициативной группы вновь начали осаждать его аппарат с просьбами ускорить решение вопроса. Поскольку Президент сам возглавил Правительство, его канцелярия решила заменить Указ Президента на Постановление Правительства. Пришлось на новый проект Постановления Правительства РСФСР о создании кадрового Агентства вновь собирать визы Е. Гайдара и А. Шохина. Это было очень сложно сделать в связи с их сильнейшей занятостью. Серьезно помогли в этом помощники Г. Бурбулиса С. Поляков, А. Кричевский и В. Корешков.

5 ноября 1991 г. было подписано Распоряжение Президента РСФСР о Российской академии управления и учебных и научных учреждениях ЦК КПСС и ЦК КП РСФСР (см. Приложение 15), которые передавались в ведение Правительства РСФСР. 6 ноября 1991 г. был подписан Указ Президента РСФСР, запрещающий деятельность КПСС и КП РСФСР (см. Приложение 4). Эти решения позволили юридически защитить материальную базу ВПШ от растаскивания.

В ходе согласований предложенное первоначальное название кадрового Агентства было изменено на Департамент государственной службы РСФСР.

Наконец, *23 ноября 1991 г.* Постановление Правительства РСФСР № 16 о создании Департамента государственной службы РСФСР было подписано (см. Приложение 6). Этот день можно считать формальным днем рождения Роскадров, потому что с позиций бюрократии фактическим днем рождения следует считать дату открытия финансирования — 1 декабря 1991 г., установленную задним числом Распоряжением Правительства от 17 декабря 1991 г. № 163-р (см. Приложение 16).

Правда, через неделю на заседании Правительства, которое вел вернувшийся из отпуска Б. Ельцин, когда рассматривался вопрос об упорядочении структуры Правительства, его министерств и ведомств, с чьей-то подачи Департамент опять переименовали — на этот раз в Главное управление по подготовке кадров при Правительстве РСФСР и включили в сферу ведения Г. Бурбулиса. На основании Указа Президента Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. просуществовавший менее месяца Департамент государственной службы Российской Федерации 16 декабря 1991 г. (см. Приложение 11) Постановлением Правительства РСФСР был преобразован в Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации.

С 23 ноября 1991 г. — со дня подписания Постановления Правительства РСФСР о создании Департамента государственной службы Российской Федерации немедленно началась тяжелая и кропотливая организационная работа. Кроме Постановления, в распоряжении членов инициативной группы не было ничего. Нужны были ассигнования из бюджета, кадры, площади.

После небольшого мозгового штурма было придумано новому Главку звучное, легко запоминающееся, сокращенное название — Роскадры. Название «кадровый центр» для бывших высших партийных школ (ВПШ), которые короткое время в 1991 г. носили название «социально-политических институтов», родилось немного раньше. Быстро подготовили проект Положения о Роскадрах и на его основе структуру, штаты. Согласование Положения с другими ведомствами оказалось довольно сложной задачей, потому что нужно было преодолеть сопротивление нескольких серьезных ведомств, о чем речь пойдет ниже. Обоснованием сметы расходов на деятельность Роскадров и ее защиты в Минфине занималась Т. Иванова. Разработкой положений об учебном и научном отделах Роскадров, положений о кадровых центрах, выработкой их взаимоотношений с местными властями занимались К. Скобеев, Т. Базаров, В. Южаков, В. Лоскутов, В. Мальцев, Е. Бойко, В. Игнатов, М. Сукиасян, Э. Теплов, И. Курьянов, Л. Болтянский, Т. Холодкова, С. Шекоян, В. Михеев. Г. Атаманчук, Н. Казанцев и В. Корешков готовили Положение об отделе нормативно-правового обеспечения государственной службы, обзор ранее выполненной в этой области работы специалистами ВС СССР, ВС РСФСР и предложения по дальнейшему развитию законодательной базы государственной службы. Все вместе неоднократно собирались для сверки наработанного в режиме мозгового штурма, искали новые идеи и формы работы, приглядывались, оценивали друг друга. Сложилась хорошая творческая атмосфера. Работали без выходных с 9 утра до 11 вечера. В результате через несколько недель команда инициаторов расширилась, можно было «делить портфели», и этот процесс прошел довольно быстро и почти безболезненно. По крайней мере проще, чем две последующие аттестации, которые были проведены в 1992—1993 гг. для повышения эффективности работы Роскадров.

Размещались Роскадры временно в бывших помещениях Международного отдела ЦК КПСС в 3-м подъезде на Старой площади, 8/5. Одновременно О. Дехтяр и И. Корсунцев занимались оформлением для Роскадров площадей, первоначально выделенных по адресу Ленинский проспект, 9 в здании бывшего Госстандарта СССР. Место было неплохое, хотя его оформление затягивалось. Однако довольно

быстро стало очевидно, что новое ведомство должно быть под рукой у курирующего вице-преьера и располагаться недалеко от Администрации Президента РФ. Поэтому все усилия были сосредоточены на попытках закрепиться на Старой площади. Работа велась со всеми, кто влиял на решение вопросов в окружении Президента РСФСР. Была получена поддержка Г. Старовойтовой и А. Чубайса, а несколько позже и Ю. Петрова. В итоге удалось добиться положительного решения Администрации Президента.

Кроме того, ошибка с сужением функций Роскадров по сравнению с ранее созданным Департаментом государственной службы, допущенная при создании Главка в 1991 г., означала, что решение главного вопроса формирования единой системы государственной службы в Российской Федерации — создание органа, способного координировать на федеральном уровне процесс формирования единой государственной службы — на какое-то время откладывалось. Поэтому работа началась снизу — с создания системы региональных кадровых центров.

27 декабря 1991 г. был подписан Указ Б. Ельцина о назначении Х. Бекова начальником Роскадров (см. Приложение 5) и уже через 5 дней Ю. Петров подписал распоряжение о размещении Роскадров на Старой площади, 8/5 в подъезде № 3, который на несколько лет стал родным домом не только для работников Роскадров, но и для десятков руководителей, преподавателей, студентов и слушателей кадровых центров, учебных заведений Минвуза и научных институтов других ведомств, с которыми коллектив Роскадров тесно сотрудничал, создавая правовую основу и систему подготовки кадров для государственной службы России.

### ***2.3. Организационная работа в 1992 г.***

В середине января 1992 г. были назначены\* уже проверенные в работе заместители начальника Роскадров — К. Скобеев и Г. Атаманчук. Принятые ранее в штат Роскадров начальники отделов — Ю. Мазуров, И. Корсунцев и Т. Иванова в течение месяца решили вопросы оснащения помещений мебелью, оргтехникой, канцелярскими принадлежностями и, главное, финансирования Роскадров и кадровых центров из бюджета РСФСР. Последнее было особенно сложным, потому что ранее такой строки в бюджетных расходах не было. Несмотря на наличие Распоряжения Правительства РФ от 17 декабря 1991 г. № 163-р, пришлось обойти многие кабинеты в Аппарате Правительства РСФСР и

---

\* Распоряжение Правительства РФ от 9 марта 1992 г. № 455-р.

Минфине РСФСР, пока не согласовали размер финансирования и дату практического выделения средств. Дело осложнялось тем, что расходы привязывались к численности персонала Роскадров и обучаемого контингента кадровых центров. Численность персонала зависела от функций Роскадров и ряда других факторов, которые были известны лишь теоретически, а союзных аналогов этой структуры не было. Обучаемый контингент имел минимальную численность после сокращения слушателей в бывших высших партийных школах в 1991 г., и эта численность должна была расти еще 4—5 лет до своего максимума. Естественно, привязывать к ней расходы Роскадров было неверно, да к тому же и расходы кадровых центров зависели не только от численности слушателей, особенно в стартовом периоде, но и от других факторов.

К сожалению, переименование Департамента в Главк оказалось не просто изменением названия или статуса нового ведомства. Под новое название пришлось подгонять и его функции. Уже на стадии согласования Положения о Главке не удалось сохранить часть первоначально задуманных функций, не соответствовавших новому названию.

Согласование Положения о Роскадрах, которое также должно было утверждаться Постановлением Правительства РСФСР, встретило сопротивление председателя комитета науки и образования ВС РСФСР В. Шорина, министра высшего образования В. Кинелева, ректора Российской академии управления Р. Тихонова, которые настаивали на сокращении функций Главка по организации нормотворческой, научной и организационной работы по обеспечению реализации федеральной кадровой политики. При этом не предлагалось передать их какому-либо другому ведомству. Это был узковедомственный чиновничий подход к данному вопросу, в то время как требовался государственный нестандартный подход, учитывая нестандартность ситуации с государственной службой в России.

Ради ускорения процедуры согласования все же пришлось после упорной борьбы с оппонентами пожертвовать рядом функций Роскадров, которые закладывались в Положение о Роскадрах вначале, и защищать «на последних рубежах» некоторые функции по организации работы по нормативно-правовому и научно-методическому обеспечению государственной службы.

Поскольку появились отклонения относительно первоначально задуманных задач Роскадров, в феврале 1992 г. была организована встреча Г. Бурбулиса с коллективом Роскадров. Она достигла своей цели: Г. Бурбулис пообещал помогать Роскадрам и не допускать дальнейшего сужения их полномочий (см. Приложение 20).

Процесс становления и развития учебных заведений Роскадров сопровождался серьезными трудностями.

Замысел системы состоял в том, чтобы в каждом из 8 крупных регионов (включая от 8 до 14 субъектов федерации) создать на базе бывшего ВПШ специальную организацию — кадровый центр, который мог бы, действуя с учетом региональной специфики, но в рамках единой методологии, выполнять полный комплекс услуг для федеральных и местных органов власти и управления, необходимых для формирования основ современной государственной службы. В них предполагалось сосредоточить: основную часть работы по подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров государственной службы; наиболее сложные виды оценки кадров органов государственного и местного управления, а также выявление перспективных руководящих кадров для органов государственного и местного управления; научно-методическую помощь и консультирование органов государственного и местного управления по вопросам совершенствования их деятельности, организации государственной службы и работы с персоналом. (Многие критиковали Роскадры за придание кадровым центрам функций, несвойственных учебным заведениям. Однако эти функции были востребованы жизнью — это доказывает создание института Полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, появление которого члены инициативной группы, можно сказать, предугадали).

В течение трех последних месяцев 1991 г. руководству Роскадров удалось в основном осуществить этот замысел. На первом этапе создания названной системы были назначены новые, в основном молодые демократически настроенные, руководители кадровых центров и их силами проведена ликвидация бывших высших учебных заведений ЦК КПСС с роспуском партийного контингента слушателей и увольнением большей части профессорско-преподавательского состава, занятого прежде преподаванием дисциплин идеологической направленности (марксизм-ленинизм, политэкономия и т.п.). Кстати, большинство учебных заведений, включившихся вскоре в подготовку государственных служащих, такого рода кадровую политику, насколько нам известно, не проводили.

Помощь в этой работе была очень необходима не только в Москве, но и на местах. Борьба за дележ партийного имущества, к которому относилось и имущество ВПШ, там еще не закончилась, и приходилось преодолевать желание администрации субъектов федерации подмять под себя кадровые центры или растащить их собственность. Не проходило дня, чтобы не поступило письма или телефонного звонка по этому поводу.

В ряде регионов (Санкт-Петербург, Саратов, Ростов-на-Дону, Москва, Нижний Новгород, Хабаровск и др.) местные власти при поддержке правительственных органов под самыми разными предложениями предпринимали попытки изъятия всей или части федеральной собственности, закрепленной за учебными заведениями Роскадров, что фактически могло привести к их ликвидации.

В марте 1992 г. руководителю Роскадров Х. Бекову пришлось выехать в Ростов-на-Дону для поддержки директора Северо-Кавказского кадрового центра В. Игнатова, против которого ополчились ректоры крупнейших ростовских вузов. Прошли встречи с губернатором В. Чубом, его заместителями В. Бедриком и М. Емельяновым, ректорами вузов. В результате их удалось убедить в целесообразности существования кадрового центра и больше проблем там не возникало. Решающую роль в реализации договоренностей сыграл авторитет и дипломатические способности директора кадрового центра В. Игнатова.

Острые осложнения возникли в Санкт-Петербурге, где директор центра Э. Теплов слишком увлекся политикой и вступил в открытую борьбу с А. Собчаком, втянув в эту борьбу часть коллектива кадрового центра и руководство Роскадров. В результате, после издания Распоряжения Президента РСФСР от 9 декабря 1992 г. № 784-рп об изъятии Таврического дворца у Северо-Западного кадрового центра для передачи Межпарламентской ассамблее СНГ, инициированного Р. Хасбулатовым и А. Собчаком, Э. Теплов не смог добиться своевременного выделения равноценных учебных площадей. Буквальное исполнение этого Распоряжения могло бы привести к прекращению учебного процесса в Поволжском и Северо-Западном кадровых центрах, если бы Роскадры не поддержали активную государственную позицию коллектива, выступившего против этих решений. В 1993 г. пришлось заменить Э. Теплова на его проректора В. Чубинского-Надеждина, который, действуя умно и дипломатично, со временем почти восстановил размер основных фондов учебного заведения. Сегодня Северо-Западная академия госслужбы — это прекрасное учебное заведение с разветвленной сетью филиалов, которое пользуется заслуженным авторитетом в регионе.

В июне открылся новый «фронт борьбы», на этот раз с Е. Гайдаром, подписавшим лоббируемое вице-премьером А. Шохиним Распоряжение Правительства об изъятии одного из зданий Поволжского кадрового центра. Бывший его директор В. Южаков, ныне депутат Государственной думы, может, подробнее описать историю этой борьбы, которая длилась более 5 лет и в которую были втянуты десятки должностных лиц, включая депутатов, губернатора и премьер-министра России.

Примерно в это же время Госкомвуз России выдвинул идею ликвидировать Дальневосточный кадровый центр, а его функции и материальную базу передать Хабаровскому техническому университету, поручив последнему также и подготовку юристов для государственной службы. Данное предложение удалось отвергнуть на том основании, что этот университет вообще не имел научно-педагогических кадров и кафедр соответствующего профиля.

После нескольких месяцев переговоров в марте 1992 г. на заседании «малого» Правительства при поддержке Г. Бурбулиса удалось уговорить министра энергетики России В. Лопухина передать ВИПКЭнерго в состав Роскадров, иначе ему грозила приватизация вместе со всей электроэнергетикой. Вслед за этим институт был переименован в ИПКГосслужбы.

Возникали проблемы с правами на собственность в Сибирском кадровом центре, Волго-Вятском кадровом центре, Волгоградском институте управления и Приморском институте переподготовки и повышения квалификации кадров для государственной службы. Однако при поддержке руководства Роскадров ректоры Е. Бойко, В. Мальцев, М. Сукиасян и Л. Болтянский сумели отстоять права своих учебных заведений.

К середине 1992 г. кадровые центры и институты повышения квалификации сформировались как образовательные, научные, методические и консультационные центры в регионах и выполняли следующие функции:

1. Подготовка специалистов с высшим образованием, переподготовка и повышение квалификации руководителей и специалистов для федеральных, республиканских (областных) и местных органов власти и управления, служб управления персоналом государственных органов и учреждений, подготовка научно-педагогических кадров высшей квалификации.

2. Проведение научно-исследовательских работ в области государственной службы, в первую очередь связанных с анализом фактического состояния кадров государственной службы в регионе, определением профессионально-квалификационных требований к государственным служащим.

3. Оказание учебно-методической, консультационной помощи по совершенствованию деятельности кадрового корпуса государственной службы.

4. Осуществление работы по научно-методическому обеспечению деятельности местных органов власти в области управления персоналом.

5. Организация в регионе работы по созданию эффективной системы подготовки резерва кадров руководителей местных (субъектов федерации) органов власти и управления, участие совместно с местными органами власти в формировании федерального кадрового резерва из состава государственных служащих территориальных подразделений федеральных министерств и ведомств.

6. Обучение кандидатов в депутаты Федерального собрания и местных органы представительной власти, а также депутатов всех уровней.

7. Участие в организационном проектировании системы государственного управления субъектов федерации (например, в разработке региональных уставов и схем управления).

8. Содействие в развитии нормативно-правового обеспечения государственной службы.

9. Проведение по заказам федеральных и местных органов власти аналитической работы по изучению и оценке состояния системы и кадрового корпуса государственной службы, профессионально-квалификационного потенциала и личностных качеств отдельных категорий работников, эффективности и уровня развития инфраструктуры для работы с кадрами в регионе.

10. Разработка оптимальных моделей функционирования служб местных органов власти с учетом специфических условий региона.

11. Создание и поддержка банков информации о состоянии кадровой политики в регионе, участие в проведении экспертизы предложений и проектов экономических и политических реформ местной администрации в части их кадрового обеспечения (эта работа практически не была начата в связи со сдержанным отношением к этому администраций субъектов федерации. Сейчас, когда усилилось влияние Президента на субъекты федерации, в связи с введением федеральных округов, этой работе может быть дан новый импульс).

12. Проведение социологических исследований и подготовка аналитических материалов для органов власти и управления о состоянии социально-политической ситуации в регионе.

13. Просветительская и издательская работа.

Таким образом, и это важно отметить, региональные кадровые центры развивались не только как учебные заведения, но и как участники процессов разработки и реализации кадровой политики нового российского государства: оценки, отбора, подготовки, продвижения руководящих работников государственной службы и органов местного самоуправления, становления и совершенствования российской государственности на основе Конституции Российской Федерации.



Сформировавшаяся целостная система учебных заведений государственной службы в тесном взаимодействии с местными органами власти и управления при надлежащем подходе должна была дать в руки Администрации Президента Российской Федерации мощный рычаг для проведения единой государственной кадровой политики и совершенствования государственной службы в регионах. Такая встроенность учебных заведений в совместную работу на местах позволяла сочетать общегосударственные интересы России и требования субъектов Федерации в области кадровой политики.

К апрелю 1994 г. в восьми высших учебных заведениях Роскадров работало уже около 3 тыс. человек, в том числе 800 высококвалифицированных штатных преподавателей, 75% которых имели ученые степени и звания. Ежегодно к учебному процессу в кадровых центрах и институтах повышения квалификации привлекались сотни руководителей органов власти и управления на условиях почасовой оплаты труда. Примерно 30% штатного состава преподавателей КЦ и ИПК прошли повышение квалификации и стажировку в органах власти и управления, а также за рубежом в ведущих учебных заведениях и различных ведомствах государственной службы Германии, Франции, США, Англии и др.

Кроме того, в 1992—1993 гг. были созданы и успешно работали 15 областных филиалов кадровых центров. Многие администрации краев и областей Российской Федерации, осознавшие необходимость обучения своих руководящих кадров, обращались в Роскадры с просьбой оказать им содействие в создании собственных кадровых центров совместного ведения (Республики Дагестан, Калмыкия, Башкортостан, Краснодарский край, Сахалинская область, Ставропольский край, Тульская область, Калининградская область и др.). По планам большинства субъектов федерации через несколько лет каждый из них собирался создать собственное учебное заведение государственной службы или филиал кадрового центра Роскадров, которые занимались бы не только обучением, но и содействием развитию государственной службы субъекта федерации.

Для этого в течение 1992—1993 гг. оказывалась консультационная и методическая помощь в организации учебных подразделений (филиалов и отделений кадровых центров, самостоятельных учреждений) в субъектах Российской Федерации и при администрациях органов исполнительной власти и управления.

В апреле 1992 г. после VI съезда народных депутатов РСФСР Г. Бурбулис был освобожден от обязанностей первого заместителя Председателя Правительства, но оставался Госсекретарем Российской Федерации и в этом качестве в течение 1992 г. курировал от имени Президента

Роскадры. То есть Роскадры, формально оставаясь в ведении Правительства, фактически переходили в ведение Президента России.

В связи с этим в мае 1992 г. Роскадрами была выдвинута концепция, согласно которой предлагалось создать при Президенте Российской Федерации:

1. *Коллегиальный орган* по кадровой политике, при помощи которого Президент мог бы вырабатывать свою кадровую политику применительно к федеральным органам исполнительной власти.

2. *Федеральный орган* государственной службы и кадровой политики при Президенте Российской Федерации, который должен стать его рабочим органом по созданию и функционированию единой системы государственной службы и координации кадровой политики в федеральных органах исполнительной власти.

Частными вопросами государственной службы в этом случае должны были бы заниматься:

- на федеральном уровне управления — *кадровые службы федеральных органов* исполнительной власти, ответственные за решение текущих вопросов управления персоналом, подготовку предложений по формированию резерва государственных служащих и по учету отраслевой специфики в общей системе государственной службы;
- на региональном уровне управления — *органы государственной службы субъектов федерации*, формирующие нормативную, организационную и кадровую базу своих органов исполнительной власти в рамках единой системы государственной службы;
- на исполнительном уровне — *региональные кадровые центры федерального органа государственной службы* и кадровой политики при Президенте Российской Федерации, обеспечивающие научную, учебную, консультационную и иную поддержку процессов формирования государственной службы субъектов федерации в рамках единой системы государственной службы, а также ведущие учебно-методические центры (каждый по своей номенклатуре государственных служащих), другие учебные, научные и прочие организации, привлекаемые к решению отдельных научных, учебных и других вопросов.

Эти идеи реализовались в незначительной степени. Лишь годом позже, в июне 1993 г., был подписан Указ Президента Российской Федерации об образовании Совета по кадровой политике при Президенте РФ (см. Приложение 8), причем в урезанном виде. Из «роскадровского» проекта Указа выпала та его важная часть, которая касалась координации нормотворческой деятельности и передачи Роскадров в ведение Администрации Президента Российской Федерации. Основными задачами Совета были определены: координация функциони-

рования системы государственной службы и кадровой политики в федеральных органах исполнительной власти, подготовка предложений по подбору и расстановке кадров и другие вопросы. Согласно Указу аппарат Роскадров участвовал в обеспечении деятельности Совета, а начальник Роскадров входил в состав Совета по должности.

В декабре 1992 г. новым премьером был избран В.Черномырдин. И, как всегда после смены премьера, новые люди в аппарате Правительства РСФСР начали готовить новую структуру Правительства.

Новые люди завели разговор о ликвидации Роскадров. Руководству Главка пришлось защищаться. В конце декабря и начале января 1993 г. прошли несколько встреч Х. Бекова с вице-премьером Правительства Российской Федерации Б. Салтыковым (Роскадры формально были в ведении вице-преьера Б. Салтыкова в 1992—1993 гг., а в ведении Первого вице-преьера В. Шумейко — в 1993 г.), который в то время курировал Роскадры, и руководителями Аппарата и секретариата Правительства Российской Федерации Е. Арефьевым, Г. Петелиным, В. Прохоровым. Руководство Роскадров понимало, что осуществляется смена команды Е. Гайдара, и выражало готовность уйти вместе со всеми, но просило сохранить созданное с таким трудом учреждение и передать его в надежные руки. Одним из вариантов, предложенных Роскадрами, предполагалось прямое подчинение Роскадров Председателю Правительства России. Примерно в это время стало известно, что руководимый В. Шориным комитет Верховного Совета по науке и народному образованию принял решение рекомендовать ликвидацию Роскадров. После этого Х. Беков вновь встретился с Б. Салтыковым. В качестве министра науки и образования и вице-преьера он взаимодействовал с этим комитетом. После встречи осталось предчувствие, что Б. Салтыков «сдаст» Роскадры. В январе 1993 г. Роскадрами уже некому было заниматься: Г. Бурбулис отошел от этих дел, В. Махарадзе уже был назначен торгпредом в Канаду, а руководителя аппарата «гайдаровского» правительства А. Головкова, по слухам, планировали направить посланником в Лондон. Но все же в конце января удалось убедить помощников В. Черномырдина сохранить Роскадры в структуре федеральных органов исполнительной власти.

#### ***2.4. Организационная работа в 1993—1994 гг.***

С середины января 1993 г. Роскадры стали подчиняться двум структурам: формально правительству РСФСР в лице вице-преьера В. Шумейко, а фактически — новому руководителю Администрации Президента РСФСР С. Филатову, точнее, его заместителю В. Волкову. С первых дней работы С. Филатова Роскадры активно подключились

к проектированию новой структуры Администрации Президента. Появилась надежда, что в лице С. Филатова Роскадры найдут надежного защитника своих планов по развитию государственной службы.

Летом 1993 г. Аппарат правительства возобновил попытки вывести кадровые центры из подчинения Роскадров и подчинить их Госкомвузу. Было совершенно очевидно, что после переподчинения они просуществовали бы недолго. Их или перепрофилировали бы или растащили по другим вузам. На этот раз отбиться от атаки оказалось легче. Роскадры обратились в Совет по кадровой политике при Президенте Российской Федерации, и он безоговорочно поддержал их.

В сентябре представители Роскадров вместе с заместителем начальника Управления кадров и государственной службы мэрии г. Москвы В. Золотовым в ходе короткой поездки в Бонн и Берлин посетили МВД, Академию государственной службы и Фонд Международного сотрудничества (DSE). Согласовали программу сотрудничества с Роскадрами на 1994 г. и в принципе договорились о налаживании сотрудничества между правительствами Москвы и Берлина. Действительно, вскоре Ю. Лужков в ходе официального визита в Берлин подписал соответствующий договор.

В середине ноября 1993 г. ответственным секретарем Совета по кадровой политике назначили А. Курбатова. В проблемах государственной службы поначалу он не разбирался. Но это был способный, быстро обучающийся человек и поэтому коллективу Роскадров их руководством была поставлена задача оказывать А. Курбатову и его аппарату всемерную поддержку, чтобы Совет быстрее начал практическую работу.

Еще осенью 1993 г. руководству Роскадров стало известно, что Аппарату Правительства дана команда ликвидировать строптивное пропрезидентское учреждение, не разделяющее консервативные правительственные взгляды на госслужбу. Тем более что Роскадры входили в структуру Правительства России и формально премьер имел право решить их судьбу. Решил бы, вероятно, и раньше, если бы не тесные связи Роскадров с Администрацией Президента, с Советом по кадровой политике при Президенте. Однако поддержка последних в конце 1993 г. ослабла. В этой ситуации борьба за сохранение Роскадров потеряла смысл. О продуктивной работе в случае продолжения борьбы пришлось бы забыть, так как все время руководства Роскадров пришлось бы тратить на борьбу «за выживание», причем с крайне сомнительными перспективами. Было решено упредить надвигающееся событие и подготовиться к ликвидации Роскадров. К счастью, удалось убедить А. Курбатова сделать все возможное для сохранения созданной систе-

мы учебных заведений Роскадров и передачи максимально возможно объема функций Роскадров Совету по кадровой политике при Президенте или проектировавшемуся Управлению федеральной государственной службы Президента Российской Федерации.

В ноябре открыто обозначилось противостояние Роскадров, поддерживаемых Администрацией Президента, и Аппарата Правительства по поводу дальнейшей реорганизации и развития государственной службы. Каждая из сторон запустила для согласования свой проект Указа Президента о реорганизации госслужбы. Разделились и мнения юристов двух сторон исполнительной власти — Президентской и Правительственной. А до октябрьских событий была и третья сторона — Верховный Совет РСФСР, у которого была своя точка зрения на этот счет. Было очевидно, что от этой междоусобицы не растет авторитет государственной службы и не прибавляется ресурсов для ее развития.

В «Российской газете» от 23 декабря 1994 г. были опубликованы Тезисы концепции реформирования государственной службы Российской Федерации на период до 2000 г. (см. Приложение 19), подготовленные Роскадрами по результатам специального семинара-совещания и в общих чертах согласованные с Администрацией Президента Российской Федерации.

На следующий день в этой же газете неожиданно был опубликован Указ Президента об утверждении Положения о федеральной государственной службе от 22 декабря 1993 г. № 2267 в варианте, подготовленном Аппаратом Правительства, без визы Роскадров и Администрации Президента, несмотря на Распоряжение Президента от 15 ноября 1993 г. № 732-рп, которое предусматривало участие в его подготовке представителей Администрации Президента и Роскадров (см. Приложение 10). Скорость решения вопроса в данном случае оказалась единственным положительным следствием соперничества двух структур. А она, как известно, не всегда сопровождается качеством. Вопросы структуры и подчинения государственной службы не были прописаны в Указе достаточно тщательно и взвешенно. Фактически госслужба оказывалась в подчинении у Аппарата Правительства России. В связи с этим руководство Роскадров немедленно подготовило проект Распоряжения Президента Российской Федерации о подчинении федеральной государственной службы Совету по кадровой политике, который объединял в себе представителей президентской и правительственной сторон. И оно было подписано 31 декабря 1993 г. (см. Приложение 17). Это было компромиссом. Хотя, конечно, логичнее было бы немедленное создание на базе УФС и Роскадров федерального органа испол-

нительной власти — Федерального агентства государственной службы, подчиненного непосредственно Президенту России. Заместитель руководителя Администрации Президента В. Волков поддерживал этот вариант и, вероятно, сам мог бы возглавить Агентство. Ответственный секретарь Совета по кадровой политике при Президенте А. Курбатов соглашался с таким подходом. Это действительно было бы идеальным решением, обеспечивающим высокий статус государственной службы и гарантии ее дальнейшего развития. Однако С. Филатов, не желая, по-видимому, вступать в конфронтацию с Аппаратом Правительства, не поддержал эту идею, поэтому дело не дошло даже до Совета по кадровой политике при Президенте.

Чтобы не создавать кадровикам Аппарата Правительства проблемы со своим трудоустройством, Х. Беков решил вернуться в ИПКгосслужбы. Ректорат одобрил решение и постановил даже выделить помещения для размещения части персонала Роскадров в случае его неожиданной ликвидации и выселения со Старой площади. Одновременно на специальном совещании руководителей подразделений Роскадров решили провести в коллективе повторную аттестацию с тем, чтобы аттестованные сотрудники без проволочек могли быть приняты в новую структуру, которой Роскадры передадут дела и часть своих сотрудников, а заодно и доработать методику аттестации персонала. Но передавать дела было некому, поскольку еще предстояло создать соответствующее подразделение (будущее УФГС) в Администрации Президента.

В течение января удалось привлечь на свою сторону в поддержку создания этой структуры помощников Президента Российской Федерации Ю. Батурина, В. Илюшина и Л. Суханова, а также помощников С. Филатова В. Прямухина и Р. Цивилева. Большую помощь оказывал В. Южаков, ставший к тому времени депутатом Государственной думы первого созыва.

Была создана рабочая группа во главе с вице-премьером Ю. Яровым для подготовки обсуждения вопроса о судьбе учебных заведений Роскадров на Совете по кадровой политике. Однако члена рабочей группы В. Южакова, представлявшего интересы кадровых центров, несмотря на его депутатский статус, фактически не допустили к участию в ее работе. Складывалось впечатление, что Ю. Яров и С. Филатов уже согласились передать кадровые центры в Госкомвуз, а В. Южаков и руководство Роскадров просто мешали им это сделать. А. Курбатов и В. Волков в эти дни также избегали контактов с руководством Роскадров.

Тогда руководство Роскадров решило совместно с несколькими директорами кадровых центров ввести в курс дела помощников Пре-

зидента. В начале марта 1994 г. удалось привлечь на свою сторону помощника Президента по национальной безопасности Ю. Батурина, помощников Президента Г. Сатарова, Л. Суханова, а также Г. Бурбулиса, который по-прежнему пользовался влиянием в окружении Президента Российской Федерации. В результате этих мер в Администрации Президента получил поддержку вариант объединения Российской академии управления — РАУ с кадровыми центрами.

В начале 1994 г. Роскадры сформулировали приоритеты в деятельности кадровых центров в системе РАУ. В части реализации Положения о федеральной государственной службе от 1993 г., а позднее и Закона об основах государственной службы приоритетными направлениями были определены:

- качественное составление *профессионально-квалификационных требований к государственным служащим*, поскольку с ними связаны вопросы внутренней организации государственной службы, обучения чиновников, их оценки и т.п. А самое главное, без этого невозможен переход от «советского» (номенклатурного) типа системы государственной службы к типу, основанному на принципе заслуг и достоинств (*merit system*);
- массовое повышение квалификации и переподготовка *работников кадровых служб государственных органов*, поскольку именно для них реформа государственной службы обернется существенным изменением содержания, средств и методов их деятельности.

В конце апреля был проведен Совет директоров учебных заведений Роскадров с участием представителей Управления федеральной государственной службы Администрации Президента С. Иванова и Департамента государственной службы Аппарата правительства Ю. Ткаченко. Они поддержали позицию директоров кадровых центров по реорганизации Роскадров. Совещание отметило пассивность С. Филатова и необъективность вице-преьера Ю. Ярова, бывших руководителями Совета по кадровой политике при Президенте. Был избран председателем Совета директоров кадровых центров В. Лоскутов, который совместно с депутатом Госдумы В. Южаковым мог бы действовать от имени учебных заведений более независимо и эффективно.

Прошел еще один месяц, пока не был подписан Указ Президента Российской Федерации, которым РАУ преобразовывался в Российскую академию государственной службы при Президенте — РАГС (см. Приложение 12), система подготовки государственных служащих переподчинялась РАГСу, а ее президентом-ректором назначался А. Емельянов. Как все документы, которые рождаются при

сопротивлении различных ведомств, Указ оказался довольно куцым. И лишь принятие уточняющих данный Указ Распоряжений Президента Российской Федерации от 23 июня 1994 г. № 323-рп и от 26 апреля 1995 г. № 197-рп и Распоряжения Администрации Президента Российской Федерации об утверждении Устава РАГС привело систему подготовки государственных служащих в ее теперешний вид. Правда, до сих пор так и не решена проблема юридического оформления Устава РАГС в связи с нестандартностью организационно-правовой формы Академии.

Официальной датой завершения деятельности Роскадров можно считать 3 мая 1994 г., когда в соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации № 626-р (см. Приложение 19) было отмечено окончание работы ликвидационной комиссии, которую возглавлял К. Скобеев.

В мае 1994 г. уже бывшее руководство Роскадров передало заместителям начальника УФС А. Пржедомскому и Т. Борису, а также в РАГС все дела и документы, которые могли быть полезны для сохранения преемственности Роскадров.

Часть сотрудников перешла в Администрацию Президента, в УФС, остальные также были трудоустроены по своей специальности. Ликвидация Роскадров была фактически завершена в июне.

Надо отдать должное А. Курбатову и его заместителям. Несмотря на негативную позицию некоторых правительственных чиновников, они приняли на работу в УФС часть квалифицированных работников Роскадров. (В Администрацию и Управление делами Президента перешли сотрудники Роскадров: О. Баскакова, Н. Золотова, С. Иванов, Т. Иванова, М. Лямина, О. Манькова, В. Миронин, Б. Моздухов, С. Модестов, Т. Тарханова, Т. Трегубова, Т. Холодкова, И. Черник, М. Черныш, Г. Яковенко.) Вообще кадровый состав УФС и его руководства в 1994—1995 гг. вселял надежду, что темпы развития государственной службы и уровень президентской кадровой политики в России еще более возрастут по сравнению с предыдущим периодом.

Но уже в 1995 г. началась чехарда в руководстве Администрации Президента России. УФС неоднократно реорганизовывали, и с тех пор импульсы, исходившие из Администрации и подстегивавшие процессы реформирования госслужбы, постепенно стали угасать. Вплоть до 2000 г. проблема государственной службы не входила в число приоритетных проблем Администрации Президента. И лишь в последнее время она стала объектом определенного внимания Президента, его Администрации и Госсовета Российской Федерации.



## Глава 3

### Работа Роскадров по направлениям

#### **3.1. Работа Роскадров в области нормативно-правового обеспечения государственной службы**

Несмотря на то, что царская Россия имела весьма тщательно разработанное законодательство о государственной службе, а закон, регулирующий отношения на государственной службе, включал в себя более восьмисот статей, этот опыт оставался невостребованным долгие годы, и новейшая история разработок законодательных актов о государственной службе начинается лишь в конце 80-х гг. XX в.

В 1989 г. была образована рабочая группа по подготовке проекта Закона СССР «О государственной службе в СССР». Был подготовлен и «запущен» на обслуживание проект соответствующего закона, однако до его принятия дело так и не дошло. (Подробнее подготовка этого законопроекта освещена в п. 1 четвертой части данной работы).

Тем не менее в конце 1991 г. ситуация в этой сфере в России характеризовалась полным расстройством прежней системы нормативно-правового регулирования государственной службы. С одной стороны, в ситуации «победившей революции» в кадровой работе возобладали принципы «системы добычи» (*spoil system*), когда при назначениях приоритет отдавался политической позиции кандидата. Соответственно, возросла неупорядоченность нормативно-правового хозяйства государственной службы. С другой стороны, в органах государственной власти оказалось значительное количество новых людей, в результате чего — резко ослабла система «естественного» социально-психологического ее регулирования. К этому добавился еще и такой фактор, как общее сокращение сферы государственного регулирования социально-экономических процессов, в результате чего возникла новая для России проблема — проблема границ государственной службы. В связи с этим особенно важно было правильно определить понятие государственной службы и ее границ.

Проблему нормативно-правового обеспечения государственной службы для условий новой России необходимо было решать одновременно в двух направлениях:

- разрабатывать основополагающий закон о государственной службе
- и одновременно готовить пакет подзаконных нормативно-правовых актов различной силы по частным вопросам государственной службы.

К сожалению, в 1992—1993 гг. Правительство России было склонно решить эту важнейшую проблему походя, или даже вовсе отмахнуться от нее, уделяя первостепенное внимание решению частных проблем: видам (отраслям) государственной службы, понятиям государственного служащего, категориям государственных служащих и их ранжированию.

В то же время упускались из виду такие первоочередные проблемы, как:

- 1) неполнота и нечеткость правового регулирования статуса государственной должности;
- 2) недостаточное и несистематизированное правовое регулирование порядка выполнения функций по должностям на государственной службе;
- 3) отсутствие нормативного регулирования взаимосвязи качества выполнения функций государственных органов с интересами как государства, так и государственных служащих;
- 4) недостаточность правового регулирования социальной защиты государственных служащих и членов их семей;
- 5) неопределенность правового статуса органов и подразделений в области организации и управления государственной службой;
- 6) неурегулированность порядка освобождения государственных служащих от занимаемой должности в связи с обнаружившейся непригодностью и по другим причинам;
- 7) отсутствие четких общепринятых правил и подходов к организационному проектированию государственных систем управления.

Серьезно препятствовало разрешению этих проблем то, что тогда недоставало (да и сейчас недостает) знаний о социологии государственной службы, об экономическом, социально-психологическом и психологическом статусе государственных служащих. Нельзя было, следовательно, предсказывать, в каком направлении будет развиваться государственная служба, особенно в ее «естественной» (неформальной) компоненте. Никто до сих пор не представляет даже того, сколько «стоит» государственная служба (или отдельный закон, нормативный акт и пр.). В силу этого была чрезмерно велика опасность, что многие нормы детализированного закона прямого действия будут приходить в противоречие с теми естественными процессами, которые бу-

дут протекать в системе государственной службы. Можно было бы обратиться к зарубежному опыту, но преувеличивать его значение также нельзя, поскольку на этом уровне очень многое определяется не общими закономерностями процессов государственного функционирования, а конкретно-исторической спецификой российского общества.

Был еще один источник проблем: только начавшиеся процессы становления реальной федерации и местного самоуправления. Было ясно, что прежняя система отношений, основанная на системе советов и унитарном принципе построения СССР как государства, никогда не возродится. Следовательно, субъекты федерации и местные власти, будучи в значительной степени свободными в определении того, как надо строить систему собственной государственной службы, могли далеко зайти в центробежном движении. Вместе с тем было ясно и то, что необходимо какое-то сближение регионов: не обязательно единообразие, унификация, но системное подобие в части согласованности права и т.д.

В области создания нормативно-правового обеспечения государственной службы ключевым оставалось юридически корректное и правильное в социально-политическом отношении определение понятий *государственная служба* и *государственный служащий*. Если бы этого не было сделано, то, с одной стороны, через какое-то время принятые нормативные акты по государственной службе пришлось бы существенно пересматривать «из-за выявившегося несоответствия», а с другой — неизбежен был бы рост социальной напряженности в органах управления (поскольку какая-то часть их членов не попадала бы в число государственных служащих).

В этом плане характерен пример с Указом Президента от 4 апреля 1992 г. № 362 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы», который, в частности, предусматривал, запрет государственным служащим:

- заниматься предпринимательской деятельностью;
- оказывать любое не предусмотренное законом содействие физическим и юридическим лицам с использованием своего служебного положения в осуществлении предпринимательской деятельности и получать за это вознаграждение, услуги и льготы;
- выполнять иную оплачиваемую работу на условиях совместительства (кроме научной, преподавательской и творческой деятельности), а также заниматься предпринимательской деятельностью через посредников, а равно быть поверенным у третьих лиц по делам государственного органа, в котором он состоит на службе;
- самостоятельно или через представителя принимать участие в уп-

равлении акционерными обществами, товариществами с ограниченной ответственностью или иными хозяйствующими субъектами.

Нарушение указанных требований по данному Указу должно было влечь освобождение от занимаемой должности и иную ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Кроме того, для государственных служащих было установлено обязательное представление при назначении на руководящую должность декларации о доходах, движимом и недвижимом имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах, а также обязательствах финансового характера.

Непредставление таких сведений или умышленное представление неполной, недостоверной или искаженной информации было определено основанием для отказа в назначении на должность.

Однако данный Указ фактически так и не вступил в силу — в законодательстве ни СССР, ни Российской Федерации не было определения понятия государственного служащего, а потому было элементарно неясно, к кому предъявлять эти требования.

С момента утверждения своего Положения в марте 1992 г. (см. Приложение 2). Роскадры возобновили разработку концепции формирования государственной службы и начали подготовку проекта Закона «О государственной службе в Российской Федерации». Это направление работы Роскадров возглавил заместитель начальника Главка Г. Атаманчук.

Концепция формирования государственной службы в Российской Федерации, варианты проекта Закона «О государственной службе» были обсуждены на научных совещаниях, семинарах и международных конференциях. В частности, такое обсуждение состоялось на совещании в Роскадрах 28—29 апреля 1992 г. по теме «Основные положения концепции развития государственной службы в Российской Федерации» с участием около 160 представителей научных и учебных заведений, органов государственной власти и управления, на международной конференции 19—21 мая 1992 г. по теме «Кадры управления: проблемы и система работы в России и за рубежом» с участием около 180 ученых и специалистов, на международном семинаре Роскадров 16—17 июня 1992 г. по проблемам развития государственной службы в Российской Федерации с участием более 100 ученых и ответственных работников государственных органов.

Работа Роскадров по разработке основ законодательства о государственной службе этого периода подробнее освещена в п. 2 четвертой части данной работы.

В ходе двухмесячной работы общей рабочей группой был подготовлен законопроект Основ законодательства Российской Федерации

о государственной службе, который был представлен на двух парламентских чтениях, малом и общем заседаниях Комитета по вопросам работы Советов и развитию самоуправления Верховного Совета Российской Федерации. Законопроект был представлен палатам Верховного Совета Российской Федерации 24 ноября 1992 г. Была проведена работа по оценке законопроекта в ходе активной дискуссии с зарубежными и российскими экспертами.

В соответствии с Приказом Роскадров от 8 мая 1993 г. № 71 французские эксперты г-н Р. Пиганьоль, г-н Керне (Мингосслужбы Франции) и г-н Лакамбр (МВД Франции) совместно с российскими экспертами (профессором, д.ю.н., директором Центра публичного права института государства и права РАН Б. Лазаревым, профессором, директором Центра государственной службы Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации В. Матирко, профессором, д.ю.н., главным научным сотрудником отдела новых технологий государственного управления Центра государственной кадровой политики и социального управления Российской Академии Управления В. Карпичевым, а также зам. начальника Роскадров, профессором, д.ю.н. Г. Атаманчуком, начальником отдела государственной службы, к.э.н. Н. Казанцевым, начальником отдела правового регулирования, к.ю.н. Л. Адарчевой) детально обсудили концепцию структуры и статьи проекта Основ законодательства Российской Федерации о государственной службе и материалы Программы реформы государственной службы Российской Федерации.

Работа французских и российских экспертов продолжалась в течение двух дней в Комитете Верховного Совета по вопросам работы Советов и развитию местного самоуправления совместно с Комиссией по правовому обеспечению реформ государственной службы Верховного Совета Российской Федерации, а также в течение двух дней в Роскадрах.

В целом данные материалы нашли поддержку французских экспертов. При постатейном изучении проекта Основ законодательства французскими экспертами были сделаны полезные замечания по ряду статей закона.

Полное одобрение получили концепция и структура Основ законодательства. Что касается Программы реформы государственной службы Российской Федерации, то было высказано пожелание, чтобы она была более тесно увязана со статьями и нормами Основ законодательства и включала в себя мероприятия, обеспечивающие практическую реализацию правовых установлений каждой статьи Основ.

В частности, было поддержано определение государственной службы в ст. 2 Основ. Одобрение французских экспертов получила идея разделения понятий службы в государственном аппарате и службы на государственных предприятиях и в учреждениях, реализованная в данном законопроекте.

Принципы государственной службы, изложенные в ст. 3, были признаны традиционными для законодательства по государственной службе развитых стран. Эксперты одобрили распространение части норм Основ законодательства Российской Федерации о государственной службе на службу в органах местного самоуправления (ст. 6).

Концепция разделения государственных должностей на политические и государственные должности была отмечена как необходимая для современного законодательства демократического государства институт.

Однако экспертами было предложено снять ст. 8 «Классификация политических государственных должностей» как норму, не соответствующую характеру данных Основ. Это мнение совпало с позицией комиссии по работе над проектом Основ.

Детально были рассмотрены вопросы квалификации и должностного продвижения государственных служащих. Особое внимание уделялось основным правам государственного служащего и ограничениям по службе, в частности, вопросам предпринимательства и управления своим имуществом при поступлении на государственную службу. Представляли интерес для французских экспертов нормы, касающиеся ответственности государственного служащего и участия в деятельности политических партий. Провели сравнительное сопоставление гарантий, предоставляемых государственному служащему, поощрениях за службу.

Довольно большое сходство с французским законодательством обнаружилось в части статей по квалификационным требованиям, государственным квалификационным экзаменам, по конкурсу на замещение административных должностей.

Эксперты отметили, что вводимое правовое установление классов чинов государственных служащих имеет аналог во французском законодательстве.

После некоторой дискуссии было признано необходимым ввести испытания по административной государственной должности (ст. 28).

Было также сочтено целесообразным введение присяги государственного служащего Российской Федерации. Аналогичный институт имеется в ряде других стран, но во Франции он отсутствует в связи с негативным опытом попыток введения присяги правительством Пе-

тена в годы Второй мировой войны. Обсуждалась целесообразность излишне детального урегулирования вопросов отставки и прекращения государственной службы. По мнению российской стороны, в 1993 г. в этом имелась необходимость в связи с отсутствием иных актов законодательства о государственной службе, регулирующих эти вопросы в период подготовки реформы государственной службы.

Внимательно были обсуждены вопросы управления государственной службой. Французские эксперты поддержали решение этой проблемы в Основах, обратив внимание на необходимость разработки норм, повышающих роль Президента Российской Федерации в управлении государственной службой.

Французскими экспертами было обращено внимание на недостаточность разработки вопросов контроля и надзора в государственной службе (ст. 45).

После обсуждения и доработки Основ, а также проделанных сотрудниками Роскадров расчетов финансовых последствий принятия закона, в мае 1993 г. он был принят Верховным Советом РСФСР в первом чтении. Второе чтение планировалось на сентябрь 1993 г. Однако политическая напряженность, усилившаяся осенью 1993 г. и завершившаяся известными событиями 3—4 октября, сорвала эти планы.

В Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации, впервые избранной в декабре 1993 г., в Комитете по делам Федерации и региональной политике по инициативе Роскадров был образован подкомитет по вопросам государственной службы. Его возглавил депутат Государственной думы, бывший директор Поволжского кадрового центра Роскадров В. Южак. Одной из главных задач подкомитета стала работа над указанным законом.

Учитывая, что основополагающий закон «О государственной службе» неизбежно должен был носить достаточно общий (рамочный) характер, Роскадры активно сотрудничали с другими министерствами и ведомствами в подготовке федеральных нормативных актов по частным вопросам государственной службы, в том числе проекта Положения о порядке проведения аттестации государственных служащих исполнительной власти, проектов Указов Президента Российской Федерации «Об основных началах государственной службы в Российской Федерации и федеральной государственной службе», «О гарантиях социальной защищенности государственных служащих», «Об обеспечении жильем руководящих работников государственного аппарата Российской Федерации», проекта методики расчета денежного содержания государственных служащих и др. Роскадры участвовали также в подготовке ряда документов по борьбе с коррупцией в

системе государственной службы, о декларациях о доходах и имущественном положении государственного служащего, о повышении эффективности международного сотрудничества в подготовке кадров для государственной службы, а также заключений на проекты Основ законодательства Российской Федерации о труде, Закона «О воинской обязанности и военной службе» и др.

Еще в 1993 г. было начато формирование банка данных о нормативно-правовом регулировании государственной службы в Российской Федерации, включая воинскую службу, службу в правоохранительных органах, органах безопасности, службу в налоговой и таможенной системах и т.д. С этой целью было установлено взаимодействие с большинством министерств, комитетов и ведомств Российской Федерации по вопросам изучения и сравнения ведомственного нормативно-правового регулирования госслужбы.

В порядке эксперимента были подготовлены и апробированы (на примере коллектива Роскадров) нормативные документы по проведению аттестации государственных служащих, а позже в 1993 г. по проведению конкурса на замещение вакантных должностей руководителей и специалистов (см. Приложение 7).

После роспуска Верховного Совета Российской Федерации встал вопрос об утверждении Указом Президента Положения о федеральной государственной службе, поскольку стало очевидным, что новая Дума не скоро бы добралась до рассмотрения законопроекта об Основах. С этой целью Роскадрами 2—5 ноября 1993 г. был проведен специальный семинар-совещание «Концепция формирования государственной службы в Российской Федерации в условиях политических и экономических реформ: правовые, кадровые и административные аспекты». На основе работы семинара-совещания совместно с представителями ведущих научных учреждений (Института государства и права РАН, Института законодательства и сравнительного правоведения и др.), заинтересованных министерств и ведомств были разработаны проекты концепции и программы реформы госслужбы в Российской Федерации. Роскадрами были разработаны также программа реформы «Госслужба-2000» и программа нормативно-правового обеспечения реформы госслужбы в Российской Федерации.

Результаты работы семинара-совещания были обнародованы в начале декабря на XII Международном конгрессе по обучению высших административных кадров, совместно проведенном АНХ, РАУ и Роскадрами.

К моменту завершения работы Роскадров их руководство считало, что главным приоритетом 1994 г. должно стать принятие Националь-



ной программы реформы государственной службы Российской Федерации, как минимум до 2000 г. В связи с этим тезисы ее первого варианта были опубликованы в «Российской газете» 23 декабря 1993 г. (см. Приложение 19). При этом присутствовало отчетливое понимание, что такая программа должна быть качественно проработана в научном отношении и должна основываться на тщательном анализе положительного и отрицательного опыта работы кадров государственного аппарата в прошлом. Эта программа должна была быть понята и принята обществом, иначе любые действия в этой сфере встречались бы общественностью и средствами массовой информации «в штыки», как это произошло в 1992—1994 гг. с негативной общественной оценкой проводимой в стране реформы экономических и социальных устоев.

Разработка программы реформы государственной службы России не может быть доброкачественно выполнена без организационно-методологической основы, сущность которой может быть сформулирована следующим образом:

- 1) государственно-общественное программирование реформы государственной службы, содержащее прорисовку и анализ ситуации, выявляющее нерешенные задачи и наличие средств их решения;
- 2) формулирование целей реформы и ценностных критериев государственной службы и разработка на этой основе ее (государственной службы) назначения и принципов;
- 3) составление плана и организационного проекта по реализации государственно-общественной программы реформы государственной службы.

По инициативе Роскадров Распоряжением Президента Российской Федерации от 15 ноября 1993 г. № 732-р была создана рабочая группа по разработке проекта Положения о федеральной государственной службе с участием сотрудников и экспертов Роскадров. Вскоре был подготовлен вариант этого Положения.

Однако вопреки ранее согласованным договоренностям Аппарат Правительства вынес на согласование свой вариант проекта Положения о федеральной государственной службе. Этот вариант, к сожалению, без широкого обсуждения и даже без визы Администрации Президента был представлен на подпись и утвержден Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2267. 24 декабря он был опубликован в «Российской газете».

Таким образом, с 22 декабря 1993 г. начало действовать, хотя и в недостаточном полном виде, «рамочное» Положение о федеральной государственной службе, в котором были сформулированы основные черты будущей системы Российской федеральной государственной службы.

С начала 1994 г. инициатива по развитию нормативно-правовой базы государственной службы перешла к Аппарату Правительства Российской Федерации. Роскадры в последние месяцы своей работы стремились наладить сотрудничество с коллективом вновь созданного Управления федеральной государственной службы Президента с целью обеспечения преемственности в деятельности Роскадров.

### ***3.2. Научно-исследовательская работа***

Учитывая, с одной стороны, экономические трудности, а с другой — серьезную отсталость России в вопросах формирования современной государственной службы, Роскадры стремились в первую очередь к выявлению, объединению и привлечению к работе по реформированию государственной службы России научных сил, которые имелись как в стране, так и за рубежом. Эта цель достигалась путем проведения научных конференций, семинаров, совещаний и организации работы экспертов в составе экспертных советов Роскадров.

28—29 апреля 1992 г. в Роскадрах состоялось научно-практическое совещание по совершенствованию государственной службы в Российской Федерации, в котором приняло участие около 160 специалистов из 86 организаций, в том числе 64 — от министерств и ведомств России, 24 — от научных организаций Российской академии наук, 45 — от учебных заведений, 14 — от Роскадров и их кадровых центров\*.

Тезисы концепции «Развитие государственной службы в Российской Федерации» были рассмотрены на международной конференции в мае 1992 г.

В июне 1992 г. был организован международный семинар по проблемам развития государственной службы в Российской Федерации с участием ученых и специалистов из Франции, США, Германии и Канады\*\*.

В 1992—1993 гг. проведен ряд «круглых столов» по обсуждению проекта Закона Российской Федерации «Основные начала государственной службы в Российской Федерации». Аналогичного характера семинары и «круглые столы» по проблемам государственной службы были проведены кадровыми центрами в регионах.

---

\* Аналитический обзор выступлений участников международного семинара по проблемам развития государственной службы в Российской Федерации. Выводы и предложения // Вестник государственной службы. 1992. Август. С. 27—37.

\*\* Там же. С. 24—26.

*В январе 1993 г.* подготовлен и проведен международный семинар на тему «Государственные и рыночные структуры в посттоталитарном обществе» с участием представителей Германии, Италии, Канады, Нидерландов, Франции, Швейцарии, Японии, государств ближнего зарубежья.

*В феврале 1993 г.* Роскадры организовали работу экспертов по подготовке Всероссийского совещания по борьбе с организованной преступностью и коррупцией, что позволило теоретически прояснить ряд вопросов и впоследствии принять участие в рассмотрении проекта Закона Российской Федерации о борьбе с коррупцией в Верховном Совете Российской Федерации.

*В июне 1993 г.* был проведен российско-германский семинар по проблемам местного самоуправления с участием более 130 человек.

В процессе работы над концепцией государственной службы был сформирован научный актив, охватывающий около 400 человек, создано восемь центральных и семь региональных экспертных советов по различным аспектам государственной службы.

На базе учебных заведений Роскадров за два года было проведено около 50 семинаров и научно-практических конференций по актуальным проблемам становления Российской государственности и государственной службы с участием ведущих отечественных и зарубежных специалистов.

В отделе кадровых программ и проектов, который возглавлял Т. Базаров, сложился интересный творческий коллектив, вокруг которого объединились специалисты по управлению персоналом всех учебных заведений Роскадров.

Этим отделом была осуществлена разработка проекта «Технология оценки государственных служащих Российской Федерации». Пилотажная апробация данного проекта была выполнена на материале обследования работников областной администрации Калининградской области\*.

Были разработаны проекты:

- оценки работников министерства внешнеэкономических связей Республики Татарстан;
- подбора и оценки экспертов для Верховного Совета Российской Федерации;

---

\* Базаров Т.Ю., Веселов В.М., Литовкин Л.Ю. Модельный эксперимент: программа центра оценки как этап в проведении аттестации аппарата администрации Калининградской области // Вестник государственной службы. 1992. Октябрь. С. 8—10.

— оценка управленческого персонала аппарата Администрации Президента Российской Федерации.

*В мае — августе 1993 г.* был разработан инструментарий и реализован проект аттестации представителей Президента Российской Федерации\*.

*В конце 1993 — начале 1994 гг.* был разработан инструментарий и проведены предаттестационные семинары по подготовке и оценке кандидатов для назначения на должности руководителей территориальных органов Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) при ГКИ России.

*Экспертные советы Роскадров* были созданы в 1992 г. по следующим направлениям: политика в области государственной службы и государственного управления; правовое регулирование государственной службы; социология; социальная психология и психология государственной службы; диагностика управленческого персонала; история и современное состояние государственной службы в России и в развитых странах; экономика и организация государственной службы; подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров для государственной службы; информатика и компьютеризация государственной службы. В состав советов входили известные ученые и специалисты РАН, крупнейших НИИ и учебных заведений в области государственной службы, исследовательских центров, министерств, комитетов и ведомств. Эти советы должны были продолжить работу как экспертные советы Управления федеральной государственной службы Президента Российской Федерации или реорганизованной Российской академии управления, однако, уже в 1994 г. их деятельность практически прекратилась.

*Региональные экспертные советы* по проблемам реформы государственной службы, созданные при всех региональных кадровых центрах, объединяли ведущих практических работников и ученых соответствующего региона. На заседаниях экспертных советов вырабатывались согласованные между различными субъектами федерации точки зрения на реформирование государственной службы и экспертные оценки различных схем государственного и муниципального управления. Члены региональных экспертных советов принимали активное участие в экспертизе многих нормативных документов федерального значения, включая разные варианты проекта закона о государственной службе.

---

\* Базаров Т.Ю., Скобеев К.М. Аттестация представителей Президента Российской Федерации: проблемы построения технологии оценки // Вестник государственной службы. 1993. № 9.

*Практические исследования* по проблемам адаптации государственных служащих к экономическим и политическим реформам были проведены в Ростове-на-Дону, Екатеринбурге, Санкт-Петербурге, Новосибирске, Волгограде. По их итогам прошли рабочие совещания с руководителями соответствующих служб областных администраций, были разработаны рекомендации по аттестации кадров государственной службы и работе с резервом кадров. Такие совещания превратились в постоянно действующие и явились эффективным механизмом согласования и экспертной оценки различных мероприятий по работе с персоналом. В Екатеринбурге и Ростове-на-Дону были изданы коллективные монографии, в которых впервые в стране специалисты всесторонне анализировали специфику и проблемы работы с государственными служащими на современном этапе.

При разработке проблем государственной службы в первую очередь были рассмотрены вопросы *статистического обследования* персонала государственного аппарата. Результаты работы в этом направлении (проекты карточки персонального учета государственного служащего, опросного листа поступающего на госслужбу и др.) были обсуждены в мае 1993 г. на семинаре «Методология и проблемы статистики государственной службы», организованном Роскадрами совместно с Госкомстатом России и Московским экономико-статистическим институтом в форме «круглого стола».

Наконец, осенью 1993 г. впервые в послереволюционной России была собрана и проанализирована информация о кадровом обеспечении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 октября 1993 г. К сожалению, с роспуском Роскадров эта работа не была продолжена.

### **3.3. Научно-методическая и издательская деятельность**

При Роскадрах был создан Научно-методический совет по подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров для госслужбы, в работе которого принимали участие наряду с подведомственными учебными заведениями ведущие вузы России: Московский государственный университет, Государственная академия управления, Российский государственный гуманитарный университет и др.

На его заседаниях обсуждались важнейшие вопросы учебной, методической и научной деятельности кадровых центров, направленные на их эффективное функционирование и качественную подготовку специалистов для органов власти и управления.

Под руководством Научно-методического совета были разработаны следующие учебно-методические документы:

- временные требования образовательной программы высшего профессионального образования по новой, не имевшей в условиях СССР аналогов специальности «Государственное и муниципальное управление»;
- перечень дисциплин по подготовке специалистов по специальности «Управление персоналом»;
- перечень дисциплин по переподготовке госслужащих по специальности «Государственное и муниципальное управление»;
- перечни дисциплин и курсов для создания компьютерных обучающих программ;
- концепция комплексного внедрения новых информационных технологий в кадровых центрах.

Было разработано положение о проведении конкурса среди студентов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление».

Совместно с Поволжским кадровым центром был проведен конкурс среди студентов I курса учебных заведений Роскадров в форме проблемно-деловой игры «Модель обучения в кадровых центрах: проектирование и освоение».

В целях методического обеспечения преподавания по направлениям обучения госслужащих, определенным с учетом проекта «Программы углубления экономических реформ», осенью 1992 г. были разработаны и изданы сборники типовых тематических планов и программ:

1) два общих курса: «Проблемы углубления экономических реформ и формирование рыночной экономики» и «Углубление экономических реформ и их особенности на региональном уровне»;

2) 15 спецкурсов: «Структурная перестройка экономики Российской Федерации», «Кредитно-денежная и бюджетная политика», «Приватизация государственной и муниципальной собственности», «Налоговая политика и организация налоговой службы», «Формирование рыночной экономики и государственное регулирование», «Социальная политика. Реформа социальных институтов», «Конверсия в военно-промышленном комплексе», «Инвестиционная деятельность», «Торговля и развитие рыночной инфраструктуры», «Внеэкономическая деятельность и ее либерализация», «Аграрная реформа и развитие рыночных отношений на селе», «Политика и экономические проблемы в области экономики», «Государственная служба и кадровое обеспечение», «Экономические отношения со странами СНГ»;

3) типовая учебная программа для повышения квалификации работников государственных служб федеральных органов управления России в странах с развитой рыночной экономикой;

4) основные законодательные акты по проблемам рыночной экономики и углубления экономических реформ законодательных и исполнительных органов власти и управления Российской Федерации (в помощь преподавателям).

Совместно с Государственным комитетом Российской Федерации по антимонопольной политике были разработаны примерные тематические планы по проблемам антимонопольного законодательства и антимонопольной политике.

Работники Роскадров и их кадровых центров активно участвовали в пропаганде необходимости реформы государственной службы, в разъяснении ее сути, перспектив развития и т.п. С этой целью была организована собственная издательская деятельность.

В 1992 г. было начато издание специального журнала Роскадров «Вестник государственной службы» (зарегистрирован 21 июля 1992 г., Свидетельство о регистрации № 01397).

С июня 1992 г. по октябрь 1994 г. вышло в свет 26 номеров журнала общим объемом 110 учебно-издательских листов и общим тиражом более 20 тыс. экземпляров; в 1992 г. — 4 номера, в 1993 г. — 12 номеров, в 1994 г. — 10 номеров. Последние 6 номеров были изданы силами ИПКГосслужбы.

Учитывая, что до 1992 г. не существовало издания, посвященного государственной службе, представлялось целесообразным всемерно содействовать дальнейшему развитию и совершенствованию этого журнала, превращению его в действительный орган печати государственной службы. К сожалению, руководство РАГС и Управления федеральной государственной службы Администрации Президента не поддержало идею продолжить издание «Вестника» и он прекратил свое существование осенью 1994 г.

*Всего за два года было подготовлено и выпущено более 700 наименований печатной продукции общим объемом около 300 учебно-издательских листов общим тиражом 28 тыс. экземпляров. Эти цифры могут показаться незначительными, но в советский период по проблемам государственной службы публикаций практически вообще не было.*

К подготовке материалов для публикации и распространения широко привлекались экспертные советы Роскадров. Эксперты отрецензировали и осуществили экспертизу большинства материалов, опубликованных в «Вестнике государственной службы», учебных и методических пособий, планов и программ, правовых и нормативных документов в области государственной службы и государственного управления. Так, например, группой экспертов по проблемам подго-

товки, переподготовки и повышения квалификации кадров для государственной службы было отрецензировано и рекомендовано к изданию методическое пособие «Введение в специальность “Менеджмент”: учебно-игровой цикл». Рецензентом учебно-методического пособия «Конституция Российской Федерации. Вопросы и ответы (комментарий)» был доктор юридических наук, профессор Института государства и права РАН Б. Лазарев. Эксперты различных профилей (Ю. Розенбаум, д.ю.н., профессор, Институт государства и права РАН; В. Матирко, д.э.н., профессор, АНХ; Л. Карапетян, д.ф.н., профессор, Конституционный суд; Г. Зинченко, д.ф.н., профессор, Северо-Кавказский кадровый центр и многие другие) готовили материалы, проводили экспертизы и рецензировали разделы «Вестника», посвященные итогам международных семинаров по проблемам государственной службы на тему «Государственные и рыночные структуры в посттоталитарном обществе», вопросам организации местного самоуправления и т.д.

#### ***3.4. Учебная деятельность Роскадров***

Авторы считают важным изложенный в этом разделе материал, поскольку проблему неподготовленности государственных служащих к происходившим в стране революционным преобразованиям многие недооценивают.

Динамичные процессы политических и экономических реформ в 1991—1993 гг. в кадровом смысле имели следующие последствия:

- непонимание большинством государственных служащих основ новой, рыночной экономики и, соответственно, невладение методами государственного регулирования процессов, протекающих в ней;
- неспособность системы обучения справиться с этой проблемой в связи с развалом системы текущего обучения кадров государственного аппарата.

С учетом этого на начальном этапе Роскадры должны были уделять основное внимание двум вопросам — ускоренному обучению государственных служащих основам рыночной экономики и воссозданию системы текущего обучения государственных служащих, постоянного повышения их профессионализма.

В 1992—1993 гг. были проведены циклы региональных и всероссийских совещаний руководителей кадровых служб ряда министерств и ведомств, региональных администраций, на которых участники обсуждали проблемы формирования государственной службы и выработки основных направлений кадровой политики. В частности, были проведены совещания и семинары:



- рабочей группы по кадровым вопросам министерств и ведомств Российской Федерации (во исполнение Постановления Правительства Российской Федерации от 5 февраля 1992 г. «О государственной политике в области подготовки кадров для рыночной экономики»);
- совещание представителей министерств, ведомств и государственных организаций по теме «О государственных мерах по координации деятельности по международному сотрудничеству в области подготовки кадров для рыночной экономики»;
- семинар по теме «Кадровые вопросы эффективного взаимодействия между центральными и территориальными органами государственного управления»;
- демонстрационный семинар «Центр оценки» для руководителей работников кадровых подразделений аппаратов администраций Среднего и Нижнего Поволжья.

По итогам совещаний был подготовлен ряд предложений для руководства страны.

Уже в феврале—марте 1992 г. в целях повышения квалификации руководящих кадров федеральных, республиканских и местных органов власти и управления по вопросам, связанным с экономической реформой, была разработана программа семинаров-совещаний «Государственная программа приватизации», согласованная с Рабочим центром экономических реформ при Правительстве России и Госкомимуществом России. В основу организации этих и последующих семинаров по экономической реформе был положен «эстафетный» или «каскадный» принцип (его ИПКгосслужбы апробировал в период реформ в электроэнергетике в 1989—1991 гг.), в соответствии с которым сначала обучались руководящие работники, которые затем «транслировали» полученные знания нижестоящим работникам на семинарах более низкого уровня. К участию в этих семинарах привлекался в качестве организаторов обучения и слушателей преподавательский состав региональных кадровых центров и институтов Роскадров, который позже участвовал в обучении на местах.

По этой программе в Роскадрах были организованы и проведены 14 семинаров для заместителей министров, председателей комитетов, руководящих работников структурных подразделений министерств и ведомств, главных специалистов, занимающихся вопросами приватизации, а также специалистов в области экономики и права. В процессе реализации программы по вопросам приватизации проводилось анкетирование участников семинара с целью определения наиболее актуальной тематики и выявления конкретной потребности

министерств и ведомств в дополнительном освещении интересующих вопросов.

Роскадры совместно с ИПКгосслужбы разработали учебные программы для руководителей предприятий г. Москвы и преподавателей вузов по правовым аспектам приватизации, по которым были организованы и проведены 10 занятий по 3 дня каждое.

К сожалению, Правительство России тогда не позволило Роскадрам и их учебным заведениям завершить эти «каскадные» семинары в полном объеме. В последнее время члены Правительства того периода с некоторым запозданием признают, сколь важно было просвещать государственных служащих и разъяснять обществу основы проводимых экономических и социальных реформ. Эту работу надо было проводить даже не одновременно с реформами, а с их опережением. Похоже, это обстоятельство сыграло не последнюю роль в формировании негативной общественной оценки деятельности Правительства периода 1992 г.

В мае 1992 г. по инициативе Роскадров Госкомвузом была введена новая вузовская специальность «Государственное и муниципальное управление», и с сентября 1992 г. организовано обучение по ней в подведомственных Роскадрам высших учебных заведениях. После выхода кадровых центров на проектную мощность они должны были ежегодно обеспечивать выпуск около трех тысяч дипломированных специалистов в области государственного и муниципального управления.

С 1994 г. планировалось организовать привлечение к обучению по этой специальности других высших учебных заведений Госкомвуза России, а также начать проработку вопроса о введении среднего профессионального образования по специальностям, необходимым для государственной службы. При этом кадровые центры совместно с Российской академией управления должны были обеспечивать привлекаемым учебным заведениям научно-методическую поддержку и помощь.

Была организована переподготовка по этой же специальности: возможности учебных заведений Роскадров позволяли обучать до 7 тыс. государственных служащих в год.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации в июле—августе и сентябре 1992 г. Роскадры совместно с Рабочей группой Правительства России (руководитель Е. Ясин) и Рабочим центром экономических реформ при Правительстве России (руководитель С. Васильев) организовали семинары-совещания по обсуждению проекта «Программы углубления экономических реформ». Всего было проведено 5 семинаров, один из них — четырехдневный, а четы-

ре — трехдневные. Занятия проводились по программе, согласованной с Рабочим центром экономических реформ. В семинарах приняли участие руководители и специалисты Администрации Президента РСФСР и Аппарата Правительства РСФСР, Верховного Совета РСФСР, министерств и ведомств, а также представители политических партий и движений, депутатских фракций, профсоюзных организаций, предпринимательских структур, кадровых центров, институтов повышения квалификации и СМИ.

Тематика семинаров вызвала большой интерес, особенно в связи с тем, что основными докладчиками были авторы и разработчики Программы. В общей сложности в семинарах по проекту «Программы углубления экономических реформ» и отдельным ее направлениям приняли участие около 1500 человек. Одним из важных итогов этих семинаров было то, что в значительной степени под влиянием дискуссий на них и высказанных участниками предложений и при поддержке Г. Ясина в окончательном варианте «Программы углубления экономических реформ» появилось два новых раздела — «Кадровое обеспечение реформ» и «Система экономической информации».

С учетом этого опыта Роскадрами был подготовлен перечень направлений обучения на 1992—1993 гг., составленный с учетом проекта «Программы углубления экономических реформ». Для обучения госслужащих аппаратов министерств и ведомств был предложен перечень направлений обучения, соответствующий приоритетным направлениям экономической реформы (структурная перестройка экономики, формирование рыночной среды, программа массовой приватизации, социальная политика и реформа социальных институтов, кредитная политика и банковская реформа, бюджетная политика, налоговая реформа, земельная реформа и др.).

Были подготовлены предложения по обучению работников Администрации Президента и Аппарата Правительства и разработаны для них учебно-тематические планы по вопросам кадровой политики, психологии, управления, международному сотрудничеству, технике ведения переговоров с иностранными партнерами, делопроизводству.

План-график повышения квалификации государственных служащих в кадровых центрах Роскадров в 1992/93 учебном году был направлен главам администраций с целью осуществления своевременного контроля за обучением кадров, овладения ими профессиональными знаниями, позволяющими решать задачи углубления экономических реформ в России. Администрации после получения данной информации дополнительно направляли своих служащих на обучение непосредственно в кадровые центры и другие учебные заведения

страны. На основе этого опыта было проведено закрепление основных должностных категорий руководящих работников территориальных органов исполнительной власти за учебными заведениями (Академия народного хозяйства, Российская академия управления, Финансовая академия, Кадровые центры и институты повышения квалификации Роскадров), с учетом которого, по поручению Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Ю. Ярова, был подготовлен план-график повышения квалификации руководящих работников территориальных органов исполнительной власти Российской Федерации на 1993 г. План-график был направлен во все территориальные органы исполнительной власти для сведения и учета при решении вопроса обучения руководящих кадров.

Финансирование обучения осуществлялось Роскадрами. Согласно плану в 1992/93 учебном году только по этой тематике повысили квалификацию более 7 тыс. государственных служащих. Из них от 46 министерств и ведомств поступили заявки на обучение 3288 человек, от территориальных органов власти и управления — на обучение 3962 человек.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 19 марта 1993 г. № ЮЯ-П 11—09724 подготовлен и направлен в Аппарат Правительства и Администрацию Президента Российской Федерации, в министерства, ведомства, территориальные органы исполнительной власти, АНХ, РАУ, ФА, КЦ и ИПК Роскадров, МГУ проект Постановления Правительства Российской Федерации «Об организации единой государственной системы повышения квалификации и переподготовки руководящих кадров территориальных органов исполнительной власти». После получения замечаний и дополнений, а также с учетом положений Указа Президента Российской Федерации от 3 июня 1993 г. № 848 «О первоочередных мерах по организации системы государственной службы в Российской Федерации» проект постановления был переработан и представлен в Совет по кадровой политике и Аппарат Правительства Российской Федерации.

В целях реализации п. 3 Указа Президента Российской Федерации от 5 мая 1993 г. № 598 «О мерах по усилению социальной защищенности работников центральных органов федеральной исполнительной власти и повышения их профессионального уровня» было проведено рабочее совещание с представителями министерств, ведомств, АНХ, РАУ, ФА, КЦ и ИПК Роскадров. Была разработана и направлена в Аппарат Совета Министров — Правительства Российской Федерации конкретная программа организации системы переподготовки государственных служащих центральных аппаратов органов ис-

полнительной власти и подготовлен проект Положения о переподготовке госслужащих, увольняемых из центральных органов федеральной исполнительной власти. С учетом информации от министерств и ведомств была проведена работа с КЦ и ИПК Роскадров по подготовке двух- и четырехнедельных типовых учебных планов и программ по основным направлениям обучения.

В 1992—1993 гг. было организовано также обучение руководящих работников других категорий:

- совместно с Союзом малых городов по проблеме «Малый город в условиях экономической реформы» для муниципальных руководителей;
- совместно с Московской регистрационной палатой семинар для заместителей глав администраций, курирующих вопросы создания и регистрации предприятий различных форм собственности, что тогда было весьма актуально: они стали узким местом в развитии предпринимательства в России, и в прессе постоянно освещалась эта тема;
- для специалистов органов социального обеспечения России по вопросам организации социального обеспечения и социальной защиты населения в новых экономических условиях;
- для работников органов исполнительной власти республик, автономий, краев и областей, занимающихся вопросами международных отношений.

В январе 1993 г. Роскадры организовали повышение квалификации на условиях госзаказа для руководителей и специалистов кадровых служб министерств и ведомств в ИПКГосслужбы по курсам «Практическая психология управления» и «Современные требования к кадровой работе».

Во исполнение Постановления Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 11 мая 1993 г. № 446 был подготовлен проект программы для обучения работников малых предприятий и госслужащих, курирующих вопросы малого и среднего бизнеса в территориальных и федеральных органах управления (в рамках разработки Федеральной программы государственной поддержки малого бизнеса).

Роскадры в 1993 г. подготовили предложения к Плану действий Правительства Российской Федерации на 1993—1994 гг. по реализации первого этапа Программы «Развитие реформ и стабилизация российской экономики» по вопросам подготовки и переподготовки госслужащих и их социальной защите, а также приняли участие в работе над проектом Федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления.

По состоянию на 1 января 1994 г. в кадровых центрах уже числилось 6746 студентов набора 1992—1993 гг., получающих первое высшее образование по специальности «Государственное и муниципальное управление». Во всех кадровых центрах проходили переподготовку (от 1 до 2 лет обучения) около 3000 руководящих работников и специалистов федеральных, местных органов власти и управления.

Всего за первые два года работы в КЦ и ИПК Роскадров по различным учебным программам повысили квалификацию более 30 тыс. государственных служащих. Значительную их часть составляли руководящие работники — от заместителя Главы администрации субъекта федерации до заместителя руководителя районной администрации.

### ***3.5. Международное сотрудничество Роскадров в области государственной службы и общественные связи в России***

С момента своего образования Роскадры активно использовали международный опыт для решения задач, связанных с реформированием и созданием нового типа российской государственной службы. Уже тогда было очевидно, что Роскадры, возникшие на пустом месте, могли стать важным рычагом демократизации общества посредством своей основной деятельности, т.е. подготовки кадров администрации и госслужбы. Однако в 1991 г. Роскадры не имели ни информационной базы о зарубежном опыте, ни международных контактов для обеспечения взаимодействия российских экспертов с иностранными специалистами. Эту работу было решено форсировать в начале 1992 г. Понятно, что речь не шла о механическом заимствовании зарубежного опыта. Важно было, чтобы подготовленные российские законопроекты сохраняли национальную специфику и в то же время соответствовали критериям, которыми отличается государственное управление в условиях рыночных отношений:

- госслужба составляет костяк государственности;
- госслужба не выполняет сиюминутные политические задачи;
- госслужба должна одновременно и упорядочить рыночные отношения и сама быстро адаптироваться к требованиям рынка.

Именно с таким подходом велся поиск иностранных партнеров Роскадров. Разработанная Роскадрами концепция международного сотрудничества предусматривала создание системы международных контактов, нацеленной на поддержку проводимых в Российской Федерации демократических реформ путем адаптации наиболее ценного для российских условий материала из нормативно-правовой базы современной зарубежной государственной службы, расширения базы

обучения и повышения за счет зарубежной помощи уровня технической оснащенности учебных заведений Роскадров до уровня лучших зарубежных высших учебных заведений.

За два года своего существования Роскадры подписали в рамках межправительственных соглашений ряд международных договоров о сотрудничестве. Для этого пришлось:

- срочно разработать концепцию международного сотрудничества Роскадров;
- организовать сектор зарубежных связей, который занимался всеми международными проектами и программами сотрудничества;
- усилить помощь Роскадров всем кадровым центрам и скоординировать их международную деятельность, сохраняя их определенную автономию.

Итоги международной деятельности Роскадров по странам таковы.

**Франция.** Было весьма логично обратить внимание, прежде всего, на страну, где централизация госаппарата была долгие годы возведена в ранг государственного принципа и которая только что приступила к своей реформе с помощью децентрализации компетенций и деконцентрации средств. Такой страной оказалась Франция.

В сентябре 1992 г. А. Шохин, Роскадры и посол Франции П. Морель подписали Российско-французский договор о сотрудничестве в области государственной службы. В рамках этого договора в 1993—1994 гг. были реализованы мероприятия в следующих основных направлениях:

- поэтапные консультации и экспертиза французскими специалистами из Министерства госслужбы законодательной базы государственной службы Российской Федерации;
- обучение в России и стажировки во Франции молодых руководящих работников Администрации Президента и Аппарата Правительства Российской Федерации (в Национальной административной школе и Международном институте государственного управления);
- семинары и консультации в различных регионах России на базе учебных центров Роскадров по обмену опытом в области функционирования системы госслужбы различных уровней (с привлечением местных администраций) и подготовки государственных служащих (для руководства и преподавательского состава соответствующих учебных заведений) с участием французских чиновников различных уровней управления, французских региональных административных институтов, Национального центра по подготовке кадров для территориальной госслужбы;

- создание русско-французского словаря терминов по управлению, праву и экономике (МИД и Международный институт государственного управления);
- проведение семинаров на базе учебных заведений Роскадров по новым необходимым для российской экономики направлениям (например, аудиту) с французскими специалистами Министерства финансов;
- передача учебным заведениям Роскадров десятков наименований литературы по тематике государственного управления, права, экономики на русском и французском языках.

На программу сотрудничества с Роскадрами французской стороной было выделено в 1992 г. 0,95 млн. франков, в 1993 г. — помощь Франции составила 2,35 млн. франков, а на запланированные мероприятия программы 1994 г. эта сумма должна была возрасти на 20—25%.

**Германия.** Основными партнерами Роскадров в ФРГ являлись Германский фонд международного развития (DSE), Министерство внутренних дел (BMJ) и Академия профсоюза немецких государственных чиновников (DBVA).

В сотрудничестве с Германским фондом международного развития за 1993 г. было проведено 11 мероприятий, из них 7 стажировок в ФРГ, в том числе 5 — двухнедельных по теме «Система переподготовки и повышения квалификации на государственной службе» (контингент — служащие федеральных органов исполнительной власти России, представители администраций субъектов Федерации, сотрудники учебных заведений Роскадров и ведущих вузов России, осуществляющих подготовку госслужащих), всего — 99 чел.; 2 — четырехнедельные стажировки для преподавателей кадровых центров и институтов повышения квалификации Роскадров по подготовке тематических пособий «Управление персоналом» и «Организационные основы деятельности органов государственного и муниципального управления».

Кроме того, на территории России были проведены 4 семинара с участием преподавателей Центра государственного и муниципального управления DSE по тематике «Подготовка и переподготовка кадров по вопросам государственного управления в Российской Федерации» в городах Москве, Санкт-Петербурге, Новосибирске и Саратове для госслужащих федеральных и территориальных органов исполнительной власти. Средняя численность участников одного семинара доходила до 100 чел.

Вторым, наиболее крупным партнером Роскадров в ФРГ по количеству осуществленных совместных мероприятий, являлось Министерство внутренних дел. Взаимоотношения строились в рамках



«Протокола о сотрудничестве между Главным управлением по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации и Министерством внутренних дел Германии в области обучения кадров государственной службы», подписанного 26 октября 1992 г.

Основными направлениями сотрудничества в 1993 г. были определены: 1) местное самоуправление, 2) управление персоналом, 3) организация, 4) бюджет, 5) глоссарий (тезаурус терминов, характеризующих госслужбу и смежные области государственного управления), по которым были сформированы соответствующие группы экспертов из организаций — партнеров Роскадров (мэрия г. Москвы, Госкомпром, Минтопэнерго, Минфин).

В рамках работы группы «Местное самоуправление» на территории России были проведены три семинара по теме «Построение местного самоуправления в Российской Федерации» в городах Москве, Новосибирске, Калининграде. В них участвовали главы администраций областей, районов и городов Российской Федерации, сотрудники Аппарата Правительства и Администрации Президента, представители Верховного, республиканских, областных и местных Советов народных депутатов. Средняя численность слушателей каждого семинара составила 100—120 чел.

По итогам серии семинаров на территории Российской Федерации на базе Федеральной Академии государственного управления при МВД ФРГ было организовано изучение опыта работы органов местного самоуправления ФРГ (группа 18 чел. — главы районных администраций Вологодской и Тамбовской областей, городских администраций Московской, Ростовской областей, Краснодарского края, сотрудники мэрий городов Москвы и Санкт-Петербурга, госслужащие Администрации Президента и Аппарата Правительства Российской Федерации, преподаватели вузов, представители общественных организаций).

В рамках работы группы по управлению персоналом за 1993 г. был организован совместный семинар «Кадровая политика, управление персоналом и повышение квалификации государственных служащих федерального уровня: опыт ФРГ» для 20 слушателей, ответственных за вопросы управления персоналом в федеральных министерствах и ведомствах, сотрудников Администрации Президента и Аппарата Правительства Российской Федерации.

В рамках работы группы «Организация» был проведен семинар на базе Госкомпрома России по теме «Проектный менеджмент» для 25 слушателей отраслевых подкомитетов.

По итогам мероприятий в группах «Управление персоналом» и «Организация» на базе МВД ФРГ была организована стажировка высших управленческих кадров, отвечающих за вопросы управления персоналом в органах мэрии г. Москвы, в Госкомпроме, Аппарате Правительства Российской Федерации и Администрации Волгоградской области (20 чел.).

В рамках работы группы «Глоссарий» в 1993 г. был разработан проект создания многоязычного тезауруса по государственной службе. Проект включал этапы анализа законодательных и нормативных актов в области госслужбы, выбор терминов, характеризующих госслужбу и смежные области государственного управления, определение нормированных терминов, установление логических и семантических связей между ними, разработку программного комплекса для ведения электронного тезауруса. От этой работы зависела не только точность переводов нормативных актов и эффективность международных связей, но и совершенствование нашей отечественной терминологии в области государственной службы. Выполнение проекта предполагалось осуществить силами Информационного научно-производственного агентства (одно из учреждений Роскадров) с привлечением кадровых центров системы Роскадров.

Германское правительство (через Министерство экономического сотрудничества и развития и МВД) затратило на реализацию договора в 1992 г. 0,2 млн. немецких марок и довело эту сумму в 1993 г. до 1,6 млн. марок.

Третьим партнером Роскадров была Академия профсоюза немецких государственных чиновников (ДВВА). В мае 1993 г. был организован визит делегации МВД ФРГ и ДВВА в Роскадры и ЦК профсоюза госслужащих России, а в сентябре на базе Академии в Бонне состоялся семинар с участием руководящих кадров Аппарата Правительства, Администрации Президента, федеральных министерств и ведомств, ЦК отраслевого профсоюза по тематике социального партнерства (20 чел.).

В ходе семинара была выработана программа совместных действий, результатом которой явилось подписание 8 января 1994 г. Протокола о намерениях между профсоюзами обеих стран и положено начало сотрудничеству между ними. Обе стороны отметили заслугу в этом Роскадров. Основными направлениями сотрудничества являлись вопросы социальной и правовой защиты госслужащих, участия профсоюза в процессах законотворчества, тарификации, подготовки и повышения квалификации, взаимодействия учебных заведений земельных и областных органов управления.

**Канада.** Партнером Роскадров в этой стране был учрежденный в 1992 г. Правительством Канады «Фонд стипендиатов Бориса Ельцина». Выделенные фонду средства в сумме 10 млн. американских долларов (1 млн. долларов в год) предназначены для поддержки проводимых Российским правительством преобразований в области формирования институтов и политики государственной службы и управления, создания аппарата профессиональных кадров управления. В 1992—1993 гг. в Канаде были организованы стажировки двух групп ответственных работников Администрации Президента, Аппарата Правительства, министерств и ведомств, в ходе которых они имели возможность познакомиться с основами и деятельностью канадских государственных институтов, законодательной базой, взаимодействием органов управления различных уровней.

**Европейский Союз.** В рамках долгосрочной Программы ЕС TACIS, разработанной Комиссией ЕС в целях обеспечения технического содействия и поддержки усилий, предпринимаемых странами СНГ для развития экономики и создания демократического общества, Комиссией ЕС был утвержден международный проект TACIS—Роскадры, основная цель которого состояла в подготовке кадров для государственной службы.

В 1993 г. Роскадрами совместно с кадровыми центрами была начата работа по реализации данного проекта.

Исполнителем проекта со стороны ЕС был консорциум государств—членов Европейского Союза (под руководством французского университета города Тура). Первоначальный бюджет проекта составлял 1,92 млн. экю (свыше 2,3 млн. долларов), а после дополнительного изучения Комиссией ЕС российских потребностей он был увеличен до 2,6 млн. долларов (с продлением контракта еще на 6 месяцев), 15% из которых выделялось Роскадрам и учебным центрам на приобретение технических средств информатизации и дидактического материала. Борьба за эти 15% потребовала нешуточных переговорных усилий, поскольку эту статью в аналогичных проектах TACIS всегда стремился довести до нуля.

Проект предполагал две ступени реализации:

- Анализ и экспертиза существующего состояния подготовки кадров для государственной службы (в комплексе).
- Подготовка квалифицированного корпуса преподавателей для институтов (центров) обучения государственных служащих; разработка комплектов унифицированных учебных программ, ориентированных на удовлетворение реальных потребностей государственных служащих в профессиональных и специаль-

ных знаниях, необходимых им для выполнения служебных обязанностей.

Была создана рабочая группа экспертов Роскадров (5 человек), в состав которой входили высококвалифицированные преподаватели кадровых центров (Северо-Западного, Волго-Вятского, Северо-Кавказского, Сибирского), а также специалист Роскадров.

С начала 1994 г. в соответствии с программой TACIS—Роскадры приступил к постоянной работе в Москве долгосрочный эксперт ЕС г-н Ж.-Л. Барсак, его офис располагался в ИПКГосслужбы.

Реализация проекта TACIS—Роскадры оказала большое влияние на адаптацию зарубежного опыта в подведомственных Роскадрам учебных заведениях.

**Великобритания.** Совместно с Британским Советом в Москве в 1993 г. был подготовлен проект, нацеленный на изучение и использование британского опыта в области реформирования государственной службы. В рамках проекта предусматривались:

- учебная поездка в Великобританию группы высокопоставленных российских чиновников для изучения британской инициативы по обновлению государственной службы «Новый шаг» с дальнейшей разработкой практических рекомендаций по применению британского опыта в российских реформах;
- обучение в Великобритании группы российских консультантов и преподавателей, работающих в системе государственной службы;
- консультации британских экспертов при определении стратегии и реализации российских реформ в области государственной службы;
- разработка и издание российско-английского глоссария административных терминов для дальнейшего его использования при изучении британского опыта российскими чиновниками и экспертами и для распространения его в учебных заведениях.

Стоимость проекта составила 390 000 фунтов стерлингов (553 800 экю).

## **Заключение**

Итак, первая и единственная реальная (а не виртуальная) попытка реформы государственной службы России, хотя и достигла определенных практических результатов, достаточно быстро захлебнулась (и есть даже официальная дата ее конца — роспуск Роскадров 3 мая 1994 г.). И это не случайно.

Прежде всего, не удалось создать адекватного сложности проблемы политического обеспечения реформы государственной службы, которое предполагает наличие:

1) возможности проведения через федеральный парламент первоочередных необходимых законов в приемлемые сроки и без серьезного искажения их (законов) концепций;

2) возможности применения жесткого (а иногда и демонстративно жестокого) административного давления на выявляющихся в ходе реформы ее противников в федеральных органах исполнительной власти;

3) наличия системы (и программы или хотя бы концепции) политической поддержки реформы, т.е.:

а) *мониторинга* политической ситуации вокруг реформы,

б) *дискредитации* действующей системы, т.е. убеждения потенциальных сторонников реформы в том, что без ее коренного изменения невозможно достижение их жизненных целей — как близлежащих, так и более отдаленных,

в) *актуализации* реформы, т.е. демонстрации способности предлагаемого варианта более эффективно обеспечивать достижение жизненных целей явных и потенциальных сторонников реформы,

г) *вакцинации* реформы, т.е. комплекса акций по предупреждению возможного сопротивления мероприятиям реформы (как явного, так и скрытого в виде саботажа и т.п.) со стороны явных и потенциальных противников реформы.

В среде членов высшего политического руководства не оказалось влиятельных лиц в количестве, достаточном для того, чтобы оно обеспечивало необходимую для ее проведения поддержку реформы (фактически это был только Г. Бурбулис). Более того, с приходом к руководству Правительством В. Черномырдина с его весьма консервативной, воспитанной в советских управленческих традициях командой, ослабла пропаганда необходимости этой реформы.

Вторая важнейшая причина — недостаточное интеллектуальное обеспечение первой попытки реформы государственной службы России.

Реальное осуществление любого рода социальных преобразований требует использования различных ресурсов, наличия многих условий. Относительно однородные группы этих условий можно называть соответствующими видами обеспечения — интеллектуального, политического, кадрового, организационного, финансового и т.п. Однако значимость каждого из видов таких ресурсов для успешности этого преобразования зависит от его (социального преобразования) характера, который может протекать в двух основных формах — как модернизация и как реформа.

При модернизации (строго говоря, модернизацию можно (и нужно) осуществлять постоянно в ответ на вызовы меняющейся среды, но можно и «кампанейски», в виде отдельных программ), преобразование направлено на улучшение тех или иных «выходных», результирующих показателей объекта — действенности (*effectiveness*), экономичности (*efficiency*), качества (*quality*), производительности (*productivity*) и т.п., однако перехода на новую систему базовых принципов устройства и функционирования объекта преобразования не требуется\*\*.

В противном случае нужно говорить о том, что ресурс модернизации исчерпан и требуется реформа, в первую очередь непосредственно направленная на замену действующей системы названных принципов на новые, соответствующие изменившемуся характеру взаимодействия объекта с его средой.

Тогда, в 1991—1994 гг., не было очевидно, что для преобразования государственной службы тоталитарного СССР в государственную службу демократической России:

1) требуется именно ее реформа — правовое государство демократического общества функционирует на совершенно иной системе принципов (суверенитет народа, власть права, публичность власти и т.п.), чем диктаторское государство при тоталитаризме (суверенитет диктатора, право власти, сакральность власти и т.п.), и, следовательно, его кадровый состав должен формироваться и функционировать также на принципиально иной основе\*\*;

2) реформа российской государственной службы — это прежде всего переход от старого типа системы государственной службы (номенклатурной системы) к новому (карьерной или контрактной, но в любом случае основанной на принципе «заслуг и достоинств»\*\*\*).

Для осуществления такой реформы необходимы ясные и, по возможности, адекватные (хотя и не обязательно детальные) представления о:

---

\* Д. Скотт Синк. Управление производительностью. М.: Прогресс, 1989. С. 68—72.

\*\* Скобеев К.М. Проект концепции «Федеральной программы формирования ответственного государства» // Федеральное собрание — парламент Российской Федерации. Государственная дума. Аналитический вестник. 1995. № 3. С. 6—9.

\*\*\* Бойко Е.А., Скобеев К.Н. Реформы государственной службы — новое вино в старые мехи? // Научные записки Сибирской академии государственной службы. Т. 4 (юбилейный). Новосибирск: СибАТС, 2001. С. 15—18.

1) сущности государственной службы правового государства (чего, кстати, не требуется при модернизации — оно уже присутствует, хотя и, как правило, в имплицитном, молчаливо подразумеваемом виде);

2) основных принципах и законах устройства и функционирования реформируемого объекта государственной службы номенклатурного типа;

3) основных принципах и законах устройства и функционирования реформируемого объекта — государственной службы, основанной на принципе «заслуг и достоинств»;

4) важнейших признаках желаемого будущего состояния реформируемого объекта, сформулированных в терминах, позволяющих оценивать уровень их достижения на отдельных этапах реформы;

5) общей логике перехода от существующего состояния к желаемому, его ключевых пунктах, важнейших препятствиях, силах поддержки реформы и противодействия ей.

Иными словами, должна быть качественная содержательная основа концепции реформы государственной службы (концепция — это не организационный проект, в ней решены не конкретные вопросы, которые могут возникать в процессе реализации программ реформы, а только общие, принципиальные). И, несмотря на инициированные Роскадрами попытки ее разработать, до конца этот вопрос решен не был (как, впрочем, не решен он и сейчас).

При этом надо помнить, что реформа номенклатуры, как и любого социального института, — это согласованное изменение как норм этого института, так и соответствующих представлений и ценностей. Невозможно изменить только модель поведения корпуса государственных служащих без соответствующего изменения стоящих за ними представлений и ценностей. В России же за последние 10 лет организационно-правовые действия по реформированию государственной службы вообще не сопровождались соответствующими идейно-воспитательными программами ни в среде государственных служащих, ни в обществе в целом. И, более того, ни политики, ни сами государственные служащие пока еще не понимают необходимости такой работы.

Таким образом, незнание свойств подлежащего реформированию объекта — номенклатуры и, естественно, непонимание направлений и характера его реагирования на реформаторские действия привели к тому, что реформа государственной службы провалилась. В конечном счете нужно констатировать, что все, что получилось в результате, — это та же номенклатурная система, только слегка «демократически» приукрашенная путем обозначения «как-бы-намерений» российского руководства модернизировать отечественную государст-

венную службу. И надо открыто признать, что этот псевдодемократический флер — единственное, на что способна номенклатурная бюрократия, когда ей поручается самореформирование.

К сожалению, только законодательными и административными мерами ситуацию не исправить. Непрофессионализм, коррупция и другие дисфункции в деятельности нашего государственного аппарата — это неотъемлемые, имманентные свойства номенклатуры как системы государственной службы. «Улучшить» номенклатурную систему путем внедрения в нее отдельных элементов, показавших свою эффективность в других системах государственной службы, невозможно. Следовательно, от нее необходимо полностью отказаться, перестав при этом ностальгически вздыхать и причитать в духе «Но все-таки там был порядок (система работы с кадрами и т.п.)», пытаясь реанимировать какие-то ее элементы. Ресурсы модернизации этой системы исчерпаны и остается одно — переходить на принципиально новую модель.

Чтобы понять, как это сделать, надо обратиться хотя бы к собственному недалекому историческому опыту. СССР исчез потому, что развалилась его экономическая основа — централизованная экономика. Однако полезно вспомнить, что отказу от нее предшествовала длительная (начавшаяся еще в середине 60-х гг.) сначала научная, а затем и широкая общественная дискуссия на тему «План или рынок». И каковы бы ни были ее содержательные результаты, главный итог такого широкого общественного обсуждения — дискредитация в глазах общественного мнения, в глазах тех, кто являлся действительными экономическими агентами, «рядовых» граждан, базовой идеи централизма в экономике о том, что — «экономическая самостоятельность граждан менее эффективна, чем сознательная организация совместной экономической деятельности всех членов общества».

Аналогично и в сфере государственного управления. Номенклатуру не победить до тех пор, пока не удастся дискредитировать в глазах граждан базовую идею диктаторского государства, кадровой основой которого она и является, идею, в соответствии с которой государство должно руководить жизнью общества, направлять его развитие в «оптимальном» направлении.

Что же касается прочих причин — нехватка квалифицированных кадров для осуществления мероприятий реформы, слабое финансирование и пр., то они носили сопутствующий характер и не определяли, состоится реформа или нет.

Впрочем, сейчас состояние дел с обеими названными важнейшими причинами обстоит заметно лучше.



Во-первых, руководство страны сейчас уже ставит проблему реформы государственной службы как государственную задачу и начинает предпринимать определенные действия по ее решению. Появилось, чего не было в начале 90-х гг., понимание того, что реформа государственной службы России должна являться первым шагом реформы административной.

Во-вторых, созданная Роскадрами сеть кадровых центров (впоследствии — академий государственной службы) во главе с Российской академией государственной службы при Президенте России, а также ряд крупных российских университетов проводят большую работу по исследованию реального состояния корпуса государственных служащих, особенностям государственной службы в условиях СССР и демократической России, освоению зарубежного опыта организации государственной службы и т.п. И сейчас уже можно констатировать, что определенный научный задел создан (а напомним, что в СССР было крайне мало исследований по этой тематике, а некоторыми проблемами вообще запрещалось заниматься). Так что при правильной организации работу по созданию качественной концепции реформы государственной службы вполне по силам осуществить.

Кроме того, инициированная Роскадрами работа по нормативно-правовому обеспечению государственной службы продолжает приносить свои плоды. Это и федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации», и довольно развитое во многих субъектах федерации собственное законодательство. И при всех недостатках этих законов и связанных с ними подзаконных актов они постепенно приучают государственных служащих жить в условиях, установленных Законом, а не волей КПСС, воспитывают в них стремление учиться, повышать свою квалификацию и т.п.

---

*М.А. Краснов, А.В. Оболонский*

## **ЧАСТЬ II**

### **Вторая попытка реформы государственной службы (1997—1998 гг.)**

#### **Введение**

Прежде чем перейти к оценке состояния госслужбы накануне реформаторского «всплеска» 1997—1998 гг., а также к описанию концепции и практических действий «второй попытки реформирования», представляется важным кратко резюмировать взгляды «команды 97 г.» на события 1991—1994 гг., о которых шла речь в предыдущем разделе.

Ситуация, в которой действовали люди, пытавшиеся запустить процесс формирования новой российской государственной службы, объективно была очень трудной. Помимо острой и порой выходившей за рамки закона политической борьбы, в которой на карту была поставлена судьба страны, происходил беспрецедентный по масштабам передел бывшей государственной собственности. Иными словами, перманентно шла бескомпромиссная, часто без правил, схватка за власть, за влияние, за гигантские куски национального богатства. Преобладал «дух Клондайка». Таким образом, все происходившее в тот период в области реформы госслужбы представляло собой лишь частный случай общей ситуации, сложившейся в политической, административной, экономической сферах жизни общества. Логика ситуации повлияла и на селекцию лиц, оказавшихся тогда у руля машины государственной службы, и на их действия.

Будучи вынужденными сосредоточиться на решении казавшихся первоочередными, самыми неотложными, задач в условиях «горящей под ногами земли», они увлеклись чисто административными момен-

тами и «аппаратными играми» в ущерб содержательной стороне проблемы. Это в первую очередь была борьба не за идеи, а за структуры, за влияние, за доступ к рычагам власти. То, что было в конце концов сформулировано в феврале 1994 г. в качестве «приоритетов» развития госслужбы, по существу отвечало лишь на вопросы структурно-административного характера («кто главный») и какие организации должны обеспечивать подготовку и переподготовку кадров государственных служащих. **Ключевой же вопрос — какая госслужба нужна новой России — не только не был решен, но даже всерьез не был поставлен или хотя бы сформулирован.**

Помимо схваток вокруг структурно-административного вопроса шла нешуточная борьба за такую «лакомую» часть наследства КПСС, как Академия общественных наук (АОН) и сеть высших партийных школ (ВПШ) — составлявших так называемую систему высшего партийного образования. Внешне все выглядело как противостояние сил, претендовавших на роль главного поставщика кадров для государственного аппарата. Альтернативой системе АОН—ВПШ были учебные заведения общегражданской системы высшего образования — университеты и институты соответствующего профиля. Победили «наследники партии». Им была, по существу, отдана на откуп подготовка кадров госслужащих. Негативные последствия такого исхода были предопределены основным составом научно-педагогических кадров этих учреждений, которые на протяжении десятилетий целенаправленно формировались из лиц, демонстрировавших особую, повышенную лояльность к партийным установкам и сервильность по отношению к структурам КПСС. Контингент этих учреждений всегда был номенклатурой высших партийных органов. В частности, рыночные механизмы преподавались в этих заведениях в основном как негативное явление, элемент «буржуазной системы». Что же касается политических механизмов «плюралистической демократии», «буржуазной философии» и т.д., то они подавались лишь через призму «критики буржуазной идеологии». И — горький парадокс — именно этим учреждениям (только переименованным) было поручено готовить кадры для управления новой Россией. Между тем, в силу указанных причин, самый дух этих учреждений отнюдь не способствовал подготовке кадров для работы госаппарата в условиях рынка и демократии, а основная масса их сотрудников не имела ни достаточной квалификации, ни соответствующих мировоззренческих установок для адекватного выполнения этой задачи.

Более того, считалось, что именно в стенах этих учреждений должна быть выработана идеология модернизации госаппарата. Не удиви-

тельно, что она носила, в основном, консервативный и отчасти даже реставрационный характер, мало соотносилась с новейшими мировыми тенденциями развития государственной службы. Например (еще один парадокс), акцент был сделан не на переоценке (в виде аттестации или какой-либо иной форме) существующих кадров служащих с точки зрения их соответствия новым требованиям и условиям, не на вливании в госаппарат «свежей крови», а на воскрешении, да еще в усложненном виде, пережитка еще дореволюционной России — архаичной «табели о рангах». Любопытно, но не случайно, что ведущий голос в качестве зарубежных советников имели тогда представители французской школы построения администрации, которая при всех своих достоинствах всегда отличалась консерватизмом и фактически осталась в стороне от серьезных перемен, происходивших в области государственной службы в 80—90-е гг. в ряде западных стран.

Повторяем — данный неутешительный диагноз ни в коей мере не носит характера персональных инвектив, а лишь обрисовывает ситуацию в области, являющейся предметом данной работы, к тому моменту, когда в 1997 г. реформе был придан новый импульс. Теперь более подробно осветим реальности, описанные в предыдущей части доклада, через призму идеологии, лежавшей в основе «попытки-97», но с позиций нашего взгляда на события уже из 2002 г.

## **Глава 1**

### **Состояние бюрократии и системы управления в России перед 1997 г.**

#### ***1.1. Размытые ценностные ориентиры***

Мировоззренческая, ценностная определенность является одним из наиболее существенных факторов при любой реформации, носящей революционный характер. Можно с уверенностью говорить, что пренебрежение этим обстоятельством отодвинуло реформу государственного аппарата и системы управления в России на долгие годы, обусловило неудачу попытки такой реформы в 1997—1998 гг.

Этот фактор практически не играет роли при проведении административных реформ (реформ государственной службы) в современных западных демократиях. Но для посттоталитарной страны он вы-

ходит на одно из первых мест. Крупные реформы вообще невозможно проводить, не принимая во внимание отношение к ним общества и бюрократии, но тем более их невозможно провести (во всяком случае достичь планируемых результатов) в условиях массового сознания, пропитанного стереотипами, свойственными совершенно иной общественной модели.

Разумеется, общественное сознание обладает огромной инерционной силой. Поэтому изменение стереотипов — проблема поколенческая. Но это не должно вести к выводу о том, что в этой сфере вообще ничего не надо предпринимать, положившись только на время. В противном случае либо реформы не будут проведены совсем, либо они не дадут ожидаемого эффекта.

Итак, реформаторы первой волны не могли изменить общественное сознание. Но в их силах было предпринять комплекс мер, четко обозначающий ценностный вектор развития. Отсутствие ценностного самоопределения влияет не только на общество, но и в огромной мере на платный («карьерный») государственный аппарат. Российский чиновник, не получив четких мировоззренческих импульсов от политического руководства, либо получая противоречивые импульсы, оставался совершенно самостоятельным в своих идейных предположениях.

Но дело не только в этом. Одним из решающих факторов для судеб реформы власти является отношение к ней чиновничества. В России государство всегда играло особую роль, все реформы начинались именно «сверху». Но чем больше силы оно набирало, тем меньше свободы оставалось у людей. Как говорил великий русский историк В.О. Ключевский, «государство пухло, народ хирел». Немногие исключения из этой печальной закономерности во многом связаны с прогрессивной ролью либеральной бюрократии в реформаторские периоды нашей истории, в частности, в период реформ, проводившихся Александром II. Но как можно выявить в массе бюрократии ее либеральную часть, если отсутствуют ясно сформулированные идеи, ценности, вокруг которых может произойти консолидация либералов?

Разумеется, эти ценности содержатся в Конституции Российской Федерации 1993 г. Но, к сожалению, в России до сих пор не сформировалась традиция воспринимать конституционные положения как действительно незыблемые правила для власти, особенно те из них, которые провозглашают некие принципы, а не просто обрисовывают компетенцию властных институтов. Поэтому для ценностной идентичности требуется широкий спектр решений и действий, порой даже символических, но последовательных, которые бы давали четкие им-

пульсы государственному аппарату. Именно это и не было осознано новой политической элитой.

Лидеры посткоммунистической реформации, понимая, что *революционно* меняется сам уклад жизни, характер общественных отношений, тем не менее ощущали себя участниками сугубо *эволюционного* процесса. Такое ощущение и его ретрансляция как на общество, так и на государственный аппарат оказали принципиальное воздействие на весь последующий ход событий.

Революционный образ действий по превращению России советской в Россию демократическую предполагал не только установление экономической и политической свободы, но и, в первую очередь, **коренную перестройку всего государственного механизма**, на который в отсутствие среднего класса, развитых структур гражданского общества, демократических традиций и укорененности в народе ценностей свободы, частной жизни, гражданской ответственности и проч. и проч. должна была лечь главная тяжесть забот по выведению общества из тоталитарного состояния.

Мировоззренческая неопределенность, разумеется, не исчерпывается непониманием властной элитой революционного характера происходящего (или ее нежеланием понимать это). Такая неопределенность выразилась и в том, что после неудачного опыта 1991—1992 гг. по запрету компартии (КПСС и КПРФ), Б. Ельцин оставил попытки провести *декоммунизацию* России. Собственно говоря, сама попытка запрета в 1991 г. тоже не была попыткой декоммунизации, хотя при более удачном стечении обстоятельств могла бы стать началом этого процесса.

Однако для этого необходимо было наличие как минимум двух важных условий. Первое — собственная идентификация Ельцина и его окружения как антикоммунистов, т.е. наличие четкого мировоззренческого самоопределения. Второе — институциональные изменения в системе власти, ибо при сохранении почти всех властных институтов последнего этапа советского периода невозможно было провести декоммунизацию. Ни одного из этих условий не существовало.

Еще одно проявление мировоззренческой неопределенности, связанное с первыми двумя, — отказ от *правопреемства* с добольшевистской Россией. Вся последовательность шагов (и формально-юридических, и символических) новой власти свидетельствовала о том, что Россия является правопреемницей СССР. Разумеется, все это подавалось в духе прагматизма (необходимость, в частности, унаследовать зарубежную собственность СССР, сохранить военные базы на территории бывших союзных республик и т.п.).

Здесь для сравнения стоит отметить, что ряд посткоммунистических стран поступили в корне по-другому. Например, Конституция Литвы начинается так: «Литовский народ — *создавший много веков тому назад Литовское государство*, — основывая его правовой фундамент на Литовских Статутах и Конституциях Литовской Республики...». Конституция Эстонии гласит: «Народ Эстонии, выражая непоколебимую веру и твердую волю укреплять и развивать государство, которое создано по непреходящему праву государственного самоопределения народа Эстонии и *провозглашено 24 февраля 1918 г...*». Весь первый раздел Конституции Хорватии вообще отводится историческим основам государственности страны.

Казалось бы, какое все это имеет отношение к проблемам преобразования государственного аппарата? На наш взгляд, самое непосредственное. Ощущение времени и самоощущение себя во времени людьми, которых это самое время вознесло к высшей власти, оказывается если не решающим, то, во всяком случае, одним из важнейших факторов, оказывающих воздействие на развитие страны, тем более в ее кризисные моменты.

Если бы к концу 80-х — началу 90-х гг. прошлого века в России получила достаточно широкое распространение идея возвращения к утраченным корням, традициям, не только в их культурно-историческом смысле, но и в смысле государственно-правовом (что совсем не обязательно предполагало восстановление государственного строя в его состоянии на канун 2 марта 1917 г., момент отречения Императора от престола, или, как минимум, на день, предшествовавший большевистскому перевороту), то можно было бы ожидать совершенно иного хода событий, а также совершенно иной конституционной характеристики российской государственности — как государственности, *восстанавливаемой* после советского периода. Соответственно было бы другим и отношение к государственному аппарату как к аппарату, обслуживавшему интересы коммунистической номенклатуры, вобравшему в себя противоположные правовым и демократическим принципы и методы управления. Разумеется, это не означало бы необходимости единоразового разрушения государственного аппарата, но привело бы к осознанию важности плана по его планомерному демонтажу и замене аппаратом, имеющим иную систему и иные принципы своего функционирования.

Однако новая политическая элита старалась всячески приспособить старый аппарат к потребностям реформ и общий вектор этого приспособления можно описать словами «если что-то и менять, то по минимуму».

## **1.2. Сохранение советской ментальности в политической и бюрократической среде**

Здесь мы скажем только о двух, наиболее ярких особенностях советской ментальности.

Первая заключается в *антиправовом сознании* политической и административной бюрократии. Несколько поколений советских управленцев воспитывалось на понимании государства как «машины для подавления одного класса другим», а права как «воли господствующего класса, возведенной в закон». Естественно, одно лишь появление идеи правового государства и даже ее последующее оформление в качестве одной из основ конституционного строя посткоммунистической России не могли переломить сложившиеся стереотипы сознания. Для этого требуются две вещи — время и сильная мотивация.

Времени прошло не так много, чтобы радикально изменить парадигму бюрократической и политической деятельности с командной на правовую. Но достаточно, чтобы проявилась хотя бы тенденция к такому изменению. Поначалу такая тенденция действительно была заметна: законодательная палитра стала несравненно более богатой по сравнению с советским временем: не только в Конституции, но и в законах появились совершенно новые принципы, ограничивающие всевластие чиновничества. Однако, поскольку административная реформа так и не была проведена, а судебная реформа не завершена, постольку советские стереотипы сознания управленцев постепенно вновь стали набирать силу.

Другими словами, одних конституционных рамок оказалось недостаточно, чтобы управленческая деятельность изменилась в самой своей основе. Реальные условия управленческой деятельности не подталкивали бюрократию к изменению способов, методологии своей деятельности. А когда условия не ограничивают управленца, не направляют его деятельность по определенному руслу, сам он никогда не захочет менять привычный образ действий и не перестанет понимать повышение эффективности управления только как укрепление «властной вертикали», реализуя ее как выстраивание аппаратной иерархии. Чиновник не станет отказываться от применения командных методов, предполагающих слепое подчинение «нижестоящих» должностных лиц и органов «вышестоящим» вне зависимости от их компетентности.

Вторую особенность советской ментальности, тесно связанную с первой, можно назвать *«номенклатурным сознанием»*. Под этим мы понимаем преувеличенное значение, придаваемое атрибутам «статуса». В системе закрытой государственной службы, отношений жесткой за-



зависимости от «начальства» и, самое главное, в условиях отсутствия ответственности власти перед обществом, гипертрофирование «статусности» неизбежно. Такие условия, с одной стороны, усиливают зависимость чиновника от его руководителя, а с другой — позволяют идентифицировать свой аппаратный «вес» и «вес» других чиновников, лучше ориентироваться в «аппаратном пространстве».

Естественно, при неререформированной системе государственной службы эти стереотипы не могут исчезнуть и даже в демократических условиях, в свою очередь, определяют образ государственной службы как вполне архаичный.

В советское время существовала разветвленная и хорошо организованная система привилегий для работников партийного и государственного аппарата, входивших в номенклатуру (т.е. назначаемых на должность по согласованию с соответствующим партийным органом). В зависимости от места в номенклатуре распределялся и жестко иерархизировался перечень привилегий. (Это место определялось не столько должностным положением, сколько уровнем согласования. Например, можно было занимать не очень высокую должность, но при этом быть номенклатурой ЦК КПСС.) От места на номенклатурной лестнице (если брать более-менее высокий уровень лица) зависели и район проживания, и размер квартиры, и место расположения государственной дачи, если она была положена, и марка персональной автомашины (ЗИЛ, «Чайка» или «Волга»), и разновидность ее государственного номера, и уровень медицинского обслуживания (даже внутри 4-го, так называемого «кремлевского», Главного управления Минздрава была своя иерархия). И это не говоря о наличии и размерах кабинета, разновидностях телефонной связи, наличии и содержании «кремлевского пайка», ассортимента кондитерских изделий к чаю для приема гостей и т.п.

Широко известно, что на пути к своей политической карьере в конце 80-х гг. лозунг «ликвидации привилегий» Б. Ельцин использовал в качестве одного из основных. Есть основания считать, что использовал вполне искренне, поскольку в силу личных свойств не был органически к ним привержен. Однако идея ликвидации номенклатурных привилегий была взята на вооружение Ельциным, главным образом, в силу ее тогдашней популярности в обществе. Сама же ее популярность объясняется не столько мотивом зависти, сколько тем, что в привилегиях в наиболее выпуклой и массово понятной форме концентрировались неравноправие и лицемерие.

С начала своего президентства, а особенно после августа 1991 г., Б. Ельцин действительно предпринимал некоторые усилия по реали-

зации поддержанного им лозунга «отмены привилегий». В частности, ряд лечебно-профилактических учреждений, санаториев и тому подобных заведений, принадлежавших партийным органам, был передан в государственную собственность и стал общедоступным. В некоторых новых законах стали появляться главы, посвященные материальному и социальному обеспечению государственных служащих и должностных лиц (например, судей, сотрудников прокуратуры, милиции и проч.). Однако все это так и не решило главной проблемы: институционально сохранилась система, с помощью которой непубличными методами можно было обеспечивать управляемость аппарата. Больше того, со временем эта система вновь становилась все более мощной, разветвленной и мало контролируемой обществом.

Политики «новой волны» понимали огромный «теневой» эффект, который дает обладание системой материальных и иных ресурсов, распределяемых внутри государственного аппарата. Не случайно конфликт между Президентом и Верховным советом РСФСР в 1991—1993 гг. имел несколько «фронтов» — не только в виде публичных стычек на заседаниях Съезда народных депутатов, сессиях Верховного Совета, не только в виде борьбы за бюджетные финансовые потоки, но и в виде борьбы за владение собственной системой «управления делами» и системой личной охраны. Точно так же не случайно, что одним из решающих шагов Б. Ельцина, ускоривших кульминацию этого конфликта осенью 1993 г. было полное подчинение Президенту всей системы материально-бытового обеспечения чиновников, депутатов, судей и проч. и концентрация ее в структуре под названием *Управление делами Президента*.

В нынешнем виде место и компетенция Управления делами было оформлено Указом Президента Российской Федерации от 2 марта 1995 г. «Об Управлении делами Президента Российской Федерации» (в ред. распоряжения Президента Российской Федерации от 17 октября 1995 г. № 457-рп и Указа Президента Российской Федерации от 11 декабря 1996 г. № 1675), которым утверждено соответствующее Положение. Не будем говорить о том, что по существу хозяйствующему субъекту был придан статус органа исполнительной власти. Любопытнее в данном случае другое. В п. 1 Положения говорится: «Управление делами Президента Российской Федерации... является федеральным органом исполнительной власти, подведомственным Президенту Российской Федерации, осуществляющим координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти и подведомственных ему предприятий, организаций и учреждений по финансовому, материально-техническому и социально-бытовому обеспече-

нию Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, палат Федерального собрания, Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации, Высшего арбитражного суда Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Службы безопасности Президента Российской Федерации, депутатов (членов) палат Федерального собрания, судей Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации и Высшего арбитражного суда Российской Федерации, а также сотрудников аппаратов указанных федеральных органов государственной власти (далее именуются — обслуживаемые органы, сотрудники аппаратов)». Таким образом, эта структура в ее нынешнем виде не отвечает принципу разделения властей.

Но в данном контексте речь идет немного о другом, а именно о том, что старая система незаметно, постепенно, но сумела втянуть в свою орбиту новый правящий класс, в том числе смогла законсервировать прежние, номенклатурные стереотипы. Исследователи российской административной системы обычно не принимают этот огромной важности фактор во внимание. А его значение действительно велико. Бытие политика, чиновника везде и всегда как бы разбивается на две части — публичную и «повседневную-бытовую». И если система устроена так, что политик (чиновник) при решении своих бытовых вопросов зависит от определенных должностных лиц, это может сказываться и на его публичной деятельности.

Рассматривая систему обслуживания государственного аппарата как сугубо функциональный инструмент (в том числе и политически функциональный), реформаторы не заметили, как сами пали жертвами этой по сути нереструктурированной системы. Ее эманация была явно недооценена.

Проблема, разумеется, не в том, что бюрократия имеет какие-то бытовые и иные социальные преимущества. Учитывая ненормированный рабочий день, повышенную ответственность, а иногда и небезопасный для жизни и здоровья характер служебной деятельности, должностные лица, наверное, должны иметь какие-то льготы. Проблема в другом: в необходимости, во-первых, очень подробного законодательного регламентирования этих льгот и, во-вторых, реального их предоставления, коль скоро они закреплены в нормативно-правовом акте.

В законодательных актах о материальном и социально-бытовом обеспечении тех или иных категорий должностных лиц и служащих

(сотрудников) говорится в весьма общих выражениях. И кроме того, финансовая недостаточность для реализации даже этих норм приводит к тому, что руководители получают возможность предоставлять положенные материально-бытовые условия выборочно, что становится почвой для фаворитизма, угодничества, возможно, и внутренней коррупции.

### ***1.3. Отсутствие общественного заказа на реформы государственного аппарата***

Практически никогда и нигде народные требования не выставляются в виде требований проведения конкретной реформы. Так было и в России. В конце 80-х и в 90-е гг. XX в. всевозможные проявления общественной активности были направлены в основном на требование реформ в целом, хотя на некоторое время и появлялись конкретные политические лозунги. Существовал лишь весьма общий образ цели — «жить, как на Западе». И тогда в силу ряда факторов причинно-следственная связь между желаемым и необходимыми для этого условиями предстала в глазах людей в сильно искаженном виде.

Один из таких факторов — сильные традиции патернализма, издавна существовавшие в российском обществе, но особенно окрепшие в советский период. Понимая это, новая российская власть по сути сама затормозила расставание с патерналистскими стереотипами, давая неверные импульсы для общественных ожиданий. Она мало что сделала для вытеснения патернализма как господствующей идеи иной государственной идеей — признанием и реализацией приоритетной функции демократического государства — защитой свободы (политической, экономической, религиозной, идейной). Ее реализация должна была бы означать не просто ликвидацию советских бюрократических рудиментов — зависимости самореализации человека от расположенности к нему чиновника, но и создание механизма, позволяющего власти отличать проявления свободы от проявлений злоупотребления ею, от покушения на сам принцип свободы. Вместо этого общество увидело безуспешные потуги властей разных уровней сохранить патерналистские ожидания и фактическое ограничение свободы в правоприменительной деятельности, а нередко и в самих законах. В результате картина всеобщей неопределенности усугубилась невыполненными обещаниями патерналистского толка и одновременно зародышевым состоянием функции защиты свободы.

Второй фактор — это упование на «невидимую руку рынка», которая все расставит по своим местам и, в частности, точно определит цену любому товару, начиная с консумента и кончая рабочей силой.

Именно на это настраивали общество в то время и реформаторы, возможно, потому, что сами находились в плену такой иллюзии. Однако на фоне резкого подорожания практически всех товаров и услуг, цена рабочей силы осталась столь же относительно мизерной, как и в советское время. Тем не менее и после либерализации цен общество не увидело причину такого огромного разрыва. Оно не увидело, что несоизмеримо высокая социальная плата за реформы, криминализация экономических отношений являются результатом отсутствия необходимой государственно-правовой среды для действия законов рынка.

Такая гражданская непросвещенность во времена крупных перемен обычно компенсируется деятельностью организованных политических сил — *политических партий*, которые способны (и, собственно, для этого предназначены) выявлять коренные общественные потребности и интересы, формулировать эти интересы в виде четких программных требований и либо проводить их в жизнь в случае овладения институтами государственной власти, либо, действуя в качестве оппозиции, критиковать шаги властей со своих позиций, требуя от правящей политической силы учета общественных потребностей.

Но у российского общества в то время не было (а по большому счету, нет и сегодня) такой системы политического представительства. Появившиеся одна за другой (обычно, к новым выборам) партии, во-первых, были недолговечными, во-вторых, они четко не формулировали реальные интересы соответствующих социальных групп.

Формированию нормальной партийной системы в огромной степени мешало отсутствие связки между победой партии на парламентских выборах и возможностью для такой партии формировать Правительство. Партии, не рассчитывая проводить свой курс путем получения мандата на формирование федеральной исполнительной власти, а стремясь лишь овладеть как можно большим числом депутатских мест в Государственной думе, соответственно выстраивали и свои предвыборные платформы, которые отличались преобладанием популистских мер и «критикой режима». Им было не до тонкого анализа реальных причин массы возникших проблем. Вот почему общественный заказ на административную реформу так и не был выдвинут.

#### ***1.4. Отсутствие «движущей силы»***

У административной реформы, в том числе реформы государственной службы, есть одно свойство, существенно отличающее ее от всех (или большинства) других реформ. При проведении иных реформ преобразованию подлежат, так сказать, объекты (отрасли, сферы) управления: налоговая система, пенсионная система, жилищно-комму-

нальное хозяйство, отношения собственности (приватизация) и проч. Административная же реформа направлена на преобразование собственно системы управления, *собственно государственного аппарата*, когда последний вынужден фактически реформировать сам себя.

Впрочем, и с этим бюрократия еще, возможно, согласилась бы, но при условии, что реформа подразумевает лишь сугубо институциональные, а не функциональные и субстанциональные изменения, т.е. что реформа ограничится преобразованиями лишь структуры органов исполнительной власти. Но, поскольку смысл российской административной реформы гораздо глубже, поскольку ее задача состоит в изменении самих принципов построения и функционирования исполнительной власти, ее взаимоотношений с другими властными институтами и гражданами, в трансформации статуса чиновника и т.п., постольку проведение такой реформы не может вызывать энтузиазма в государственном аппарате, с чем вынуждены считаться и политики.

Разумеется, часть государственного аппарата мыслит перспективно и понимает как необходимость существенных институциональных и функциональных изменений, так и пагубность восстановления архаичных моделей государственной службы. Поэтому политические усилия должны были быть сведены, с одной стороны, к выявлению прогрессивной части бюрократии, а с другой, к рекрутированию в государственный аппарат носителей современных представлений о роли государства как системы обслуживания общественных интересов.

### ***1.5. Неосознанная потребность***

Отставание реформ исполнительной власти от реформ в других областях, а также, что еще важнее, от общественных потребностей и ожиданий, не просто опасно, но может поставить под угрозу успех даже самой идеальной программы преобразований (которой, заметим, в нашем случае не было, а может, и не могло быть). История реформ показывает, что государственный аппарат в принципе способен выполнять роль как мотора, так и тормоза перемен. Здесь уместно вспомнить одну из сентенций Отто фон Бисмарка: «С плохими законами, но хорошими чиновниками управление еще возможно, но с плохими чиновниками не помогут никакие законы». Почему же наш аппарат стал не мотором, а тормозом?

Парадоксальный факт: радикальные изменения, произошедшие в нашей стране, лишь в минимальной степени затронули государственный аппарат. По ряду причин, о которых мы скажем ниже, унаследованную от СССР административную машину — кстати, далеко не во всем плохую, но созданную и работавшую в принципиально иной по-

литической и экономической системе, — лишь пытались слегка подстроить под новую реальность, хотя возникшие перед ней задачи следовало решать принципиально иными методами, по иным «программам». В результате прежние административно-командные скрепы безнадёжно ослабли, а адекватной замены им сформировано не было.

Такая замена могла произойти только в результате проведения комплексной **административной реформы**, составной частью которой является и реформа государственной службы. Отрывать одну от другой бессмысленно, ибо даже если восторжествуют современные принципы государственной службы, бюрократия, находясь в архаичной системе отношений, не даст того социального и политического эффекта, которого от нее могло бы ожидать общество. Авторы Концепции административной реформы, разработанной в 1997—1998 гг., понимали это и не могли не включить реформу государственной службы в качестве неотъемлемой части более общей, административной реформы.

Особенностью отношения российской политической и административной элиты к реформе системы государственного управления и государственного аппарата, в отличие от отношения к политическим и экономическим преобразованиям, является постепенность осознания самой необходимости административной реформы и мучительность эволюции в понимании ее целей и принципов.

Не приходится удивляться, что отдельные шаги в сфере государственного управления, предпринятые в 1993—1996 гг., отнюдь не означали собственно реформу этой системы, а лишь являлись более или менее формальными ответами на требования Конституции России и экономические потребности.

Такое противоречие — между принципиальным изменением основ государственной, общественной жизни и сохранением по сути прежней институциональной и субстанциональной среды, в которых эти изменения проводились — в очень большой степени обусловило и несовершенство процесса политического, экономического и социального реформирования, и высокую социальную цену реформ, и размах коррупции в государственном аппарате, и замедление реформации в целом.

Даже после принятия Конституции России 1993 г. основные властные институты, сформированные прежде (причем сформированные в принципиально иных политических и экономических условиях), сохраняли свою легислатуру (за исключением представительных органов власти и отчасти Конституционного суда). Даже Правительство, возглавлявшееся в то время В.С. Черномырдиным, формально не ушло в

отставку, что, впрочем, не противоречило новой Конституции, поскольку в п. 4 Заключительных и переходных положений последней сказано: «Совет Министров — Правительство Российской Федерации со дня вступления в силу настоящей Конституции приобретает права, обязанности и ответственность Правительства Российской Федерации, установленные Конституцией Российской Федерации, и впредь именуется — Правительство Российской Федерации». Единственное, что предпринял в этой связи Президент России, издал Указ от 23 декабря 1993 г. «О преобразовании и реорганизации Совета Министров — Правительства Российской Федерации». Хотя этот акт был совершенно не обязателен, поскольку об этом говорила сама Конституция, Президент и премьер воспользовались этим Указом для решения текущих вопросов по очередной перекройке структуры органов исполнительной власти. В этом Указе, в частности, предусматривались изменения персонального состава Правительства, преобразования некоторых государственных комитетов в министерства, сокращение штатной численности аппарата Правительства и т.п. Единственным реформаторски звучащим в данном Указе был пункт о необходимости сократить количество органов исполнительной власти, «предусматривая в первую очередь ликвидацию министерств, государственных комитетов и иных ведомств, дублирующих функции друг друга и предназначенных для управления сферами, не отнесенными Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации». Однако этот пункт не стал началом более широкой административной реформы.

Пожалуй, единственно серьезным проявлением новизны ситуации для исполнительной власти стала *отмена ряда законов или отдельных положений законов*, в которых Президент страны усмотрел противоречия с новой Конституцией Российской Федерации. Этой «расчистке» правового пространства был посвящен его Указ от 24 декабря 1993 г. «О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» (и несколько других указов аналогичного содержания), а также Постановление Правительства от 27 декабря 1994 г. «Об изменении и признании утратившими силу решений Правительства Российской Федерации в связи с принятием Конституции Российской Федерации».

Если проанализировать основные действия Президента и Правительства в этот период, можно сказать, что в целом они сводились лишь к некоторой структурно-функциональной корректировке, необходимость которой вызывалась, скорее, самим фактом принятия Конституции, а также желанием устранить некоторые барьеры на пути экономического развития, нежели неудовлетворенностью инсти-



туциональным, функциональным и субстанциональным состоянием государственного аппарата.

В то же время нельзя утверждать, что власть вообще не задумывалась над проблемой преобразований в государственном аппарате. Осмыслению реальности и осознанию стратегических направлений изменений этой реальности способствовал такой новый для нашей государственности институт, как *послания Президента России к Парламенту (Федеральному Собранию)*. Обращение с ежегодными президентскими посланиями предписано Президенту России Конституцией Российской Федерации (в п. «е» ст. 84 Конституции Российской Федерации это полномочие звучит так: «обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства»). Эти послания, начиная с самого первого (1994 г.), не произвели переворот в сознании ни общества, ни бюрократии, не стали строгой идейной основой последующего развития (сопоставление содержания президентских посланий, по крайней мере с 1994 по 1998 г., с реальной практикой властных институтов показывает, что между ними существовали огромные «ножницы»). Тем не менее с их помощью постепенно сформировалась необходимая идейно-мировоззренческая база для будущих концептуальных разработок в сфере реформирования власти вообще и исполнительной власти — в частности.

Уже первое Послание (1994 г.) называлось «Об укреплении Российского государства», что означало определение выбора главного направления развития постсоветской России. Но этот выбор носил, скорее, характер идеологического приоритета, нежели приоритета инструментального. Впрочем, непосредственно о преобразованиях, которые бы могли считаться частью административной реформы, здесь еще не говорилось. Речь больше шла об основных институтах демократического и правового государства.

Примерно такой же характер носили послания Президента 1995 г. («О действенности государственной власти в России») и 1996 г. («Россия, за которую мы в ответе»). Заметим, что Послание 1996 г. имело еще и предвыборный характер, хотя в нем об этом, естественно, не говорилось. Поэтому его следует рассматривать в совокупности с предвыборной Программой Президента Б.Ельцина «Россия: человек, семья, общество, государство». В этой Программе фактически впервые появилось более или менее целостное представление о наиболее актуальных проблемах административной реформы, хотя еще не было сказано о необходимости ее самой. Речь идет о разделе 6 «Правовой порядок» и его подразделе 6.1. под названием «Структура и кадры государственной

власти». В частности, впервые говорилось о том, что требуется упрощение структуры Правительства и его аппарата, устранение дублирования функций; что нужна реформа системы государственной службы и т.п. \*

Среди документов концептуального характера этого периода нельзя не отметить и такой, как *Указ Президента РФ «О разработке концепции правовой реформы в Российской Федерации»* от 6 июля 1995 г. Точнее, Указ носил характер лишь политического заказа на выработку концепции. Но само формулирование такого заказа требовало большой аналитической работы, артикуляции проблем и задач. Фактически это был прообраз будущей концепции. В частности, предполагалось, что концепция охватит «вопросы правового обеспечения ряда важнейших направлений формирования и функционирования российской государственности и развития полноценного гражданского общества, в том числе: законодательное обеспечение системы прав человека в обществе, прежде всего реальных гарантий прав и законных интересов личности; упрочение основ и защита конституционного строя; реформирование государственного управления, в том числе совершенствование системы государственной регистрации общественных объединений и других юридических лиц и контроля за их деятельностью; создание целостной правовой базы организации и деятельности судебной системы и органов юстиции; обеспечение координации нормотворческой деятельности федеральных органов государственной власти, а также федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; формирование правовой базы и институциональная реформа правоохранительной системы для усиления борьбы с преступностью; конкретизация основ федерализма в Российской Федерации; выработка принципиальных направлений и форм осуществления реформы местного самоуправления; дальнейшее системное правовое обеспечение развития экономики; развитие системы правового воспитания, в том числе укрепление системы юридического образования и юридической науки; организация правовой экспертизы в нормотворческой и правоприменительной практике; формирование современной широкодоступной базы нормативных актов, в том числе в электронном виде».

Варианты концепции правовой реформы разрабатывались несколькими научными институтами и Государственно-правовым управлением (ГПУ) Президента России. Но они так и не стали фактом публичной жизни и не приобрели характера официальных докумен-

---

\* Ельцин Б.Н. Россия: человек, семья, общество, государство. М., 1996. С.87—90.

тов. А сегодня об этом политическом задании Б. Ельцина мало кто уже помнит.

### ***1.6. Общая оценка состояния государственной службы***

В целом качество работы государственного аппарата в первой половине 90-х гг. заметно снизилось, а хаотичность, неэффективность, а зачастую и контрпродуктивность его действий возросли. Помимо двойственности Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», о чем будет специально сказано ниже, непосредственных причин тому было несколько.

Во-первых, произошло «вымывание квалификации». Лучшие, наиболее квалифицированные и адаптировавшиеся к новым условиям кадры аппарат покинули, переместившись, в основном, в коммерческие структуры, а адекватной замены им не нашлось. Число вакансий, которые не удавалось заполнить, исчислялось в некоторых ведомствах сотнями. В то же время доля работников предпенсионного и пенсионного возрастов составляла в ряде министерств около половины персонала. Очень тревожным показателем был социологически зафиксированный в процессе сбора нами материалов «фоновый провал» по группе работников среднего возраста со стажем работы 6—15 лет, т.е. наиболее перспективных и в то же время уже достаточно опытных людей.

Во-вторых, с исчезновением прежнего «хозяина» госслужбы — аппарата КПСС (здесь уместно заметить, что в советские времена госаппарат во многом выполнял роль лишь «приводных ремней» партийных органов) — к сожалению, не произошло поворота госслужбы к обычному для демократических стран статусу «слуги общества». Скорее напротив, он получил функцию едва ли не единственного контролера при перераспределении беспрецедентного по масштабам «пирога» — приватизации бывшей государственной собственности. А это, разумеется, придало аппарату больше самостоятельности, уменьшило его подконтрольность и стимулировало рост коррупции. Именно номенклатура и ее «дочерние отряды» вроде так называемого «комсомольского бизнеса» в первую очередь обогатились от передела собственности. Видимо, можно констатировать наличие целой страты номенклатурных «мутантов», не только переживших политические перемены, но и, более того, воспользовавшихся ими для укрепления своего положения. В сущности, прежняя номенклатура осталась на своих местах. В нее лишь для создания видимости кадровых перемен было допущено некоторое количество «пришельцев», которые к тому же либо достаточно быстро восприняли правила корпоративного поведения, либо были вытеснены из системы — порой из-за недостатка

профессиональной подготовки и отсутствия навыков аппаратной работы, как мы уже отмечали выше, но отнюдь не только и не столько из-за этого.

Возникшая неопределенность, т.е. ситуация «Клондайка» и «мутной воды» позволила, в частности, формально легитимировать, законодательно оформить кастово-корпоративные интересы бюрократии. Последнее нашло отражение, в частности, и в объективно неоправданном возрождении «Табели о рангах». Думается, что отмена особого корпоративного статуса нашего чиновничества (что, кстати, безуспешно пытались сделать все российские императоры на протяжении XIX в.) — одно из немногих реальных достижений событий 1917 г. И — горький парадокс — в числе первых шагов новой демократической России оказалось его возрождение.

В-третьих, утратили силу прежние нормы административной морали, составлявшие своего рода неформальный «этический кодекс» чиновника. Конечно, советская версия этого «кодекса» была крайне далека от совершенства. Чего стоили хотя бы нормы, поощрявшие конформизм, циничное двоедушие, показную верноподданность партийным бонзам и их указаниям. Сколько человеческих драм и организационных издержек породил печально известный принцип приоритета «политических качеств над деловыми» при отборе и расстановке кадров, по существу, открывавший «зеленую улицу» для делания карьеры не квалифицированным работникам, а демагогам, размахивавшим партийными билетами и интриговавшим в местных партийных комитетах. Но все же групповые нормы административной морали пусть даже этого ущербного «кодекса» ставили некоторые барьеры на пути чиновничьих злоупотреблений и произвола. Беда в том, что вместо «этического кодекса советского чиновника» не сложилось никакого другого, а возник моральный вакуум с присущими ему вседозволенностью, тотальным цинизмом, коррупцией... Поэтому возрождению этического кодекса поведения чиновника (морального кодекса, кодекса чести — дело не в названии) мы считали и считаем необходимым уделить, наряду с другими мерами, максимальное внимание и вернемся к этому вопросу при изложении принципов реформы.

Говоря о чиновничестве, нельзя хотя бы кратко не затронуть проблему коррупции, хотя эта тема — предмет специального анализа. В общественном сознании эти два слова неразрывно связаны, что далеко не всегда справедливо. Отметим в этой связи, что как раз на федеральном уровне госслужбы размах коррупции хотя и неприемлемо высок, но по ряду причин, включая «технические» (т.е. практическую возможность получения взяток), все же существенно мень-

ше, нежели принято думать. По некоторым данным, лишь 5% коррупции приходится на федеральный уровень, тогда как на региональный — уже 25%, а главный ее рассадник — уровень муниципальный — 75%. *И все же российская бюрократия, при всех ее недостатках, лучше своей репутации.*

Одна из глубинных причин нашей коррупции — не какая-то особая «испорченность» наших чиновников, а неотделенность бизнеса от государства. Лекарства от коррупции есть и помимо «топора». Среди них — излагаемая ниже система принципов реформирования института государственной службы. Что же касается «топора», то опыт Китая, где от древнейших времен до наших дней взяточничество чиновников без особых успехов пытались и пытаются искоренить жесточайшими и изощренными наказаниями (от распятия в древности на грядках, засеянных быстрорастущим бамбуком, до практикующихся в последние годы публично объявляемых казней чиновников), свидетельствует о неэффективности подобных мер.

В российском государственном аппарате есть немало честных и даже самоотверженных администраторов, а также просто «рабочих лошадок». Да и вообще представляется несправедливо односторонней и легковесной давняя традиция тотально негативной оценки нашей бюрократии — как дореволюционной, так и советской. В ее составе, помимо значительного числа достаточно квалифицированных и добросовестных работников (кстати, на протяжении длительных периодов нашей истории оплачивавшихся весьма невысоко), встречались и люди с подлинно реформаторской ориентацией, особенно во времена, обещавшие перемены. Другое дело, что такие «розовые» периоды бывали не слишком долгими, и поэтому позиции прогрессивного, сознающего свою социальную ответственность чиновничества не успевали достаточно укрепиться в нашей убивавшей все живое политической атмосфере. Слишком часто ответственность перед отечеством, перед гражданами подменялась у нас ответственностью перед «его превосходительством». Эта установка во всех ее формах, даже самых внешне модернизированных, оказалась пагубной в историческом и опасной в современном аспекте. Но это уже не вина, а драма, причем всего нашего общества.

Да, наше чиновничество не вполне «дотягивает» даже до звания «бюрократии» в классическом смысле слова. Для этого ему недостает как подчиненности закону, так и безличности, минимизации простора для личного усмотрения конкретного чиновника (в рамках нашей традиции, увы, почти равносильного произволу). В нашем чиновнике слишком много «гоголевского». И все же, повторим, чиновничество в

целом существенно лучше, нежели молва о нем, и вполне подлежит «лечению», т.е. реформированию.

### ***1.7. Оценка изменений «первой пятилетки» 90-х гг. с позиций «реформаторов 1997 г.»***

В целом, те изменения, которые происходили в течение первой половины 90-х гг., осуществлялись либо ситуативно, т.е. в ответ на ситуативные политические и экономические обстоятельства, либо по принципу «перетягивания каната», под воздействием групповых интересов и зачастую несовместимых взглядов на развитие института госслужбы. С известной долей условности можно сказать, бюрократия сумела в ситуации неопределенности законодательно закрепить некое подобие одной из самых кастовых и консервативных моделей государственной службы — французской, но при этом без механизмов, обеспечивающих относительно высокую эффективность последней и достойный статус чиновников.

Если взглянуть на первый в нашей истории Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации», принятый 31 июля 1995 г. (далее — Закон о госслужбе), то в нем достаточно явно просматривается борьба двух подходов — демократического и корпоративного. За одним стояли намерения привести наш госаппарат в соответствие с современными стандартами и потребностями, за другим — желание создать режим воспроизводства и неприкосновенности чиновничьей корпорации. Поскольку анализ законодательства вынесен в работу в специальную IV часть, ограничимся здесь лишь некоторыми политологическими оценками данного Закона.

К позитивной стороне Закона о госслужбе можно отнести содержащиеся в нем правовые предпосылки для формирования современной госслужбы — возможность проведения квалификационных экзаменов, конкурсов на замещение вакансий, правовые ограничения, гарантии и привилегии, вытекающие из статуса государственного служащего. Иными словами, был дан юридический импульс для модернизации нашего госаппарата. К сожалению, до сих пор этот импульс реализован лишь в минимальной степени: конкурсная система практически не действует, возрастные и прочие ограничения для чиновников существуют лишь на бумаге и т.д.

Формально причины этого — экономические и юридико-технические. Однако, думается, немалую роль играют и блокирующие проведение норм Закона в жизнь **интересы определенных групп чиновничества**. Ведь другая сторона Закона — корпоративистская — осуществляется, невзирая ни на какие «объективные» обстоятельства. В частнос-

ти, многие чиновники с удовольствием восприняли возрождение (да еще и в усложненном виде) архаичной «Табели о рангах». В этой части Закон представляет образец «корпоративного устава», закрепляя трехмерную систему бюрократических чинов — категории, группы, разряды. Авторы Закона о госслужбе в этой части, по существу, возродили абсолютистский дух XVIII столетия и перещеголяли даже петровскую «Табель».

Между тем в России даже не только столь выдающиеся и перспективно мыслившие государственные деятели, как М.М. Сперанский, но и почти все монархи, правившие в XIX в., поняли, что позитивный потенциал лежащего в основе «Табели» принципа выслуги почти исчерпан, тогда как ее негативные следствия все более сказываются. Не случайно каждое новое царствование начиналось борьбой за ее отмену.

На Западе всевозможные шкалы чинов и должностей всегда играли гораздо меньшую роль, чем у нас. Столь свойственная российскому «оказаненному» сознанию особая «мистика чина», (выражение Ю.М. Лотмана), существовала еще разве что в Пруссии и Австро-Венгерской империи, да и то не в той мере, как в России. Сейчас же практически вся мировая практика признает, что малоподвижная шкала рангов представляет собой часть доставшихся по наследству от прошлого отживших моделей государственного устройства, которую пытаются если не устранить, то максимально ограничить ее роль. Лет 130 назад Салтыков-Щедрин с горечью заметил, что из всех европейских достижений мы позаимствовали лишь деление людей на ранги, от чего на самом Западе к тому же уже отказались. Увы, и сегодня это горькое наблюдение не потеряло актуальности. Таким образом, в постсоветской России были возрождены институты, неадекватность которых стала многим очевидной еще в XIX в.

Сказанное ни в коей мере не противоречит необходимости повысить социальный статус и основания для самоуважения нашего чиновничества. Традиция огульного очернения бюрократии сродни другой, увы, популярной установке массового сознания — неверию в право как инструмент разрешения конфликта интересов. Однако делать это надо не средневековыми методами (еще Ф. Энгельс высмеивал традицию награждения особо отличившихся чиновников золотыми табакерками и кубками от имени короля), не возвратом к отжившим моделям (не хватало еще возродить столь популярные в Пруссии XVIII в. звания «тайных комнатных» и «совершенных тайных» секретарей), а методами, соответствующими современным государственным потребностям и реалиям.

## Глава 2

### Разработка Концепции административной реформы

#### 2.1. Как появился политический заказ на административную реформу

Осознание тесной связи между судьбой общей реформации и реформой системы управления, в том числе системы государственной службы, стало появляться лишь к 1996 г. И здесь мы переходим к описанию того, как это осознание трансформировалось в принятие некоторых политических и аппаратных решений.

В сентябре 1996 г. один из авторов, работая в то время помощником Президента Российской Федерации по правовым вопросам, подготовил записку под названием «О проблеме слабой управляемости государственными процессами». В ней говорилось, в частности: «Главнейшей проблемой является государственно-правовое строительство, или, по-другому, создание высокоэффективной государственной власти. Недостаточное к этой проблеме внимание (отношение как к попутной задаче, которая решается сама собой) обуславливает весьма опасные для демократической России явления:

а) слабость властных рычагов («трюмбы в управлении») и отсюда невозможность быстрого и эффективного реформирования страны, неконтролируемость многих процессов;

б) низкий КПД экономических преобразований и отсюда постоянная социальная напряженность в стране;

в) неустойчивость конституционного строя и отсюда опасность тоталитарного реванша, развития регионально-национального сепаратизма».

Далее в ней констатировалось, что «явно обозначилась диспропорция в политических приоритетах. Она проявляется в том, что основные усилия государственной власти, прежде всего исполнительной ее ветви, направлены на социально-экономическое переустройство. Однако такие усилия во многом пробуксовывают как раз из-за недооценки первой, самой главной составляющей части реформы — *государственно-правового строительства*».

В той же записке поднималась еще одна проблема: «Бюджетный процесс, как ни странно, отдан на откуп ведомствам. Это в корне неверно, так как именно он — финансовая основа реализации того или



иногo политического приоритета. Можно заявлять о любых приоритетах, но, если в бюджете будут заложены иные пропорции, то приоритет так и останется на бумаге. Такой порядок приводит к тому, что определение основных направлений политики Президентом приобретает сугубо пропагандистский смысл, ибо «болванка» бюджета составляется не на политической основе, а на технократической — разрабатывается чиновниками Минфина. Практически Президент страны ставится перед фактом уже сверстанного отраслевыми лоббистами проекта бюджета...

Размазанная по тарелке бюджетная каша не позволяет стране рвануться вперед ни на одном направлении. Это банально, но положение не меняется».

Записка, однако, не содержала развернутой системы предложений. Основной тезис состоял в том, что необходимо срочно разрабатывать Программу государственного строительства (заметим, что эта постановка вопроса шире, нежели вопрос об административной реформе) и для начала посвятить очередное Послание Президента исключительно данной проблеме.

Однако, как известно, в то время у Президента Б. Ельцина обнаружилось серьезное заболевание сердца. Поэтому записка была направлена руководителю Администрации Президента А. Чубайсу. О том, что проблема нереструктурированной системы управления, государственного аппарата все более ощущалась политиками и высокими чиновниками как серьезный фактор, тормозящий движение страны вперед, свидетельствует, в частности, тот факт, что Чубайс сразу же принял предложение. А поскольку он в период болезни Президента Ельцина фактически выполнял функции «регента» (так его и называли газеты), то его решение воспринималось как согласие самого Президента.

Лишь в ноябре 1996 г. Президент получил от своих помощников другую, более краткую, записку, суть которой, однако, состояла в том же. Приведем ее текст:

«Уважаемый Борис Николаевич!

Вносим на Ваше рассмотрение предложения о концепции Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 1997 году.

Сегодня стало очевидно, что основной проблемой, тормозящей социально-экономическое развитие страны, стала слабая управляемость государственными процессами. Управление не через людей («командная система»), а через правовые предписания действует пока с опасно низкой эффективностью. Отсюда главная задача нынешнего этапа государственного строительства — отладка всей системы госуправления

(посредством нормативных, кадровых, организационных и финансовых рычагов).

Порядок в государственном организме — главное звено, взявшись за которое, можно эффективно вытягивать экономику, социальные программы, бороться с преступностью, решать другие проблемы России. Не случайно основные общественные ожидания могут быть сведены к слову «порядок» (ясно, что мы можем говорить только о правовом порядке).

Идею **правового порядка** в государственном строительстве предлагается сделать единственной темой Послания. Причем эта тема будет проходить как реализация Программы действий Президента на 1996—2000 гг. Через призму правового порядка предлагается затронуть в Послании другие сюжеты, среди которых:

- достижение национального примирения и согласия;
- усиление общественного контроля за деятельностью властных институтов,

- активизация в политике и власти нового поколения россиян.

Эти предложения обсуждались, уточнялись и были одобрены в ходе совещаний Ваших помощников. Просим Вашего согласия на подготовку Послания по данной концепции. М. Краснов, Г. Сатаров».

Резолюция Президента на этой записке была положительной, и работа над Посланием началась, точнее, активизировалась, поскольку, как было сказано, идея ранее уже получила одобрение А. Чубайса.

Нельзя, правда, сказать, что Послание 1997 г. действительно целиком было посвящено вопросам государственного строительства. Экономические сюжеты в нем также присутствовали в достаточно большом объеме. Однако и они были сформулированы в ключе «наведения порядка», т.е. в том ключе, который задало само название Послания *«Порядок во власти — порядок в стране»*.

Несмотря на то, что в Послании содержался анализ состояния властных институтов и определялись направления их трансформации, тем не менее основную часть работы в этой сфере предполагалось осуществить за рамками самого Послания. Вот что говорилось в этом документе: «Решение перечисленных задач по созданию современной эффективной системы государственного управления требует продуманного подхода. Поэтому в нынешнем году под непосредственным руководством Президента будет разработана и принята **Программа государственного строительства**. До октября ее проект пройдет широкое обсуждение с привлечением независимых экспертов — ученых и практиков. Задел для этого документа есть в виде концепции правовой реформы в Российской Федерации, разработка которой бы-

ла определена Указом Президента Российской Федерации от 6 июля 1995 года. Основную часть **Программы составит новая концепция системы исполнительной власти** в Российской Федерации».

Забегая вперед, отметим, что Программа государственного строительства так и не была разработана, поскольку, хотя формальный заказ и был сделан, но, как мы покажем ниже, он не был подкреплен соответствующими его масштабу организационными усилиями, финансовыми средствами, а главное, политическим вниманием.

В этой связи возникает вопрос — *почему*? Полностью ответить на него здесь не представляется возможным, ибо это — тема, требующая специального и довольно глубокого изучения. Выскажем лишь одно предположение.

Некоторые реформы требуют, в основном, лишь отказа от запретов. Именно в такой парадигме проводилась, например, общая либерализация экономической жизни. Другие же реформы предполагают существенные организационные и политические усилия. В России, разумеется, есть примеры успешного завершения и такого типа реформ. Это, в частности, приватизация государственной собственности (здесь мы отвлекаемся от оценки качества самой ее модели); перевод системы исполнения наказаний из МВД в подчинение Министерства юстиции; изменение функций Министерства юстиции и некоторые другие.

Почему стало возможно их проведение? Во-первых, объективные общественные потребности при таких реформах совпадают с потребностями и интересами либо государственного аппарата в целом, либо его большей части, т.е. обеспечены силой самой мотивации основных участников процесса реформирования. И во-вторых, подобные реформы радикально не покушаются на основополагающие принципы организации и деятельности государственного аппарата, которые последнему представляются вполне комфортными.

Однако как только речь заходит об изменении условий деятельности самого государственного аппарата и при этом *идейной основой* таких изменений являются, скажем, не повышение комфортности деятельности бюрократии, в том числе существенное повышение денежного содержания, не ослабление контроля, не создание в госаппарате атмосферы «священнодействия», куда общественности «вход воспрещен», а открытость власти, ее деятельность на основе жестких административных процедур, общественное служение, сокращение лишних управленческих звеньев, и к тому же эти изменения часто требуют больших бюджетных средств, ясно, что такие реформы не могут иметь в государственном аппарате много сторонников и союзников.

Поэтому реформы второго типа требуют как минимум следующих условий:

- четкого понимания политическим руководством (еще лучше политической элитой в целом) жизненной, а не формальной необходимости и острой актуальности таких реформ;
- концентрации политического внимания на протяжении всего процесса реформирования, а не отношения к реформе как к периферийной;
- концентрации финансовых ресурсов на приоритетных направлениях;
- наличия ясной модели (схемы) организации самого процесса реформирования, начиная с разработки программы реформы и кончая оценкой результатов.

Можно констатировать, что ни одной из этих предпосылок в 1997—1998 гг. не существовало. Но обратим внимание на отсутствие последнего из упомянутых выше условий. На наш взгляд, именно оно способно не только сделать процесс реформы осмысленным, прозрачным и эффективным, но и повлиять на формирование других факторов, обеспечивающих успех преобразований. Однако как раз этому моменту до сих пор почти не придается значения. Основные действия концентрируются на выработке модели (концепции) той или иной реформы, разработке проектов отдельных законодательных актов и выделении (при положительном развитии процесса) финансовых средств, хотя, как правило, в недостаточных объемах.

С большой долей самокритики авторы вынуждены признать, что одной из причин неудачи и административной реформы, и ее составной части — реформы государственной службы — среди прочего было отсутствие должного внимания разработчиков к организации процесса разработки концептуальных документов.

Иллюстрацией весьма неясного образа такой организации может служить, например, то, что лишь при разработке концептуального документа выкристаллизовались его параметры. Другими словами, до последнего момента неясен был ни масштаб, ни четкие границы предмета реформы. Приведем два примера.

После одобрения упоминавшейся выше записки А. Чубайс попросил ее автора подготовить что-то вроде технического задания на разработку программы государственного строительства. В сентябре 1996 г. в качестве одного из вариантов было подготовлено «Задание на разработку Программы системной реформы “Правовой порядок в России”». Приведем выдержку из него:

## I. Направления разработки Программы

Содержание задания	Ответственные
1. Выявление рычагов конституционно-правового, финансового, организационного характера, обеспечивающих соответствие <i>законотворческой деятельности</i> приоритетам, заявленным Президентом РФ.	Рабочая группа № 1
2. Выявление сфер, в которых существуют возможности <i>сокрытия доходов</i> от налогообложения.	Рабочая группа № 2 (+ Минфин РФ, ФСНП)
3. Выявление в госаппарате каналов <i>хищения бюджетных ассигнований</i> .	Рабочая группа № 2 (+ Минфин РФ, ФСНП)
4. Выявление способов образования и сфер обращения <i>денежной наличности</i> , получаемой противоправным путем и укрываемой от налогообложения.	Рабочая группа № 2 (+ Минфин РФ, ФСНП)
5. Систематизация источников, приносящих <i>доход государству</i> в результате деятельности правоохранительных, судебных и других органов правовой сферы.	Рабочая группа № 3
6. Оптимизация структуры и функций <i>правоохранительной системы</i> .	Рабочая группа № 3
7. Оптимизация структуры и функций органов, осуществляющих <i>государственный контроль</i> .	Рабочая группа № 4
8. Выявление причин слабой <i>исполнительской дисциплины</i> в государственном аппарате.	Рабочая группа № 5
9. Анализ и ревизия нормативной базы деятельности государственных и муниципальных органов в целях резкого сокращения действия <i>разрешительного принципа</i> . Выявление иных факторов, способствующих коррупции.	Рабочая группа № 5
10. Анализ хода <i>судебной реформы</i> . Выявление причин недостаточного воздействия судебной власти на состояние правопорядка.	Рабочая группа № 6
11. Анализ федерального нормативного массива с целью придания эффективности институтам <i>правовой ответственности</i> в сферах гражданско-правовых и административно-правовых отношений.	Рабочая группа № 7 (+ Центр частного права) (Эта исследовательская структура образована при Администрации Президента РФ. — <i>Примеч. авт.</i> )

Содержание задания	Ответственные
12. Анализ состояния законодательства и практики <i>разграничения компетенции</i> между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.	Рабочая группа № 2 (+ Минфин РФ)
13. Анализ соответствия нормативного <i>распределения финансовых источников компетенции органов власти</i> федерального и регионального уровней, а также органов местного самоуправления.	Рабочая группа № 7
14. Выявление в федеральном законодательстве <i>нереализуемых в настоящее время правовых норм</i> и причин отсутствия их реализации.	Рабочая группа № 8

Как видим, вначале предполагалось идти гораздо более широким фронтом.

Затем, в октябре 1996 г. было разработано (но тоже не утверждено) «Техническое задание на разработку проекта плана действий Президента Российской Федерации по преодолению негативных явлений и процессов при обеспечении правового порядка в Российской Федерации», в котором содержались следующие разделы (блоки): «Нормотворчество», «Экономика», «Охрана и защита права», «Федерализм», «Государственная служба».

Подобных вариантов было несколько, но ни один так и не был положен в основу последующей разработки концептуального документа, хотя и нельзя сказать, что такая подготовительная работа оказалась совсем бесполезной.

Забегая вперед, укажем, что в девяти вариантах Концепции административной реформы (всего таких вариантов — с августа 1996 по март 1998 г. — было 12) существовал раздел «Механизм реализации административной реформы». Но перед представлением 10-го варианта он был снят по предложению Комиссии по разработке программы государственного строительства (о ней см. ниже) как излишне «академичный». На наш взгляд, наибольший интерес в разделе о механизме реализации представляет взгляд на реформу как на творческий и постоянно корректируемый процесс, причем опирающийся на активное участие в нем общественных организаций. Это особенно важно, поскольку часто на реформы смотрят как на принятие одного или нескольких нормативных правовых актов и редко придают значение мониторингу как самой реформы, так и анализу происходящих изменений. Здесь имеет смысл привести этот небольшой раздел, поскольку он иллюстрирует

представления авторов Концепции о том, каков должен был бы быть оптимальный путь самой административной реформы:

**«Механизмы реализации административной реформы»**

Преобразования, сопоставимые по масштабу и сложности с предлагаемой в данном документе Административной реформой, обладают рядом свойств, которые предъявляют особые требования к их реализации.

1. Время реформирования сопоставимо со временем существенного изменения среды, в которой действует объект реформирования, и со временем накопления новых проблем, которые, как правило, не могут быть учтены на старте реформы.

2. Нельзя рассчитывать на то, что сам процесс реформирования идеален и полностью лишен тех недостатков, которыми обладает объект реформирования. Иными словами, в процессе реформирования накапливается «шум», образованный многочисленными системными сбоями, способный существенно влиять не только на качество процесса реформирования, но даже на его цели.

3. Объект реформирования не пассивен, но обладает собственной инерцией, целями, «инстинктом самосохранения». Это приводит как к осознанному, так и неосознанному сопротивлению объекта тем воздействиям, которые призваны его изменить.

4. Нельзя игнорировать то обстоятельство, что сам объект реформирования (или его отдельные фрагменты) нередко по необходимости используется как инструмент реформирования.

5. Преобразования должны проводиться таким образом, чтобы не вызвать паралича действующих институтов власти.

Все эти обстоятельства и порождают специфический статус Программы Административной реформы. **Программа Административной реформы не должна быть жесткой и обязана содержать механизмы адаптации и самоизменения.** Она осуществляется методом последовательных приближений. Специфическим для программной организации оказывается при этом параллельность и одновременность проработки, развертывания и реализации различных подпрограмм.

Такая непривычная формула предполагает, что наряду с дальнейшей проработкой Программы в целом и стратегии ее реализации формируются и отделяются от Программы организационные проекты и планы первоочередных мероприятий, которые могут реализовываться уже административными средствами. Программа при этом развертывается далее, периодически (поэтапно) порождая подобные локальные решения. Таким образом, в рамках программной организации формируется своего рода «машина», обеспечивающая систем-

ность и последовательность осуществляемых локальных преобразований, направленных к достижению постепенно уточняющихся ориентиров движения.

### **Управление реформой**

Успех Административной реформы будет определяться эффективным сочетанием управления реализацией и общественной поддержки реформы. Поэтому Административная реформа должна реализовываться координированными усилиями государственных, государственно-общественных и общественных структур.

Главным стратегическим органом управления реформой может стать **Комиссия по реализации Административной реформы, возглавляемая Президентом Российской Федерации** и включающая руководство Федерального собрания, Правительства Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, а также руководителей иных структур управления реформой и ее поддержки. Задачи Комиссии:

- принятие основных решений по реализации реформы;
- осуществление координации действий различных органов власти при проведении Административной реформы;
- назначение представителей Комиссии, ответственных за реализацию Административной реформы в регионах, конкретных органах власти.

**Генеральная дирекция Административной реформы** должна стать *основным рабочим органом управления реформой* — негосударственным учреждением, работающим по поручениям и заказам Комиссии по реализации Административной реформы. Генеральная дирекция будет готовить проекты программных, нормативных и иных документов, связанных с реализацией Административной реформы, вести необходимые исследовательские проработки, мониторинг и «авторский надзор» реформы, готовить ежегодный аналитический отчет по всем мероприятиям реформы и предложения по ее реализации на следующий год».

## **2.2. Организация работы над Концепцией**

### **2.2.1. Подготовительный этап**

Вернемся к периоду, последовавшему за оглашением Послания Президента Российской Федерации 1997 г. Практически сразу же сказались все те недостатки политического и организационно-аппаратного свойства, о которых мы упомянули выше.



Прежде всего это выразилось в том, что процесс протекал по известной российской традиции «инициатива наказуема». То есть в Администрации Президента ответственным за подготовку Программы государственного строительства был назначен М. Краснов. Возможно, такое назначение было бы естественным, если бы не несколько обстоятельств. Во-первых, не было издано официального решения о таком назначении и вообще о начале подобной работы (лишь в мае 1997 г. появилось распоряжение Президента об образовании специальной Комиссии, но к этому мы еще вернемся). Во-вторых, с Краснова не были сняты его обязанности по осуществлению функций помощника Президента, которые, естественно, занимали существенную часть времени. И, в-третьих, кроме неофициального аппаратного веса у Краснова не было полномочий по привлечению к работе над документами ни сотрудников президентской Администрации, ни работников органов исполнительной власти. И уж тем более ему не были даны в руки какие бы то ни было финансовые ресурсы. Иллюстрацией такого положения может служить записка, направленная М. Красновым А. Чубайсу в январе 1997 г., т.е. еще в ходе работы над текстом Послания Президента Российской Федерации. Приведем ее с небольшими изъятиями:

«Как мне сообщил М.В. Бойко (в тот период — заместитель руководителя администрации Президента РФ. — *Примеч. авт.*), Вы поручили организовать совещание под Вашим руководством по обсуждению вопроса разработки **Программы государственного строительства в Российской Федерации**. Во исполнение поручения я подготовил что-то вроде доклада — свое видение проблемы и способов ее решения.

В материалах упомянуто об Указе Президента РФ о разработке **концепции правовой реформы**. Она должна была бы стать прообразом Программы госстроительства, во всяком случае придать ей системный характер. Возможно, более подробно этот вопрос стоило бы обсудить на совещании. Он **принципиальный** в плане исполнения задуманного.

Я не только не отказываюсь заниматься этой проблемой, но считал бы ее решение делом остатка жизни. Однако, даже если я соберу круг экспертов и организую их работу, результаты ее не смогут претендовать на серьезную Программу. Это будет кустарщиной. Серьезная работа должна серьезно и оплачиваться. Либо исполнители должны быть в прямом подчинении. Ни того, ни другого у меня нет».

Тем не менее дальнейшая работа походила именно на некоторую самодеятельность. Разумеется, не в смысле интеллектуального содержания (эксперты, в основном, были как раз весьма квалифицирован-

ными), а в смысле организации. Нельзя, разумеется, сказать, что материалы готовились «на коленке». Для деятельности рабочих групп была выделена одна из правительственных резиденций, завезена и установлена необходимая техника (компьютеры, принтеры и т.п.), обеспечено питание экспертов. Однако все это происходило на периферии общей деятельности и администрации, и самого Президента России (последний не интересовался ходом работы и ее результатами).

Для того чтобы поправить положение, инициаторами этой работы было предложено создать *Комиссию по разработке Программы государственного строительства*. Основная цель состояла в том, чтобы придать работе над программой более высокий, если не политический, то хотя бы аппаратный вес. Об этом и говорилось в сопроводительной записке от 6 мая 1997 г. к проекту распоряжения о Комиссии, направленной Президенту Б. Ельцину его помощником М. Красновым:

«Уважаемый Борис Николаевич!

Вам на подпись представляется проект Распоряжения о Комиссии по разработке Программы государственного строительства.

Эта Программа должна быть разработана до конца с.г. в соответствии с Посланием Президента РФ 1997 г. Цель Программы — выйти на оптимальную модель структуры и функционирования исполнительной власти.

«Управленческие тромбы», т.е. непроходимость властных сигналов; дублирование функций; отсутствие автоматизма реализации собственной компетенции; отсутствие перспективного подхода, т.е. работа в «пожарном режиме»; преобладание старых, прежде всего командных принципов управления — все это болезни многих органов исполнительной власти.

Программу планируется распределить по блокам в соответствии с основными функциями государства:

- оборона и безопасность;
- поддержание правового порядка;
- социальная функция;
- экономическое регулирование.

При этом каждый из блоков будет разрабатываться через призму оптимизации системы, функций и полномочий органов, работы государственных служащих. Имеется в виду также задача четкого распределения функций, полномочий и органов между федеральным центром и регионами [...].»

7 мая 1997 г. вышло распоряжение Президента Российской Федерации о создании такой Комиссии. Она возглавлялась руководителем администрации Президента В.Б. Юмашевым (к тому времени он

сменил на этом посту А. Чубайса), его заместителем был назначен М.А. Краснов, а членами: заместители руководителя администрации Президента — М.В. Бойко и Е.В. Савостьянов; полномочный представитель Президента в Государственной думе А.А. Котенков и полномочный представитель Президента в Совете Федерации А.Я. Слива; начальник Главного государственно-правового управления Президента Р.Г. Орехов и его заместитель А.В. Маслов; первый заместитель секретаря Совета безопасности М.А. Митюков; заместитель Министра юстиции Российской Федерации В.М. Постышев; помощник Президента Г.А. Сатаров; начальник Административного департамента аппарата Правительства С.В. Степашин; полномочный представитель Президента в Конституционном суде С.М. Шахрай.

Однако и эта аппаратная модель не оказала большого влияния на процесс. Комиссия собиралась за все время лишь несколько раз для рассмотрения уже подготовленных вариантов программных материалов. И всякий раз после очередного заседания эти варианты становились все менее радикальными. В то же время, хотя разработка программы (в последующем Концепции административной реформы) находилась, как уже было сказано, на периферии политического внимания, тем не менее В. Юмашев оказывал посильную аппаратную поддержку разработчикам.

Отсутствие политического внимания к административной реформе подтверждалось, в частности, тем, что принимаемые в тот период нормативные правовые акты никак не коррелировали с положениями Посланий Президента и не были направлены на изменение самих принципов построения и функционирования исполнительной власти. Так 17 марта 1997 г. появился Указ Президента российской Федерации «о совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти». Но слово «совершенствование» в нем было лишь данью аппаратной традиции: на самом деле речь шла об очередном изменении структуры федеральных органов исполнительной власти (до 2000 г. таких указов, изменявших структуру органов на основе никому не понятных критериев, было издано более десяти).

26 марта 1997 г. издается Указ Президента России «О социальных гарантиях лицам, входившим в состав Правительства Российской Федерации, в связи с изменениями его структуры». Его принятие подтверждало, что многие вопросы, связанные с публичной службой, так и остаются неурегулированными в законодательстве.

Порой непонимание общей системы функционирования власти, приоритет политических мотивов перед правовыми приводили к ошибкам. Так в марте 1998 г. Президент Б. Ельцин принял неожидан-

ное решение об отставке Правительства В. Черномырдина. Причем из конъюнктурных политических соображений в Указе от 23 марта 1998 г. «О Правительстве Российской Федерации» Президент постановил: «Временное исполнение обязанностей Председателя Правительства Российской Федерации возлагаю на себя». Это было явное нарушение Конституции, вызванное тем, что проект Указа не прошел обычную аппаратную процедуру, в том числе не был завизирован ни Государственно-правовым управлением Президента, ни помощником Президента по правовым вопросам. Лишь когда Б. Ельцину было доложено об этом несоответствии, он в тот же день подписал другой Указ «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 23 марта 1998 г. № 281», в котором признал данный пункт утратившим силу.

Любопытен в рамках рассматриваемой темы и Указ Президента России от 2 сентября 1998 г. «О мерах по формированию Правительства Российской Федерации». После очередной отставки (на этот раз кабинета С. Кириенко, что было связано с финансовым кризисом 17 августа 1998 г.) Президент возложил временное исполнение обязанностей Премьера вновь на В. Черномырдина. Но интересно, что в том же Указе было поручение «исполняющему обязанности Председателя Правительства Российской Федерации Черномырдину В.С. незамедлительно приступить к анализу соответствия структуры федеральных органов исполнительной власти современным требованиям и осуществлению мер по формированию нового состава Правительства Российской Федерации». Однако то ли из-за того, что на этот раз с кандидатурой Черномырдина категорически не согласилась Государственная дума, то ли потому, что было непонятно, о каком собственно анализе шла речь и что такое «современные требования», то ли потому, что в Правительстве как обычно посчитали это поручение «дежурной риторикой», но в деятельности Правительства в этом смысле вновь ничего не изменилось.

И последнее. В тот период, когда уже существовали первые варианты Концепции административной реформы, Правительство активно проталкивало через парламент Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», который и был подписан 17 декабря 1997 г. Такие усилия Правительства были вполне понятны. Этот орган, а точнее, его «постоянная часть», т.е. аппарат Правительства, стремился оградить себя от возможных реформ, во всяком случае, радикальных. Не случайно, кстати, в этом Законе отдельная глава посвящена именно аппарату Правительства. Закон фактически законсервировал существующее положение вещей и при этом не ре-

шил ни одного принципиального вопроса, в частности, о механизме обеспечения единства исполнительной власти.

#### 2.2.2. «Действующие лица»

Еще в апреле 1997 г. в ведущие институты страны (научные центры и высшие учебные заведения), занимающиеся правовой тематикой, было направлено письмо, по ответам на которое предполагалось отобрать экспертов, дабы в разработке программы принимали участие не только московские специалисты. В этом письме предлагалось ответить на следующие вопросы:

1. По каким направлениям должна вестись сегодня работа в целях завершения государственного строительства, имея в виду построение демократического, федеративного, социального и правового государства?

2. Какие проблемы существуют внутри каждого из указанных вами направлений?

3. Какие негативные явления и процессы возникли при становлении новой российской государственности?

4. Какие способы их преодоления представляются реальными и эффективными?

Однако полученные ответы разочаровали. Практически все они сводились к критике Конституции России. Дело, разумеется, было не в том, что Конституцию не следовало критиковать, а в самом уровне «полета творческой мысли». В ответах практически не просматривалась способность глубоко вникнуть в причины и суть происходящих процессов. Разумеется, дельные специалисты есть далеко не только в Москве. Но, видимо, руководители институтов для подготовки ответов отдали вопросник не в самые квалифицированные руки либо в руки противников демократических процессов вообще.

Тем временем готовилось мероприятие, которое помогло бы *выявить экспертов для разработки программы*. Оно условно называлось «Круглый стол», который и был проведен 27 мая 1997 г. Схема отбора (фильтров) экспертов была простой. Первый этап — приглашение всех потенциальных разработчиков, в том числе представителей органов власти и государственных научных центров (для этих целей все они приглашались на Круглый стол).

Второй этап — обсуждение проблемы с теми, кто пришел на Круглый стол (изначально было ясно, что не все захотят или смогут принять участие в разработке, а принуждение в данном случае было бы бесполезным). Обсуждение на Круглом столе проходило в рамках

ситуационного анализа по методике и с помощью нескольких специалистов-методологов.

Третий этап — разделение сформированного творческого коллектива на группы в соответствии с личными пожеланиями участников. Здесь также было ясно, что к реальной работе смогут приступить не все, кто участвовал в обсуждении.

И, наконец, четвертый этап (фильтр) состоял в естественном отборе внутри групп разработчиков, когда остались лишь энтузиасты, поскольку денежное вознаграждение было не очень большим и к тому же оказалось выплачено значительно позже того, как основной текст был подготовлен. Здесь мы хотели бы назвать тех, кто принимал наиболее активное участие в разработке Концепции административной реформы. Это (в алфавитном порядке): А.Г. Барабашев, И.Л. Бачило, А.Н. Дементьев, А.В. Кирин, В.А. Козбаненко, Л.П. Кравченко, М.А. Краснов (*руководитель творческого коллектива*), А.В. Лагуткин, Е.Н. Мысловский, В.В. Никитаев, А.Ф. Ноздрачев, А.В. Оболонский (*руководитель группы по государственной службе*), М.Т. Ойзерман, М.И. Пискотин (*руководитель группы по федеративным отношениям*), В.М. Постышев, М.В. Рац (*руководитель группы по методологии реформы*), В.Д. Рудашевский, А.Е. Русаков, Г.А. Сатаров (*руководитель группы по антикоррупционной политике*), В.В. Смирнов, Ю.А. Тихомиров (*руководитель группы по системе исполнительной власти*), М.Г. Флямер, М.З. Шкундин, А.С. Шувалов.

В контексте нашей темы уместно дать состав лишь одной группы — разработчиков концепции *реформы государственной службы*. В ней под руководством А.В. Оболонского работали А.Г. Барабашев, А.Ф. Ноздрачев, В.Д. Рудашевский, В.А. Козбаненко и М.З. Шкундин.

### 2.2.3. 12 вариантов

Первые три, пока еще черновых варианта были готовы в августе 1997 г., т.е. разработаны фактически за два месяца. Такой короткий срок может показаться свидетельством некоей авантюриности или недобросовестности разработчиков, а соответственно и некачественности материала. Но, во-первых, никто и не претендовал на то, чтобы представить за такое время вполне завершенную продукцию. К этому времени важно было получить документ, по которому можно судить о возможностях авторского коллектива и перспективах дальнейшей работы. Во-вторых, сама работа была весьма напряженной, а атмосфера — творческой. В таких условиях и за два месяца можно сделать очень многое. И, в-третьих, для разработчиков большинство излагаемых идей, конструкций не было открытием. Необходимо было лишь

соответствующим образом артикулировать то, что уже существовало у экспертов «в их письменном столе».

**21 сентября 1997 г.** появился четвертый вариант, который отличался от предыдущих тем, что впервые был назван «**Концепция административной реформы**» (и это название сохранилось до конца работы). Такое переименование было связано с тем, что эксперты-разработчики пришли к выводу о том, что нереально за отведенное время имеющимся творческим коллективом подготовить целостную программу переустройства всех властных институтов. Потому было решено сконцентрировать внимание на проблематике исполнительной власти, хотя в Концепции затрагивались проблемы и более широкого характера, в том числе взаимодействия исполнительной власти с другими публично-властными институтами.

Структура документа все это время менялась, но оставались неизменными его направленность и основные идеи. Об этом можно судить хотя бы по заголовкам разделов и подразделов первой части Концепции, задача которой состояла в том, чтобы выявить главные проблемы, ведущие к необходимости административной реформы:

1. «Гражданин и власть: кризис доверия (Нераскрытый потенциал взаимодействия властных институтов. Система сдержек и противовесов не работает в полную силу. Едина ли единая система исполнительной власти?)».

2. «Исполнительная власть: новые функции и старые подходы (Правовые методы управления не стали определяющими. Нестабильность положения органов исполнительной власти. Неэффективное обеспечение управленческой деятельности)».

3. «Проблемы государственной службы».

4. «Коррупция в системе управления (Что питает коррупцию. Негативные последствия. Отсутствие системности в борьбе с коррупцией)».

Еще раз подчеркнем: ошибочно полагать, что Концепция писалась как роман, так сказать, из головы. Несмотря на то, что основные идеи и подходы уже до этого прорабатывались экспертами-разработчиками, тем не менее, была проведена предварительная аналитическая работа. В частности, были разработаны и разосланы две объемные анкеты: одна предназначалась для всех федеральных министерств и ведомств; вторая — для руководителей субъектов Федерации. Это была практически первая попытка получить более или менее объективную картину того, что представляет собой государственный аппарат постсоветского времени. Ответы показали, что основные гипотезы подтверждаются. Предстала картина крайне запутанной конгломерации органов, которые зачастую конкурируют между собой, не вполне ясно представляя

свои функции, не всегда представляют параметры своих взаимоотношений с одноименными органами в субъектах Федерации и т.п.

В сентябре 1997 г. текст Концепции был доведен до состояния, когда его можно было уже «выпускать наружу». Поэтому очередной вариант после обсуждения на Комиссии был направлен в Правительство России для оценки документа. Пришло, однако, всего два отзыва от вице-премьеров, в которых вежливо признавалась важность работы, но критике, как можно было ожидать, подверглись идеи реформирования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, а также самого Правительства.

В октябре того же года произошел первый сбой в намеченном графике: Комиссия признала нецелесообразным выносить проект Концепции на обсуждение общественности и приняла решение продолжать над ним работу. Соответственно сдвигались и предусмотренные Посланием сроки представления Концепции Президенту для ее утверждения.

Второй (и, как оказалось, последний) этап активности разработчиков пришелся на февраль—март 1998 г. И здесь хотелось бы несколько более детально восстановить хронику довольно бурных событий (как аппаратных, так и публичных).

17 февраля 1998 г. Президент России Б.Н. Ельцин представил Федеральному Собранию свое Послание, которое называлось на этот раз «Общими силами — к подъему России». Почему рассказ о втором этапе мы начали с Послания? Да потому, что еще при его подготовке помощники Президента вынуждены были заложить в его текст напоминание о необходимости административной реформы. Больше того, соответствующий раздел (3.2) Послания фактически повторял структуру и, главное, идеологию уже имевшихся к тому времени вариантов Концепции административной реформы. В частности, по поводу реформы государственной службы говорилось следующее:

«Реформа предполагает формирование государственного аппарата, в основу которого будет положена **«система заслуг и достоинств»**. Такая система показала свою эффективность во многих странах мира. Она означает:

- превращение государственной службы из службы «государевой» (как это традиционно было и сохраняется в нашей стране) в службу подлинно гражданскую;
- гибкую, не ориентированную на иерархию систему формирования и обновления государственного аппарата;
- отбор (преимущественно конкурсный), продвижение и удержание на государственной службе наиболее квалифицированных и добросовестных людей;



- более ясную дифференциацию статуса «карьерных» и «политических» чиновников («политических назначенцев»);
- строгую определенность должностных обязанностей;
- создание режима, обеспечивающего, с одной стороны, подконтрольность корпуса государственных служащих, с другой — его правовую защищенность от произвола и некомпетентности руководителей и средств массовой информации;
- рационализацию затрат на содержание госаппарата, прежде всего увеличение доли прямых материальных стимулов и снижение косвенных, ликвидацию «теневых» привилегий. Суммарное уменьшение бюджетных затрат на государственный аппарат должно быть обеспечено за счет перевода на самооплачиваемость многочисленных служб обеспечивающего характера;
- расширение и изменение практики контрактов. В частности, вместо штатного расписания основной кадровой работы станет смета расходов на выполнение соответствующих функций государственного органа. В свою очередь, это неизбежно будет вести к сокращению численности аппарата и повышению уровня оплаты труда государственных служащих при одновременной интенсификации их работы;
- повышение внимания к вопросам административной этики, оживление практической ценности понятия служебной репутации».

Чиновникам же президентской администрации адресовалось следующее: «Вот почему в предыдущем Послании была поставлена задача разработки программы государственного строительства как продуманной системы мер модернизации различных институтов власти. Ее стержнем стала **концепция административной реформы**. Перед тем, как быть утвержденной, концепция должна получить общественное одобрение».

Разумеется, к этому времени помощники Президента уже осознавали весьма невысокую степень политической действенности президентских посланий, еще больше снижавшуюся из-за политической слабости самого Президента Б. Ельцина. Можно было сожалеть об этом, но иного пути хоть как-то вновь привлечь внимание к необходимости административной реформы не было, поскольку к этому времени радикально изменилась и аппаратная модель президентской администрации. Служба помощников фактически, да и юридически была ликвидирована (хотя должности помощников Президента еще сохранялись), а главные рычаги перешли к руководителю президентской администрации и возникшему, начиная с 1996 г., новому неформальному

или полуформальному ближайшему окружению Президента, получившему в средствах массовой информации наименование «семья». Именно поэтому, даже если бы инициаторы разработки Концепции обратились к Президенту напрямую, как бывало до 1996 г., т.е. «через голову» руководителя администрации, это не дало бы результатов.

Ни сам раздел Послания, посвященный административной реформе, ни повторение о необходимости вынесения ее Концепции на обсуждение не были вычеркнуты руководством администрации из проекта Послания при аппаратном обсуждении его текста. Но это и необязательно нужно было делать, поскольку все к тому времени понимали, что реальные решения принимаются отнюдь не на основе Посланий, а порой даже вопреки им.

Как бы то ни было, разработчики Концепции вновь представили ее вариант для рассмотрения Комиссией по разработке Программы государственного строительства. Причем вариант следовал за вариантом (9-й вариант был готов к 7 марта 1998 г., 10-й — 13-го, 11-й — 21-го и последний 12-й — 23 марта). Такая частота была связана, однако, не с претензиями Комиссии, а с редакционной доводкой текста. На самом деле основным из последних можно считать вариант 10-й, поскольку именно он был представлен на рассмотрение Комиссии, чье заседание состоялось 13 марта 1998 г. На этом заседании было принято принципиальное решение о том, что Концепция готова для вынесения на обсуждение (предполагалась лишь шлифовка).

Тут мы не можем не сообщить о связанном с этим заседанием одним любопытным факте: в своеобразной летописи новейшей истории, фундаментальном труде «Россия — 2000. Современная политическая история», под общей редакцией А.И. Подберезкина, известного политика левого толка, под датой «13.03.98» значится следующий текст: «В администрации президента состоялось совещание под руководством В. Юмашева, посвященное обсуждению окончательного варианта проекта концепции административной реформы. Участники совещания высказали убеждение, что до 2000 г. к практической реализации концепции реформы приступать нецелесообразно»<sup>\*</sup>. Разумеется, кто-то из участников заседания Комиссии рассказал о нем (возможно, самому Подберезкину). Но интересно не это, а то, что присутствовавший на заседании именно так понял его главную мысль — отложить и Концепцию, и саму реформу. Возможно, такая мысль не пришла в голову Краснову, вынужденному на Комиссии защищать Кон-

---

<sup>\*</sup> Россия — 2000. Современная политическая история (1985—1999 гг.). Т.1. Хроника и аналитика. М., 2000. С. 388.

цепцию, поскольку для него главное состояло в формальном ее одобрении, а дух неверия в ее практическую реализацию прошел мимо него. А такое одобрение как раз было получено. Разумеется, не одобрение начала реформы, а только ее вынесения для обсуждения.

Как бы то ни было, началась активная стадия подготовки документов к продвижению Концепции. Но неожиданно 23 марта 1998 г. разразился политический кризис: без видимых причин кабинет Черномырдина был отправлен в отставку. Это, разумеется, повлияло на планы опубликования Концепции, но, как тогда казалось, возможно, в положительную сторону. Ведь новый кабинет Кириенко получил даже публицистическое название «правительство молодых реформаторов». Кому, думалось, как не им поддерживать административную реформу.

Не случайно именно на эти дни падает основная активность инициаторов разработки Концепции. Готовится целый пакет документов — планы действий, короткие версии Концепции (дайджесты) для Президента и для прессы и т.д. Вот, например, как выглядел один из вариантов плана, который предполагалось направить Президенту:

«Представляется целесообразным следующий план действий.

1. Если Вы дадите согласие, проект Концепции **публикуется** от имени Комиссии по разработке Программы государственного строительства в Российской Федерации, образованной Вашим Распоряжением от 7 мая 1997 г.

2. Непосредственно перед публикацией Е.С. Строеву, Г.Н. Селезневу (в то время председателем палат Федерального собрания — *Примеч. авт.*), руководителям федеральных министерств и ведомств, главам законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации от имени Комиссии рассылается текст проекта с перечнем вопросов, ответы на которые помогут выявить их отношение к проекту.

3. Перед публикацией журналистам раздается пресс-релиз (основные положения проекта).

4. В Администрации создается группа по отслеживанию и анализу откликов на проект Концепции. Срок обсуждения — **один месяц**.

5. После этого в течение 2 недель проект дорабатывается с учетом поступивших замечаний и представляется Вам **на утверждение**.

6. Следующий этап — разработка собственно **Программы** административной реформы с указанием основных этапов и методов ее реализации».

Был подготовлен даже проект распоряжения руководителя президентской Администрации «О вынесении на обсуждение и последующей доработке проекта Концепции административной реформы».

Такое занижение уровня было сделано сознательно, чтобы облегчить выход в свет Концепции. Ведь вынесение ее от имени Президента имело бы гораздо более серьезный политический резонанс. Содержание проекта данного распоряжения говорит о том, что авторы Концепции были убеждены в скором ее обнародовании:

«1. В соответствии с Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1998 г. «Общими силами — к подъему России» опубликовать от имени Комиссии по разработке проекта Программы государственного строительства в Российской Федерации (далее — Комиссия) полный текст проекта Концепции административной реформы (далее — Концепция) в «Российской газете», а также предоставить этот текст информационным агентствам.

2. Направить проект Концепции руководителям органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. Управлению информационного и документационного обеспечения Президента Российской Федерации совместно с Управлением по работе с обращениями граждан Президента Российской Федерации, Территориальным управлением Президента Российской Федерации, Управлением по внутренней политике Президента Российской Федерации, Управлением по связям с общественностью Президента Российской Федерации, а также ФАПСИ осуществлять:

мониторинг, анализ и обобщение предложений и откликов, поступающих по проекту Концепции;

формирование автоматизированных информационных баз данных по письмам и публикациям, относящихся к тематике Концепции.

4. Комиссии в двухнедельный срок после завершения обсуждения подготовить для доклада Президенту Российской Федерации вариант Концепции, доработанный с учетом обсуждения ее проекта».

Однако, как известно, документ так и не был опубликован. Последний шаг по продвижению Концепции состоял в том, что М. Краснов вместе с тогдашним заместителем руководителя администрации Президента Е. Савостьяновым посетили в мае 1998 г. нового премьера С.В. Кириенко и вручили ему в руки текст Концепции. Но никаких зримых шагов за этим так и не последовало.

\* \* \*

История с неудавшейся реализацией Концепции административной реформы сыграла тем не менее свою положительную роль.

Во-первых, как в продвинутой части общества, так и в политической элите, среди многих чиновников высшего и среднего звена ут-

вердилось убеждение в необходимости менять принципы организации и функционирования государственного аппарата. Нельзя, конечно, утверждать категорично, но можно предполагать, что, если бы не было настойчивых напоминаний в документах эпохи Ельцина о такой необходимости и основных направлений трансформации, то идея административной реформы оформлялась бы еще долго. Во-вторых, разработанная Концепция стала достоянием если не всего общества, то хотя бы части элиты. А потому многие ее идеи, поначалу казавшиеся чем-то нереальным, к 2000 г. обрели вполне respectable характер и стали обсуждаться более серьезно.

## Глава 3

### Как планировалось реформировать государственную службу

#### 3.1. «Пятилетка реформы»

Параллельно с работой, являющейся предметом нашего описания и безо всякой логической связи с нею, шла работа над проектом Кодекса о государственной службе. В сентябре 1997 г. этот вопрос — в срочном порядке, но без видимых последствий — рассматривался на Совете безопасности Российской Федерации, что является дополнительным подтверждением описанной выше неопределенности с реформой и игрой вокруг этого различных сил.

Поскольку Россия, несмотря на все перемены в политическом устройстве и даже смену общественных формаций, всегда и до сих пор управлялась и управляется разными модификациями «государевой» службы, сверхзадачей было впервые создать не «государеву», а **публичную**, т.е. ориентированную прежде всего на реальные общественные нужды государственную службу, отвечающую современным стандартам и потребностям формирующегося гражданского общества. При этом авторы проекта опирались как на мировой опыт, так и на долготнее изучение отечественной специфики.

Поэтому здесь уместно кратко напомнить о направлении тех модернизационных тенденций, которые характерны для госслужбы передовых стран в последние два десятилетия и которые учитывались при разработке концептуального документа.

### **3.2. Западный опыт: основные направления**

Последние десятилетия развитие теории и практики государственного управления в большинстве развитых стран шло в направлении существенного пересмотра прежних, «классических» принципов построения госслужбы (к которым у нас зачастую, как бы пытаясь «догнать вчерашний день», стремятся). Любопытно, что началось это движение с юго-восточной «окраины» Британского содружества: в 1984 г. реформы, причем в наиболее радикальном варианте, начались в Новой Зеландии, затем перекинулись в Австралию, и лишь позднее — в саму Великобританию, а уже в 90-е г. — в США и Канаду. На европейском континенте вектор процессов, в общем, тот же, но идут они более медленно и плавно. В некоторых странах (например, Германии), общий высокий уровень госслужбы позволяет двигаться в том же направлении, но не спеша, и начинать реформы не с федерального, а с земельного уровня. Во Франции, где существует детально регламентированная и укорененная система госслужбы, наблюдается падение престижа государства. Однако там пока пытаются ограничиться полумерами, что приводит к обострению конфликта между государственным и частным секторами, поскольку раздражающая людей коррупция растет. Поэтому и здесь создается ситуация, когда откладывать реформу становится все более опасным.

*Предельно кратко происходящий в западных странах пересмотр принципов госслужбы можно свести к следующим основным направлениям:*

- уменьшение роли административной «вертикали», развитие «плоских» структур, функциональных органов, полугосударственных организаций и пр.;
- фактический пересмотр концепции «аполитичной бюрократии», поиск нового соотношения политических и профессиональных начал в администрации;
- децентрализация, сокращение, удешевление администрации;
- ограничение роли традиционной административной «лестницы чинов»;
- развитие сети получастных или частных организаций, выполняющих на коммерческих и конкурсных началах ряд услуг для госорганов, прежде выполнявшихся самими госорганами — так называемый «новый менеджери́зм»;
- стремление повысить «отзывчивость» бюрократии к нуждам граждан;
- разработка кодексов поведения госслужащих, в которых не проводится четкого разделения между юридическими и этическими нормами.

В Англии особого внимания заслуживают реформы, проведенные под руководством М. Тэтчер, и меньшего — выпущенный в 1999 г. лейбористским правительством манифест «Modernizing Government», в США — программа «Reinventing Government», разрабатывавшаяся не только под руководством, но и при личном активном участии вице-президента А. Гора. Некоторые элементы американской программы были воплощены в жизнь, однако первым тормозом на пути к дальнейшему продвижению и, главное, их юридическому закреплению в законодательстве стал переход большинства в обеих палатах Конгресса в 1994 г. к Республиканской партии, а новым — события, связанные с выборами Президента США.

Не следует идеализировать опыт этих реформ. Они имели не только позитивные, но и определенные негативные следствия, хотя первые, несомненно, перевешивают. Побочных же негативных следствий представляется возможным избежать, если всерьез изучить проблему. Впрочем, ни цель, ни объем данной работы не позволяют анализировать эти вопросы. Для нас важно отметить общее направление реформ госслужбы и принципиальное соответствие им нашей концепции, поскольку в качестве альтернативы определенные круги периодически (сейчас, к сожалению, во многом связанные с работой соответствующего Комитета Государственной думы) подталкивают реформу на иной путь в направлении, противоположном ведущим мировым тенденциям, последствия чего горький исторический опыт нашей страны позволяет предвидеть без особого труда.

### ***3.3. Цели и содержание реформы государственной службы***

Теперь, после того, как мы обозначили более широкий контекст проблемы — административную реформу в целом как часть нереализованной программы строительства демократической российской государственности, а также описали некоторые субъективные моменты и факторы из области аппаратной микрополитики, повлиявшие на судьбу реформы, обратимся к собственно вопросу о содержании реформы государственной службы в том виде, в каком это представлялось в 1997—1998 гг.

**Цели реформы госслужбы** можно сформулировать следующим образом:

- впервые в истории России создать, взамен различных модификаций службы «государевой», службу истинно публичную, т.е. ориентированную в первую очередь на удовлетворение законных нужд граждан и их объединений;
- сделать эту службу по-настоящему социально эффективной;

- повысить ее общественный престиж, т.е. авторитет в глазах общества (в том числе и за счет не рассматриваемой специально в настоящей записке борьбы с коррупцией);
- сделать госаппарат более привлекательным местом работы, особенно для молодежи и кадров среднего возраста, приходящих из «внеаппаратных сфер» (это вопрос не только уровня зарплаты, но, как показывает опыт ряда стран, в не меньшей мере и психологического удовлетворения от работы не «на хозяина», не «на карман», а на людей, а также более высокой по сравнению со сферой бизнеса мерой социальной защищенности, стабильности положения);
- сделать аппарат более экономичным (но не за счет механических сокращений, а в результате комплекса мер).

Какие же предусматривались для достижения этих целей идеи и модели? То есть каково собственно **содержание преобразований**, необходимых для изменения принципов организации и деятельности государственного аппарата?

### *3.3.1. Приоритет профессиональных качеств*

Пожалуй, это главный, «несущий» принцип всей конструкции. В своей основе он восходит к принятой в большинстве стран так называемой «merit system», т.е. «системе заслуг и достоинств», но в нашей версии дополнительно включает и такие немаловажные элементы, как трудовой контракт. Для реализации указанного принципа на практике необходимо учитывать следующие моменты.

1. *Конкурс* на замещение всех открывающихся в госаппарате вакансий, за исключением: а) политических назначений; б) должностей, на занятие которых фактически нет конкуренции, т.е. избытка претендентов. Это позволит значительно расширить «рынок» кандидатов, до сих пор в значительной мере живущий за счет циркуляции между несколькими административными «сосудами», привлечь людей из других областей деятельности (бизнес, наука, производство, военная служба) и тем самым влить в аппарат столь необходимую ему «свежую кровь».

Одновременно конкурсы подтолкнут к самосовершенствованию и претендующих на служебное продвижение служащих, уже работающих в данном учреждении. Возможно, при прочих равных условиях им (во всяком случае, при заполнении вакансий на некоторые из должностных позиций) должен отдаваться приоритет. Но зафиксировать это равенство должен конкурс. Кроме того, возможны различные варианты конкурса: в одних случаях он может быть открытым для всех; в других — только для людей «со стороны» (это целесообразно



при заполнении вакансий на низшие должности, поскольку создаст благоприятные условия для конкурса молодежи, выпускников вузов); зато по каким-то должностям конкурс может носить полукрытый или даже закрытый характер (т.е. быть конкурсом чиновников). По общему правилу предпочтение при продвижении по лестнице административной карьеры должно отдаваться наличию положительного профессионального опыта работы на аналогичных или предшествующих административных ступенях. Возможны и другие кадровые «фильтры», чтобы блокировать доступ на государственную службу неприемлемых для нее людей. Но непременно должен быть открыт и канал для ротации кадров, избавления от кадрового «балласта», а также «боковой вход» для талантливых людей из внешних по отношению к аппарату сфер — бизнеса, науки, промышленности, военной службы — на достаточно высокие административные должности и помимо карьерной лестницы.

2. Четкая и объективная *система отбора и оценки* кадров. Она должна быть направлена на привлечение, поощрение, удержание и продвижение лучших и в то же время — обеспечить возможность избавляться от худших. Для этого необходимо наличие следующих механизмов:

а) ясно сформулированное и доступное для ознакомления описание критериев оценки на основе показателей, связанных с квалификацией госслужащих и деловыми качествами, а не с выслугой лет;

б) аттестационные и конкурсные комиссии, причем состоящие не только из «своих», но также включающие приглашаемых на ротационной основе сторонних членов — работников кадровых служб других учреждений, преподавателей вузов, готовящих кадры управленцев, и т.п.;

в) апелляционная инстанция, куда может обратиться не согласный со своей оценкой работник либо отвергнутый кандидат; впрочем, процедура апелляции не должна быть особо простой, дабы не поощрять подачу необоснованных жалоб.

3. *Контрактный механизм* взаимоотношений служащего и госоргана. Контракт выгоден обеим сторонам трудового (государственно-служебного) правоотношения. В нем должны быть четко зафиксированы служебные обязанности и права работника, условия вознаграждения, продвижения по службе и возможные дополнительные привилегии, специальные требования и ограничения, налагаемые на служащего (например, информация о доходах, ограничения на совместительство и иную параллельную деятельность, на соблюдение служебной тайны, на использование служебной информации и т.п.).

Некоторые, но далеко не все элементы регулирования такого типа правоотношений можно найти, например, в Законе «О государственной службе города Москвы», принятом Городской думой в 1997 г. Контракт должен заключаться на достаточно большой срок (скажем, на 5 лет), подлежать автоматическому продлению при отсутствии возражений сторон и расторгаться лишь по указанным в законе и самом контракте основаниям и процедурам.

Детали контрактной системы следовало бы проработать в соответствующем законе или Кодексе государственной службы. Таким образом, контрактная система полностью сохраняет возможности для пожизненной административной карьеры, в то же время придавая ей большую гибкость, и повышает уровень юридической определенности правоотношения, в том числе — правовой защищенности работника. Последнее обстоятельство повышает трудовую мотивацию служащих и тем самым способствует утверждению приоритета профессиональных достоинств. Закрываются лишь возможности для пожизненных синекур.

### *3.3.2. Статусное разделение «политических» и «карьерных» должностей.*

К политическим государственным должностям гражданской службы относится ограниченное число руководящих позиций — как должностей категории «А» (например, министры), так и категории «Б» (например, помощники, советники политических фигур, т.е. члены их «команд»). Увольнение с таких должностей должно производиться по упрощенной процедуре и зачастую по сугубо политическим мотивам, не связанным с собственно деловыми критериями. Это — общепринятая мировая практика. Таким образом, эти должности явно отличны по статусу и правовому режиму от «карьерных» административных должностей.

Однако юридические последствия увольнения «политических назначенцев» у нас не проработаны. Закон о госслужбе не предусматривает для уволенного с политической государственной должности какую-либо компенсацию. В результате у такого «политического чиновника» (термин заимствован из германской системы госслужбы, где его статус прописан детально) возникает стремление всеми силами цепляться за «политическое кресло», а порой, напротив, ставит его в нелегкое положение «без вины виноватого» и лишеного работы по основаниям, не имеющим прямого отношения к его деятельности и квалификации. Наиболее предприимчивые заблаговременно готовят себе «запасной аэродром», в том числе — и методами, выходящими за рамки закона. Не оправдывая их, следует, однако, заметить, что к это-

му их подталкивает несовершенство системы, в которой на уволенное по политическим основаниям должностное лицо смотрят как на «отработанный материал». Примеров у нас, к сожалению, более чем достаточно. Поэтому, учитывая повышенный риск политических должностей и огромную ответственность занимающих их лиц, следовало бы обеспечить последних своего рода «позолоченными парашютами», т.е. значимыми выходными льготами в форме существенных разовых «выходных» выплат и какой-то формы временных пенсий, а также, возможно, некоторыми преимуществами при занятии постоянных «карьерных» должностей.

### *3.3.3. Компенсируемые ограничения*

Поступая на госслужбу или занимая должность определенного уровня, человек принимает на себя дополнительные ограничения по сравнению с «обычным» гражданином. Одни — например, ограничения, связанные с секретностью, ограничения на занятие коммерческой и политической деятельностью, связанные с гражданством, использованием средств из зарубежных источников, особый порядок декларирования доходов, — установлены законодательно. Другие — скажем, ограничения на публичные выступления по вопросам, связанным со служебной деятельностью, — регулируются на полуформальном или даже неформальном уровне. Хотя у нас часто и безнаказанно пренебрегают этими ограничениями, но так или иначе они существуют. Поэтому было бы справедливо и целесообразно компенсировать их материально и морально, посредством определенных льгот для чиновников. Иначе госслужба еще более теряет и без того не слишком высокую привлекательность (для честных людей), нечестным людям дает своего рода «индულгенцию» на совершение злоупотреблений, а в целом — подрывает идеологию «*merit system*».

Действующий закон в какой-то (хотя, думается, в недостаточной) мере решает эту проблему через гарантии пожизненного медобслуживания служащего и членов семьи, государственного страхования, защиты от насилия и угроз, а также некоторых пенсионных льгот (последние, впрочем, насколько известно, практически не действуют из-за отсутствия средств, но «зато» в виде сомнительной, с нашей точки зрения, «компенсации», чиновников не отправляют в отставку по достижении предусмотренного тем же законом предельного возраста). Впрочем, к вопросу о компенсации мы вернемся при рассмотрении других принципов.

В то же время представляется целесообразным установить некоторые дополнительные законодательные ограничения на коммерчес-

кую и консультационную деятельность бывших чиновников на определенный период после их отставки в целях предупреждения злоупотреблений, связанных с использованием ранее доступной им конфиденциальной и секретной информации. Практика «торговли осведомленностью» в пользу новых работодателей после ухода с госслужбы приобрела у нас масштабы, порой затрагивающие даже национальную безопасность, не говоря уж о «просто» ущербе для государства, физических и юридических лиц. (Наводит на размышления, что именно это наше предложение вызвало неприятие у некоторых высокопоставленных чиновников).

Между тем, здесь нам был бы полезен, скажем, английский опыт, названный контролем за «эффектом вращающейся двери», т.е. миграцией работников между госслужбой и бизнесом, а также за «эффектом шлепанцев», т.е. поступлением бывших высокопоставленных чиновников после отставки в организации, с которыми были связаны по прежней работе. Поскольку эти «эффекты» создают условия для коррупции, приводят к утечке государственных секретов в сферу бизнеса, подрывают равенство условий на конкурсах за получение государственных заказов и пр., то со времен М.Тэтчер бывший английский чиновник в течение двух лет после отставки должен получать санкцию на подобные перемещения от соответствующего госоргана, а чиновники двух высших рангов — даже на уровне комитета советников при премьер-министре. Похожие механизмы существуют и в ряде других стран. Их общая идеология — сохранение определенных обязательств чиновника по отношению к государству, включая ограничения на его деятельность и после его ухода со службы.

#### *3.3.4. Приоритет «живых» денежных выплат над «теньвыми» привилегиями*

Сейчас, по разным оценкам и в зависимости от уровня занимаемой чиновником позиции, соотношение прямых выплат и косвенных льгот составляет 1:4, 1:5 и даже более. Подобное соотношение представляется неприемлемым. Да, при нынешнем уровне зарплаты чиновников оно позволяет хоть как-то удерживать часть квалифицированных кадров. Но и ущерб от такого, унаследованного от советских времен и развращающего метода решения проблемы, очень велик. Ведь любая теневая привилегия есть своего рода тайное соглашение и потому содержит негативный нравственный потенциал, а также возможность злоупотреблений и произвола. Кроме того, в силу своей якобы «бесплатности», привилегия всегда используется менее эффективно, чем то, за что платится сполна. Вспомним хотя бы навязшие в

зубах еще с перестроечных времен, но до сих пор не решенные проблемы государственных дач и служебных машин. И это лишь верхушка айсберга.

Конечно, оставаясь на позиции реализма, нельзя предлагать полную и одностороннюю отмену привилегий, тем более что они существуют и в других странах, правда, в несравненно меньшей степени. Но представляется необходимым, во-первых, сделать тайное явным, т.е. закрепить часть их законодательно, а, во-вторых, «перевернуть айсберг», т.е. существенно увеличить прямые денежные выплаты и одновременно резко сократить предоставляемые за казенный счет льготы и привилегии. Конечно, это непросто: с одной стороны, предсказуема общественная реакция на резкое повышение зарплат чиновникам (хотя осуществление его «в пакете» с другими мерами должно ее сгладить), с другой — очень нелегко перевести в режим рентабельности инфраструктуру, десятилетиями создававшуюся для обслуживания «спецнужд» элиты. Но дело того стоит, поскольку будет способствовать превращению «государевой» службы в публичную и, соответственно, улучшению отношения общества к аппарату. К тому же конкурентоспособный на рынке трудовых ресурсов уровень оплаты чиновников обеспечит приток достойных кадров и одновременно сделает «подкоп» под экономические и моральные основы коррупции. (Здесь, пожалуй, любопытно отметить, что среди западных стран «теневые привилегии» наиболее распространены во Франции, где даже в документе, вышедшем из недр МИДа, говорится о них как о «характеризующихся одновременно большим разнообразием и окружающей их тайной». Может быть, поэтому реформаторы госслужбы первой половины 90-х гг. избрали в качестве ориентира именно французскую модель?).

### *3.3.5. Перевод значительной части госслужбы на самоокупаемость*

Здесь мы имеем значительный резерв для удешевления и сокращения аппарата, и первые шаги в этом направлении были сделаны еще в 1997 г., когда были переведены на самоокупаемость системы «Военторга» и «Военстрой» (правда, потом дело затормозилось). Экономическое приспособление госслужбы к условиям рынка предполагает и «отсечение» от нее с переводом на конкурсные и договорные коммерческие начала многочисленных обеспечивающих и технических служб и функций. Статус собственно госорганов следует сохранить лишь за базовыми подразделениями министерств и ведомств. Соответственно сократится и количество работников госаппарата. В Англии, например, благодаря подобным мерам оно уменьшилось на треть. За счет этого не только компенсируется повышение зарплат

оставшимся, но и достигается общее уменьшение затрат на госслужбу. К тому же сужается экономическое поле для коррупции.

### *3.3.6. Прозрачность*

В демократическом обществе госслужба должна быть открыта для общественного контроля. Граждане должны знать, как и по каким правилам она работает, иметь доступ к открытым материалам и сведениям, участвовать в решении затрагивающих их интересы проблем. Это является необходимым качеством действительно публичной службы и должно быть обеспечено правовыми средствами, административной и судебной практикой. Подрывая негативный стереотип о «тайне государственной машины», такие меры поднимут авторитет госаппарата, защитят его от столь распространенного у нас огульного очернительства, находящего питательную среду в закрытости, в дефиците информации. К сожалению, в этом направлении нам почти нечем похвастаться. Несмотря на появление многочисленных пресс-секретарей и так называемые пиар-службы, в целом открытости даже по сравнению с советскими временами не прибавилось. А без решительных шагов в этом направлении нельзя поднять ни общественный престиж, ни социальную эффективность аппарата.

### *3.3.7. Ориентация на гражданина*

Реализация этого принципа позволит превратить государственную защиту прав и законных интересов человека из политической декларации в один из реальных приоритетов деятельности чиновника. Тут неплохо упомянуть, что, скажем, в США, говоря об отношениях госслужбы и граждан, принято использовать такое непривычное для нас в этом контексте слово, как «клиент». В самом деле, в нашем сознании оно в первый момент вызывает ассоциации с парикмахерской и рестораном. Но, если брать шире, то оно означает не что иное, как признание обслуживающего характера госслужбы по отношению к гражданам. Поэтому в данном контексте оно находится в смысловой оппозиции слову «проситель», предполагающему бесправие обращающегося и отнюдь не тождественно слащаво-рекламному «клиент всегда прав».

Важен общий вектор: чиновник прямо или косвенно служит гражданам. Это — императив гражданского общества, в отличие от разных вариантов авторитаризма. Проще всего он просматривается на уровне чиновников, непосредственно работающих с гражданами («street level bureaucrats»). Но и тех, кто работает на других уровнях, кто решает задачи общего характера, можно и нужно оценивать по социальным последствиям их действий и решений. В общем контексте

совершенствования госслужбы это тесно сопряжено с проблемами децентрализации и демократизации госслужбы, сужения сферы личного усмотрения чиновников, создающей предпосылки для произвола, и означает ее поворот к нуждам людей.

### *3.3.8. Служебная лояльность*

Долгое время на Западе господствовал взгляд на госаппарат как на политически нейтральный, послушный инструмент в руках политиков. У нас же еще со сталинских времен понимали важность роли аппаратчиков и потому уделяли столь большое внимание подбору и расстановке идеологически верных кадров. Да и вообще аполитичность служащих, и в принципе-то утопичная, в наши традиции и условия уж никак не вписывается. Последние два десятилетия на Западе произошел фактический отказ от концепции политически нейтральной бюрократии. У нас же (парадокс!) произошло нечто прямо противоположное. Решение Верховного Совета РСФСР от 18 июля 1990 г. о департизации госаппарата позволило ему надеть маску аполитичности. Именно маску, поскольку такая формальная деполитизация на деле оказалась мнимой и позволила лишь уберечь аппарат от серьезных кадровых перемен, что, по нашему мнению, было бы естественным в условиях, по существу, смены основ политического и экономического строя. Разумеется, теперь уже время для этого ушло. Сейчас не может быть и речи о какой-либо «чистке» аппарата по политическим или идеологическим мотивам. Но минимум — лояльность служебному долгу, включающая и активную поддержку основ конституционного строя и общего политического курса — абсолютно необходимы.

### *3.3.9. Этичность*

Моральные регуляторы поведения очень важны. Привыкая к жесткой атмосфере материальных рыночных отношений, мы как-то подзабыли о внеэкономических, моральных мотивах человеческого поведения, о том, что «не хлебом единым жив человек». В контексте вопроса об ограничении бюрократического произвола и злоупотреблений это означает необходимость особого внимания к моральным качествам чиновников, к проблемам административной морали, которым, кстати, в странах с давней рыночной экономикой уделяют очень большое внимание.

Практический подход к решению этой проблемы видится в разработке и широком обсуждении среди работников аппарата неформального Этического кодекса служащего. Необходимость опоры именно на *Этический кодекс* обусловлена несколькими причинами.

Во-первых, практически невозможно составить исчерпывающий перечень предписаний и запретов для служащих на уровне юридических документов.

Во-вторых, специфика многих даже вроде бы очевидных административных проступков такова, что невозможно юридически корректно доказать факт или наличие вины; а без этого нельзя и применять правовую норму.

В-третьих, во многих случаях ряд действий либо воздержание от тех или иных поступков по самой своей природе не могут регулироваться юридическими нормами, а регулируются неформальными (но от того не менее действенными) нормами групповой, в данном случае — административной — морали, а также индивидуальными представлениями о нравственно допустимом. Ведь этические нормы — базовые детерминанты социального поведения человека. Они постоянно проявляются в огромном числе поведенческих актов, лишь частично регулируемых правом.

В-четвертых, профессиональная этика госслужащего, как и любая корпоративная этика, имеет существенную специфику. Между тем многие чиновники имеют о ней довольно смутное либо искаженное представление или попросту ее игнорируют. Те же из них, кто все-таки стремится руководствоваться нормами служебной морали (а таких, к счастью, пока немало), кто заботится о своей моральной репутации, вынуждены путем проб и ошибок вырабатывать как бы собственную версию этического кодекса.

Поэтому представляется крайне важным создать и легитимировать в административной среде такой документ. Не имея юридически обязывающего характера, он тем не менее задавал бы систему нравственных ориентиров, давал бы рекомендации по поведению в «щекотливых» ситуациях и обозначал бы область нравственных «табу» для служащего. Думается, сам факт появления подобного кодекса и его обсуждение в административных коллективах послужили бы повышению уровня административной морали, в чем наш аппарат так нуждается. В его основу должен лечь «дух общественного служения». О том, что это не утопия, свидетельствуют и некоторые эпизоды отечественной истории (например, весьма быстрые изменения в среде российского чиновничества в 60-е гг. XIX в., в начале реформ Александра II), и опыт ряда западных стран, и, наконец, собственные ожидания по крайней мере части наших чиновников.

В марте 2002 г. определенный шаг в этом направлении был сделан: Комитет по делам Федерации и региональной политике подготовил проект «Кодекса поведения государственных служащих Россий-



ской Федерации», в котором предполагается закрепить ряд нормативных стандартов ожидаемого поведения служащих, налагаемые на них запреты и ограничения. Правда, документ этот носит пока слишком сырой и общий характер.

### *3.3.10. Системность подготовки и переподготовки кадров*

Как и первый из рассмотренных принципов, он тоже носит интегрирующий характер и требует специального обсуждения. Конечно, радикальные изменения в аппарате могут произойти лишь с приходом нового поколения управленческих кадров, но чтобы это произошло, многое можно и необходимо делать безотлагательно. И без обучения всех поколений чиновников не обойтись. Поэтому в стратегию административной реформы были заложены меры, охватывающие дистанцию от допрофессиональной подготовки и отбора потенциальных будущих госслужащих до специальной переподготовки высших управленческих кадров.

## **Глава 4**

### **Уроки несостоявшейся реформы**

#### ***4.1. Союз с «агентами перемен» внутри аппарата***

Неудача многих административных реформ связана с тем, что они, по крайней мере, внешне носили характер «антиаппаратного наступления», «борьбы с бюрократией» и т.п. Естественно, они встречали скрытое и весьма изощренное сопротивление, а, поскольку без аппарата никакая современная власть и дня прожить не может, то быстро приходилось идти на компромиссы, постепенно выхолащивавшие самую суть реформ. Так, например, случилось с широко разрекламированной рейгановской программой реформы администрации.

Поэтому крайне необходимо заручиться поддержкой планируемых преобразований внутри аппарата, найти там влиятельных союзников на разных его уровнях. Они станут «агентами изменений». Следует отметить, что при соблюдении некоторых условий, о которых говорилось выше, найти таких «агентов» и установить с ними деловой контакт не должно быть слишком трудным делом, так как

очень многие квалифицированные, честные и прогрессивно мыслящие сотрудники аппарата явно не удовлетворены ни существующим в госслужбе положением, ни ее негативной репутацией. Более того: многие из них пытаются сами, «кустарно» что-то предпринять хотя бы на своих маленьких участках работы. К сожалению, подобные идеалистические попытки, по очевидным причинам, почти не приносят результатов. Очень важно сделать этих людей союзниками реформ, причем никоим образом не манипулируя ими, а всерьез привлекая к разработке и проведению в жизнь изложенной концепции. Их надо убедить, (а поскольку это соответствует действительности, то не должно быть сложно), что предлагаемые реформы при разумном их проведении принесут им не вред, а ощутимую пользу, причем во всех отношениях — служебном, материальном и моральном.

Всего этого в 1997 г. сделано не было. И аппарат, лишь слышавший по неформальным каналам о «какой-то реформе» и, естественно, настороженно воспринимавший эти слухи, лишь вздохнул с облегчением, когда на деле ничего и не произошло; те же, кто мог стать потенциальным «агентом перемен», лишь получили еще один повод для разочарования и пессимизма.

#### ***4.2. Гласность процесса подготовки реформы***

О работе над проектом реформы и ее основных направлениях должно быть (прежде всего, через средства массовой информации) оповещено и общество. Видимо, нет необходимости специально обосновывать данный тезис. Открытость политических процессов в демократическом обществе — необходимое условие достижения намеченных целей. Во-первых, открытость — инструмент социального контроля. Во-вторых, она выступает как источник дополнительных идей, могущих поступить по каналам обратной связи между обществом и «реформаторами». В-третьих, это — фактор формирования адекватных общественных ожиданий и ориентаций, установления отношений взаимного доверия и партнерства между «властью» и «народом», недостаток которого является, по нашему мнению, одним из серьезных кризисных факторов современной ситуации.

Опять-таки ничего этого в 1997—1998 гг. не было сделано. И, возможно, не случайно, как уже говорилось выше, одной из бюрократических мер по блокированию реформы стала заморозка решения о публикации ее проекта. Показательно также исключение из проекта на одном из этапов раздела «Механизм реализации административной реформы», о чем мы уже говорили.

#### ***4.3. Преподавание новых принципов построения госслужбы будущим управленцам***

Молодые люди, которые придут в аппарат в ближайшие годы, должны принести с собой знание о том, каким предполагается сделать аппарат, где им предстоит работать, а также о мировых тенденциях его модернизации. В отличие от того, что говорилось в первых двух параграфах, здесь можно говорить об определенных успехах, ибо такое обучение сегодня происходит и на Факультете государственного управления МГУ, в Российской академии государственной службы и в некоторых других вузах. В 1999—2000 гг. было издано и большое учебное пособие, значительная часть которого посвящена именно этим вопросам. К тому же разработчики полагают, что в данном случае обязанность информировать общество выше, чем обязанность хранить «тайну кабинета». Так что в данном отношении авторы не считают «попытку 1997—1998 гг.» неудачей.

#### ***4.4. Необходимость политической воли и административной последовательности***

Без наличия этих условий, увы, возможны и топтание на месте, и попытки паллиативных мер, и другие бюрократические «игры», что, к сожалению, отчасти наблюдается и сейчас. Например, анализ законопроекта, призванного изменить регулирование государственной службы и представленного на парламентские слушания в ноябре 2001 г., показывает, что он готовился изолированно от изложенных выше концептуальных предложений и, несмотря на некоторые позитивные новации, в целом несет в себе все тот же корпоративно-бюрократический дух. Все это может привести либо к принятию отелных, не обязательно неудачных, но не согласованных с общей стратегией реформы мер, либо к очередному откладыванию дела в долгий ящик.

Между тем анализ ситуации показывает, что удовлетворительной альтернативы предложенной еще в 1997 г. концепции реформы не просматривается, а замораживание существующего положения чревато многими негативными последствиями, масштаб которых возрастает с каждым годом промедления в этом вопросе. Платит за него общество, платит и сама власть. Мы платим за то, что в 90-е гг. не произошло реальной антиноменклатурной революции, что предполагает отнюдь не разрушение госслужбы, а, напротив, ее приведение в соответствие с потребностями сегодняшнего и, тем более, завтрашнего дня. Одна из разновидностей этой платы — дальнейшая бюрократизация

управления, а также нарастающее и уже подходящее к критической отметке отчуждение государственного аппарата от общества, что для государства, легитимирующего свою власть через демократические институты, весьма опасно.

---

*А.Г. Барабашев*

### **Часть III**

## **Попытка реформы государственной службы 1999—2000 гг. (предложения Центра стратегических разработок)**

### **Глава 1**

#### **Характеристика политической, экономической и социальной ситуации в стране к моменту нового старта реформ**

##### ***1.1. Состояние государственной службы Российской Федерации к концу 1999 г.***

Хорошо известно, что эффективное функционирование государственной власти определяется организацией государственного аппарата, а также качеством составляющих его управленческих кадров. Можно сказать, что эффективность системы государственной службы лежит в основе эффективности государства или, огрубляя, что именно «кадры решают все». Государственные служащие, выполняя свои служебные обязанности, способствуют тому, чтобы принятые политические решения доводились до реального исполнения, обеспечивая прямую связь власти и общества. С другой стороны, влияние общества на государственную власть, обратная связь власти и общества, реализуется (наряду с другими механизмами воздействия) и через систему государственной службы: государственные служащие не могут полностью игнорировать отношение граждан к намерениям власти и, так или иначе, принимают в расчет это отношение при осуществлении служебной деятельности.

Особенно важно обеспечение эффективности государственной службы и ее связи с обществом во время формирования нового государства, проведения политических и экономических преобразований. В какой степени отечественная государственная служба соответствовала потребностям преобразований к началу нового политического цикла развития России, первой в истории Российской Федерации смены Президента демократическим (посредством прямых выборов) путем? Чтобы ответить на этот вопрос, следует рассмотреть некоторые проблемы государственной службы в преддверии 2000 г.

Первой и важнейшей проблемой, а точнее общей проблемной ситуацией существования государственной службы Российской Федерации к середине 1999 г. следует считать несоответствие ее организации и функционирования сложившемуся состоянию общественной жизни. Реальное реформирование государственной службы катастрофически отстало не только от проектов этого реформирования, предложенных в предшествующие годы (о чем подробно сказано в предшествующих разделах), от мировых тенденций и практики развития государственной службы, но даже и от темпа других, незавершенных или «половинчатых» реформ, осуществлявшихся в середине — конце 1990-х гг. Государственный аппарат стал самым слабым звеном в общем фронте преобразований, явно тормозя дальнейшее развитие страны. Общество ожидало от аппарата честной и инициативной работы, быстрой и эффективной реализации политических решений, доброжелательного и предупредительного отношения к гражданам, прозрачности в деятельности. И в ответ получало коррупцию, раздробленность аппарата и размывание ответственности за принятие решений, волокиту и торможение реформ, пренебрежительное отношение к нуждам граждан, озлобленность нищих чиновников. Выучка государственного аппарата, его дисциплинированность, уровень профессионализма снизились даже по сравнению с временами СССР. Конечно, даже в такой ситуации ни в коем случае нельзя было идти на слом государственного аппарата, поскольку, во-первых, это означало бы потерю управляемости с непредсказуемыми последствиями, и, во-вторых, государственные служащие, и так одна из наиболее многочисленных и в массе своей обездоленных групп граждан, нуждались в социальной поддержке и ободрении. Любые действия власти в отношении государственной службы должны были тем самым способствовать скорейшему изменению принципов строения и функционирования государственной службы и одновременно повышению ее престижа в обществе.

К сожалению, характер сложившегося к концу 1990-х гг. законодательства о государственной службе Российской Федерации свидетельствовал об отсутствии у законодателя концептуального видения места государственной службы в обществе и об эклектическом совмещении нескольких противоположных моделей (и, соответственно, возможных тенденций дальнейшего развития государственной службы) — корпоративистской модели бюрократии, советской модели, ориентированной на всевластного политического «хозяина» и полностью зависящей от этого «хозяина», и элементов модели публичной службы гражданского общества. Вызванные совмещением этих моделей проблемы законодательства о государственной службе Российской Федерации подробно изложены в 3-й гл. IV ч. данной работы.

Ухудшалось по большинству параметров и финансирование государственной службы, ставшее «пасынком» бюджета. Так, сравнение показателей до дефолта (1997) и показателей год спустя после дефолта (1999) показывает незначительный или нулевой рост финансирования (причем в абсолютных показателях, не говоря уже о снижении реальной покупательной способности рубля более чем в три раза, по сравнению с 1997 г.). Так, при изменении ВВП (в млн. рублей) с 2 550 000 (1997) до 4 000 000 (1999), расходы на денежное содержание госаппарата, согласно данным Госкомстата, изменились непропорционально мало, с 7 793,3 (1997) до 10 748,6 (1999). Схожая или худшая ситуация была и по другим параметрам финансирования государственной службы. Ни в 1997-м, ни в 1999 г. финансирование переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, страхование жизни не осуществлялось. Расходы на социальные гарантии государственным служащим составили 0,03% от ВВП (1997), 0,01% от ВВП (1999), средства на выплату доплат к государственным пенсиям федеральным государственным служащим — 40,5 млн. рублей (1997), 138,5 млн. рублей (1999), расходы на госуправление в сравнении с ВВП — 0,45 (1997), 0,34 (1999).

В целом, окончание первого десятилетия существования Российской Федерации, становления ее государственности и формирования новых политических и экономических приоритетов, кульминацией которых стало вступление страны в критически важный период первой смены избираемого Президента, можно назвать неудачным с точки зрения совершенствования бюрократии, превращения ее в эффективный инструмент государственной власти.

Если более подробно рассматривать причины такого положения дел, то в их числе следует назвать в первую очередь отсутствие «политической воли» к преобразованию государственного аппарата, выра-

зившееся в скрытом торможении и даже отказе (о чем подробно сказано в предыдущей части книги) от реализации масштабных реформ государственной службы. Предложенные ранее (в частности в 1997 г.) проекты реформ были либо «заморожены» на стадии разработки, либо не доведены до непосредственного исполнения, а некоторые отдельные идеи оказались реализованными вне системного реформирования государственной службы, без единого плана и представления о том, какая государственная служба нужна России, что существенно снизило эффективность проводимых преобразований. В целом аппарат продолжал эволюционировать по внутренним законам увеличения и ведомственного разрастания полномочий и их «присвоения» (подмены государственных приоритетов ведомственными интересами), размывания ответственности и устранения наиболее «неудобных» своих представителей. Стало заметным падение уровня исполнительской дисциплины, поскольку прежний идеологически дисциплинировавший государственных служащих механизм партийной ответственности оказался разрушенным, а адекватной замены ему не возникло. Государственная служба осталась консервативной системой, слабо реагирующей на нововведения, чрезмерно иерархичной и закрытой. Не сформировалась новая система государственной службы, основу которой должен составлять профессиональный аппарат, открытый для поступления наиболее талантливых и обладающих соответствующим образованием молодых людей, для «бокового входа» лучших профессионалов из негосударственных секторов, и в котором продвижение по службе должно происходить в соответствии с профессиональными заслугами и достоинствами. В обществе накопилось негативное отношение к деятельности государственного аппарата из-за бюрократизма в его работе, наличия многочисленных фактов злоупотребления и коррупции со стороны государственных служащих, их некомпетентности, что сдерживало активность предпринимательства и привлечение инвестиций в экономику при условии ограничения ее государственного сектора. Государственный аппарат оказался не в состоянии работать в новых условиях кризисного управления, его запоздалая или неадекватная реакция на постоянно возникающие проблемы энергетики, невыплаты зарплат в бюджетной сфере, свертывания государственного регулирования во многих областях производящей экономики, негативных демографических и миграционных процессов и т.д., постоянно порождали политическое, экономическое и социальное напряжение то в одном, то в другом регионе, подрывали престиж власти и воспроизводили ее отчуждение от граждан.



Стало ясным, что успешное проведение социально-экономических реформ и развитие гражданского общества, подразумевающее в числе прочего участие граждан и их объединений в процессе управления, невозможно без серьезного реформирования всей государственной службы Российской Федерации.

### ***1.2. Характеристика политической ситуации в конце 1999 г. в связи с состоянием государственной службы***

Насколько политическая ситуация в стране к концу 1999 г. благоприятствовала началу реального целенаправленного реформирования государственной службы? Ответ на этот вопрос представляется двойственным. Важнейшим фактором, определяющим наличие объективной потребности в реформировании государственной службы в Российской Федерации, стало «давление» приближающихся выборов, причем сам факт проведения выборов не был столь уж безусловным и неоднократно ставился под сомнение политологами, испытывался «на прочность» пробными заявлениями различных представителей политической элиты о целесообразности переноса или даже отмены выборов. Проблема выборов нового Президента в Российской Федерации, совершенно новое обстоятельство политической жизни России, стала катализатором всех политических процессов, ускоренного продвижения политической элиты и аппарата к лучшему осознанию своих интересов и ограничений, накладываемых правилами гласного (происходящего на глазах у избирателей) политического процесса.

Политическая ситуация могла бы катализировать процесс реформирования государственной службы в случае, если Б.Н. Ельцин решил бы остаться на посту Президента России и своими решительными действиями «поляризовать» аппарат, найдя в его среде приверженцев преобразований. Но поскольку никаких действий Б.Н. Ельцина в этом направлении не наблюдалось и, по-видимому, не предполагалось (любое усиление активности исполнительной власти и Администрации Президента по «реанимации» уже подготовленных проектов сразу было бы отмечено участвующими в процессе разработки проектов реформ экспертами), то более вероятным выглядел другой вариант развития событий, в соответствии со сценарием выборной смены политического руководства.

Предстоящие выборы нового Президента и их «политическая прелюдия» — формирование нового состава Государственной думы — требовали разработки проектов изменения государственной службы как части предвыборных программ и в то же время отказа от немед-

ленного начала реализации этих проектов, т.е. отложенного статуса проектов реформирования государственной службы впрямь до определения нового состава Государственной думы и личности нового Президента России. Потребность формирования предвыборных программ (стратегий предстоящих действий) диктовала необходимость проведения организационных действий по созданию предложений по реформированию государственной службы и включению этих предложений в состав предвыборных документов.

Конфигурация нового этапа создания предложений по реформированию государственной службы Российской Федерации тем самым в политическом плане была (середина — конец 1999 г.) задана несколькими факторами политической обстановки, прямо влиявшими на состояние аппарата и его поведение.

*А) Фактор политической напряженности и поведение аппарата*

Видимый баланс политических направлений и представляющих их сил, усиление конкурентной борьбы групп, уже входящих в политическую элиту, а также вероятная смена высшего политического руководства поставили перед аппаратом исполнительной власти непростою дилемму: на «чьей стороне» оказаться, какую политическую линию поддерживать? Сама постановка этого вопроса предполагала, что время активных действий по исполнению принятых существовавшей властью решений уже прошло. Пассивность стала главной стратегией выживания аппарата. Другой стратегии быть не могло, поскольку в отечественной государственной службе еще не сложилось разделение на «карьерных» (кадровых) служащих и «политических назначенцев» и никто не мог быть уверенным в сохранении должности после прихода нового руководства. Конечно, данное положение было более свойственно аппарату исполнительной власти на ее федеральном уровне. В противоположность ему, аппарат законодательной ветви власти вынужден был более активно участвовать в предвыборной борьбе, однако его положение не было типичным, поскольку в численном отношении его доля среди государственных федеральных гражданских служащих, в соответствии с данными Госкомстата России, составляла только 1,9%. В меньшей степени такая позиция была свойственна и аппарату судебной власти как самостоятельной и независимой ветви государственной власти, однако и его состав в процентном отношении был незначителен (16%).

Неуверенность аппарата в своем будущем воплотилась также в подготовке чиновниками «запасных аэродромов» и их упреждающем уходе с государственной службы. В отличии от западных стран, где та-

кой уход как правило происходит в сферы образования, коммерческие структуры (при наличии серьезных ограничений на такой переход) и в аналитические центры, в России мог быть реализован по преимуществу один вариант: ничем не регламентированный переход в коммерческие структуры как наиболее привлекательные в отношении заработной платы и возможностей предварительного лоббирования этих структур (перед увольнением со службы). Причем среди таких структур предпочтение оказывалось крупным компаниям добывающего сектора со значительной долей государственного участия, что еще раз косвенно свидетельствовало о высоком уровне коррупции этого сектора и о необходимости выработки ограниченных по времени действия запретов на подобные переходы.

Пассивность аппарата и «бегство» многих чиновников из системы государственной службы можно назвать сдерживающим фактором для создания предвыборных программ реформирования государственной службы, так как радикальные предложения могли только ускорить процесс размывания аппарата и превратить аппарат из предвыборного союзника в весьма могущественного противника.

#### *Б) Фактор «предвыборных штабов»*

Остро проявившаяся необходимость привлечения избирателей на свою сторону, выработки предвыборных «имиджей» и стратегий кандидатов, привела к возникновению их предвыборных штабов. Комплектование таких штабов, поиск союзников и противников, не могли оставить безучастным государственный аппарат, остро реагирующий на малейшие намеки на те или иные «пристрастия» кандидатов в этом процессе. В то же время именно предвыборные штабы, отвечавшие за разработку программ кандидатов, стали инициаторами разработки новых предложений по реформированию государственной службы. Ситуация выборов стала действительной причиной обращения к проблемам государственной службы, ее неудовлетворительного состояния.

Ясный для избирателя диагноз государственной службы, представление привлекательных целей в отношении ее изменения могли принести дополнительные преимущества и обеспечить поддержку избирателей. Тем самым особый характер требований к созданию новых программ реформирования государственной службы на этом этапе заключался в том, что они должны были быть инкорпорированы в предвыборные программы кандидатов как элемент их программных обещаний. От таких программ по самому их статусу не требовалось детального проработки шагов по реализации, технико-экономического

обоснования, сроков реализации. Это были предложения для избирателей, а их политическая реклама, поддержка средствами массовой информации и общественным мнением должна была стать важным капиталом кандидатов. Однако здравый смысл подсказывал, что перед выборами нельзя предлагать слишком радикальных программ реформирования государственной службы (особенно с включением требований резкого сокращения аппарата, полной отмены его льгот и привилегий, значительного снижения уровня социальной защищенности и т.д.), ибо бюрократия могла начать «саботировать» кандидата и настраивать против него потенциальных избирателей. Подробнее проблемы, которые относятся к быстрой динамике политической ситуации и новой обстановке в Госдуме (новый расклад политических сил), рассматриваются в заключительном параграфе 3-й гл. IV ч. данной работы.

### ***1.3. Характеристика экономической ситуации 1998—1999 гг. и ее влияние на возможности реформирования государственной службы в Российской Федерации***

Экономическая ситуация 1998—1999 гг. в целом не способствовала осуществлению жестких вариантов реформирования государственной службы. Действительно, реформирование, подразумевающее качественное улучшение (а не развал и простое численное сокращение) государственной службы, не может обойтись чисто незатратными или производимыми за счет текущих расходов органов государственной власти (незатратными в узком смысле) мероприятиями. Центральные мероприятия для создания профессиональной государственной службы заключаются как минимум в наведении порядка в отборе и продвижении кадров в соответствии с их квалификацией, в постоянной работе с кадровым резервом, в создании благоприятных условий для ротации кадров, в разработке и внедрении новых принципов материального и иного стимулирования государственных служащих и т.д. Затраты на эти мероприятия (кроме самых начальных, подготовительных этапов НИОКР) нельзя отнести на счет внешних грантодателей или других секторов хозяйства, поскольку беспристрастность аппарата, его «равноудаленность» от всех слоев общества и от внешних влияний будет тем самым нарушена. Остается один путь — проведение реформы за счет бюджетных средств. Но наполнение бюджета и исполнение его статей в 1998—1999 гг. испытывали значительные трудности. Эти трудности, обусловившие значительные последствия для финансирования государственной службы, в главных чертах сводились к следующим:

- 1) дефолт 1998 г. и, как следствие, обнищание аппарата;
- 2) отсутствие инвестиций в экономику, а также дополнительных средств, в том числе и от международных доноров, на реформирование государственной службы.

Указанные трудности, с одной стороны, способствовали консервации старых способов материального стимулирования государственных служащих, например, сохранению косвенных материальных стимулов как вынужденному фактору существования государственной службы, а с другой стороны, эти трудности порождали уродливые и нарушающие целостность системы государственной службы различия в положении аппарата — в том числе усиление различий уровня материального стимулирования государственных служащих по органам исполнительной власти и по субъектам Российской Федерации.

И все-таки был экономический фактор, требовавший проведения реформирования государственной службы в максимально быстром и жестком варианте. Этот фактор — прогрессирующая коррупция государственных служащих.

Распространение коррупции государственных служащих можно считать следствием неблагоприятного экономического положения государственной службы. При этом коррупция в широком смысле понимается как совокупность явлений намеренного ненадлежащего исполнения должностных обязанностей вследствие личной заинтересованности. Коррупция на государственной службе может принимать различные облики: получения материальных или иных выгод от запрещенной, вследствие имеющейся монополии на принятие и согласование решений, предпринимательской и другой общественно значимой деятельности государственного служащего; неправомерных действий (бездействия) в пользу юридических или физических лиц, в пользу родственников, знакомых, себя лично, для получения немедленных либо отнесенных во времени выгод (в том числе, и для занятия какой-либо должности после увольнения с государственной службы). Коррупция может заключаться как в коррупционном действии, так и в коррупционном бездействии.

Социологические опросы показывали, что общественное мнение в 1999 г. считало коррупцию чиновников (в широком ее понимании, включая злоупотребления, взяточничество, продажность) все более значимым фактором функционирования государства. Так, по данным Фонда общественного мнения (ФОМ) на 17 марта 1999 г., опрошенные граждане полагали, что в нынешнем Правительстве коррупция сильнее, чем в предыдущем — 39% опрошенных, такая же — 30%, сла-

бее — 8%, затруднились ответить — 20%. Из опроса ФОМ от 16 июня 1999 г. 33% опрошенных граждан указали, что за последний год они, их родственники или знакомые лично сталкивались с фактами злоупотребления служебным положением среди местных чиновников, с коррупцией, взяточничеством. Лидерами (опрос ФОМ от 17 марта 1999 г.) в коррупции граждане называли милицию, таможенную, правоохранительные органы (48%), высшие государственные органы (34%) и ГАИ (32%). 70% респондентов считали, что коррупция государственных служащих за последний год в целом увеличилась.

По экспертным оценкам, приводимым Фондом ИНДЕМ, общая сумма, выплаченная предпринимателями чиновникам в 2001 г., колеблется около 33,5 млрд. долларов, что немногим меньше размера доходной части бюджета 2001 г.

В то же время, собственно доказанных фактов коррупции и ее успешного пресечения правоохранительными органами было немного. Так, говоря об общественном мнении в отношении коррупции, Я.И. Кузьминов писал: «Парадоксальность сегодняшней ситуации в том, что скандал в западных СМИ вокруг коррупции в России, возможно, и не богат конкретными фактами, и инспирирован определенными политическими силами, — но он слово в слово повторяет то, что российское общественное мнение считало и считает очевидным уже с 1996 г. Просто ситуация, долгое время пребывавшая некоей внутренней констатацией, вышла наружу и стала информационным фактом для общественного мнения Запада»<sup>\*</sup>.

Таким образом, экономическое состояние государственной службы давало аргументы как в пользу невозможности ее экономического реформирования вследствие недостаточности имеющихся ресурсов, так и в пользу необходимости проводить такое реформирование с целью избежать еще больших экономических, политических и социальных потерь. В любом случае предвыборные программы кандидатов в Президенты Российской Федерации должны были учитывать фактор негативного отношения к существующей государственной службе как значимый в поведении избирателей.

#### ***1.4. Социальная ситуация в 1999 г. и государственная служба***

В социальном плане государственная служба «пришла» к рубежу выборов в крайне неблагоприятном состоянии. Это относилось как к ее внутренним (демографический состав, наполнение новыми (моло-

---

<sup>\*</sup> Кузьминов Я.И. Тезисы о коррупции // Инвестиционный климат и перспективы экономического роста в России. Кн. I. М.: ГУ—ВШЭ, 2001. С. 221.

дыми) кадрами, уровень оплаты), так и к внешним характеристикам (связь с населением и снижение престижа государственной службы).

#### *А) Демографическая ситуация в государственной службе*

Отсутствие целенаправленных действий по изменению аппарата, инерционность системы подготовки и переподготовки государственных служащих обусловили чрезвычайно негативные следствия для качественного состава кадров государственной службы. Так, по состоянию на 1997—1999 гг. практически во всех министерствах и ведомствах наблюдался фоновый разрыв в стаже: основной контингент сотрудников либо работал более 15 лет, либо менее 5 лет. Поскольку средний стаж работы характерен для работников среднего возраста, то «провал» в средней продолжительности стажа служащих большинства министерств и ведомств коррелировал с недостатком служащих среднего возраста. Исключениями являлись Госкомстат (небольшой подъем в группе от 41 до 50 лет) и Госналогслужба («провал» в группе от 51 года и старше). В большой группе министерств и ведомств работники в возрасте 51 года и старше составляли более 44% общей численности центрального аппарата. В ряде министерств и ведомств доля работников предпенсионного и пенсионного возраста (старше 51 года) составляет около половины персонала (Минэкономики 55,1%, Минатом 49,3%, Минтопэнерго 49,5%, Минсотрудничество 46,1%, ВАК 62,7%).

Второй кадровой проблемой стал дефицит высококвалифицированных кадров: по всем ведомствам (кроме Минобразования и МИД, где многие служащие имеют ученую степень и/или специальное профессиональное образование — так, в Минобразовании на конец 1997 г. работало 17% сотрудников с ученой степенью). Велик фоновый провал по показателю образования: почти нулевой процент служащих имели послевузовское профессиональное образование, при том, что около половины из них имели базовое техническое образование, почти никто не имел научных степеней и званий. И это для ведомств, определяющих стратегическое направление развития своих областей! Например, в ФКЦБ, осуществляющем разработку основных направлений развития рынка ценных бумаг, на 127 сотрудников приходилось 3 кандидата наук.

Третьей кадровой проблемой ведомств стало наличие большого числа незаполненных вакансий, в среднем 12% от штатной численности, что в первую очередь связано с малой заработной платой и неопределенностью дальнейшего существования многих ведомств. При этом число вакансий по ведомствам центрального аппарата, которые не удавалось заполнить — не менее 35 человек в каждом, а в ряде ве-

домств оно исчислялось сотнями (Минэкономики — 318, МИД — 215, ФКЦБ — 165). Все это свидетельствовало о падении престижа государственной службы.

*Б) Нежелание молодых специалистов идти на государственную службу.  
Образование и государственная служба: традиции и современное состояние*

Улучшение демографической ситуации в государственной службе, равно как и качественное изменение ее состава в сторону профессионализации и привлечения молодых новых кадров, как показывает история, может быть произведено посредством развития сети специализированных образовательных учреждений. Следует сказать даже более жестко: реформы государства всегда сопровождались созданием (реформированием) системы подготовки государственных служащих. Без такого «образовательного сопровождения» реформирование государственной службы невозможно. Осознание данного факта стало одним из движущих мотивов создания того проекта реформирования государственной службы, который был предложен Центром Стратегических разработок (ЦСР).

Поскольку акцент на образовательные мероприятия оказался ключевым в этом проекте, следует более подробно остановиться на роли образования для государственных служащих в проведении реформ государственной службы и на отечественной традиции такого образования.

Уже при составлении первого проекта масштабной реформы государственной службы в России автор этого проекта, известный философ Г. Лейбниц, предлагал Петру I создать адекватную этой задаче систему образования. Главной целью этой системы, по замыслу Лейбница, должна была стать подготовка будущих государственных служащих\*. В соответствии с этим замыслом, реформирование государственной службы сопровождалось появлением военных и морских школ (для подготовки кадров военной службы), Кадетского корпуса и Московской школы математических и навигацких наук (для подготовки кадров штатской и придворной службы). Была создана двухъярусная система подготовки будущих государственных служащих: через коллегии и школы, а впоследствии она дополнилась и учебой в университетах, и обучением за границей. В XIX в. эти два вида подготовки постепенно стали дополнять друг друга, поскольку

---

\* *Герье В.* Отношения Лейбница к России и к Петру Великому по неизданным бумагам Лейбница в Ганноверской библиотеке. СПб.: 1871. С.192.



сложилась традиция направлять преподавателей и отлично успевающих студентов (особенно после получения степени магистра) на длительные стажировки за рубеж. В то же время цели подготовки стали все более отклоняться от подготовки государственных служащих: частные потребности самой науки и системы образования, здравоохранения, техники, национальной промышленности и торговли стали главенствующими в перечне образовательных специализаций и их выборе студентами.

После окончания советского периода истории России начал происходить возврат к заложенной в эпоху Петра I традиции профессионального образования для государственных служащих. Своеобразным переходным периодом к формированию новой (не идеологической) системы такого образования было создание в ноябре 1991 г. Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации (Роскадры). На этот орган была возложена организация подготовки специалистов для федеральных, республиканских и местных органов власти, государственных предприятий и организаций, служб управления персоналом.

Новый курс по повышению профессионализма в подготовке, повышению квалификации, стажировке и переподготовке кадров для государственной службы был продолжен и развит Указом Президента России от 6 июня 1994 г. «О Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации». В числе прочих на Российскую академию государственной службы (РАГС) были возложены задачи обучения, подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, а также координации научной и учебной работы региональных кадровых центров.

Повышение квалификации, стажировка и переквалификация государственных служащих в настоящее время проводятся как правило в «ведомственных» учебных заведениях, либо, чаще всего, в РАГСе и Академии народного хозяйства (АНХ). При большинстве министерств имеются научно-исследовательские институты, однако дефицит высококвалифицированных кадров свидетельствует о том, что ведомственная система подготовки, переподготовки и повышения квалификации плохо справляется со своими обязанностями. Кроме того, сведения о профессиональном образовании служащих, представленные в анкетах, полученных от министерств и ведомств, не коррелируют с суммарными ведомственными сведениями о повышении квалификации. Это означает, что сами служащие не оценивают повышение квалификации в указанной системе как получение послевузовского профессионального образования.

Согласно действующим сейчас нормам, орган государственной власти заключает с образовательными учреждениями Российской Федерации договоры о повышении квалификации своих служащих на внеконкурсной основе, не будучи ограничен в самостоятельном подборе этих образовательных учреждений (естественно, предпочтение в таких условиях будет отдаваться своим, ведомственно подчиненным образовательным учреждениям). При этом отсутствует вневедомственный контроль программ переподготовки. В случае государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации федеральных государственных служащих порядок формирования, размещения и использования прямого (внеконкурсного) заказа разрабатывают и утверждают соответствующие государственные органы, однако при этом возможность ведомственной подчиненности образовательных учреждений при размещении заказа не только не устранена, но и прямо подразумевается (См. Указ Президиума Российской Федерации № 103 от 7 февраля 1995 г. «О государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих», п. 4). Повышение квалификации и переподготовка только учитываются при аттестации, не являясь обязательными (см. Указ Президиума Российской Федерации № 983 от 3 августа 1997 г. «О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих», п. 9). В Федеральном Законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» упоминается о специализациях и необходимости соответствующего профессионального образования, но в отсутствие дополнительных нормативных правовых актов, конкретизирующих это положение (пп. 2 и 3 ст. 6 Закона), данное положение не работает.

Таким образом, произошло ведомственное присвоение функций подготовки и переподготовки государственных служащих, что объективно воспроизводит сложившуюся в 70-е гг. систему государственной службы, т.е. корпоративно-патронажную государственную службу.

Исправить существующее положение дел, по мнению разработчиков того проекта реформирования государственной службы, который был представлен в ЦСР, возможно, если вернуться к замыслу реформы государственного управления, предложенной еще Лейбницем, и возродить идею первичного профессионального высшего образования в независимых (вневедомственных) учебных заведениях как центрах подготовки государственных служащих.

В 1993 г. началось создание таких учебных заведений. Были утверждены новая специальность «Государственное и муниципальное управление», создано Учебно-методическое объединение по специальности, разработаны учебные планы. В 1997—1998 гг. первые выпу-

скники этих учебных заведений пришли на государственную службу, пополнив тем самым ряды молодых специалистов — экономистов, юристов, историков, психологов, социологов, политологов, философов, представителей технических и естественнонаучных дисциплин, пополнявших кадровый состав государственной службы.

Отличие молодых специалистов по специальности «Государственное и муниципальное управление» от выпускников других специальностей, как неоднократно указывалось, заключается в многоаспектности (универсальности) их подготовки, в соединении в образовательной программе экономических, юридических, психологических, социологических и др. аспектов деятельности государственного служащего.

Однако вскоре выяснился и существенный «порок» имеющейся в Российской Федерации государственной службы, оказавшейся не в состоянии принять такие новые кадры и эффективно их использовать. Например, более 80% выпускников факультета государственного управления МГУ уже в течении трех годовых выпусков предпочитают устраиваться на работу в другие сектора (отечественные и международные компании, общественные организации), а не работать по прямому своему назначению в государственных органах власти. Те немногие «энтузиасты», которые все-таки приходят на государственную службу, чаще всего остаются на ней менее года, а затем переходят в негосударственные сектора. Ценностные основы, прививаемые студентам — государственным управленцам, — дух общественного служения и просвещенный патриотизм — не выдерживают столкновения с реалиями современной государственной службы.

Основные причины такого «отторжения» молодых и профессионально подготовленных кадров от системы государственной службы в первую очередь связаны с неконкурентоспособностью государственной службы в сравнении с другими секторами рынка труда. Не обеспечены возможности должностного роста молодых специалистов на основании профессиональных и деловых качеств, а следовательно их профессионализм и эффективность работы не оцениваются должным образом. Является недостаточным денежное содержание государственных служащих, а формы материального стимулирования архаичны и не адекватны реальным (значимым) потребностям поощрения качественной службы. Низок уровень социальной защищенности государственных служащих, политические перемены и смена руководства как правило влекут за собой «перетряску» аппарата, что подавляет его устойчивую работу и проявление инициативы.

Таким образом, в делающей первые шаги системе первичной подготовки кадров для государственной службы возник кризис, свя-

занный с отсутствием ее правильного (эффективного) использования, невостребованностью подготавливаемых кадров. По времени этот кризис совпал с 1998—1999 гг., первыми годами выпусков студентов. Пути выхода из этого кризиса должны были стать важным элементом предлагаемой программы реформирования государственной службы, что и было реализовано в том ее варианте, который был представлен Центру стратегических разработок.

## Глава 2

### Предложения Центра стратегических разработок по реформированию государственной службы

#### *2.1. Центр стратегических разработок как организационная структура для разработки проекта реформирования государственной службы*

Если рассматривать создание проекта реформирования государственной службы осенью 1999 — весной 2000 г. как элемент подготовки предвыборных программ кандидатов в Президенты Российской Федерации, то нельзя обойтись без описания тех организационных структур, которые обеспечивали такую подготовку.

Наиболее развернутая предвыборная программа, равно как и организационные мероприятия по ее созданию, были предложены в Центре стратегических разработок («Центре Г. Грефа»), исполнявшем роль предвыборного штаба В.В. Путина как действующего Председателя Правительства Российской Федерации. Здесь оказались соединенными вместе ресурсы и поддержка существующей системы власти с одной стороны, и знания и разработки экспертов, с другой. Так называемый «административный ресурс» присутствовал здесь и в виде прямого использования тех проектов реформ государственной службы, которые были разработаны под патронажем власти ранее. С осени 1999 г. в течение 2—3 месяцев в сжатые сроки был сформирован Совет ЦСР, определены основные направления и порядок его работы, подобраны группы экспертов и поставлены задания этим группам. Представляется, что среди факторов, определивших успех В.В. Путина, наряду с имевшимся ресурсом административной поддержки, был и фактор создания эффективно работающего предвыборного штаба как организационной структуры по созданию предвыборной про-

граммы и, что очень важно, по вовлечению значительного количества независимых экспертов в разработку этой программы. Это был механизм профессиональной социализации кандидата в Президенты России, много более современный и привлекательный для общественного мнения, нежели бюрократическая или партийная пропаганда других предвыборных штабов.

Еще одной важной функцией ЦСР был подбор будущих политических назначенцев в систему исполнительной власти. Кандидаты на назначения попадали здесь в составные коллективы разработчиков вместе лицами, прямо делегированными от Правительства и от В.В. Путина, вместе с исполнительным аппаратом ЦСР и с экспертами, в основном входившими в существовавшие экспертные коллективы и использовавшимися ранее для разработки проектов в Администрации и в Правительстве. Этим кандидатам предоставлялась возможность проявить себя в составе экспертных групп и участвовать в подготовке программ тех стратегических направлений, которые, не исключено, им предстояло курировать в дальнейшем.

Список направлений для разработки проектов, включаемых в предвыборную программу, определялся ЦСР в соответствии с наиболее острыми общественными проблемами. Включение направления государственного строительства в число тем для разработки стратегии в ЦСР наряду с социальной политикой, образованием, экономикой, военной реформой стало закономерным итогом как тех попыток реформирования в этом направлении, которые проводились ранее, так и отсутствия результатов этих попыток. Интерес общества к проблеме строения и функционирования государственной власти на фоне критики власти и ее явных неудач, существования неэффективной и нищей бюрократии, не мог остаться без удовлетворения: предвыборная программа должна была быть составлена с учетом этого направления.

Организация работ по созданию проекта программы реформирования государственной службы в ЦСР осуществлялась следующим образом. На «верхнем ярусе» инициировалось создание Концепции государственного строительства (руководитель объединенной рабочей группы по подготовке проекта реформы государственной службы — М.А. Краснов, общее организационное курирование осуществлял Президент Фонда «Центр стратегических разработок» Д.Ф. Мезенцев, а по текущим вопросам — сотрудник ЦСР Е.А. Кульков).

В рамках Концепции государственного строительства предполагалось создание нескольких программ, в том числе взаимосвязанных программ по административной реформе и по реформированию государственной службы. Подгруппа экспертов по созданию программы

реформирования государственной службы создавалась как по предложениям руководителя группы по созданию Концепции государственного строительства М.А. Краснова, так и по согласованию с руководством ЦСР.

Наилучшей кандидатурой для руководства подгруппой был, по мнению участников группы, известный специалист по государственной службе, руководитель подгруппы по созданию концепции реформирования государственной службы Российской Федерации при Администрации Президента в 1997 г. А.В. Оболонский, однако из-за длительного отсутствия в этот период времени было решено привлечь его к работе заочно, посредством согласования с ним создаваемых документов. В состав подгруппы по созданию программы реформирования государственной службы вошли: А.Г. Барабашев (руководитель группы, Институт (ныне — факультет) государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова), А.В. Бутаков (Администрация Омской области), М.Э. Дмитриев (Московский центр Карнеги), А.Ф. Ноздрачев (Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации), Л.А. Окуньков (Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации), Е.С. Сапиро (РАГС при Президенте Российской Федерации), Д.С. Шмерлинг (Государственный университет — Высшая школа экономики). К работе в подгруппе привлекались: Т.В. Зайцева (Институт (ныне — факультет) государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова, для подготовки аналитического материала по особенностям современного реформирования государственной службы в некоторых странах), В.А. Козбаненко (Государственный университет управления, для анализа правовых аспектов реформирования государственной службы), Г.Л. Купряшин (Институт (ныне — факультет) государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова, для подготовки цикла образовательных мероприятий программы). Кроме того, при обсуждении материалов на семинарах ЦСР в феврале — марте 2000 г. участвовали и внесли коррективы в окончательный текст программы: Е.М. Альбац (независимый журналист), П.М. Кудюкин (руководитель Центра проблем государственного управления Государственного университета — Высшей школы экономики), Президент Экспертного фонда трудовых исследований «Эльф» Е.Б. Шестопал (в настоящее время — философский факультет МГУ) и др.

Две особенности подготовки программы обусловили недостаточную эффективность ее обсуждения. Во-первых, излишняя закрытость заседаний семинара и затруднения в регистрации (допуске) для участия отсекали многих сильных потенциальных экспертов, в том числе и

из государственных органов. Вообще, представительство государственных органов было сведено к минимуму, что не способствовало реализации программы в будущем. Во-вторых, в малой степени была использована возможность обнародования предложенных идей, хотя, казалось бы, такая возможность совпадала с требованиями широкого публичного обсуждения предвыборной программы в целом.

## **2.2. Основные параметры Концепции государственного строительства ЦСР**

Политические ориентиры для составления всего спектра концепций реформирования государственной власти были изложены в Концепции государственного строительства (тезисы), вобравшей в себя наработанные ранее, в особенности в период 1997—1998 гг., идеи. В указанных тезисах руководитель группы М.А. Краснов, вместе с руководством ЦСР и, следует полагать, в соответствии с позицией доверенных лиц и советников кандидата в Президенты, поставил ряд вопросов о современном состоянии государственной власти в России и о возможных путях ее реформирования.

Главным вопросом тезисов был вопрос о том, нужна ли вообще реформа власти, и является ли имеющаяся неудовлетворенность разных слоев населения тем состоянием, в котором находится Россия, убедительной причиной для реформирования власти.

Ответ на этот вопрос, порождавший набор предложений (и последующих вопросов) по всем аспектам реформирования государственной власти, складывался из анализа положения дел как во взаимоотношениях власти и общества, так и отношений внутри системы власти.

В разделе «*Власть и общество*» была высказана и далее обоснована гипотеза, что степень дисгармоничности отношений между властью и обществом велика и продолжает возрастать. Ни в статусе, ни в сознании россиян не произошло превращения из подданных власти в граждан. Со стороны власти не было импульсов, позволяющих людям совершить такой переворот в самосознании.

Указывалось, что общество не представляло ясно, каковы ценности и политические установки власти. Вследствие этого, оказалась размытой ответственность власти перед обществом, и общество стало воспринимать власть как чуждый институт, преследующий свои собственные интересы, о которых общество может только гадать. Отсюда — непредсказуемое, в том числе протестное и маргинальное поведение избирателей.

Не была завершена попытка политико-правовой самоидентификации страны: с одной стороны, принятие Конституции Российской

Федерации в 1993 г. было актом разрыва с советской системой власти, а с другой стороны, Российская Федерация официально объявила себя правопреемницей СССР. Начался симбиоз демократических и советских институтов власти, различных по своей идеологии и механизмам функционирования. Это создает общую неустойчивость всего общества и российской государственности в целом.

В Концепции подчеркивалось, что общество воспринимает государственную власть как слабую, а доверие имеется лишь по отношению к отдельным политическим фигурам. В действительности, властные решения, отвечающие интересам групп влияния в аппарате и вне него, проводятся в жизнь достаточно быстро и жестко, а удовлетворение интересов общества, крупных социальных групп, защита прав граждан отходят на задний план. Власть либо бездействует, либо действует запоздало и не координированно.

Негативным обстоятельством развития государства стало то, что стратегические цели общественного развития оказались подменены технологиями (методы обеспечения платежеспособного спроса, проведения аукционов, поддержания уровня занятости, отнесения части населения к среднему классу, формирования бюджета и т.д.). Обществу не было ясно, зачем эти технологии и насколько власть за этими технологиями скрывает свой интерес. На основе технологий, а не действительных целей невозможно ни объединить общество, ни добиться его доверия к власти.

Оценивая степень готовности общества к переменам, в Концепции утверждалось, что общество готово расстаться с патерналистскими ожиданиями и стереотипами в отношении власти, однако власть оказалась не готовой предъявить внятную стратегию построения социального государства, и предпринимать последовательные шаги в рамках этой стратегии. В результате, общество в целом уверено, что социальная помощь есть завоевание и исключительная черта политики советской власти, и новая власть хотела бы социальную помощь ликвидировать, но «боится народа». Власть не заменила идею патернализма другой государственной идеей — признанием и реализацией приоритетной функции демократического государства — защитой свободы граждан (политической, экономической, религиозной, идейной). Власть не отличает проявлений свободы от злоупотреблений ею (иллюстрация — полная растерянность власти перед политическим экстремизмом).

В разделе «*Отношения внутри системы власти*» предполагалось и далее обосновывалось, что повышается степень несоответствия устройства и функционирования властных структур нормам, описываю-



шим основы конституционного строя Российской Федерации (демократическое, правовое, федеративное, социальное государство). Именно этот раздел (в одной из своих частей) послужил основой Технического задания для составления Концепции реформирования государственной службы для ЦСР.

Констатировалось, что эффективность правовых рычагов управления чрезвычайно низка. Много более эффективны и чаще используются «теневые», «неформальные» рычаги для достижения неафишируемых целей. Эти рычаги исторически были выстроены под иной общественный строй и предполагали главенство командно-репрессивного управления, опору на мотив страха, тотальный государственно-идеологический контроль за общественной жизнью, централизованную систему власти, производства и распределения. Соответственно, система и структура институтов власти, территориальная организация государства, стереотипы и методы управления, костяк кадрового состава государственного аппарата остались в целом нетронутыми.

Утверждалось, что государственный аппарат не только воспроизводит старую (советскую) систему управления, но и обладает значительной свободой для действий по усмотрению из-за отсутствия регламентирования должностных обязанностей и четко сформулированного законодательства. При этом отсутствие политико-правовой самоидентификации страны и наличие диаметрально противоположных по базовым ценностям политических сил еще более увеличивают возможность аппарата действовать по усмотрению, преследуя свои интересы и лавируя между этими политическими силами. Отсюда проистекает и идейная раздробленность аппарата, отсутствие стратегического единства действий различных ведомств, формирование «кланов» в исполнительной власти, нестабильность государственного аппарата, частая ротация руководителей. Происходит смешение «карьерных» (профессиональных) должностей и должностей «политического назначения», все должности государственной службы превращаются в политические.

Опасным для российской государственности, согласно Концепции, стало нынешнее состояние федеративных отношений. Имеется несоответствие реального расселения и размещения производительных сил административно-территориальному делению, существуют сложносоставные субъекты Российской Федерации. Стремление полностью унитаристски решать все региональные проблемы на федеральном уровне в качестве противовеса постоянно порождает тенденции к сепаратизму (не устраняемые обилием предметов совместного ведения при почти полном отсутствии механизмов их реализации).

Существенны территориальные различия в стандартах обеспечения прав личности и в трактовках этих прав. Назрела территориально-административная реформа, однако вследствие политической неуверенности федеральной власти имеется страх даже перед общественным обсуждением такой реформы.

То же наблюдалось на уровне отношений между субъектами Российской Федерации и местным самоуправлением. Местное самоуправление подавлено субъектами Федерации и не защищено федеральной властью. Местное самоуправление оказалось почти полностью лишены своей доходной базы.

Продолжает сохраняться недоверие власти ко всему частному, нежелание лишиться управленческих функций, передаваемых структурам гражданского общества, бизнесу и т.д. при сохранении контроля за законностью реализации этих функций. Власть продолжает повсеместно и не без выгоды для аппарата вмешиваться в экономическую деятельность, ею активно используется разрешительный принцип такой деятельности.

Необычайно плохо функционируют институты правосудия и поддержания правопорядка. Правосудие не стало доступным и эффективным средством защиты прав и законных интересов людей. Не хватает судей, мало финансовых средств на судебскую деятельность, общество чувствует беззащитность от произвола. Деятельность правоохранительных органов, а также спецслужб по-прежнему носит больше репрессивный, нежели правозащитный характер. Их действия воспринимаются в первую очередь как демонстрация силы и устрашения. Эти органы все более диверсифицируются, полномочия их дублируются, все большее количество государственных органов стремятся обзавестись своими силовыми подразделениями. Правоохранительные органы все более превращаются в средство обеспечения незаконной конкуренции.

Стремительно происходит оформление кастовых бюрократических интересов, именно бюрократия сама определяет структуру федеральных органов исполнительной власти, дробя эту власть на удельные «княжества». Государственный аппарат в целом (система государственной службы) не соответствует конституционным принципам и задачам российской государственности. Он стихийно растет и постоянно прилагает усилия по увеличению неэффективных расходов на свое содержание.

Положения для разработки раздела по реформированию государственной службы оказались, как видно, разбросанными по всему тексту Концепции государственного строительства. Эти положения либо

прямо содержались в тексте Концепции, либо следовали из описания недостатков имеющейся системы государственной власти в целом.

Если резюмировать эти положения в концентрированном виде, то в первую очередь следует отметить, что в Концепции государственного строительства было сформулировано основное политическое требование к параметрам реформы государственной службы. Эта реформа должна была привести к созданию впервые в истории России службы, основанной на принятых и реально работающих во многих странах мира принципах кадровой политики, получивших название «*merit system*» («системы заслуг и достоинств»). Именно такая система государственной службы (точнее, гражданской службы) более всего отвечает потребностям гражданского общества, поскольку она ориентирует чиновников на приоритетность публичной службы, т.е. на содействие реализации законных интересов и прав граждан и их объединений (клиентная ориентация), а также на принципиальную «прозрачность» государственной службы, т.е. на открытость и доступность несекретной информации.

Можно сказать, что в Концепции государственного строительства в части построения государственной службы делался акцент на гражданскую службу, и ее изменение полагалось как бы модельным для преобразования всей государственной службы Российской Федерации. Если для обществ иных типов главными компонентами государственной службы могут являться военная служба (например, для экстенсивных, т.е. насильственно расширяющих зоны влияния, иерархических обществ), или правоохранительная служба (например, для обществ с неустойчивыми отношениями социальных групп или с нарушениями правоотношений), то для гражданского общества именно гражданская государственная служба наиболее полно связана с его структурами, является продолжением этих структур.

### **2.3. Техническое задание для составления Концепции реформирования государственной службы ЦСР и сама Концепция**

Вся «политика» изменений государственной службы была достаточно жестко «прописана» в Концепции государственного строительства, а технико-инструментальные детали предлагалось осветить именно в Концепции реформирования государственной службы. На долю Концепции реформирования государственной службы оставалось следование политическим ориентирам, и в первую очередь — описание возможных мероприятий, их последовательности и возможных сроков реализации.

Техническое задание для написания Концепции было задано в жесткой форме: указывалась последовательность и принципиальное содержание разделов (чему они должны были быть посвящены, конечно, без детализации и аргументации, без механизмов) и предполагаемый объем (в процентах от общего текста). Главным условием Технического задания построения Концепции реформирования государственной службы в Российской Федерации было детально описать современную ситуацию в государственной службе России, указать возможные тенденции ее развития, выделить основные группы тенденций, отметить желаемые и не желаемые тенденции, найти способы выбора желаемых тенденций и их реализации. Важнейшим условием Технического задания представлялось требование наметить необходимые мероприятия по реформированию государственной службы в потребном направлении и оценить устойчивость (степень необратимости) проводимых преобразований.

Хотя условие просчета стоимости мероприятий не входило в Техническое задание, по большинству основных параметров создаваемая Концепция была близка не к законопроекту, а к Программе реформирования государственной службы. Тем самым, в своей нацеленности на мероприятия она оказалась непосредственной предшественницей той Программы реформирования государственной службы Российской Федерации на 2003—2005 гг., которая принята в настоящее время (Указ Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г.).

В первом разделе Технического задания (Концепции) реформирования государственной службы для ЦСР был представлен анализ ситуации, включая характеристику современного состояния государственной службы в России, важнейшие тенденции развития государственной службы с указанием «развилки» (альтернативных вариантов принятия политических решений по реформированию государственной службы).

#### *Анализ ситуации*

Важным уточнением выдвинутого в общей Концепции государственного строительства положения о дисгармоничности власти и общества применительно к государственной службе и к государственному аппарату как осуществляющему такую службу было условное разделение этой дисгармоничности на четыре взаимосвязанных составляющих компонента:

*а) функционирование государственной службы.* В функционировании государственной службы в Российской Федерации, как указывалось, к концу 1999 г. имелся ряд противоречий:

- с одной стороны, в соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 г. функции государственной службы изменены (государственная служба призвана функционировать в демократическом, правовом, федеративном, гражданском обществе), а с другой стороны, она продолжает действовать и идентифицируется в традициях советской системы власти. Она остается «государевой службой»;
- декларируется принцип ответственности госаппарата перед обществом, однако выполнение этого принципа остается формальным;
- цели для госаппарата не обозначены, будучи заменены технологиями, что оставляет простор для реализации госаппаратом собственных целей и использования «неформальных» рычагов управления. В результате госаппарат слабо защищает интересы общества, крупных социальных групп и хорошо защищает свои собственные ведомственные, «клановые», централистские или региональные интересы, интересы групп влияния. Поскольку коррупция выступает в качестве следствия плохой организации работы аппарата, неопределенности должностных обязанностей, гипертрофированно увеличенных его контрольных и разрешительных функций, то борьба с коррупцией государственных служащих не может заключаться в проведении самостоятельных антикоррупционных мероприятий. Это делает его подверженным коррупции, которая, таким образом, может быть расценена как следствие изъянов функционирования госаппарата;
- государственная служба политизирована, а также имеются признаки нарастания ее депрофессионализации. Неудовлетворителен уровень исполнительской дисциплины;
- госаппарат не способствует реализации свобод граждан и передаче ряда функций управления структурам гражданского общества, поощряет патерналистские ожидания, однако он не в состоянии удовлетворить эти ожидания.

*б) законодательство о государственной службе.* Указывалось, что в законодательстве о государственной службе имеются неразвитые компоненты, нестыковки, противоречия, анахронизмы и пробелы:

- не закреплены основные принципы построения и функционирования единой системы государственной службы на федеральном и региональном уровнях;
- не синхронизировано взаимоотношение государственной и муниципальной службы;
- часто используются подзаконные правовые акты — инструкции, приказы, разъяснения;

- в законодательстве о федеральной государственной службе имеются положения, которые в случае их реализации могли бы улучшить государственную службу, сделать ее кадры более динамичными и профессиональными (введение конкурсов на замещение вакантных должностей; декларируемая привязка результатов аттестации к выявлению профессиональных качеств государственных служащих; возможность вынесения дисциплинарных взысканий за служебные упущения и т.д.). Однако наряду с движением в направлении «merit system», в федеральных нормативных правовых актах имеются тенденции укрепления корпоративизма и «государевой службы» (к ним можно отнести: выхолащивание конкурсной системы; создание подконтрольных ведомств систем повышения квалификации государственных служащих; попытки возврата к положениям, схожим с положениями «Табели о рангах», и утверждение карьерного роста по «выслуге лет» и т.д.);
- нет этических правил профессионального поведения государственных служащих, что приводит к серьезным искажениям в исполнении государственным служащими своих должностных обязанностей. В результате эффективность правовых рычагов формирования и управления государственной службой мала. Это повышает произвол в подборе и функционировании госаппарата, способствует тенденциям его корпоративизации, формированию и отстаиванию своих собственных интересов и целей.

*в) материальное обеспечение государственной службы.* Распоряжение огромной госсобственностью и принятие решений, имеющих значительные материальные следствия, парадоксальным образом сочетается с неудовлетворительным содержанием государственной службы:

- косвенные материальные стимулы (льготы и т.п.) занимают слишком большое место в общем объеме затрат на содержание госаппарата. Косвенные материальные стимулы предоставляются главным образом небольшому количеству государственных служащих высших категорий, групп и разрядов, и в то же время большинство государственных служащих довольствуются нищенской оплатой труда. Сокращения госаппарата не меняют этот порочный порядок его содержания;
- существенны различия заработной платы государственных служащих не только разных уровней, но и в различных госорганах с равнозначным статусом;
- отсутствует материальная заинтересованность в повышении эффективности трудовой деятельности по выполнению должностных

обязанностей и материальная ответственность за ее низкий уровень или ошибки, сбои, волокиту и т.д.;

- не разработана контрактная система формирования кадрового состава органов управления;
- не решены проблемы пенсионного обеспечения и вообще условий прекращения работы в госаппарате (в том числе увольнения), что способствует заблаговременному созданию государственным служащими «запасных аэродромов», включая скрытое лоббирование интересов будущего возможного работодателя;
- неэффективно используется государственная собственность, призванная обеспечивать функционирование госаппарата (госдачи, автопарки, здравницы и т.д.).

г) *кадровые проблемы государственной службы*. Состояние кадров государственной службы свидетельствует о негативных тенденциях в их подборе, расстановке и продвижении. Престиж государственной службы падает. Привлечь для государственной службы наиболее способных работников становится все более и более тяжелым. Наиболее острыми кадровыми проблемами государственной службы являются:

- бесконтрольное разрастание аппарата региональных представительств министерств и ведомств, что приводит к общему увеличению количества государственных служащих. Соотношение численности региональных и федеральных служащих в регионах достигает 1:10;
- принятие на работу и продвижение «угодных» для начальства служащих, вытеснение самостоятельных и инициативных работников;
- разделение типологий «карьерных» и «политических» должностей в государственной службе проведено по формальным критериям и количественно и качественно не развернуто;
- наличие фонового провала в стаже для министерств и ведомств: основной контингент служащих либо работает более 15, либо менее 5 лет. Средний, самый продуктивный возраст, вымывается из системы государственной службы вследствие неудовлетворенности своим положением и перспективами роста;
- повсеместный фоновый провал в образовании: почти нулевой процент имеют высшее образование по предусмотренным для исполнения государственной службы специальностям; краткосрочные курсы повышения квалификации существенно превалируют над дипломами по второму высшему образованию; в подавляющем большинстве министерств и ведомств (за исключением Минобразования и Миннауки) почти отсутствуют служащие с научными степенями по специализации ведомств;

- явно неудовлетворительное состояние системы подготовки и переподготовки кадров управленческого персонала;
- текучесть кадров;
- сведение функций отделов кадров к ведению личных дел, отсутствие кадровой вертикали и единого федерального механизма селекции кадров;
- отсутствие механизма привлечения экспертов и «бокового входа» для талантливых представителей других сфер деятельности в систему государственной службы.

Таким образом, был сделан вывод, что тенденции корпоративизации кадров и снижения профессионализма преобладают над тенденциями профессионализации и повышения престижа государственной службы.

#### *Основные группы тенденций развития государственной службы*

Выделение основных групп тенденций развития государственной службы в Российской Федерации было необходимо для дальнейшего указания необходимых мероприятий по реформированию государственной службы. Были обнаружены две различные группы тенденций. С одной стороны, это определенное продвижение, в основном на уровне «деклараций о намерениях», в направлении демократической модернизации государственной службы. Это — демократические тенденции развития государственной службы, превращения ее в государственную службу гражданского общества. С другой стороны, налицо стремление к оформлению независимой от общественного контроля бюрократической корпорации со своими собственными целями и ценностями. Это — корпоративистские тенденции развития государственной службы. Другими словами, налицо противостояние тенденций «гражданской службы» и «государевой службы».

#### *Исходное ветвление и критическая точка выбора*

Выводом предшествующего анализа состояния и тенденций развития государственной службы в Российской Федерации было утверждение, что в настоящий момент государственная служба находится в состоянии выбора между этими двумя группами тенденций, причем отсутствие программы действий власти по поддержанию демократической модернизации автоматически приведет к тому, что реализуется доминирующая (т.е. самореализующаяся) группа тенденций — тенденция установления корпоративистской разновидности «государевой службы». Соответственно, отсутствие политического решения и программы действий по преобразованию государствен-



ной службы в службу «гражданского общества» также является решением, решением в пользу противоположных тенденций. Это первая и важнейшая «точка ветвления», которую мы в настоящее время уже проходим.

Прогноз развития государственной службы был таков: в случае, если и далее события будут происходить естественным путем, без «вмешательства», т.е. без принятия программы действий по закреплению гражданской государственной службы, возникнет ряд последующих критических точек и развилок развития корпоративистской «государевой службы». Однако, последующие предложения исходили из Концепции государственного строительства, в которой предполагается выбор (первая развилка) в пользу установления государственной службы гражданского общества.

Принятие политического решения и публичное декларирование намерений изменить государственную службу (возможно, даже обнародование контуров программы и проведение первых «показательных» акций, способных вызвать общественный резонанс), преобразовать ее в государственную службу гражданского общества, является первым шагом в формировании желаемого сценария развития государственной службы.

Если упустить данную возможность, то это будет воспринято как согласие с естественными корпоративистскими тенденциями развития государственной службы. Позже потребуются серьезные дополнительные усилия, чтобы переломить инерцию корпоративизации.

Во *втором разделе* Технического задания (Концепции) реформирования государственной службы для ЦСР были даны характеристика целей, описание возможных сценариев развития и обоснование выбора лучшего сценария развития государственной службы в Российской Федерации.

#### *Желаемое направление развития государственной службы*

В Концепции государственного строительства была поставлена задача трансформирования государственной службы в Российской Федерации в направлении «merit system» (публичной государственной службы, построенной на основе «системы заслуг и достоинств»). При этом следует понимать, что такое строение государственной службы не является раз и навсегда определенным: представление о публичной государственной службе, о критериях ее эффективности и профессионализма совершенствуется и изменяется по мере эволюции демократического, правового гражданского общества.

Для удобства выявления и сравнения возможных сценариев перехода к публичной государственной службе ее характерные признаки были распределены по четырем группам, аналогичным тем группам признаков, которые выделены в разделе I «Технического задания»:

*А) Как должна функционировать государственная служба*

Функционирование государственной службы должно опираться на принципы, обеспечивающие ее ответственность перед обществом и ориентацию на служение обществу, прозрачность, профессионализм, защищенность от произвола, этичность. Эти принципы таковы:

- ответственность государственной службы перед обществом, ее нацеленность на решение проблем граждан и поддержку правового гражданского общества;
- прозрачность государственной службы, ее открытость для общественного контроля;
- приоритет профессиональных качеств для «карьерных» государственных служащих (наличие положительного профессионального опыта работы на аналогичных или предшествующих ступенях) перед их способностями угождать личным желаниям начальства и удовлетворять корпоративные интересы;
- защищенность от произвола начальства, от нерегламентированного вмешательства в исполнение должностных обязанностей и иного давления со стороны заинтересованных лиц. В то же время должно быть обеспечено участие общества в принятии управленческих решений. Это означает привлечение к экспертизе управленческих решений представителей общественных объединений граждан, научных и образовательных учреждений, а также децентрализацию государственной службы и развитие ее временных функциональных подразделений;
- недопустимость профессионально неэтичного поведения.

*Б) Как должно выглядеть законодательство о государственной службе*

Законодательство о государственной службе должно обеспечивать единство системы государственной службы на федеральном и региональном уровнях Российской Федерации и ее взаимодействие с системой муниципальной службы, а также должно способствовать исполнению названных ранее принципов функционирования государственной службы. Это подразумевает:

- принятие Кодекса государственной службы, закрепляющего основные принципы построения и функционирования единой сис-

темы государственной службы на федеральном и региональном уровнях. Признание муниципальной службы разновидностью государственной службы (поскольку органы местного самоуправления призваны к осуществлению значительной части государственных функций) и включение в Кодекс о государственной службе раздела, регламентирующего функционирование, обеспечение и кадровую политику муниципальной службы;

- создание правового режима, обеспечивающего как жесткую (в том числе судебную) «рамочную» ответственность государственных служащих и повышение исполнительской дисциплины, так и защищенность государственных служащих от произвола, давления сверху, некомпетентности. Наличие эффективного (оперативно работающего) порядка отстранения от занимаемой должности и увольнения должностных лиц за непринятие решений, бюрократизм, волокиту, нарушение прав человека и т.п.;
- наличие законодательных норм и эффективных процедур, обеспечивающих прозрачность государственной службы, права граждан и организаций на получение любой информации о деятельности государственных служащих, затрагивающей права и законные интересы граждан и организаций (исключения на получение любой информации формулируются в виде строго определенного законом перечня постоянно или временно закрытой информации при возложении на самих государственных служащих обязанности в спорных случаях доказывать необходимость закрытия информации в суде);
- регламентацию должностных обязанностей на основе соблюдения компетенции (административной деятельности, выполняемой строго в рамках установленных предметов ведения и сфер ответственности, функций и соответствующих им полномочий), в том числе для служащих, работающих в функциональных органах управления, в «плоских структурах» (временные комитеты, агентства и т.д.);
- наличие развернутой типологии «политических» и «карьерных» должностей, должностей «бокового входа» с привязкой этой типологии к системе органов власти и включающей разделение их правового статуса, принципов назначения и освобождения от службы;
- наличие процедур при осуществлении административной деятельности;
- повышенное внимание к вопросам административной культуры и морали с целью оживления понятий деловой репутации и служебной этики. Наличие Этического кодекса государственной службы;

*В) Как должно строиться материальное обеспечение государственной службы*

Материальное обеспечение государственной службы должно обеспечивать ее функционирование, поддерживать престиж этого рода деятельности в обществе и его конкурентоспособность на рынке труда. Одновременно должна обеспечиваться эффективность затрат на госаппарат посредством вынесения части функций государственного управления в «кванго», ряда позиций по содержанию госаппарата на конкурс (коммерциализация содержания), посредством устранения дублирующих структур, сокращения численности и удешевления госаппарата. Это подразумевает:

- рационализацию затрат на содержание госаппарата через кардинальное изменение соотношения прямых и косвенных материальных стимулов государственных служащих в пользу увеличения удельного веса первых;
- наличие особого рода синтетического гражданско-правового и трудового контрактного механизма для кадрового («карьерного») состава органов государственного управления (найм государственного служащего на определенный период времени с целью выполнения определенных функций и решения задач на договорных условиях и при соблюдении основных конституционных прав личности);
- наличие гарантий достойной оплаты при должном исполнении служебных обязанностей и создание материальных стимулов для наилучшего исполнения обязанностей и потребности в карьерном росте. Наличие системы учета затрат времени и эффективности труда государственных служащих;
- «позолоченные шлепанцы» и «позолоченный парашют»: наличие достойного уровня материального обеспечения «карьерных» государственных служащих после их выхода на пенсию по выслуге лет (прогрессирующе — по стажу работы) при отсутствии взысканий, а также наличие компенсаций для увольняемых с государственной службы лиц, занимавших политические должности;
- предоставление смет на содержание госаппарата (по министерствам и ведомствам), осуществляющего политико-управленческие функции;
- «менеджеризацию»: программно-целевое планирование и финансирование аппарата (с внедрением финансовых нормативов и индикаторов, детальных балансовых методов учета и отчетности, бюджетно-финансового контроля, приближенных к требованиям как для негосударственных организаций и предприятий, так и к внут-

ренным требованиям в негосударственных организациях и предприятиях) для государственных агентств, предоставляющих общественные услуги;

- «маркетизацию»: обслуживание и обеспечение деятельности государственной службы на коммерческой, конкурсной основе, превращение части государственных служб в независимые самоокупаемые организации;
- задание рамок экономической деятельности государственных служащих посредством замены ненормативных запретов процессуальными нормами. Эти нормы могут быть собраны в Законе о доверительном управлении государственной собственностью, в котором определяются основания и порядок мандатного управления государственным служащими от имени государства госпакетами акций в акционерных обществах с наличием госсобственности, и в Законе о поддержке (лоббировании) экономики, в котором определяются основания и порядок предоставления льгот, привилегий, исключений, эксклюзивных имущественных и иных прав и т.д.

#### *Г) Как должна осуществляться кадровая политика*

Кадровая политика должна способствовать созданию профессионального и нацеленного на служение обществу аппарата. Обучение кадров, отбор лучших и продвижение по службе в соответствии с профессиональными достоинствами, создание кадровой вертикали и механизмов ротации кадров, усиление аналитической составляющей кадровой работы должны быть основой кадровой политики. Кадровая политика должна включать в себя:

- наличие вертикали кадровых служб, включающих в себя аналитические подразделения и привлекающих (по представлению этих аналитических подразделений) независимых экспертов в состав комиссий (на ротационной основе);
- гибкие и менее ориентированные на иерархию механизмы формирования и обновления государственного аппарата вместо реанимации «Табели о рангах», включая проведение открытых конкурсов на вакансии;
- наличие процедур для занятия достаточно высоких должностей людьми, привлеченными из других сфер и не проходившими по ступеням должностной карьеры (возможность «бокового входа» в госаппарат и занятия ряда заранее определенных позиций в госаппарате);
- наличие процедур увольнения и апелляций (через апелляционные комиссии), наличие разрешительного порядка для перехода госу-

дарственного служащего на работу в коммерческие структуры, связанные с его прежней деятельностью, в течение 2 лет после его увольнения с государственной службы;

- контроль за исполнением принципа разделения «политических» и «карьерных» должностей, специфицировано по должностным позициям в органах власти;
- наличие конкурентной и ведомственно независимой системы подготовки и переподготовки кадров государственной службы;
- наличие специализированных изданий (журнала) под условным названием «Вестник государственной службы» с основными разделами: общие и отраслевые требования (стандарты) для занятия государственных должностей; открывающиеся вакансии, по которым объявлен конкурс; методические указания по приему на государственную службу и аттестации; статьи и сообщения о государственной службе — как отечественной, так и зарубежной.

#### ***Сценарии перехода к публичной государственной службе гражданского общества***

Важным достижением того проекта реформирования государственной службы Российской Федерации, который был представлен ЦСР, стало составление возможных сценариев такого реформирования (последовательности процессов перехода к публичной государственной службе). Окончательное установление публичной государственной службы гражданского общества означало бы, что необратимые изменения произошли во всех ее звеньях — в функционировании, в законодательном и материальном обеспечении, в кадровой политике. Траектории движения к публичной государственной службе могут быть разными. Естественно было бы сгруппировать сценарии в соответствии с теми «архимедовыми рычагами», главными звеньями государственной службы, «потянув» за которые можно преобразовать всю государственную службу в необходимом направлении. Соответственно, сценарии перехода к публичной государственной службе разделялись в проекте на группы в зависимости от того, какие звенья считать главными.

В принципе, указывалось в «Техническом задании», возможны четыре исходные группы сценариев, по числу тех звеньев государственной службы, которые могут быть взяты за основные. Это:

1) сценарии улучшения функционирования государственной службы — быстро или медленно реализуемые, с привлечением мягких или жестких административных, а также правовых средств;

2) сценарии законодательных инициатив и принятия новых законов. Реализация этих сценариев зависит от взаимоотношения законо-

дательной и исполнительной власти и от соотношения политических сил в органах законодательной власти;

3) сценарии совершенствования материального обеспечения государственной службы, связанные как с бюджетным и законодательным процессом, так и с принятием мер по линии исполнительной власти;

4) сценарии изменения кадровой политики государственной службы, усиления ее аналитического и профессионального содержания, создания и поддержки системы подготовки и переподготовки кадров.

Кроме того, возможны:

5) синтетические сценарии, в которых все звенья государственной службы трансформируются одновременно, без выделения основных («наступление по всему фронту»);

6) локальные сценарии — выделение одного-двух отдельных важных параметров государственной службы и стремление изменить ситуацию только с этими параметрами (например, коррупции и уровня оплаты как критических экономических параметров государственной службы) или же проведение «пилотных» проектов по реорганизации государственной службы в отдельно взятых регионах, министерствах и ведомствах, по отдельно взятым параметрам и т.д.

Каждая из названных четырех основных и двух дополнительных групп сценариев, как указывалось, может реализовываться в разном темпе, с разной последовательностью мероприятий и с разной степенью жесткости в зависимости от того, как будет складываться политическая, экономическая и социальная ситуация в России в ближайшие два-три года после выборов Президента.

#### ***Сравнение сценариев и выбор оптимального сценария перехода к публичной государственной службе гражданского общества***

В «Техническом задании» были выделены общие критерии оптимальности сценария реформирования государственной службы. А именно: сценарий следует считать оптимальным, если он удовлетворяет ряду требований: должны быть воля власти к проведению изменений и прочность позиций власти, заинтересованность и поддержка общества, лояльное отношение большинства госаппарата и наличие прямых сторонников преобразований государственной службы в его среде, наличие материальных ресурсов, устойчивость проведенных преобразований. Указывалось, что не все возможные сценарии в равной степени соответствуют этим требованиям.

Была проведена оценка названных в предыдущем пункте групп сценариев с целью выделения оптимальных сценариев.

В частности, утверждалось, что самыми сложными для реализации являются синтетические сценарии. Такие сценарии может принять либо очень сильная исполнительная власть, обладающая определяющими позициями на всех уровнях и во всех других ветвях власти, имеющая значительный материальный ресурс и поддержку общества, либо исполнительная власть с неограниченным запасом времени на проведение реформ. Ни материальных ресурсов для действий «по всему фронту», ни единого позитивного отношения общества к изменению государственной службы (из-за наличия патерналистских настроений) в настоящее время, утверждали авторы, исполнительная власть не имеет. Не идентифицируемы в этом случае и группы союзников изменений в самом госаппарате, поскольку в совокупном объеме преобразования создадут атмосферу неуверенности для всех категорий государственных служащих. Как результат возможен глобальный «откат назад». В то же время достоинство синтетических сценариев заключается в масштабности и скорости перемен.

Сценарии улучшения функционирования государственной службы, в свою очередь, самостоятельно не реализуемы — аргументировалось, что они могут выступать только как следствие осуществления мероприятий по законодательному и кадровому обеспечению государственной службы, поскольку вне правового регулирования и оценки профессиональной деятельности кадров все требования к функционированию государственной службы превращаются в благие пожелания и аппарат начинает работать в соответствии с правилами корпоративного поведения, преследовать свои интересы. В то же время достоинство этих сценариев состоит в том, что они в наибольшей степени учитывают непосредственные чаяния общества в отношении госаппарата. Поэтому был сделан вывод, что присутствие элементов «сценариев функционирования» необходимо в любом претендующем на успех сценарии в той его части, которая связана с пиаром.

Локальные сценарии, по мнению разработчиков, доступны для исполнения и могли выступать в качестве «пробного камня» в проведении более масштабных цепочек мероприятий по изменению государственной службы. В то же время локальные сценарии в принципе не могут изменить положение с государственной службой в целом, и их реализация не придает государственной службе необратимого импульса развития. Например, антикоррупционные меры (если не понимать их расширительно, как меры по изменению всей системы государственной службы) и параллельное повышение оплаты государственных служащих («чтобы не воровали») сами по себе будут постоянно подтачиваться отсутствием регламентации должностных обя-



занностей, а также норм и процедур, обеспечивающих прозрачность государственной службы и т.д. — т.е. мер, относящихся к правовым и кадровым аспектам государственной службы.

Сценарии материального обеспечения государственной службы также могут быть только локальными и включать небольшое количество мероприятий, поскольку материальный ресурс власти в данный момент времени был значительно ограничен, а опыт других стран показывает, что достойное госуправление требует значительных средств. Рассчитывать на самокупаемость государственной службы через введение смет на содержание госаппарата, менеджеризацию и маркетинговую рекламу ряда служб, через другие указанные ранее мероприятия не следовало. Однако использовать потенциал возможных для реализации мероприятий по мнению разработчиков необходимо, и наращивать их объем следует по мере улучшения общей экономической ситуации.

Сценарии, в которых основное место принадлежит выдвижению законодательных инициатив и принятию новых законов, должны были, согласно Концепции, максимально присутствовать в оптимальном сценарии, поскольку без правового закрепления введение публичной государственной службы невозможно. Однако принятие многих законов, затрагивающих государственную службу, затруднено и затянато по времени вследствие значительного расхождения позиций депутатского корпуса, что отражает отсутствие общественного согласия по проблемам предназначения и роли государства в обществе. Только те законопроекты обладают шансами на принятие, которые имеют широкую социальную поддержку. Именно эти законопроекты следовало включать в оптимальный сценарий. Естественно, улучшение взаимодействия исполнительной и законодательной власти могло в таком случае привести к существенному расширению законодательной деятельности по реформированию государственной службы (именно этот вариант и реализовался позднее).

Критически важным для построения системы мероприятий по реформированию государственной службы был тезис о том, что *основу оптимального сценария должны составлять мероприятия в области кадровой политики.*

Этот тезис был аргументирован следующим образом:

- во-первых, «человеческая составляющая» государственной службы (т.е. госаппарат, кадры государственной службы) является тем «фокусом», в котором пересекаются все возможные мероприятия по созданию публичной государственной службы. Именно чиновники обеспечивают функционирование государственной службы, именно на совершенствование их работы нацелено изменение ма-

териального обеспечения государственной службы, именно их работу призваны регулировать правовые нормативные акты. Плохие (непрофессиональные, корыстные, ставящие угождение начальству во главу своей деятельности) чиновники могут извратить любые хорошие законы; любое материальное обеспечение будет казаться им малым и они найдут способы личного обогащения; они восстаноят граждан против себя и дискредитируют власть. Наоборот, «с плохими законами и хорошими чиновниками управление еще возможно» (О. Бисмарк);

- во-вторых, вложение основных усилий и средств непосредственно в людей является элементом социальной политики, и именно это вложение может найти наибольшее количество союзников как в среде госаппарата, так и в других слоях общества. Все наиболее успешные реформы государственной власти в истории России и других стран начинались с кадровых реформ. Здесь будет легче всего установить новые правила взаимоотношения государственной службы и общества. Начинать следует с установления правил «*merit system*»;
- в-третьих, среди всех факторов развития общества «человеческий фактор» является самым гибким (самодетельным), ибо люди в отличие от всех иных факторов (природные ресурсы, технические средства и технологии) не ограничены в функционировании. Они способны ставить новые цели и выходить за пределы ресурсных ограничений и имеющихся технических возможностей. Они обладают инициативой. Соответственно, профессиональная, наделенная механизмами общенациональной селекции организационных талантов и совершенствования во благо общественных интересов бюрократия может стать главным шансом России на достойное будущее. Вложение в бюрократию — это лучшее вложение в будущее России.

Указывалось, что представленные аргументы имеют политический характер, и их наполнение может происходить в двух направлениях — в пиар-акциях, и в социологических исследованиях (для коррекции и оценки пиара).

### ***Второе ветвление и критическая точка выбора***

Ясно, что выбор оптимального сценария подразумевает принятие решения об обнаружении программы мероприятий по реорганизации государственной службы в соответствии с избранным оптимальным сценарием. Тем самым разработчики предлагали как можно скорее создать Концепцию реформирования государственной

службы Российской Федерации и принять ее как особый нормативный правовой акт, свидетельствующий об определенности намерений нового политического руководства в этом направлении реформ. Отсутствие выбора одновременно с продолжением заинтересованности политического руководства в трансформации государственной службы, полагалось, приведет к хаотическим усилиям по переходу к публичной государственной службе и может дискредитировать все попытки, на достаточно долгий период времени затормозить столь остро необходимое обществу изменение государственной службы.

В *третьем разделе* Технического задания, занявшем наибольший объем во всей Концепции реформирования государственной службы, давалось описание необходимых мероприятий и этапов их реализации в рамках оптимального сценария отдельно по двум группам: действия федеральной исполнительной власти и совместные действия федеральной исполнительной и законодательной власти. Поскольку именно этот раздел являлся центром всего «Технического задания» и не потерял своей актуальности до сих пор, в данной работе его целесообразно привести полностью.

#### ***Перечень необходимых мероприятий и их этапов***

Перечень и этапы проводимых мероприятий определялись избранным оптимальным сценарием, хотя вследствие развития концепции публичной государственной службы (продолжающегося ее совершенствования в теории и практике государственного строительства) оптимальный сценарий не мог быть задан исчерпывающим образом.

Предлагаемые согласно оптимальному сценарию мероприятия подразделялись на главные (кадровые) и вспомогательные (правовые, материального обеспечения, организационно-пропагандистские).

#### **Главные (кадровые) мероприятия**

В состав данного раздела были включены блоки мероприятий по повышению статуса кадровых служб и построению кадровой вертикали, мероприятий по повышению профессионализма и улучшению аналитической составляющей госаппарата, мероприятий по созданию независимых аттестационных, апелляционных комиссий и комиссий по служебной этике, мероприятий по подготовке и переподготовке, повышению квалификации кадров государственных служащих. В эти мероприятия включены предложения по созданию регла-

ментирующих документов, не требующих принятия законов (т.е. не требующих прохождения через законодательные органы). Кадровые мероприятия были представлены в порядке их «трудоемкости» (сложности их реализации), а не в порядке их временной последовательности.

*А. Реорганизация кадровых служб и усиление аналитической кадровой работы* — предлагалось *семь мероприятий*, затрагивающих следующие аспекты: кадровые службы — аналитические подразделения кадровых служб — независимые аттестационные (экспертные) советы — апелляционные (экспертные) комиссии — комиссии по служебной этике — специализированный журнал по проблемам государственной службы.

(А.1) Построение кадровой вертикали, замыкающейся наверху в соответствующих органах Администрации Президента Российской Федерации (Управление кадровой политикой — Совет по вопросам кадровой политики) и Правительства Российской Федерации (возможно, в виде Госкомитета по делам государственной службы). Установление соотносительности кадровой вертикали и других органов государственного управления. В кадровую вертикаль должны быть включены кадровые службы министерств и ведомств, кадровые службы при главах регионов и представителях Президента Российской Федерации, муниципальные кадровые службы.

*Этапы:* подготовка Указа Президента Российской Федерации о системе управления в сфере кадровой политики и Положения о задачах и функциях кадровых служб; «запуск» работы головных ведомств кадровой вертикали (наделение в соответствии с Указом и Положением Управления и Совета полномочиями построения вертикали, создание Госкомитета по делам государственной службы и наделение его полномочиями построения вертикали); «запуск» работы остальных служб кадровой вертикали (включение в кадровую вертикаль — изменение подчиненности кадровых служб министерств и ведомств, кадровых служб в регионах, муниципальных кадровых служб).

(А.2) Включение в состав кадровых служб аналитических подразделений.

*Этапы:* создание типового Положения о составе (включая требуемый уровень квалификации) и функциях аналитических подразделений кадровых служб, об их подчинении по вертикали кадровых служб; практическое создание аналитических подразделений кадровых служб поочередно на уровнях кадровой вертикали: федеральном — региональном — муниципальном.

(А.3) Создание на базе аналитических подразделений кадровых служб аттестационных (экспертных) комиссий, состоящих из независимых экспертов с включением в их состав представителей общественных объединений граждан, научных и образовательных учреждений соответствующего профиля (на ротационной основе).

*Этапы:* разработка и принятие Положения об аттестационных (экспертных) комиссиях аналитических подразделений кадровых служб, о круге их обязанностей (разработка общих критериев и квалификационных требований к государственным служащим по сферам управленческой деятельности; маркетинг персонала; кадровый менеджмент; формирование конкурсных заказов на подготовку и переподготовку государственных служащих; проведение отборочных тестов, формирование аттестационных требований и организация аттестаций, квалификационных экзаменов и конкурсов; помощь служащим и контроль за прохождением испытательного срока; анализ личностных и деловых качеств служащих; составление списков кандидатов на должности в аппарате; анализ соблюдения компетенции государственным служащими; анализ эффективности работы служащих на основе учета затрат времени по видам работы); представление предложений экспертными аттестационными комиссиями по кругу их обязанностей; утверждение предложений; создание графиков аттестаций государственных служащих.

(А.4) Создание на базе аналитических подразделений кадровых служб апелляционных комиссий, состоящих из независимых экспертов с включением в их состав представителей общественных объединений граждан, представителей научных и образовательных учреждений соответствующего профиля (на ротационной основе).

*Этапы:* составление списков экспертного резерва апелляционных комиссий поочередно на федеральном — региональном — муниципальном уровнях; утверждение списков экспертного резерва аналитическими подразделениями кадровых служб и самими кадровыми службами по вертикали (в соответствии с уровнями); определение механизмов ротации экспертов, включая сроки ротации.

(А.5) Создание на базе аналитических подразделений кадровых служб комиссий по служебной этике, состоящих из независимых экспертов с включением в их состав представителей других органов государственной власти, общественных объединений граждан, научных и образовательных учреждений соответствующего профиля (на ротационной основе).

*Этапы:* составление списков экспертного резерва комиссий по служебной этике поочередно на федеральном — региональном — му-

ниципальном уровнях; утверждение списков экспертного резерва аналитическими подразделениями кадровых служб и самими кадровыми службами по вертикали (в соответствии с уровнями); определение механизмов ротации экспертов, включая сроки ротации.

(А.6) Составление аттестационными (экспертными) комиссиями и утверждение аналитическими подразделениями кадровых служб списков экспертного резерва с разделением по уровням для последующих ротаций аттестационных (экспертных) комиссий. То же отдельно — для апелляционных (экспертных) комиссий.

*Этапы:* формирование заказов аттестационным и апелляционным комиссиям на составление списков их экспертного резерва; собственно составление списков экспертного резерва поочередно на федеральном — региональном — муниципальном уровнях; утверждение списков экспертного резерва аналитическими подразделениями кадровых служб и самими кадровыми службами по вертикали (в соответствии с уровнями); сбор списков и составление баз данных экспертов; определение механизмов ротации экспертов, включая сроки ротации; регулярное обновление баз данных экспертов.

(А.7) Возобновление выпуска журнала под условным названием «Вестник государственной службы».

*Этапы:* формирование редколлегии журнала и определение его учредителей; комплектование основных рубрик журнала; вменение в обязанность публикации в журнале всех принимаемых стандартов государственной службы (квалификационных и аттестационных требований, тестов, экзаменов и т.д.), объявлений о конкурсах и вакансиях как необходимого условия вступления этих стандартов, конкурсов и т.д. в действие; начало регулярного выпуска журнала.

*Б. Реорганизация кадрового состава госаппарата* — предлагалось *одинадцать мероприятий*, затрагивающих следующие аспекты: аттестация — конкурсный прием и продвижение по службе — открытость решений по кадровым перемещениям — ротация кадров — статус временных должностей — определение позиций «политических назначенцев» — сокращение кадрового состава и переход в коммерческие структуры — увольнение.

(Б.1) Проведение аттестации всех профессиональных («карьерных») государственных служащих аттестационными комиссиями аналитических подразделений кадровых служб на основе разработанных этими комиссиями критериев.

*Этапы:* подготовка аттестационных материалов (критериев, квалификационных требований, отборочных тестов и т.д.); определение

порядка работы аттестационных (экспертных) комиссий; широкое информирование государственных служащих о сроках и порядке аттестации; поэтапное проведение аттестации по уровням (федеральный — региональный — муниципальный), совмещенное с переходом к контрактной системе.

(Б.2) Создание «актива реформы государственной службы» из числа лучших по результатам аттестаций государственных служащих.

*Этапы:* создание банков данных по результатам аттестаций; выделение «актива»; проведение мероприятий для «актива» (учебы, семинары, стажировки и т.д.).

(Б.3) Начало осуществления приема на государственную службу преимущественно на конкурсной основе (за исключением случаев отсутствия конкурса на вакантные места, и не для должностей «политического назначения») и по результатам оценок аттестационных комиссий. Подготовка и введение открытых конкурсов на освобождающиеся вакансии по «карьерным» должностям государственной службы.

*Этапы:* установление типов открытых конкурсов (заочные; очные собеседования; тесты и экзамены; многоступенчатые испытания, включая прием с испытательным сроком, и т.д.); подготовка к объявлению открытых конкурсов по приему на государственную службу и по вакансиям государственной службы и утверждение пакетов конкурсных материалов (анкет для потенциальных участников и перечней дополнительных подаваемых на конкурс документов); отработка механизма объявления открытых конкурсов кадровыми службами (включая сроки предварительного объявления о начале конкурсов и помещение объявлений в заранее оговоренных и доступных для граждан средствах массовой информации); собственно проведение конкурсов.

(Б.4) Обеспечение открытости принимаемых решений о должностном росте и увольнении (через работу аттестационных и апелляционных комиссий).

*Этапы:* принятие положения о «Типовом порядке обеспечения открытости решений о должностном росте и увольнении»; начало действий в соответствии с этим положением (в том числе, размещение в заранее оговоренных и общедоступных средствах массовой информации результатов конкурсных испытаний (принятие на государственную службу и занятие «карьерных» должностей по решению аттестационных (экспертных) комиссий; предоставление не прошедшим открытый конкурс по их запросу официальной информации о мотивах отказа; возможность обращения к апелляционным

комиссиям, выносящим окончательное заключение по апелляционному запросу).

(Б.5) Обновление госаппарата, в частности, за счет поощрения и организационного обеспечения ротации кадров по «спирали» регионы — центр — регионы, а также привлечения на достаточно высокие должности («боковой вход») людей из сфер бизнеса, производства, науки, демобилизуемых из вооруженных сил специалистов, молодых специалистов с управленческим образованием.

*Этапы:* разработка и утверждение Положения о ротации кадров государственной службы и Положения о должностях и процедурах «бокового входа» (временные сроки и интервалы ротации; ротлируемые и эквивалентные должности; последовательность занятия должностей с перерывами на повышение квалификации; перечни должностей «бокового входа» и сроки пребывания на этих должностях; переход с должностей «бокового входа» на «карьерные» должности и профессиональные условия такого перехода); составление банков данных по ротлируемым кадрам и кандидатам на должности «бокового входа» аттестационными (экспертными) комиссиями; непосредственное осуществление процедур ротации и «бокового входа».

(Б.6) Создание поминистерской и поведомственной сетки позиций «политических назначенцев» и принятие Положения о процедурах их назначения на должность.

*Этапы:* разработка и утверждение Положения о квотах «политических» должностей государственной службы по органам исполнительной власти, о перечне позиций (должностей) и процедурах «политического назначения» на государственную службу (включая сроки пребывания на этих должностях, переход с «политических» должностей на «карьерные» должности и профессиональные условия такого перехода); непосредственное осуществление процедур политического назначения с контролем за исполнением этих процедур со стороны кадровых служб.

(Б.7) Определение статуса временных должностей государственной службы в рамках временно создаваемых функциональных подразделений.

*Этапы:* определение порядка создания временных функциональных подразделений органов государственного управления; определение порядка перевода (назначения) государственных служащих для работы в этих органах; определение порядка гарантий обратного перевода государственных служащих и эквивалентных должностей после прекращения деятельности временных функциональных подразделений.



(Б.8) Сокращение кадрового состава государственной службы за счет «менеджеризации» (программно-целевого планирования и финансирования) тех подразделений госаппарата, которые предоставляют общественные услуги (перевод в госагентства).

*Этапы:* разработка Положения о статусе служащего «государственного агентства» и заключаемого с ним типового контракта; перевод предоставляющих общественные услуги государственных учреждений в категорию госагентств и заключение контрактов с их служащими; определение кадрового состава госагентств их кадровыми службами (с обязательным включением механизма экспертных аттестационных и апелляционных комиссий, комиссий по служебной этике).

(Б.9) Сокращение кадрового состава государственной службы за счет ее «маркетизации», выведения из нее технических и других обеспечивающих служб с переводом их на «хозрасчет» с элементами конкурсного отбора или полного выведения за штат государственной службы с преобразованием их в независимые самоокупаемые организации.

*Этапы:* создание Положения о выведении за штат государственной службы; контроль назначаемых кадровых служб государственных органов и их аналитических подразделений (включая экспертные комиссии) за исполнением этого Положения и заключением трудовых соглашений с работниками указанных служб со стороны вновь образуемых самоокупаемых организаций.

(Б.10) Введение разрешительного порядка для перехода государственных служащих на работу в коммерческие структуры, связанные с их прежней деятельностью, в течение двух лет после увольнения с государственной службы.

*Этапы:* принятие Положения о заблаговременном уведомлении кадровых служб о переходе на работу в коммерческие структуры в течение двухлетнего срока после прекращения государственной службы и включении в это Положение нормы о лишении льгот и выходных пособий государственного служащего в случае нарушения условий Положения; поручение исполнения Положения аттестационным (экспертным) комиссиям; поручение разбора апелляций апелляционным (экспертным) комиссиям.

(Б.11) Введение такого порядка увольнения и выхода на пенсию по выслуге лет, по сокращению штатов и другим причинам (раздельно для «карьерных» государственных служащих и «политических назначенцев»), который учитывает специфику государственной службы.

*Этапы:* данный порядок можно ввести единовременно.

*В. Реорганизация системы переподготовки и повышения квалификации государственных служащих* — предлагалось пять мероприятий, затрагивающих следующие аспекты: вневедомственный статус учреждений и программ переподготовки и повышения квалификации — конкурс на выполнение госзаказа — повышение квалификации «политических назначенцев» и работников кадровых служб — обязательность участия в программах повышения квалификации для карьерного роста. Этапы данных мероприятий не были расписаны.

(В.1) Коренное улучшение системы переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров посредством выведения этой системы из ведомственного подчинения и уравнивание ее статуса со статусом других высших учебных заведений.

(В.2) Конкурсное распределение госзаказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих в соответствии с условиями, формируемыми аналитическими подразделениями кадровых служб органов государственного и муниципального управления и утверждаемыми совместными решениями руководства этих органов и вышестоящих кадровых служб по кадровой вертикали.

(В.3) Ускоренное прохождение переподготовки (создание специальных курсов повышения квалификации и их отбор на конкурсной основе, аналогично механизму в предыдущем пункте) ведущими управленческими кадрами, особенно «политическими назначенцами».

(В.4) Организация профессиональной переподготовки работников кадровых служб (по специальности менеджеров по персоналу).

(В.5) Увязывание продвижения по службе для «карьерных» государственных служащих с переподготовкой и повышением квалификации по специализациям государственной службы.

*Г. Организация системы подготовки (образования) государственных служащих* — предлагалось семь мероприятий, затрагивающих следующие аспекты: реформа госстандарта при участии ведущих органов кадровой вертикали государственной службы — создание общественной Ассоциации учебных учреждений по этой специальности (как дополняющей имеющуюся общественно-государственную структуру — секцию ГиМУ УМО «менеджмент») — создание по согласованию с органами кадровой вертикали учебных специализаций — создание специальности ВАК — госзаказ на конкурсной основе — назначение государственных именных стипендий для студентов и аспирантов — поддержка научных исследований государственного управления —

образовательные преференции при приеме на государственную службу для выпускников по специальности и специализациям государственного и муниципального управления. Этапы данных мероприятий не были расписаны.

(Г.1) Коренное улучшение системы подготовки управленческих кадров посредством улучшения госстандарта по специальности «Государственное и муниципальное управление» с участием кадровых служб органов государственного управления («заказчиков») и создание объединения учебных учреждений, готовящих студентов по этой специальности.

(Г.2) Разработка и утверждение системы специализаций и их учебных планов в рамках специальности «Государственное и муниципальное управление».

(Г.3) Создание специальности ВАК по государственному и муниципальному управлению.

(Г.4) Формирование сбалансированной системы госзаказа на подготовку государственных служащих на конкурсной основе, поощрение образовательных учреждений к участию в конкурсах на получение госзаказа.

(Г.5) Создание государственного научного фонда, поддерживающего разработку научных исследований государственной службы (по направлениям и на конкурсной основе в виде грантов).

(Г.6) Назначение государственных именных стипендий (имени видных государственных деятелей России) для лучших студентов и аспирантов по специальности «Государственное и муниципальное управление».

(Г.7) Установление преимуществ в приеме на младшие должностные разряды (предоставление «бонуса» на один разряд) для лиц, получивших дипломы по специальности «Государственное и муниципальное управление».

***Вспомогательные  
(правовые, материальные, организационно-пропагандистские)  
мероприятия***

Указывались те мероприятия, которые обеспечивают выполнение кадровых мероприятий. Перечень мероприятий давался в соответствии с их «трудоемкостью».

*Д. Законодательное обеспечение кадровых мероприятий — предлагалось одно общее и семь частных мероприятий. Частные мероприятия могут быть расценены как этапы реализации общего мероприятия.*

(Д.1) Разработка и принятие Кодекса государственной службы (КГС), в концепцию которого следует заложить изложенные принципы трансформации государственной службы, единые стандарты для федеральной, региональной и муниципальной службы, а также механизмы создания и функционирования в РФ государственной службы, отвечающей современным и перспективным потребностям общественного развития. Интересно отметить, что разобщенность групп разработчиков привела к тому, что разработчики ЦСР не знали о той работе по созданию проекта Кодекса государственной службы, которая велась параллельной Комиссией в 1997 г.!

*Этапы:* в рамках подготовки Кодекса о государственной службе, либо параллельно с его подготовкой следует разработать и принять ряд законов.

(Д.1.1) Разработка и принятие Закона об ответственности и прозрачности государственной службы (устанавливающего регламентацию должностных обязанностей государственных служащих на основе соблюдения компетенции, а также прав граждан и организаций на получение несекретных материалов о деятельности государственных служащих, затрагивающей их права и законные интересы), включающего: а) «рамочную» ответственность государственных служащих вместе с повышением защищенности государственных служащих от произвола, давления сверху, некомпетентности; б) упрощенную процедуру отстранения от занимаемой должности и увольнения в случаях непринятия решений, бюрократизма, волокиты, нарушения прав человека и т.д.; в) процедуры запросов и получения материалов, перечень постоянно или временно закрытых материалов; г) процедуры апелляции по поводу отказов в предоставлении материалов.

(Д.1.2) Разработка и принятие Закона о доверительном управлении государственной собственностью, в котором определяются основания и порядок мандатного управления государственными служащими от имени государства госпакетами акций в акционерных обществах с наличием госсобственности, ответственность государственных служащих.

(Д.1.3) Разработка и принятие Закона о поддержке (лоббировании) экономики, в котором определяются основания и порядок предоставления льгот, привилегий, исключений, эксклюзивных имущественных и иных прав и т.д., ответственность государственных служащих за незарегистрированное (с нарушением порядка и оснований) лоббирование.

(Д.1.4) Разработка и принятие Закона (возможно, Указа) о «политических должностях» государственной службы («политические на-

значения»), регламентирующего статус, условия принятия и увольнения с государственной службы лиц, занимающих эти должности.

(Д.1.5) Разработка и принятие Закона о признании работников кадровых служб государственной службы государственным служащими с распространением на них всего комплекса прав и обязанностей государственных служащих, их обеспечения и функционирования.

(Д.1.6) Разработка и принятие Закона, максимально синхронизирующего порядок, образовательные, кадровые аспекты государственной службы и службы в муниципальных органах.

(Д.1.7) Разработка, широкое обсуждение и принятие Этического кодекса государственного служащего.

*Е. Материальное обеспечение кадровых мероприятий* — предлагалось *семь мероприятий*, затрагивающих следующие аспекты создания системы материальных стимулов для привлечения и удержания перспективных кадров: контракты и гибкие схемы оплаты труда с устранением косвенных стимулов — учет эффективности труда — компенсации по увольнению и уровень пенсий — госагентства и самокупаемость части служб — обеспечение кадровых служб и экспертных комиссий — обеспечение журнала. Этапы данных мероприятий не были расписаны.

(Е.1) Подготовка и постепенный поэтапный перевод государственных служащих на контрактную систему. Отказ от жестких схем штатного расписания, ставок и окладов в пользу расширения свободы руководителей учреждений и организаций в определении потребной численности работников, а также размеров оплаты труда (с учетом тенденций, складывающихся на локальных рынках труда). Минимизация использования косвенных материальных стимулов — льгот, возможностей бесплатного или почти бесплатного использования госсобственности и т.д. — в пользу прямых материальных стимулов.

(Е.2) Введение (экспериментальное) системы учета затрат времени (*time cards*) и эффективности труда государственных служащих.

(Е.3) Определение компенсаций для увольняемых с государственной службы лиц, занимавших политические должности. Определение материального обеспечения «карьерных» служащих после их выхода на пенсию по выслуге лет (80% от средней зарплаты в последние 5 лет стажа и по прогрессирующему стажу работы).

(Е.4) Введение программно-целевых методов планирования и финансирования государственных учреждений и организаций. Определение государственных органов, которые возможно перевести в ранг «государственных агентств» с применением указанных методов.

(Е.5) Выведение вспомогательных хозяйственных и технических служб, обеспечивающих деятельность государственных учреждений и организаций, из состава этих государственных учреждений и организаций. Перевод их в самоокупаемые структуры, взаимодействующие с государственными учреждениями и организациями на условиях открытого конкурсного получения заказов на обслуживание.

(Е.6) Обеспечение кадровых служб кадровой вертикали и экспертных комиссий за счет компенсируемого сокращения кадрового состава (государственных служащих) органов исполнительной власти, перевода части служб и госорганизаций в режим госагентств («менеджеризация») и полной маркетизации (выведения из состава государственной службы) вспомогательных обеспечивающих служб, за счет рационального использования госсобственности.

(Е.7) Обеспечение материальной базы и частичное обеспечение (вплоть до достижения самокупаемости) издания журнала под условным названием «Вестник государственной службы».

*Ж. Мероприятия по информации и пропаганде реформы государственной службы.*

В «Техническом задании» необходимость этих мероприятий только обозначалась. Перечень мероприятий должны были сформировать специалисты по пиару.

#### ***Очередность мероприятий (таблица с вариантами)***

Указывалось, что в рамках оптимального сценария очередность мероприятий может в определенной степени варьироваться. Различные варианты очередности мероприятий были представлены в виде таблиц последовательности номеров мероприятий. Каждая таблица представляет вариант очередности мероприятий. Мероприятия одинаковой очереди реализации расположены в одной строке таблицы. Таблицы сгруппированы так, чтобы изменения в последовательности мероприятий от таблицы к таблице нарастали. Таким образом, порядок строк в каждой таблице является последовательностью точек критического выбора, а последовательность таблиц очередности мероприятий заодно является таблицей ветвлений, т.е. вариантов реализации оптимального сценария.

Таблицы были ранжированы так, чтобы сверху стояли менее «радикальные» варианты оптимального сценария. А именно: в верхних таблицах предполагалось начинать с образовательных мероприятий и мероприятий переподготовки и повышения квалификации (меропри-

ятий долговременной реализации, легко внедряемых, малозатратных, необратимых действий, идущих в русле сильной социальной (образовательной) политики) и далее по мере необходимости задействовать остальные мероприятия (реорганизации кадровых служб и усиления аналитической кадровой работы, затем реорганизации кадрового состава, затем материального обеспечения госаппарата, затем законодательного обеспечения кадровых мероприятий). Появление дополнительных ресурсов взаимодействия исполнительной и законодательной власти, дополнительных материальных ресурсов означало бы возможность «радикализовать» очередность и сразу подойти к вариантам, расположенным в нижней части. Это ускорило бы исполнение оптимального сценария.

В данном издании мы приводим одну из четырех таблиц, предложенных в Техническом задании.

**Таблица 1** (самое медленное и осторожное продвижение):

<p><b>Этап 1:</b> Именные стипендии студентам и аспирантам (Г.6) — фонд с предоставлением грантов на исследования по государственной службе (Г.5) — специальность ВАК (Г.3) — начало разработки этического кодекса государственного служащего (Д.1.7) — пиар</p>
<p><b>Этап 2:</b> Вывод из подчинения министерств и ведомств учебных заведений по переподготовке и повышению квалификации государственных служащих (В.1) — пиар</p>
<p><b>Этап 3:</b> Аналитические подразделения в кадровых службах (А.2) — переработка госстандарта с участием кадровых служб и создание Ассоциации образовательных учреждений по специальности «Государственное и муниципальное управление» наряду с секцией УМО (Г.1) — пиар</p>
<p><b>Этап 4:</b> Журнал «Вестник государственной службы» (А.7) — обеспечение его материальной базы (Е.7) — пиар</p>
<p><b>Этап 5:</b> Менеджеризация части ведомств (перевод в госагентства) (Б.8) — маркетинг вспомогательных служб (перевод в самокупаемые структуры) (Б.9) — введение системы планирования и финансирования госагентств (Е.4) — введение самокупаемости и конкурсного финансирования (Е.5) — использование высвобожденных средств для обеспечения экспертных комиссий (Е.6) — аттестационные (экспертные) комиссии (А.3) — апелляционные (экспертные) комиссии (А.4) — комиссии по служебной этике (экспертные) (А.5) — списки экспертного резерва по уровням (А.6) — пиар</p>

<p><b>Этап 6:</b> Построение вертикали кадровых служб (А.1) — пиар</p>
<p><b>Этап 7:</b> Аттестация «карьерных» государственных служащих (Б.1) — введение контрактной системы и замена косвенных стимулов на прямые (Е.1) — пиар</p>
<p><b>Этап 8:</b> Создание актива по результатам аттестации (Б.2) — конкурсный прием на государственную службу (Б.3) — открытость решений о должностном росте и увольнении (Б.4) — ротация государственных служащих «по спирали» и начало «бокового входа» (Б.5) — утверждение перечня позиций для «политических назначенцев» и процедур их назначения (Б.6) — статус временных должностей государственной службы (Б.7) — создание порядка увольнения и выхода на пенсию (Б.11) — курсы переподготовки и повышения квалификации для «политических назначенцев» (В.3) — курсы переподготовки работников кадровых служб (В.4) — конкурсный госзаказ на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих (В.2) — поощрение образовательных учреждений на участие в конкурсе на переподготовку и повышение квалификации (Г.4) — введение системы учета и затрат времени (эффективности) труда государственных служащих (Е.2) — введение принципов «позолоченного парашюта» и «позолоченных шлепанцев» (Е.3) — пиар</p>
<p><b>Этап 9:</b> Разрешительный порядок для перехода на работу в коммерческие структуры определенного типа (Б.10) — увязывание карьеры с повышением квалификации (В.5) — прием на работу с «бонусом» в один разряд (Г.7) — пиар</p>
<p><b>Этап 10:</b> Закон о муниципальной службе как разновидности государственной службы (Д.1.6) — Закон о кадровой службе как государственной службе (Д.1.5) — Закон о «политических назначенцах» (Д.1.4) — Закон о лоббировании (Д.1.3) — Закон о доверительном управлении госсобственностью (Д.1.2) — Закон об ответственности и прозрачности государственной службы (Д.1.1) — Кодекс государственной службы (Д.1) — пиар</p>

***Основная стратегия реформирования государственной службы Российской Федерации согласно проекту ЦСР***

Из истории создания проекта ЦСР реформирования государственной службы Российской Федерации видно, что отрицательный опыт реализации предшествующих предложений, и в первую очередь попытки принятия программы реформирования в 1997 г., понизил уровень «притязаний» разработчиков, хотя в целом направление ре-



формирования государственной службы в сторону профессиональной государственной службы, действующей в интересах гражданского демократического общества осталось. Даже терминология была изменена: разработчики предпочитали использовать термин «модернизация государственной службы» вместо термина «реформирование государственной службы». В «Техническом задании» была предложена незатратная, медленная, с немедленным началом действий после выборов нового Президента Российской Федерации, с акцентом на кадровых и образовательных мероприятиях, с детальной проработкой содержания мероприятий (но не их финансирования) стратегия реформ. Только в случае успеха реформ, и (или) появления дополнительных ресурсов и политической воли предлагалось изменить очередность и скорость исполнения мероприятий. Кроме того, разработчики не претендовали на финансовый просчет «цены» мероприятий, поскольку без активного участия органов исполнительной власти этот просчет было невозможно сделать. Наконец, необходимость обнародования программы действий и оценки имеющейся ситуации с государственной службой была только упомянута как предложение включить этот сюжет в предвыборную программу В.В. Путина как кандидата в Президенты Российской Федерации.

#### ***Судьба проекта ЦСР и причины торможения предложенных мероприятий***

После череды обсуждений проекта и принятия его ЦСР весной 2000 г. наступил период затишья. Сначала это затишье объяснялось перерывом на выборы, затем необходимостью утвердить новые рычаги управления и решить накопившиеся оперативные вопросы. Однако к осени 2000 г. стала проясняться действительная причина очередного торможения реформирования государственной службы: отсутствие позиционированной заинтересованности аппарата и недостаток политической воли к немедленному началу преобразований. Другие задачи были выбраны как основные приоритеты власти: укрепление вертикали власти и федеративных отношений, налаживание рабочих контактов с Государственной думой, изменение верхней палаты Федерального собрания, разработка и принятие законов экономического и социального блока. Конечно, все эти задачи действительно были неотложными, но эффективность их решения все равно была снижена из-за малой результативности и незаинтересованности, непрофессиональности и неконсолидированности аппаратного исполнения. Таким образом, реформа была в очередной раз отложена, но ее необходимость оставалась высокой. Следовало ожидать, что реформу государственной службы все равно придется осу-

ществлять, причем в намеченном направлении, используя уже наработанные попытки и проекты реформ, и в условиях дальнейшего обострения всех проблем и продолжающегося ухудшения состояния государственной службы.

---

*В.А. Козбаненко*

## **Часть IV**

# **Формирование Законодательства о государственной службе Российской Федерации (опыт правового обеспечения организации и реформирования государственной службы 1989—2002 гг.)**

## **Глава 1**

### **Политическая потребность законодательного урегулирования государственной службы — законопроекты СССР**

Начиная со второй половины 1980-х гг. все более очевидным стало понимание роли отечественной бюрократии как ведущего инструмента осуществления всех преобразований, провозглашенных советским политическим руководством, возглавляемым М.С. Горбачевым. К этому же времени в широких общественных кругах возобладало мнение о необходимости дебиюкратизации государственного аппарата, способного проводить в жизнь глобальные замыслы «перестройки» советского общества. Теоретико-правовая мысль получила, наконец, возможность реализовать высказывавшиеся ранее в трудах некоторых советских юристов идеи создания общесоюзного закона о государственной службе.

Дело в том, что в СССР закона о государственной службе не существовало и по идеологическим причинам он даже не разрабатывался. Приход к власти большевиков в результате октябрьской революции 1917 г. ознаменовал слом государственной службы царской России и положил начало государственной службе России советской. По своим качественным характеристикам, принципам органи-

зации и функционирования советская модель государственной службы была противоположна профессиональному чиновничеству дореволюционного времени. Одним из первых Декретов советской власти от 10 (23) ноября 1917 г. были упразднены сословия и гражданские чины. В 1918 г. для служащих советского государственного аппарата были установлены равные ежегодные отпуска, они были приравнены ко всем другим работникам в отношении социального обеспечения, продолжительности рабочего дня, на них было распространено единое трудовое законодательство.

Основатель советского государства В. И. Ленин в работах «Удержат ли большевики государственную власть?» и «Очередные задачи Советской власти» высказал следующие мысли: «Овладеть государственным аппаратом и привести его в движение пролетариат не может. Но он может разбить все, что есть угнетательского, рутинного, несправимо буржуазного в старом государственном аппарате, поставив на его место свой, новый аппарат. Этот аппарат и есть Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов». И далее: «Целью нашей является бесплатное выполнение государственных обязанностей каждым трудящимся». Воплощение этих идей привело к тому, что в СССР, где был ликвидирован государственный аппарат Российской империи, государственные гражданские служащие, в отличие от кадровых военно-служащих, не имели профессиональной основы. Однако продекларированный слом царской бюрократии как особой касты, стоящей над народом и властвующей над ним, вскоре выявил утопические представления о том, что управлять государством сможет «каждый трудящийся», да притом и на общественных началах. Выдвинутый теоретиками большевизма тезис о сломе старой государственной машины находился в тесной связи с тем, что в их среде господствовали представления о быстром отмирании государства, о необходимости слияния в органах представительной власти функций законодательства и администрирования (государственного управления).

Законодательство Советского Союза детально регулировало только военную службу в Вооруженных Силах и органах внутренних дел. Государственная гражданская служба специального законодательного урегулирования так и не получила, а ее нормативно-правовое обеспечение было несистемным и преимущественно моноотраслевым. В силу того, что государственными гражданскими служащими признавались все категории работников, занятых не только в органах власти, но также и в организациях, предприятиях, учреждениях, на них распространялись нормы трудового права. Официальная точка зрения на государственную гражданскую службу нашла отражение в

Большой советской энциклопедии: «Государственная служба — вид трудовой деятельности, заключающейся в практическом осуществлении государственных функций работниками государственного аппарата, занимающими по выборам, по назначению или по конкурсу должности в государственных учреждениях и получающих от государства вознаграждение за свой труд»<sup>\*</sup>. Военная служба определялась в том же источнике как «вид государственной службы, состоящей в исполнении гражданами воинских обязанностей в составе частей и учреждений Вооруженных Сил и воинских формирований»<sup>\*\*</sup>.

Уже на закате советской власти, происходившие в конце 1980-х — начале 1990-х гг. кардинальные политические, социально-экономические и правовые перемены в обществе и государстве со всей очевидностью обнаружили потребность в реформировании государственного аппарата и государственной службы. На повестку законопроектных работ встала задача разработки законодательного акта о государственной службе, которая должна была отвечать новым потребностям общественного развития. С этих пор начинаются законопроектные работы в области государственной службы. В 1989 г. была образована рабочая группа по подготовке проекта закона «О государственной службе в СССР» под руководством первого заместителя министра юстиции СССР И.С. Самошенко. В ее состав были включены представители союзных органов государственной власти и управления, а также научных заведений, в число которых вошли доктора юридических наук Г. В. Атаманчук и Ю.А. Розенбаум. Подготовленный этой группой проект был представлен на рассмотрение Совета Министров СССР и Государственной комиссии Совета Министров СССР по экономической реформе. Одновременно в Институте государства и права Академии наук СССР, где работал профессор Ю.А. Розенбаум, нашел поддержку подготовленный им в авторской редакции одноименный законопроект<sup>\*\*\*</sup>. Но этим замыслам не суждено было воплотиться в действующем законодательстве. Драматические события августа 1991 г. и последовавший за ними распад СССР ознаменовали начальный период современной российской государственности, открыв новую страницу в истории становления государственной службы Российской Федерации.

---

\* Большая советская энциклопедия. Изд. 3-е. М., 1972. Т. 7. С. 155.

\*\* Там же. Т. 5. С. 214.

\*\*\* Последняя редакция авторского законопроекта Ю.А. Розенбаума «О государственной службе в СССР» была опубликована в июньском выпуске журнала «Вестник государственной службы» за 1991 г. — *Примеч. авт.*

Итак, в 1987 г. был начат и в декабре 1991 г. завершен демонтаж партийно-государственной машины СССР. Партийный аппарат коммунистов был ликвидирован, аппарат органов законодательной и главным образом исполнительной власти был подвергнут радикальной трансформации. Начавшиеся реформы системы государственного управления потребовали соответствующего правового обеспечения, в том числе и государственной службы, что напрямую взаимосвязано с административно-политическими и социально-экономическими преобразованиями.

## **Глава 2**

### **Разработка нормативно-правовых актов о государственной службе в начале 1990-х гг.**

Первоначальное становление новых институтов российской государственности проходило в условиях жесткого противостояния двух ветвей государственной власти: с одной стороны, исполнительной в лице первого Президента России Б.Н. Ельцина и руководимого им Правительства, а с другой, — представительной, олицетворяемой Съездом народных депутатов и Верховным Советом, возглавляемым Р.И. Хасбулатовым. Противостояние отразилось и на законодательном процессе в сфере государственной службы. Проявилось оно в том, что законопроектные работы велись параллельно представителями обеих ветвей власти.

Основы законодательства Российской Федерации о государственной службе разрабатывались Верховным Советом РСФСР в 1992 г. Для этого была создана рабочая группа, координатором которой выступал В.П. Сердюков, председатель подкомитета государственной службы Комитета Верховного Совета РСФСР по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления.

Постановлением Совета Министров РСФСР от 23 ноября 1991 г. № 16 (официально не опубликовано) был образован Департамент государственной службы РСФСР. Но спустя всего лишь несколько дней Указом Президента России «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР» от 28 ноября 1991 г. № 242 он был преобразован в Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РСФСР (Рос-

кадры), которое было включено в структуру центральных органов управления РСФСР\*. Положение о Роскадрах было утверждено Постановлением Совмина России «Вопросы Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ» от 6 марта 1992 г. № 145\*\*. Основные функции, возложенные на Роскадры, заключались в организации системы профессиональной подготовки кадрового состава государственной службы и координации различных форм обучения государственных служащих. В этих целях в ведение данного органа передавались имущество упраздненного Государственного агентства СССР по подготовке руководящих кадров и региональные кадровые центры, бывшие ранее высшими партийными школами регионального значения. Среди прочего Роскадры вели экспертно-аналитическую, организационно-методическую деятельность, занимались координацией планов министерств и ведомств по повышению квалификации и переподготовки государственных служащих. Одним из важных направлений их деятельности было участие в формировании правового обеспечения государственной службы.

Роскадры фактически возобновили подготовку закона о государственной службе, используя наработанные в советское время проекты. Специалисты Роскадров приступили к формированию концепции реформы государственной службы и закона о ней. Вскоре были подготовлены «Основные положения концепции развития государственной службы в Российской Федерации» и появились варианты Закона «О государственной службе в Российской Федерации». Несомненное значение имело то, что формированию законодательства о государственной службе придавалось серьезное значение, многообразные аспекты широко обсуждались в кругах научной общественности с привлечением возможно большего числа как отечественных, так и зарубежных специалистов и государственных служащих высокого ранга из США, Канады, ФРГ, Франции, Великобритании и других стран. Актуальные проблемы обсуждались в обстановке гласности, для чего были организованы различные совещания, научные семинары и международные конференции. Такой подход позволил аккумулировать идеи, высказывавшиеся практиками и научным сообществом, специалистами в области государственного управления и права, истории, политологии, экономики, социологии, психологии и дру-

---

\* Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1696.

\*\* Вестник государственной службы. 1992. С. 24—28.

гих. При Роскадрах действовали семь экспертных советов, включивших в свой состав более 70 ученых различных отраслей гуманитарного знания. Результатом многочисленных обсуждений и экспертно-аналитической работы Роскадров явился проект «Основные начала государственной службы в Российской Федерации», который был направлен Президенту РФ 10 июля 1992 г. за № 612\*.

Руководителем Администрации Президента России Ю.В. Петровым было принято решение о необходимости согласования положений законопроекта на межведомственном уровне. После этого Распоряжением Первого заместителя Председателя Правительства России В.Ф. Шумейко от 21 августа 1992 г. № 1547-р была образована комиссия специально для разработки нормативных актов в сфере правового регулирования государственной службы, в числе которых наибольшее значение в данный период придавалось проекту Закона Российской Федерации о государственной службе\*\*. Роскадрам вменялось в обязанность обеспечивать работу этой межведомственной комиссии. Вскоре комиссия, которую возглавлял Заместитель Председателя Правительства России Б.Г. Салтыков, в основном поддержала проект, подготовленный специалистами Роскадров в качестве варианта, исходящего от исполнительной власти. Наряду с этим сложилось понимание того, что без взаимодействия и согласования позиций обеих ветвей власти, представители которых самостоятельно готовили свои законопроекты, ни одному из них невозможно будет придать силу закона. В этой связи возникло предложение об объединении усилий специалистов Верховного Совета и Правительства. Так была создана общая рабочая группа для подготовки единого законопроекта, объединяющего обе концепции. Руководителем группы стал заместитель председателя Комитета Верховного Совета России по вопросам работы Советов и развитию самоуправления Ю.И. Жильцов, а в ее состав вошли В.А. Сердюков, заместитель начальника Роскадров Г.В. Атаманчук, начальник отдела государственной службы Роскадров Н.М. Казанцев, специалисты Государственно-правового управления Администрации Президента РФ, Аппарата Правительства РФ, Министерства юстиции, Министерства иностранных дел, Министерства финансов, Министерства труда, Министерства социальной защиты. К работе в группе привлекались специалисты ведущих научных центров и высших учебных заведений России, в разработке законопроекта активное участие принимали также эксперты Немецкого фонда международного правового сотрудничества.

---

\* См.: Вестник государственной службы. 1992. № 8.

\*\* САПП РФ. 1992. №9. Ст. 698.



Окончательный вариант проекта состоял из пяти глав, разбитых на 41 статью. Структура его выглядела следующим образом: I. Общие положения. II. Государственная должность. III. Государственный служащий. IV. Прохождение государственной службы. V. Управление государственной службой. Проект был внесен Комитетом 16 ноября 1992 г. для рассмотрения обеими палатами Верховного Совета, где он был представлен 24 ноября 1992 г. Однако политически нестабильная ситуация, достигшая вооруженного апогея в октябре 1993 г., не позволила депутатам принять подготовленный Закон о государственной службе. Деятельность Верховного Совета России была прервана Указом Президента России от 21 сентября 1993 г. № 1400. Полномочия Роскадров были прекращены с их упразднением после принятия всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Конституции России и вследствие изменений структуры федеральных органов исполнительной власти, произведенных Указом Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 10 января 1994 г. № 66\*.

### Глава 3

## **Общая характеристика системы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации**

Федеративный характер современной российской государственности заложил в конституционное основание правового регулирования службы принцип двухуровневого законодательства: 1) общегосударственный (федеральное законодательство); 2) региональный (законодательство субъектов Российской Федерации).

*Законодательство о государственной службе Российской Федерации* состоит из Конституции Российской Федерации и федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Весьма обширно государственная служба регулируется подзаконными актами: указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, актами министерств и других федеральных органов исполнительной власти. В соот-

---

\* САПП РФ. 1994. № 3. Ст. 190.

ветствии с конституционным принципом федерализма законодательство о государственной службе делится на два уровня: федеральный и региональный (субъектов Российской Федерации). Региональное законодательство о государственной службе складывается из конституций республик, а также уставов других субъектов Российской Федерации, где имеются главы, посвященные государственной и муниципальной службе. Практически во всех субъектах Российской Федерации приняты собственные законы, регулирующие находящуюся в их ведении государственную службу. Вместе с тем, государством регулируется прохождение муниципальной службы в органах местного самоуправления. На эту службу распространяются нормы, которые урегулированы Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. и Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998 г. На государственных и муниципальных служащих распространяется действие законодательства о труде с особенностями, предусмотренными законами о них.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и фактически воплощенной на уровне федерального закона правовой доктриной организации и функционирования государственной службы сложилась двухуровневая система ее правового регулирования. Следует также учесть и то, что, поскольку государственно-служебные правоотношения характеризуются многообразием сферы их проявлений, они подвергаются правовому регулированию различных отраслей российского права. Отмечая характерный для публичной природы государственной службы административно-правовой режим регулирования, важно обратить внимание на ее институциональную комплексность. Помимо административного права институт государственной службы включает также и нормы финансового права, трудового права, гражданского права, уголовного права и других отраслей.

Государственная служба имеет субсидиарное регулирование нормами Трудового кодекса Российской Федерации в той мере, в какой она не урегулирована нормами специального законодательства. Сформировавшись исторически как право социальной защиты, трудовое право направлено на создание определенных гарантий различным категориям служащих и наемных работников. Особенности труда государственных служащих также подпадают под защиту трудового законодательства. Они находят выражение при заключении трудового договора государственным служащим, замещении должности по конкурсу, установлении должностного оклада и надбавок к нему, составляющих денежное содержание, иных выплат в материальном

обеспечении, назначении пенсии, установлении и порядке применения мер дисциплинарной ответственности. Положения о дисциплинарной ответственности некоторых видов государственных служащих основываются на законодательстве о труде, определяют особые условия соблюдения дисциплины и правила внутреннего трудового распорядка в государственных органах. На государственных служащих, за исключением военнослужащих, распространяются общие нормы трудового права, влияющие на их правовое положение, — о правах, обязанностях, правоограничениях, поощрениях и ответственности.

В соответствии со ст. 575 Гражданского кодекса Российской Федерации установлена норма, ограничивающая стоимость обычных подарков, которые могут получать государственные служащие и служащие органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей. Дарение им подарков не допускается, если их стоимость превышает пять установленных законом минимальных размеров оплаты труда. С 1 мая 2002 г. введен в действие принятый Государственной думой Федеральный закон об увеличении минимального размера оплаты труда до 450 рублей, тем самым стоимость обычного подарка, допускаемого гражданским законодательством для дарения государственным служащим не должна превышать 2250 рублей. Правда, эта норма ГК РФ создает правовую коллизию, вступая в противоречие с императивной нормой п. 8 ч. 1 ст. 11 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», устанавливающей для государственного служащего абсолютный запрет на получение от физических и юридических лиц вознаграждения в виде подарков, денежного вознаграждения, ссуд, услуг, оплаты развлечений, отдыха, транспортных расходов и иных вознаграждений, связанных с исполнением обязанностей, в том числе и после выхода на пенсию. Сделать анализ правоприменительной практики в этой части не представляется возможным ввиду отсутствия официальной статистики.

Охранительными нормами Уголовного кодекса Российской Федерации защищаются интересы государственной службы и службы в органах местного самоуправления, осуществление правосудия, порядок управления, военная служба. Они охватываются разделами X и XI Особенной части УК РФ, где сформулированы составы преступлений, за которые назначаются меры уголовного наказания.

Источниками правового обеспечения государственной службы в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации являются нормы и положения международно-правовых документов.

### ***3.1. Конституционные основы государственной службы Российской Федерации***

Для современных российских политических условий характерно выдвижение системы новых требований к профессионализму государственных служащих, вытекающих из новых политических и экономических реалий, что напрямую связано с изменением функций государства и государственного управления. Эти изменения predetermined прежде всего коренной перестройкой отношений собственности и власти, состоявшимся переходом к новой общественной системе, основы конституционного строя и государственного устройства которой установлены Конституцией Российской Федерации 1993 г.

Термин «государственная служба» прямо используется Конституцией РФ лишь в трех ее статьях — ч. 4 ст. 32, п. «т» ст. 71, ч. 3 ст. 97. Понимание государственной службы в качестве института, обеспечивающего функционирование государства и реализацию полномочий, которыми Конституция и последующее законодательство наделяет государственные органы и должностных лиц, а также института, призванного обеспечивать защиту и реализацию прав и свобод граждан и их организаций, позволяет считать весь объем содержания конституционных норм во всей их совокупности относящимися, с одной стороны, к регулированию самой государственной службы, а с другой, — к сфере отношений, подлежащих практическому воплощению в деятельности государственных служащих. Конституционно-правовые основы государственной службы Российской Федерации образуют положения и принципы, из которых исходит система актов конституционного, административного, административно-процессуального, трудового и социального законодательства и иных нормативных правовых актов.

Государственный служащий призван, с одной стороны, охранять и обеспечивать государственные интересы и интересы общества в целом, а с другой, — он должен с уважением относиться к разнообразным формам собственности и видам деятельности, защищать интересы, права и свободы граждан. И те и другие интересы взаимосвязаны, и ни один не пользуется политическим приоритетом для государственных служащих.

Как институциональное понятие государственная служба отличается многогранным и сложным содержанием, выражает важное и противоречивое общественное явление. Характеристики государственной службы как одного из социальных институтов, обладающих специфическим содержанием, определяются глубинными свойства-

ми конкретного общества, его политическим развитием, традициями, государственным устройством. Нормативно-правовая институционализация государственной службы в концентрированной форме отражает существующие в данном обществе экономические, политические, духовные отношения и способ организации социального управления.

Конституция Российской Федерации 1993 г. определяет российское государство как демократическое, федеративное, правовое, социальное и светское, с республиканской формой правления. Все эти важнейшие свойства современной российской государственности должны найти концептуальное отражение в законодательстве и практике государственной службы. Понятийное содержание государственной службы как социальной публично-правовой категории заключается в том, что она представляет собой нормативно установленный механизм профессионального обеспечения реализации властных полномочий по исполнению законодательства в интересах граждан, защиты их прав и свобод.

Государственная служба призвана обеспечивать реализацию функций власти государства. Однако современное государство само по себе не является первоисточником властных полномочий. Они ему делегированы народом. В демократическом процессе, в поступательном развитии положительного взаимодействия органов власти с укрепляющимся гражданским обществом меняется и само государство. По мере своей демократизации оно становится правовым и социальным. Этим же изменениям подвергается и государственная служба. Оставаясь государственно-правовым институтом, она приобретает в своем воздействии на человека и общество социальную ориентированность, изменяющую приоритеты государственного служения. Выступая от имени государства, она становится менее директивной, но все более обслуживающей общество и человека в той мере, в какой она способствует реализации его интересов, прав и свобод как гражданина и суверенной личности.

В социальном плане институт государственной службы представляет собой взаимодействие общества и государства, госаппарата и общественных структур, госслужащего и гражданина. В этом смысле госслужба обеспечивает выполнение функций регулятора поведения людей в различных социальных отношениях, порождаемых потребностями, интересами, склонностями, привычками, инстинктами и другими побуждениями. Именно на госслужбу возлагается решение задач по обеспечению социальных гарантий и прав граждан, определяемых конституцией и законодательством. Государственное служение

обществу должно помогать человеку решать его проблемы, способствовать удовлетворению его социальных потребностей.

По мере становления и укрепления в общественно-государственной жизни провозглашаемых российской конституцией приоритетов развития, госслужба будет все в большей мере выражать и защищать интересы не только государства как института организованной власти, но и всех граждан, каждого человека. В ст. 2 «Права и свободы человека и гражданина», где определен правовой статус личности, провозглашено: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Поэтому далее, в ст. 18, устанавливается, что именно «они определяют смысл, содержание и **применение** законов, **деятельность** законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и **обеспечиваются** правосудием». Для государственной службы важно обратить внимание на выделенные нами слова, поскольку они раскрывают сущность государственно-служебной деятельности, указывая на подчиненность ее правам и свободам гражданина и человека как высшей ценности. Не государство наделяет человека жизненными правами и свободами; они принадлежат ему от рождения и неотчуждаемы. Реализация этих основополагающих конституционных положений (а они признаны непосредственно действующими) значительно обогащает деятельностное содержание госслужбы как социально-правового института, ставят ее в прямую зависимость не столько от государства, сколько от граждан, народа. Чиновник государства призван конституцией служить прежде всего человеку. Общество выше государства, которое есть лишь форма организации общественных отношений, их регулирования посредством государственного управления. Госслужба, выступая проводником госуправления, руководствуется приоритетами развития общества, приумножения его духовного и материального благосостояния.

Разумеется, воплощение конституционных идеалов в обыденной жизни, учитывая опыт не только отечественной, но и всемирной истории и современные проблемы российской государственности, процесс становления госслужбы, отвечающей таким целям и задачам, будет весьма длительным и тернистым. Действительность такова, что поиск путей и новых технологий правового и кадрового обеспечения госслужбы Российской Федерации ведется не всегда отвечая насущным задачам передовых устремлений общественной мысли.

Государственная служба представляет собой необходимый и важный элемент структуры государства. Она выполняет связующую роль между государством и обществом. Главный критерий выделения ее сущности заключен в ее основном предназначении — профессио-

нально выполнять и компетентно реализовывать функции государственного управления по организации и регулированию общества. В претворении задач и функций государства по руководству обществом состоит функциональное назначение государственной службы.

Сущность госслужбы имеет социальную обусловленность, так как преследует общественно-полезные цели и задачи, состоящие в служении общенародным интересам. Решая многие общественные и государственные задачи, госслужба выполняет функции обеспечения, исполнения и реализации государственной власти, которая должна служить обществу.

Имея тесную связь с реализацией власти, технологией и механизмом управления, госслужба нацелена на выполнение функций социальной организации, планирования и прогнозирования, разработки и исполнения решений, социальной коммуникации, координации, контроля, информирования. На современном этапе функционирования госслужбы доминирующей становится тенденция производства государственных социальных услуг — управленческих, образовательных, воспитательных, правовой защиты, безопасности и т.д. Если исходить из сущности госслужбы как административной деятельности, то можно выделить такие функции: информационно-аналитические, организационно-технические, экспертные, соблюдения административных процедур и выполнения управленческих решений, финансово-хозяйственные, правовые, кадровые.

Как важная сфера государственно-управленческой деятельности государственная служба организуется на определенных началах, основах, чем придается четкий ориентир ее правовому регулированию и деятельности государственных служащих. Социально-правовые основы госслужбы образуют официально провозглашаемые приоритеты и направления общественного развития, соответствующие им установки и цели государственного строительства, а также нормативно установленные принципы и основы организации и функционирования госслужбы.

Социальным началом здесь выступают прежде всего приоритеты и ценности гражданского общества, правового демократического государства, интересы, права и свободы человека и гражданина (обеспечение и защита прав и свобод личности, верховенство закона, гласность, демократизм службы и т.п.). Социальная роль и статус госслужбы предопределены характером общественно-экономического строя, политической системы, типом государства, внутренним устройством госаппарата, механизмом его функционирования, персональным составом корпуса госслужащих. Диалектика взаимодействия субъекта и

объекта госуправления подчиняет цели и задачи государственно-служебных взаимоотношений потребностям и воле социума, его перво-субъекта — народа. В конечном счете, эффективность госслужбы, ее социальная полезность определяются тем, как, каким образом и насколько качественно она обслуживает потребности человека, помогает ему в жизни.

Правовое начало госслужбы составляют юридические нормы, принципы, установления, регламентирующие порядок формирования и практики ее осуществления. В юридическом смысле госслужба принадлежит к публично-правовой сфере, регулирующей общественную, государственную жизнь человека. Госслужба всегда связана с властью, что предопределяет специфику ее правового опосредования и организации. В ней много императивного — должного, необходимого, обязательного, того, что непременно следует осуществлять независимо от желания или воли лица, находящегося на госслужбе или с ней соприкасающегося. Здесь проявляется отличие госслужбы от труда, относящегося к частной сфере жизни человека (по крайней мере, в свободном обществе), где частно-правовые отношения регулируются гражданским законодательством.

При всей важности конституционных норм, они, хотя и действуют непосредственно, создают лишь общенормативные основы правового фундамента для строительства государственной службы и статуса государственных служащих. Институт государственной службы и вся система его правового обеспечения получают дальнейшее развитие посредством основательной детализации в нормах текущего законодательства.

К принципам, определяющим демократическую сущность государственной службы, относятся те, что постулируют воплощение идеалов социальной справедливости в государственно-служебной практике. В Российской Федерации государственная служба строится на принципах, установленных Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. (ст. 5), а именно:

- 1) верховенства Конституции России;
- 2) приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия;
- 3) единства системы госвласти, разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Федерации;
- 4) разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- 5) равного доступа граждан к госслужбе;
- 6) обязательности для госслужащих решений вышестоящих госорганов и руководителей;
- 7) единства основных требований, предъявляемых к госслужбе;
- 8) профессионализма и компе-



тентности госслужащих; 9) гласности; 10) ответственности госслужащих за подготовку и принятие решений, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей; 11) внепартийности и внерегиональности; 12) стабильности кадров.

Таким образом, государственная служба Российской Федерации должна олицетворять собой единство элементов двух групп. С одной стороны, — система правовых институтов, определяющих порядок формирования и реализации целей и функций государства и применения государственной власти. А с другой, — совокупность людей, специально подготовленных и профессионально занятых в госаппарате для воплощения социальной роли государства. Такое единство придает государственной службе параметры социального публично-правового института, занимающего самостоятельное место среди государственных, правовых и общественных институтов.

### ***3.2. Федеральное законодательство***

В настоящее время федеральное законодательство, относящееся к регулированию общественных отношений в сфере государственной службы, составляет весьма обширный и несистематизированный массив нормативных правовых актов. Его следует рассматривать через призму законов, регулирующих федеральную государственную службу, обеспечивающую функционирование отдельных государственных органов, т.е. различая виды государственной службы и соответствующие законы, учитывающие ее структурно-видовые особенности.

Традиционно наиболее детально регулируется государственная военная служба. Здесь действуют специальные законы, в числе которых Федеральные законы «О воинской обязанности и военной службе», «О статусе военнослужащих» и др. Специальными законами регулируется государственная служба в органах внутренних дел, налоговой полиции, таможенная служба и служба в других отдельных государственных органах.

В настоящем обзоре освещается государственная гражданская служба и регулирующие ее нормативно-правовые акты. Федеральное законодательство о ней представлено на данный момент только одним актом общего действия: Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г.

#### ***3.2.1. Положение о федеральной государственной службе от 22 декабря 1993 г.***

Положение о федеральной государственной службе от 22 декабря 1993 г., утвержденное Указом Президента РФ № 2267, явилось

фактически первым после 1917 г. комплексным нормативно-правовым общероссийским актом о государственной службе, имевшем силу закона\*. До этого в российском законодательстве не было юридически значимого определения даже самого понятия государственной службы, и, как следствие, не были решены многие важнейшие вопросы правового регулирования статуса государственных служащих, условий и порядка прохождения государственной службы и т.д.

По своему нормативному содержанию Положение о федеральной государственной службе повторило многие положения, воспринятые из проекта Основ законодательства о государственной службе. В нем отсутствовали только нормы, которые бы регламентировали вопросы управления федеральной государственной службой. Несомненным достоинством этого акта следует считать нормативное закрепление в структуре правового статуса федеральных государственных служащих, наряду с правами, обязанностями, ограничениями, ответственностью, также и некоторых принципиально значимых гарантий, например, таких, как дополнительные отпуска, особый порядок пенсионного обеспечения. Возрожден институт отставки государственного служащего, имевший место в законодательстве Российской империи. Его принятие стимулировало законотворческий процесс в субъектах Российской Федерации, где началось формирование собственного законодательства о государственной службе.

Действие этого Положения было отменено в соответствии с Указом Президента РФ «О признании утратившими силу некоторых указов Президента Российской Федерации по вопросам федеральной государственной службы» от 19 января 2000 г. № 72. Примечательно то, что данный указ был принят, как в нем отмечено, в целях упорядочения правового регулирования федеральной государственной службы и в соответствии с Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации». Целесообразность такого упорядочения возникла в период активной экспертно-аналитической деятельности Центра стратегических разработок (руководитель Г.О. Греф), результаты которой послужили основанием для воплощения новых подходов к правовому обеспечению государственной службы федерального уровня, что и явилось следствием отмены ряда нормативно-правовых актов, принятых в свое время в подзаконном порядке.

---

\* САПП. 1993. № 52. Ст. 5073.

*3.2.2. Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г.  
(нормативно-правовая характеристика)*

Нормотворческая деятельность по разработке общероссийского закона о государственной службе была возобновлена в начале 1994 г. во вновь созданном парламенте России, депутатами нижней палаты которого — Государственной думы она была завершена, наконец, принятием действующего в настоящее время Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ\* (Далее — ФЗ «Об основах ГС РФ»). С тех пор именно он является правовой базой для организации и функционирования государственной службы, ее последующего регулирования и всех осуществляемых на его основе кадровых мероприятий. С его принятием произошло принципиальное обновление правового положения как самого института государственной службы в целом, так и его кадровой составляющей — корпуса государственных служащих. В нем получили развитие конституционные положения о равном доступе граждан России к государственной службе, об отнесении федеральной службы к ведению Российской Федерации, а государственной службы субъектов Российской Федерации к их ведению, о невозможности совмещения государственной службы с депутатской деятельностью. Ключевая идея настоящего закона выразила его концептуальный замысел, заключающийся в признании профессионального характера осуществления государственной службы, которая призвана обеспечивать исполнение полномочий государственных органов. Закон четко обозначил круг лиц, наделяемых статусом государственных служащих, чья деятельность отныне получает преимущественно публично-правовое регулирование, в отличие от труда наемных работников и прочих служащих. Он определяет основы организации государственной службы и правового положения государственного служащего, порядок поступления на службу, условия ее прохождения, устанавливает социально-правовую защищенность госслужащих, а также регламентирует меры кадровой работы — проведение испытательных сроков, аттестаций, квалификационных экзаменов, присвоение чинов (разрядов), поощрений и др. Основные принципы и положения данного закона распространяются на всех государственных служащих независимо от уровня и вида государственной службы.

---

\* СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

Структура этого закона состоит из преамбулы, определяющей предмет правового регулирования общественных отношений, и шести глав, содержащих всего 30 статей: I. Общие положения (в них даются основные понятия «государственная должность», «государственная служба», «государственный служащий»). II. Основы организации государственной службы (здесь сформулированы общие принципы государственной службы, дается классификация государственных должностей и определяются квалификационные разряды государственных служащих). III. Основы правового положения государственного служащего (они формируются статусными элементами — права, обязанности, правоограничения, поощрения, ответственность, гарантии). IV. Прохождение государственной службы (регламентируется общий порядок поступления на государственную службу, ее основные этапы и процедуры, основания ее прекращения). V. Обеспечение эффективности государственной службы (определяются органы управления государственной службой и их полномочия). VI. Заключительные и переходные положения (устанавливается порядок приведения нормативных правовых актов в соответствие с настоящим законом и порядок его вступления в силу).

ФЗ «Об основах ГС РФ» не содержит прямых указаний о том, что в нем устанавливаются основы всех видов государственной службы, но именно этот закон фактически установил для них общие нормы и правовые начала. В то же время базовый закон вряд ли смог бы отразить всю полноту специфики государственной службы во всем объеме ее видов. Поэтому в нем содержится весьма важная оговорка о том, что особенности государственной службы в отдельных государственных органах могут устанавливаться специальными федеральными законами только на основании и в соответствии с данным законом (ч. 2 ст. 4). Тем самым фактически нормами данного закона регулируется так называемая государственная гражданская служба.

При создании данного закона было нарушено правило системности правового регулирования. Приходится признать бесспорный факт: поскольку этот закон предусматривает принятие дополнительно около двух десятков других федеральных законов, предназначенных для конкретизации многих определенных в нем установлений, зафиксированных материально-правовыми нормами, он так и не стал законом прямого действия. Кроме того, в нем содержится 42 отсылки к иным федеральным законам. Бланкетно-отсылочный характер его нормативного содержания вызвал противоречия доктринального толкования, что соответственно не могло не сказаться на правоприменительном толковании, оставил неурегулированной значительную часть

государственно-служебных отношений. Ввиду отсутствия во многих случаях норм прямого действия и механизмов реализации продекларированных нормативно-правовых положений, применение закона на практике оказалось весьма затруднено. С должной определенностью не был решен важнейший вопрос о разграничении правотворческих полномочий в сфере государственной службы между Российской Федерацией и ее субъектами, для которых в законе фактически закрепляются одни и те же полномочия. В силу этого и других законодательных пробелов возникла потребность в решениях Конституционного Суда и Верховного Суда Российской Федерации.

Характеризуя нормативное содержание данного закона, нельзя не отметить его двойственную правообеспечивающую природу. С одной стороны, закон предусматривает вполне демократичные процедуры конкурса при поступлении на государственную службу, возможность замещения вышестоящих должностей государственной службы по конкурсу, право на продвижение в соответствии с профессиональными способностями и деловыми заслугами, право на присвоение квалификационного разряда по инициативе государственного служащего, объективность оценки деловых качеств в соответствии с принципом и критериями профессионализма и компетентности на основе аттестационных процедур и т.п. С другой стороны — в ряде норм содержатся положения, не позволяющие реализовать многие материально установленные институты прохождения государственной службы, важнейшие вопросы кадровых назначений целиком находятся в пределах субъективного усмотрения руководителя государственного органа, решение многих важнейших для правоприменительной практики вопросов отдано, по сути, на ведомственный произвол. Как следствие — неявно обозначенные ориентиры введения в отечественную государственную службу опробованных практикой зарубежных государств положительных элементов «*merit system*» на деле оказались подменены так называемой патронажной системой с элементами «*spoils system*».

Несмотря на то, что данный закон является базовым, он отличается внутренней противоречивостью и страдает юридико-техническим несовершенством, за что и вызвал обширную критику не только в научных кругах, но и в среде самих госслужащих, со стороны гражданского общества, что нашло отражение в средствах массовой информации. Однако, за все время своего действия он не претерпел сколько-нибудь серьезных изменений. Были приняты лишь две поправки. Федеральным законом от 18 февраля 1999 г. № 35-ФЗ исправлена неточность, допущенная в п. 2 ч. 4 ст. 6 при наименовании спе-

циальности высшего профессионального образования, необходимой для соответствия квалификационному требованию к замещению ведущих и старших государственных должностей государственной службы. В принятой редакции вместо «Государственное управление» специальность названа «Государственное и муниципальное управление», т.е. так как она именуется в официальной номенклатуре специальностей и по которой ведется обучение в высших учебных заведениях России. По сути, данная поправка носила технический характер. Более значимо дополнение, внесенное Федеральным законом от 7 ноября 2000 г. № 135-ФЗ. Смысл вновь введенной статьи 12.1 заключается в обязательности государственной дактилоскопической регистрации государственных служащих. Ее редакция изложена следующим образом: государственные служащие органов исполнительной власти, занимающие государственные должности, перечень которых определяется Правительством РФ, подлежат обязательной государственной дактилоскопической регистрации в соответствии с законодательством Российской Федерации. Такой перечень утвержден Постановлением Правительства РФ от 6 апреля 1999 г. № 386 в редакции Постановления Правительства РФ от 9 февраля 2001 г. № 97.

### *3.2.3. Проблемно-тематическая характеристика указов Президента Российской Федерации и иных подзаконных актов по вопросам государственной службы*

Помимо законов государственная служба весьма обширно регулируется многими подзаконными актами. В Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» содержится 17 отсылок к ним. Наиболее значительными актами этого вида являются указы Президента РФ. Все президентские указы подразделяются на индивидуальные (ненормативные) и нормативные, содержащие нормы права.

Наиболее многочисленны ненормативные указы Президента РФ, которыми он производит кадровые назначения на государственные должности Российской Федерации, в оперативном порядке решает разнообразные организационные вопросы государственной службы. Своими указами он присваивает государственным служащим высших и главных должностных групп квалификационные разряды действительных государственных советников Российской Федерации и государственных советников Российской Федерации.

Нормативные указы можно разделить на две группы. Первую образуют те, которые принимаются по вопросам, подлежащим регулированию федеральными законами, но пока не принятыми. К таким

«законодательным» указам относятся, например, указы по утверждению положений о проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности федеральной государственной службы, о проведении аттестации федерального государственного служащего, о порядке проведения квалификационных экзаменов и присвоении квалификационных разрядов федеральным государственным служащим, о денежном вознаграждении и др. Вторая группа указов относится к непосредственной компетенции правотворчества Президента РФ в вопросах государственной службы. Согласно действующему федеральному закону он должен издавать указы, утверждающие реестр государственных должностей государственной службы Российской Федерации. Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 утвержден перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, за разглашение которых государственные служащие могут привлекаться к уголовной ответственности по статье 283 УК РФ. Всего, начиная с декабря 1993 г., было принято более 200 указов Президента РФ по различным вопросам организации и функционирования государственной службы. Так, по критерию проблемно-тематической направленности их нормативного содержания можно выделить указы, принятые в области организации государственной службы, обеспечения ее эффективности, управления и кадровой политики, укрепления дисциплины, профессиональной подготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Помимо указов Президента РФ, нормативными могут быть и издаваемые им распоряжения. В этом ряду показательны Распоряжение Президента РФ от 6 июля 1997 г. № 276-рп, которым определяются порядок постановки на учет государственных служащих, нуждающихся в улучшении жилищных условий, а также процедура предоставления им жилой площади по решению Управления делами Президента РФ.

В числе подзаконных актов, регулирующих государственную службу, заметное место принадлежит постановлениям и распоряжениям Правительства РФ, которыми оно утверждает различные положения, правила и т.п. Нормативными правовыми актами Правительства РФ, например, являются: «Положение о Межведомственной комиссии по переподготовке и повышению квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти и ее состав», утвержденное постановлением Правительства РФ от 11 августа 1995 г.; Постановление «О структуре центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти» от 5 ноября 1995 г., где определяется количество высших, главных, ведущих и старших должностей государственной службы в федеральных органах исполнитель-

ной власти. Принимаемыми Правительством РФ актами реализуются федеральные законы и указы Президента РФ. Например, Постановлением Правительства РФ «О реализации Указа Президента Российской Федерации от 16 августа 1995 г. «О некоторых социальных гарантиях лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и должности федеральных государственных служащих» от 31 января 1996 г. № 83 определяются размеры надбавок к пенсиям государственных служащих в зависимости от продолжительности у них специального стажа.

Нормативные правовые акты издаются различными государственными органами, среди которых заметно выделяются не только в количественном выражении акты федеральных министерств и ведомств. В сфере общих вопросов государственной службы для всех ее видов более всего нормотворчеством, пожалуй, Министерство юстиции Российской Федерации, Министерство труда и социального развития Российской Федерации, можно отметить также и акты Министерства по налогам и сборам Российской Федерации.

В систему правовых актов о государственной службе входят уставы и положения о дисциплине, действующие в ряде отраслей и сфер государственной деятельности; положения о конкретных государственных органах и их подразделениях, содержащие нормы о статусе тех или иных должностных лиц; правила внутреннего трудового распорядка, должностные инструкции и т.д.

### ***3.3. Законодательство о государственной службе субъектов Российской Федерации***

С принятием Конституции Российской Федерации отношения между федеральным центром и регионами, входящими в состав Российской Федерации в качестве ее равноправных субъектов, строятся на основе принципа разграничения предметов ведения и компетенции. Формирование законодательства о государственной службе в субъектах Российской Федерации связано с обретением ими атрибутов государственности, к важнейшим из которых, безусловно, относится институт государственной службы. В юридическом плане этому послужила конституционная норма, закрепившая в ведении Российской Федерации только федеральную государственную службу (п. «т» ст. 71), что дало основания для неоднозначного толкования вопроса об отнесении к тому или иному ведению государственной службы, обеспечивающей функционирование государственных органов субъектов Российской Федерации. В политическом плане принятие первых законов о государственной службе именно республиками, входящими в



состав Российской Федерации не случайно. В этом нашел воплощение тезис Президента России Б.Н. Ельцина, обращенный прежде всего к национально-государственным образованиям, какими и являются республики: «Берите суверенитета столько, сколько хотите». Он ознаменовал «парад суверенитетов» российских регионов. Первым субъектом Российской Федерации, в котором был принят законодательный акт о государственной службе стала Республика Саха (Якутия). Фактически с даты принятия ею собственного закона 26 марта 1993 г. следует вести отсчет развития государственной службы субъектов Российской Федерации и ее законодательного регулирования на данном уровне. В числе первых собственные законы о государственной службе приняли также республики Башкортостан, Бурятия, Коми.

Важность законодательного регулирования государственной службы субъектов Российской Федерации подчеркивается и тем немаловажным обстоятельством, что в количественном отношении основная часть кадрового корпуса государственной службы сосредоточена в российских регионах. Здесь, однако, стоит иметь в виду, что на региональном уровне вместе с государственными органами, создаваемыми непосредственно самими субъектами Российской Федерации, действуют территориальные органы федеральных государственных органов. Это означает, что в субъектах Российской Федерации имеются государственные служащие, обладающие в одном случае статусом государственных служащих субъектов Российской Федерации, а в другом — федеральных государственных служащих. Данные Госкомстата подтверждают этот факт следующими цифрами: на начало 2001 г. численность работников федеральных министерств и ведомств составила 404,7 тыс. человек, что ниже уровня 1995 г. на 3%; при этом отмечается рост численности работников государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, численность которых на начало 2001 г. составила 141,7 тыс. и 280,3 тыс. человек соответственно. Общая же численность работников, занятых в органах государственной власти, составила 1163,3 тыс. человек, из них на федеральном уровне 38,8 тыс. человек, на региональном — 1124,5 тыс. человек. Государственные должности замещали 548,7 тыс. человек, в том числе в федеральных государственных органах — 407,0 тыс. человек, из них должности государственных служащих (включая прокуроров и следователей) — 389,1 тыс. человек, в государственных органах субъектов Российской Федерации — 141,7 тыс. человек, из них государственных служащих — 138,1 тыс. человек; муниципальные должности в органах местного самоуправления — 280,3 тыс. человек, из них муниципальных служащих — 269,1 тыс. человек.

Процесс регионального нормотворчества в области государственной службы получил опережающее развитие по сравнению с федеральным. Некоторые субъекты Российской Федерации еще до принятия собственных законов о государственной службе посвятили ей в своих уставах специальные главы. Например, в Уставе Архангельской области ей отводится гл. VII «Общие начала службы в органах государственной власти области», ряд норм, касающихся государственной службы, был закреплен уставами Курганской, Липецкой, Свердловской и некоторых других областей. В уставах отдельных субъектов Российской Федерации нормы, регулирующие государственную службу, объединяются с нормами, относящимися и к муниципальной службе. Таковы, например, ст. 95—99 Устава (Основного закона) Саратовской области, где они сгруппированы в гл. X «Государственная и муниципальная служба». Из законотворческой практики, сложившейся на региональном уровне, видно, что кроме общих законов о государственной службе субъекты Российской Федерации принимают также и другие законы по отдельным вопросам, например, о порядке исчисления стажа, о денежном содержании, о порядке присвоения квалификационных разрядов, о проведении аттестации и др. Региональному законодательству известны и кодифицированные акты, каким, например, является Кодекс областных государственных должностей Иркутской области.

С принятием 31 июля 1995 г. Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» в российских регионах начинается новый этап интенсивного законодательства, которое получило, наконец, ориентиры для строительства государственной службы, исходя из единых общефедеральных начал, но с учетом региональных особенностей, обусловленных административным делением, масштабами территории, численностью и демографической структурой населения, развитостью инфраструктуры, национальными, культурно-историческими и иными различиями. С этого времени отмечается бурный рост региональных законов, достигший пика в 1997 г., когда они были приняты более чем в половине субъектов Российской Федерации.

Общая характеристика законов субъектов Российской Федерации о государственной службе сводится к тому, что за редким исключением, они в целом соответствуют положениям федерального закона, ориентируются на его структуру и форму, воспроизводят общенормативные положения, дополняя и конкретизируя их содержание. Стоит отметить одну особенность: федеральный закон, закрепив государственную службу субъектов Российской Федерации в их ведении, содержит в целом ряде своих статей нормы, отсылающие к региональным законам (20 отсылок); анализ региональных законов ука-

зывает на то, что и в них используются подобные нормы, отсылающие к соответствующим статьям федерального закона (таковы, например, ч. 2 ст. 5 Закона Архангельской области, ст. 12 Закона Ненецкого автономного округа, ст. 13 Закона Курской области и др.). Своеобразие проявляется главным образом в части установления социальных гарантий и материального обеспечения государственных служащих.

Социальные гарантии и материальное обеспечение занимают наиболее заметную часть в содержании региональных законов о государственной службе. Именно здесь со всей очевидностью проявляется специфика в правовом обеспечении статуса государственных служащих. Сравнение аналогичных норм, содержащихся в региональных законах, позволяет сделать вывод о том, что материальное вознаграждение государственных служащих субъектов Российской Федерации, также как и федеральных государственных служащих, имеет сложносоставной характер. Оно складывается из должностного оклада и надбавок к нему. Персональные надбавки устанавливаются за выслугу лет, особые условия службы, квалификационный разряд, а также премии по результатам работы. Размеры самого должностного оклада и всех надбавок к нему устанавливаются в законах каждого субъекта Российской Федерации в зависимости от финансовых возможностей, предусмотренных расходной частью бюджета соответствующего региона на государственное управление и содержание государственного аппарата. Поэтому субъекты Российской Федерации могут устанавливать и дополнительные надбавки, помимо обязательных надбавок, гарантированных федеральным законом. Например, в ст. 20 закона Читинской области введены надбавки за почетное звание области, ученую степень кандидата наук, ученое звание доцента в размере 15% от установленного должностного оклада, а за почетное звание Российской Федерации, ученую степень доктора наук, ученое звание профессора — 25%.

В части социальных гарантий, предусмотренных в пенсионном обеспечении государственных служащих субъектов Российской Федерации, для абсолютного большинства региональных законов характерно применение единых норм федерального закона. Тем самым минимальная пенсия с учетом надбавки за стаж государственной службы устанавливается в размере 55% денежного содержания с возможным увеличением надбавки на 3% за каждый полный год стажа государственной службы сверх минимума, но в совокупности максимальный размер пенсии не должен превышать 80% денежного содержания государственного служащего. В региональном законодательстве имеются особенности, связанные с тем, что могут устанавливаться иные размеры пенсии с учетом надбавки за стаж (Архангельская область, Рес-

публика Мордовия), предусмотрены пенсии по инвалидности (Ненецкий автономный округ), в выплате пенсии семьям умерших государственных служащих по случаю потери кормильца (Омская область). Отдельные законы субъектов Российской Федерации связывают выплату надбавки к пенсии государственного служащего с местом его жительства на территории данного субъекта Российской Федерации после ухода со службы (Архангельская область).

В определенных случаях региональные законы о государственной службе предусматривают и единовременные выплаты, например, в связи с юбилейными датами (Иркутская область, город Москва), на погребение (Пермская область) и др. Существуют особенности, связанные с порядком определения стажа государственной службы, с которым законодательство увязывает предоставление всей полноты социальных льгот и преимуществ, гарантированных государственным служащим. Например, в отличие от федерального законодательства, согласно нормам региональных законов в стаж государственной службы могут зачитываться периоды работы в органах ВЛКСМ. В ряду социальных гарантий, предусмотренных региональным законодательством, государственным служащим предоставляются отпуска большей продолжительности, чем это установлено законодательством о труде для других категорий работников по обычному найму. Например, для государственных служащих города Москвы дополнительный отпуск может увеличиваться в зависимости от стажа и группы замещаемой должности с 3 до 15 дней. На примере московского законодательства о государственной службе со всей остротой проявляются различия в обеспечении федеральных и региональных государственных служащих в пользу последних. Пользуясь правом самостоятельно устанавливать виды и формы социально-правовых гарантий, дополнительных льгот и преимуществ, финансируемых из собственного бюджета, законодатели Москвы, как и многих других субъектов Российской Федерации, предусматривают более широкий их спектр. Так, государственные служащие города Москвы, в отличие от федеральных государственных служащих, работающих в Москве, пользуются бесплатным проездом в городском общественном транспорте, 50-процентной скидкой по оплате жилой площади и коммунальных услуг, дополнительными оплачиваемыми отпусками за выслугу лет, пособием на погребение и др. Такое положение вносит серьезный дисбаланс в статусные различия государственных служащих двух уровней, нарушает единство государственной службы, что не способствует ее институциональному укреплению.

Для уяснения особенностей правового обеспечения статуса государственных служащих на региональном уровне интерес представляет

институт присяги гражданина при поступлении на государственную службу, закрепленный в законодательстве некоторых субъектов Российской Федерации. Институт присяги предусмотрен, например, Уставом Свердловской области, законами о государственной службе Республики Татарстан (ст. 19), Иркутской области (ч. 1 ст. 68), Республики Марий Эл (ст. 19), Республики Саха (Якутия) (ст. 19), Омской области (ч. 1 ст. 24)\*. Правовое значение принятия гражданином присяги при поступлении на государственную службу выражает особый публично-правовой характер взаимоотношений, в которые вступает гражданин с государством. Институт присяги, известный еще законодательству Российской империи, призван закрепить отношения, которые связывают чиновника публичным обещанием долга и верности конституционному строю, служению общественным и государственным интересам. Принятие присяги государственным служащим в субъектах Российской Федерации в определенной мере призвано подчеркнуть их суверенитет. Регламентация института присяги и порядок ее торжественного принесения гражданином, поступающим на государственную службу, является заметным отличием регионального законодательства от федерального.

Региональное законодательство о государственной службе предусматривает для государственных служащих ряда субъектов Российской Федерации институт отставки\*\*, учитывая положения п. 8 ст. 21 ФЗ «Об основах ГС РФ». Обзор нормативно-правовых положений, формирующих институт отставки государственных служащих субъектов Российской Федерации, приводит к заключению о том, что во многом они совпадают с теми нормами об отставке, которые были предусмотрены п. 33 Положения о федеральной государственной службе от 22 декабря 1993 г., ныне уже не действующим\*\*\*. Например, основаниями для отставки государственного служащего по Закону

---

\* См.: Областная газета. (Свердловск). 1994. № 13—03. 16 декабря; Известия Татарстана. 1994. 26 апреля; Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. Вып. 16. Иркутск. 1995; Собрание законодательства Республики Марий Эл. 1995. № 2. Ст. 176; Сборник законов Республики Саха (Якутия). 1993; Ведомости Законодательного собрания Омской области. 1996. № 3. Ст. 263.

\*\* Институт отставки предусмотрен в законах о государственной службе Краснодарского края, Республики Башкортостан и Республики Татарстан, Челябинской, Костромской, Омской, Рязанской, Сахалинской, Магаданской, Свердловской, Ивановской, Волгоградской, Тульской, Ярославской, Оренбургской, Московской областей и др.

\*\*\* См.: Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» от 22 декабря 1993 г. в редакции Указа Президента РФ от 9 августа 1995 г. СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 2; 1995. № 33. Ст. 3358.

Омской области (ст. 31) могут явиться: достижение государственным служащим предельного возраста для нахождения на государственной службе; заявление государственного служащего о его добровольной отставке в связи с достижением возраста, при котором в Российской Федерации назначается пенсия по старости на общих основаниях; инициатива государственного служащего, имеющего право на пенсию за выслугу лет на государственной службе; личная просьба государственного служащего, обусловленная семейными обстоятельствами; временная отставка государственного служащего с направлением его в резерв государственной службы; инициатива государственного служащего, занимающего высшую или главную государственную должность, в связи с несогласием с решениями и действиями государственного органа или вышестоящего для него руководителя; ликвидация государственной должности, замещаемой государственным служащим. При принятии решения об отставке по трем последним основаниям государственному служащему за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации выплачивается пособие в размере денежного содержания до устройства на новое место службы (работы). Следовательно, сама по себе отставка государственного служащего есть ни что иное, как юридическая форма прекращения им государственно-служебных отношений по личным мотивам, причем, как правило, социально-политического свойства.

Публично-правовой характер взаимосвязи чиновника и государства, равно как и публично-правовой характер разрыва этой взаимосвязи, опосредуемые институтами присяги и отставки, подчеркивают специфику и социальную важность государственно-служебных отношений, которые не могут быть отождествлены с частно-правовыми отношениями между работником по обычному найму и работодателем. Ввиду этого представляется весьма целесообразным нормативно закрепить на федеральном уровне институты присяги и отставки государственных гражданских служащих, так как это будет положительно влиять на публично-правовое обеспечение их статуса. При этом правомочия государственных служащих, связанные с отставкой, должны быть конкретизированы не только в дефинитивных статьях федерального закона. Для правоприменительной практики весьма важно, чтобы материально-правовые установления отставки государственных служащих получили должную процессуально-правовую регламентацию.

Завершая обобщенное обозрение региональных законов, следует охарактеризовать вопросы управления государственной службой на данном уровне. Различия применяемых подходов к созданию орга-

нов, на которые возлагаются управленческие функции и полномочия в области государственной службы оказывают влияние на формирование их структуры. Сравнительный анализ норм региональных законов, устанавливающих органы управления государственной службы, позволяет говорить о четырех основных моделях. Наиболее распространенными следует признать модели, по которым орган управления государственной службой образуется при главе исполнительной власти субъекта Российской Федерации (например, Совет по вопросам государственной службы при главе Администрации Рязанской области) либо включается в структуру органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (например, Комитет по делам государственной службы Омской области). По другой модели орган управления государственной службой является структурным подразделением аппарата высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (например, Департамент по делам государственных служащих при Президенте Республики Татарстан). Менее распространена модель органа, относящегося в равной мере ко всем ветвям власти и формируемого ими на паритетных началах (например, Совет по вопросам государственной службы Республики Хакасия).

## **Глава 4**

### **Нереализованные проекты**

Рассмотрение подготовленных к принятию, но нереализованных законопроектов имеет смысл, поскольку они так или иначе оказывали влияние на законотворческий процесс и способствовали совершенствованию законодательства в сфере государственной службы. Появление законодательных инициатив само по себе является свидетельством незрелости действующего законодательства. Указывая на законодательные пробелы, возникшую необходимость внесения обоснованных поправок, изменений и дополнений, они отражают разнообразие существующих позиций и подходов к решению проблем государственной службы путем ее законодательного урегулирования. Рассмотрение законопроектов, пусть и не получивших искомую юридическую силу, значимо и с точки зрения возможности проследить проблематику, бывшую актуальной в определенные периоды функционирования государственной службы и формирования законодатель-

ства о ней. Все это способствует уяснению общих тенденций правового обеспечения государственной службы, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

#### ***4.1. Проект Кодекса государственной службы Российской Федерации***

Впервые на официальном уровне идея разработки Кодекса государственной службы прозвучала в Послании Президента РФ Федеральному собранию «Порядок во власти — порядок в стране» 1997 г. В нем также высказывалась целесообразность разработки свода этических правил государственного служащего, единых принципов карьерного продвижения федеральных госслужащих и госслужащих субъектов Российской Федерации, установления четких оснований и процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности, введения института дисциплинарного разбирательства. Во исполнение положений Послания Президент РФ своим указом от 3 апреля 1997 г. № 278 поручил Администрации Президента РФ и Правительству РФ подготовить концепцию кодекса до 1 ноября 1997 г. и на ее основе приступить к разработке самого законопроекта. Была создана рабочая группа (состав специалистов и экспертов, привлекаемых к участию, менялся на протяжении всего времени работы, что не могло не отразиться на нормативном содержании, применении не стыкующихся подчас подходов), которая интегрировала предшествующие разработки в сфере законотворчества о государственной службе. Над концепцией кодекса и разработкой его положений трудились представители различных государственных органов, научных организаций и высших учебных заведений. Вследствие этого появились концептуальные разработки и предложения, отражавшие различия идеологических позиций политического руководства, корпоративных интересов бюрократии, научных взглядов ученых и практиков, начиная от предмета регулируемых отношений до структуры и конкретного содержания нормативных положений кодекса.

Результатом трехлетней работы явился подготовленный к началу 2000 г. Кодекс государственной гражданской службы Российской Федерации. Он насчитывал 221 статью, объединенных в 29 глав по 11 разделам: I. Основы государственной гражданской службы. II. Поступление на гражданскую службу. III. Освобождение государственного гражданского служащего от замещаемой должности или увольнение с гражданской службы. IV. Прохождение гражданской службы. V. Поощрение и служебная дисциплина на гражданской службе. VI. Государственные служащие на гражданской службе. VII. Государст-



венное пенсионное обеспечение гражданских служащих и членов их семей. VIII. Споры, связанные с гражданской службой. IX. Государственное управление гражданской службой. Финансирование гражданской службы. X. Соблюдение законодательства о гражданской службе. XI. Заключительные и переходные положения. В приложения к кодексу включались типовые формы документов, необходимых для заполнения гражданином при поступлении на службу (типовой контракт), ее прохождении (аттестационный лист) и увольнении с нее (заявление о назначении пенсии).

Анализ нормативного содержания окончательного варианта проекта Кодекса приводит к выводу о том, что в нем предпринята попытка свести воедино две традиционно противоположные линии правового регулирования государственной службы: сочетание норм административного и трудового права. С одной стороны, кодификация норм о государственной службе должна была создать специальный административно-правовой режим ее регулирования, а с другой, во многом законопроект вобрал в себя нормы общего трудового законодательства, что закреплено в целом ряде статей. Уже в ч. 1 ст. 1 государственная гражданская служба определялась не иначе как «трудовая деятельность», причем не только в государственных органах, но и в государственных организациях. Нельзя не заметить, что это привело бы не только к существенному расширению круга государственных служащих, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, но и повлекло бы значительные изменения и в их статусе, и в особенностях прохождения службы и т.п. Не вдаваясь в подробную характеристику Кодекса, обратим внимание на то, что он был направлен на достаточно подробную регламентацию государственной гражданской службы на федеральном и региональном уровнях, оставляя в то же время возможность для субъектов Российской Федерации самостоятельно регулировать государственно-служебные отношения по вопросам, относящимся к их компетенции, законами и иными правовыми актами. В разделе заключительных и переходных положений предусматривалось, что некоторые виды государственной гражданской службы в отдельных государственных органах, также как и виды военной службы, могут регулироваться специальными законами. В этих целях в соответствии с ч. 3 ст. 221 Президент РФ должен был представить Государственной думе проекты Федеральных законов «Основы государственной службы Российской Федерации», Кодекс Российской Федерации о государственной военной службе, Кодекс Российской Федерации о государственной службе в правоохранительных органах, «О государственной гражданской дипломатичес-

кой службе», «О государственной гражданской службе в органах юстиции Российской Федерации». Несмотря на то, что эти проекты остались нереализованными, их целесообразность подтверждается законодательской практикой государственных органов, деятельность которых обеспечивается отдельными видами государственной гражданской службы. Например, в Министерстве иностранных дел РФ разрабатывается проект Федерального закона «О дипломатической службе Российской Федерации», высказываются идеи о необходимости разработки законопроекта о парламентской службе и др.

Глобальность замысла и неясность идеологических установок при разработке проекта Кодекса о государственной гражданской службе, отсутствие системных представлений о том, каким должно быть правовое обеспечение реформируемой и эффективно функционирующей государственной службы России на перспективу, в совокупности с объективно-субъективными факторами иного свойства, не позволили со всей определенностью проявить политическую волю, необходимую для придания ему силы федерального закона.

#### **4.2. Проекты Федерального закона «О федеральной государственной службе»**

Наличие в субъектах Российской Федерации собственного законодательства о государственной службе с очевидностью указывало на возникший правовой вакуум в урегулировании федеральной государственной службы отдельным законом. Необходимость его принятия вытекает из п. «т» ст. 71 Конституции Российской Федерации и полностью согласуется с положениями ФЗ «Об основах ГС РФ».

Всего было два варианта проекта Федерального закона «О федеральной государственной службе». Первый вариант был внесен в Государственную Думу в феврале 1998 г. депутатами А.Н. Арининым, И.М. Братишевым, Ю.И. Бурлуцким, Л.А. Иванченко, М.М. Ульбашевым, А.В. Шишловым. В результате рассмотрения в первом чтении он был отклонен палатой 15 сентября 1999 г. (Постановление Государственной Думы № 4296-П ГД). После этого решением профильного Комитета Государственной Думы по делам федерации и региональной политики было принято решение о разработке новой концепции данного закона. Такая концепция была разработана В.А. Козбаненко и после ее обсуждения членами экспертного совета Комитета, с участием профессора права Петера Конце из Высшей федеральной школы государственного управления (Германия), который сделал независимое заключение, вынесена на его заседание 13 февраля 2001 г. Присутствовавшие на нем депутаты в соответствии со ст. 111 Регламента Го-

сударственной Думы приняли решение о создании рабочей группы по подготовке проекта Федерального закона «О федеральной государственной службе» на основе утвержденной концепции. В состав рабочей группы вошли: В.Н. Южаков — заместитель председателя Комитета, руководитель рабочей группы; А.Г. Барабашев — заместитель декана факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова; А.А. Гришковец — доцент Московской государственной юридической академии, Н.М. Казанцев — заместитель заведующего кафедрой Российской академии государственной службы при Президенте РФ; В.А. Козбаненко — заместитель заведующего кафедрой Государственного университета управления; А.Г. Кузьмичев — консультант аппарата Комитета, секретарь-координатор рабочей группы; А.А. Фомин — заместитель председателя Комитета Государственной Думы по аграрным вопросам; В.Ш. Шайхатдинов — заведующий кафедрой Уральской академии государственной службы; М.А. Штатина — ведущий научный сотрудник Российской правовой академии Министерства юстиции РФ. Однако работа этой группы не была должным образом организована ввиду отсутствия финансирования. Весь труд по написанию нового варианта текста законопроекта взял на себя В.Н. Южаков. Правда, в этом ему помогли работники Поволжской академии государственной службы Российской академии при Президенте РФ, ректором которой он был до своего избрания депутатом. Плодом их законотворческих усилий явился второй по счету вариант законопроекта, который был внесен этим депутатом в порядке его личной инициативы на имя Председателя Государственной Думы 23 сентября 2001 г. Стоит отметить то немаловажное обстоятельство, что если структурно представленный вариант законопроекта, согласуется с одобренной Комитетом концепцией, то по нормативному содержанию значительно отклонился от нее. В силу того, что данный законопроект относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, он в соответствии с Регламентом Государственной Думы решением Совета Государственной Думы был направлен не только в профильный комитет, но еще и разослан субъектам законодательной инициативы для представления ими отзывов, замечаний и предложений, которые они могут давать в течение 30 дней. С учетом обобщения поступивших от них материалов и в процессе доработки к первому чтению на пленарное заседание палаты второй вариант законопроекта внесли депутаты В.В. Володин, О.Н. Коргунов, Б.Е. Немцов, В.С. Останин, В.А. Рыжков, А.А. Фомин, В.Н. Южаков. 24 октября 2001 г. состоялось первое чтение по итогам которого принято Постановление Государственной думы № 2008—3 ГД об отклоне-

нии закона. Несмотря на это, из плана законопроектных работ Комитета на текущий 2002 г., данный закон не исключен.

Представляется достаточным высказать, по крайней мере, два соображения, не позволяющие данному законопроекту обрести юридическую силу. Во-первых, отклонение его связано не столько с тем, что он составлен вопреки той концепции, которая была утверждена Комитетом Государственной думы по делам федерации и региональной политике, и даже не столько из-за того, что он страдает юридико-техническим несовершенством, а прежде всего потому, что он не находится в русле того политического компромисса, который следовало бы достичь точно так же, как это было сделано летом 1995 г. И, во-вторых, в силу того, что в настоящее время ведется разработка проектов законов и иных нормативных правовых актов в соответствии с утвержденной Президентом РФ Концепцией реформирования государственной службы, принятие Закона «О федеральной государственной службе» утратило свою актуальность.

#### **4.3. Проект Федерального закона «Кодекс поведения государственных служащих»**

Проект Кодекса поведения государственных служащих внесен в Государственную думу в порядке права законодательной инициативы депутатом от фракции Союза правых сил В.Н. Южаковым и независимым депутатом В.А. Рыжковым. Проект был включен в план работы весенней сессии 2002 г., что, как показали последующие инициативы, исходящие из президентских структур, не сулило ему благоприятного прохождения в палате. Знакомство с данным проектом позволяет заключить, что он составлен на основе модельного кодекса поведения государственных служащих, выраженного в Рекомендации Комитета министров Совета Европы № Р—2000 «О кодексах поведения для государственных служащих». По результатам рассмотрения членами секции Экспертного совета по вопросам законодательства о государственной власти и государственной службе профильного Комитета Государственной думы по делам федерации и региональной политике и на заседании самого Комитета законопроект рекомендовано доработать ввиду несовершенства юридической техники. Правительством РФ также дан отрицательный отзыв. В настоящее время депутаты, инициировавшие разработку данного законопроекта, предлагают распространить его действие и на муниципальных служащих, а значит именовать его Кодексом поведения государственных и муниципальных служащих. Несмотря на то, что 17 мая 2002 г. Государственная дума приняла его в первом чтении, перспективы его окончательного

принятия не очевидны. Здесь наблюдается соперничество президентской и думской команд.

В августе 2002 г. Президент РФ издал указ, которым утвердил «Общие принципы служебного поведения государственных служащих». Однако хотя указ и принят на опережение федерального законодателя, тем не менее нельзя не учесть, что всякий подзаконный акт действует лишь до тех пор, пока по вопросам его регулирования не принят федеральный закон. Другое дело, что возобладавшая политическая тенденция, отражающая политическую же реальность, направлена в русло президентского видения системы нормативных правовых актов, посредством которых оформляются современные реформы государственного аппарата.

#### ***4.4. Законодательные инициативы субъектов Российской Федерации***

Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации согласно Конституции (ч. 1 ст. 104) наделены правом законодательной инициативы. В сфере законотворчества по вопросам государственной службы они пользуются этим правом весьма активно, но нерезультативно. В 1996 г. Государственная дума приняла Федеральный закон «О внесении поправки в Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации», с инициативой которого выступали некоторые субъекты Российской Федерации (Северная Осетия — Алания и др.). Его суть состояла в том, чтобы разрешить государственным служащим, избранным депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти и органов местного самоуправления совмещать эти должности до истечения срока их полномочий. Президент РФ с такой позицией не согласился и направленный к нему закон отклонил. Примечательна и другая инициатива, исходившая от одного из субъектов Российской Федерации. В Совет Государственной думы 16 апреля 2001 г. поступил законопроект Законодательного собрания Республики Башкортостан, которое предложило принять новую редакцию Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации». Суть изменений сводилась к тому, чтобы переименовать действующий закон в Федеральный закон «О федеральной государственной службе», исключив из его текста нормы, относящиеся к регулированию государственной службы субъектов Российской Федерации. Однако их законопроект назывался «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основах государственной службы в Российской Федерации», что ошибочно (в названии проекта закона буква «в» вы-

делена и подчеркнута — *В.К.*). Именно по этому формальному основанию он не был принят к рассмотрению Советом Думы для вынесения на пленарное заседание палаты. Всего за весь период действия Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» для внесения в него различных изменений и поправок субъекты Российской Федерации использовали свое право законодательной инициативы около 20 раз.

### **Заключение**

Резюмируя обзор формирования законодательства в сфере правового регулирования государственной службы, в целом можно сказать следующее. При создании нормативных правовых актов о государственной службе использовался отечественный исторический опыт, накопленный не только в советский период, но и в Российской империи. Так, была воспринята идея петровской «Табели о рангах» при разработке проекта Основ законодательства о государственной службе в разных его вариантах, нашла отражение в последующих актах федерального уровня, в частности, в действующем Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» и в законодательстве субъектов Российской Федерации. Учитывался и законодательный опыт зарубежных государств, представители которых принимали участие в разработке не только законопроектов, но и иных, в том числе действующих правовых актов. Нормотворческая практика нового времени отличается разнообразием концептуальных подходов и выражающих их проектов правовых актов, процесс формирования законодательства в данной сфере общественных отношений, будучи подчинен политической конъюнктуре, развивался спорадически, правовое обеспечение государственной службы отличается несистемностью и оставляет изрядную долю неурегулированных вопросов.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

### *Приложение 1*

#### ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА РСФСР

##### **Вопросы Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РСФСР**

В соответствии с Указом Президента РСФСР от 28 ноября 1991 г. № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР» Правительство РСФСР постановляет:

1. Преобразовать Департамент государственной службы при Правительстве РСФСР в Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РСФСР (Главкадры РСФСР).

2. Установить, что образованные постановлениями Правительства РСФСР от 27 ноября 1991 г. № 21 и № 22 Уральский и Поволжский кадровые центры состоят при Главном управлении по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РСФСР.

**Первый заместитель  
Председателя Правительства РСФСР**

**Г. БУРБУЛИС**

г. Москва  
16 декабря 1991 г.  
№ 45

### *Приложение 2*

#### ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

##### **Вопросы Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации**

Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Утвердить:

прилагаемое Положение о Главном управлении по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации (Роскадры);

перечень подведомственных и передаваемых Роскадрам организаций согласно приложению.

Роскадрам в 3-месячный срок создать на базе переданных организаций систему учреждений по подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров для федеральных, республиканских и местных органов власти и управления, руководителей государственных предприятий и организаций, а также служб управления персоналом государственных органов и учреждений.

2. Установить предельную численность работников центрального аппарата Роскадров в количестве 85 человек (без персонала по охране и обслуживанию здания), в том числе до 5 военнослужащих и лиц начальствующего состава органов внутренних дел, и фонд оплаты труда на 1 квартал 1992 г. в размере 402,2 тыс. рублей.

Разрешить Роскадрам иметь 2 заместителей начальника Главного управления, в том числе одного первого, и коллегия в количестве 7 человек.

3. Установить, что центральный аппарат Роскадров финансируется за счет ассигнований на содержание органов государственного управления, предусмотренных в республиканском бюджете Российской Федерации.

Министерству экономики Российской Федерации и Министерству финансов Российской Федерации при формировании республиканского бюджета Российской Федерации предусматривать средства на финансирование Роскадров и подведомственных ему организаций и учреждений, включая капитальные вложения на строительство учебно-производственных объектов, жилых домов и других объектов социально-бытового назначения.

4. Установить должностные оклады руководящих работников, специалистов и служащих центрального аппарата Роскадров на уровне окладов, предусмотренных для аналогичных категорий работников министерств и государственных комитетов Российской Федерации.

5. Установить, что обеспечение аппарата Роскадров материально-техническими средствами, средствами связи, транспортом, а также бытовое и медицинское обслуживание его работников осуществляется соответствующими подразделениями Администрации Президента Российской Федерации на договорной основе.

**Первый заместитель  
Председателя Правительства Российской Федерации**

**Г. БУРБУЛИС**

г. Москва  
6 марта 1992 г.  
№ 145

**УТВЕРЖДЕНО**  
постановлением Правительства  
Российской Федерации  
от 6 марта 1992 г. № 145

#### **ПОЛОЖЕНИЕ**

#### **О Главном управлении по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации**

1. Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации (Роскадры) образовано Указом



Президента РСФСР от 28 ноября 1991 г. № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР».

Деятельность Роскадров направлена на достижение того, чтобы персонал государственной службы (служащие федеральных, республиканских и местных органов исполнительной власти, руководители государственных учреждений и предприятий, государственные служащие) в профессионально-квалификационном и деловом отношении соответствовал задачам, формам и методам работы этих органов, учреждений и предприятий в условиях экономической и политической реформы.

В своей деятельности Роскадры руководствуются законодательством Российской Федерации, решениями Президента и Правительства Российской Федерации, настоящим Положением.

Координацию работы Роскадров осуществляет Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации.

Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием.

2. Основными задачами Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации являются:

организация подготовки (через размещение заказов и иными способами) кадров для федеральных, республиканских и местных органов власти и управления, руководителей государственных учреждений и предприятий, государственных служащих;

разработка профессионально-квалификационных требований к государственным служащим, анализ фактического состояния кадров государственной службы;

разработка системы оценки соответствия профессионально-квалификационным требованиям лиц, впервые поступающих на государственную службу или претендующих на продвижение по службе;

создание инфраструктуры по обучению кадров, включая учебные, экспертные, консультативные, научные организации, сети и банки кадровой информации, профессиональные ассоциации и прочие организации по работе с государственными служащими;

организация научно-методического обеспечения работы по управлению персоналом в федеральных, республиканских и местных органах власти и управления на государственных предприятиях и в организациях;

участие в работе по повышению эффективности системы государственной службы, структур и процедур деятельности федеральных правительственных органов и учреждений.

3. Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации в соответствии с возложенными на него задачами:

организует аналитическую работу по изучению и оценке состояния системы, структур, процедур деятельности и кадрового корпуса государственной службы, профессионально-квалификационного потенциала и личностных качеств отдельных категорий работников, эффективности и уровня развития инфраструктуры для работы с кадрами;

проводит экспертизу предложений и проектов мероприятий по организационному и кадровому обеспечению экономической реформы;

разрабатывает правила и процедуры составления должностных описаний служащих федеральных правительственных органов и учреждений, определения условий найма, поощрения, продвижения, ответственности, увольнения, других условий трудовых договоров и контрактов с государственными служащими;

разрабатывает федеральную классификационную систему требований к государственным служащим, правил поощрения, продвижения, бытового обеспечения, социальной защиты в системе государственной службы;

организует разработку государственных кадровых программ (обучения, оценки и других направлений работы с государственными служащими), а также способствует разработке и принятию аналогичных программ на местном уровне и в неправительственных организациях;

выполняет по поручению Правительства Российской Федерации функции генерального заказчика государственных кадровых программ, координирует их реализацию в части сроков выполнения, затрат и соответствия получаемых результатов задачам программ;

осуществляет по заказу государственных органов подготовку предложений по использованию кадров, методическое руководство данной работой в федеральных правительственных органах и учреждениях, оказывает помощь в этой работе республиканским и местным органам исполнительной власти;

дает по запросам разъяснения по применению решений Правительства Российской Федерации по вопросам обучения кадров государственных служащих;

организует методическую помощь и консультирование руководящих работников и кадровых служб государственных органов и учреждений по текущим вопросам управления персоналом;

организует работу по подготовке резерва кадров государственной службы;

формирует и способствует развитию в Российской Федерации инфраструктуры по обучению кадров в части научных, учебных, экспертных, консультационных организаций, сетей и банков кадровой информации, профессиональных ассоциаций специалистов по работе с кадрами государственной службы, издательских и прочих организаций и учреждений;

способствует развитию научных исследований фундаментального и прикладного характера в областях, относящихся к обучению и оценке государственных служащих, а также содействует расширению и интенсификации международных научных связей в этих сферах;

способствует приведению нормативно-правовой базы по вопросам кадровой работы в соответствии с новыми условиями, возникающими в процессе осуществления политической и экономической реформ.

4. В целях реализации задач и функций Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации имеет право:

участвовать в экспертизе проектов нормативных документов, регулирующих деятельность государственных служащих;

получать от министерств, ведомств, других государственных органов Российской Федерации информацию по вопросам подготовки кадров государственных служащих;

вносить в Правительство Российской Федерации предложения по установлению требований и условий оценки кадров государственных служащих, найма, обучения, продвижения и иных форм работы с ними, распоряжаться ассигнованиями, выделяемыми Роскадрам из республиканского бюджета Российской Федерации, и иными средствами, предусмотренными на обучение государственных служащих и на реализацию государственных кадровых программ;

вносить в Правительство Российской Федерации предложения по предоставлению организациям льгот и привилегий в связи с участием в обучении государственных служащих и в выполнении государственных кадровых программ;

создавать в установленном порядке самостоятельные хозяйственные организации и временные коллективы для решения научно-исследовательских, учебно-методических и иных задач, возложенных на Роскадры;

координировать деятельность подведомственных учебных, исследовательских, консультационных и иных организаций, определяя при необходимости их специализацию, а также целесообразность создания на их базе новых учебных и иных учреждений, в том числе совместно с зарубежными партнерами;

заключать договоры на выполнение работ и оказание услуг, связанных с обучением государственных служащих, реализацией государственных кадровых программ и обеспечением своей деятельности;

издавать в установленном порядке и распространять научную, учебную, методическую литературу, оперативные информационные материалы и иную печатную, аудио- и видеопродукцию, связанную со своей деятельностью;

осуществлять в установленном порядке сотрудничество с зарубежными партнерами;

организовывать конкурсы, проводить конференции, семинары и выставки, в том числе с участием международных и зарубежных организаций, по проблемам, относящимся к сфере своей деятельности.

5. Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации возглавляет начальник, назначаемый Президентом Российской Федерации.

Начальник Роскадров:

руководит деятельностью Главного управления;

несет персональную ответственность за выполнение Роскадрами возложенных на них задач;

распределяет обязанности между своими заместителями и руководителями структурных подразделений;

утверждает структуру и штатное расписание аппарата Роскадров в пределах установленных фонда оплаты труда и предельной численности работников, положения о структурных подразделениях, а также в установленном порядке уставы подведомственных предприятий и организаций;

назначает на должность и освобождает от должности работников аппарата Роскадров;

распоряжается средствами и имуществом Роскадров, представляет Роскадры в отношениях с другими организациями, в том числе с зарубежными, заключает от имени Роскадров договоры, соглашения и иные сделки, выдает доверенности;

издает приказы и иные акты по вопросам, входящим в компетенцию Роскадров.

6. В Роскадрах образуется коллегия в составе начальника (председатель), заместителей начальника по должности, а также других руководящих, научно-педагогических и иных работников. Персональный состав коллегии утверждается Правительством Российской Федерации.

7. Средства Роскадров образуются за счет ассигнований из республиканского бюджета Российской Федерации, доходов от мероприятий, связанных с реализацией государственных кадровых программ, добровольных взносов и пожертвований российских и зарубежных фондов, организаций и частных лиц, а также иных поступлений.

ПРИЛОЖЕНИЕ  
к постановлению Правительства  
Российской Федерации  
от 6 марта 1992 г. № 145

**ПЕРЕЧЕНЬ  
ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ И ПЕРЕДАВАЕМЫХ РОСКАДРАМ  
ОРГАНИЗАЦИЙ**

Волго-Вятский кадровый центр (г. Нижний Новгород)  
Дальневосточный кадровый центр (г. Хабаровск)  
Поволжский кадровый центр (г. Саратов)  
Северо-Западный кадровый центр (г. Санкт-Петербург)  
Северо-Кавказский кадровый центр (г. Ростов-на-Дону)  
Сибирский кадровый центр (г. Новосибирск)  
Уральский кадровый центр (г. Екатеринбург)  
Всесоюзный институт повышения квалификации руководящих работников и специалистов промышленности строительных материалов бывшей Государственной ассоциации «Союзстройматериалы» (пос. Красково Московской области)  
Всесоюзный институт повышения квалификации руководящих работников и специалистов бывшего Министерства энергетики и электрификации СССР (г. Москва)  
Дальневосточный филиал (г. Владивосток) Всесоюзного института повышения квалификации руководящих работников (г. Киев) бывшего Государственного концерна по водохозяйственному строительству «Водстрой»  
Центральное бюро научно-технической информации бывшего Минмонтажспецстроя СССР (г. Москва)

Государственному секретарю РСФСР  
тов. БУРБУЛИСУ Г.Э.

### **К созданию в РСФСР новой системы работы с кадрами**

В настоящее время успехи политических и экономических преобразований в РСФСР определяются больше энтузиазмом и волевым настроем демократических сил, нежели их превосходством в умении работать лучше, чем «старая гвардия». В то же время как эффективность, так и неотвратимость, необратимость реформ даже при самой благоприятной политической обстановке решающим образом будет зависеть от способности руководящего корпуса системы государственного и местного управления, государственного и частного секторов экономики воспринимать новые задачи, учитывать новые условия работы, выполнять новые функции и обязанности, использовать новые права, нести новую ответственность.

Совершенно очевидно, что старая система работы с кадрами обеспечить это не в состоянии.

Во-первых, в своем функционировании она ориентировалась не на достижение наивысшего профессионального уровня кадрового корпуса, а на его лояльность системе, преданность «делу партии».

Во-вторых, старая система в научно-методическом и технологическом плане была крайне невосприимчива к новейшим, научно обоснованным и практически апробированным средствам и методам кадровой работы. Соответственно и кадры, ее обслуживавшие, также не имели необходимой научной и практической профессиональной подготовки.

В этих условиях задача адекватного кадрового обеспечения реформ может быть решена только в том случае, если новое руководство РСФСР с самого начала будет проводить активную и целенаправленную кадровую политику, ориентированную на создание новой системы работы с кадрами в РСФСР. Эта система должна обеспечивать:

синхронизацию политических и экономических преобразований с соответствующей деятельностью по поиску, отбору, расстановке и обучению ключевых категорий руководителей и специалистов;

насыщение народного хозяйства и системы государственного и местного управления прежде всего компетентными, высокопрофессиональными кадрами руководителей и специалистов;

рациональное сочетание актуальных и перспективных задач в части кадрового обеспечения процессов реформ;

максимально широкое использование в кадровой работе современных научных методов, передовых технологий и лучших практических образцов кадровой работы, как отечественных, так и зарубежных.

В сложившейся ситуации представляется целесообразным использовать следующую стратегию построения новой системы работы с кадрами.

На первом этапе кадровая служба Президента РСФСР должна включать:

- а) создание в составе аппарата Государственного секретаря РСФСР специального отдела по вопросам кадровой политики и государственной службы;
- б) неправительственные организации при Президенте РСФСР — Государственное агентство кадровых программ и Академия государственной службы с Интернатурой Президента РСФСР.

По мере становления выделять из кадровой службы Президента РСФСР те ее составные части, которые в перспективе должны работать самостоятельно и на началах самоокупаемости.

Возглавляет кадровую службу Президента РСФСР государственный советник по кадровой политике, который одновременно возглавляет Государственное агентство кадровых программ, является членом Государственного Совета РСФСР и непосредственно подчиняется Государственному секретарю РСФСР.

Центральным звеном кадровой службы Президента РСФСР и главным средством создания новой системы работы с кадрами должно стать Государственное агентство кадровых программ. Оно, реализуя важнейшие кадровые программы, в их процессе:

создает новый методический аппарат кадровой работы для различных направлений и уровней;

отбирает (главным образом, из числа участников программ) и обучает работников, которых можно будет использовать в рамках новой системы работы с кадрами;

формирует и способствует возникновению новых, в том числе самостоятельных организаций и учреждений по отдельным направлениям кадровой работы (учебные, оценочные, консультационные и тому подобные центры, школы, институты и т.п.).

Ориентируясь на решение исключительно федеральных задач и проблем, это агентство одновременно, особенно на первых порах, активно взаимодействует с Государственным агентством подготовки руководящих кадров при Кабинете Министров СССР, консультационно-исследовательским консорциумом «Персонал управления» и другими союзными организациями в сфере кадровой работы, которые на настоящее время имеют известные преимущества, особенно в части международных связей.

Финансирование деятельности кадровой службы Президента РСФСР в 1991—1992 гг. предлагается осуществлять на следующих началах:

а) Государственное агентство кадровых программ — из государственного бюджета РСФСР и поступлений от реализации кадровых программ;

б) Академия государственной службы с Интернатурой Президента РСФСР — из государственного бюджета РСФСР.

Разместить Государственное агентство кадровых программ — в здании ВИПКЭнерго. Вопрос о размещении Академии государственной службы с Интернатурой Президента РСФСР должен быть решен дополнительно.

**Х.А. БЕКОВ  
В.А. ЗАРГАРОВ  
В.М. КОРЕШКОВ**

**1 августа 1991 г.**

УКАЗ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ СОВЕТСКОЙ ФЕДЕРАТИВНОЙ  
СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

**Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР**

В связи с роспуском ЦК КПСС и приостановлением деятельности Коммунистической партии РСФСР постановляю:

1. Объявить государственной собственностью РСФСР все принадлежащее КПСС и Коммунистической партии РСФСР недвижимое и движимое имущество, включая денежные средства в рублях и иностранной валюте, помещенные в банках, страховых, акционерных обществах, совместных предприятиях и иных учреждениях и организациях, расположенных на территории РСФСР и за границей.

Средства КПСС, находящиеся за границей, распределяются по соглашению между республиками после подписания ими Союзного договора.

2. Центральному банку РСФСР, Банку внешней торговли РСФСР и Минфину РСФСР в суточный срок взять на строгий учет все денежные средства в рублях и иностранной валюте КПСС и Коммунистической партии РСФСР, помещенные в Госбанке СССР, Внешэкономбанке СССР, Минфине СССР и других организациях и учреждениях СССР, расположенных на территории РСФСР, а также приостановить их использование до особого распоряжения Президента РСФСР или Председателя Совета Министров РСФСР.

3. Передать право пользования на территории РСФСР недвижимым и движимым имуществом КПСС и Коммунистической партии РСФСР, принадлежащим ЦК КПСС и ЦК Коммунистической партии РСФСР — Совету Министров РСФСР, принадлежавшим республиканским, краевым, областным, окружным, городским и районным комитетам КПСС и Коммунистической партии РСФСР — соответствующим органам исполнительной власти в РСФСР, на территории которых находятся эти организации.

Совету Министров РСФСР передать часть зданий ЦК КЦСС, расположенных в г. Москве, союзным республикам, входящим в состав Союза ССР.

4. Передать Президиуму Верховного Совета РСФСР Общественно-политический центр МГК и МК КПСС по адресу: Цветной бульвар, д. 2.

5. Обязать все органы исполнительной власти в РСФСР, Совет Министров РСФСР, МВД РСФСР и КГБ РСФСР предотвращать любые попытки порчи и расхищения недвижимого и движимого имущества КПСС и Коммунистической партии РСФСР, а также использования этого имущества в корыстных целях отдельными лицами или организациями.

Потребовать от органов исполнительной власти широко оповещать население о своих решениях по использованию указанного имущества.

6. МИДУ РСФСР срочно обратиться к Правительствам всех стран с просьбой заморозить в банках и других организациях и учреждениях поме-

шенные в них средства КПСС, а такие сообщить Совету Министров РСФСР данные о размерах этих средств и банковских реквизитах.

7. Настоящий Указ вступает в силу с момента его подписания.

**Президент Российской Федерации**

**Б. Ельцин**

Москва, Кремль  
25 августа 1991 г.  
№ 90

*Приложение 5*

**УКАЗ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**О начальнике Главного управления по подготовке кадров  
для государственной службы  
при Правительстве Российской Федерации**

Назначить Бекова Хасмагомета Алаудиновича начальником Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации.

**Президент Российской Федерации**

**Б. ЕЛЬЦИН**

Москва, Кремль  
27 декабря 1991 г.  
№ 326

*Приложение 6*

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
ПРАВИТЕЛЬСТВА РСФСР**

**Об образовании Департамента государственной службы РСФСР**

В целях оперативного и качественного решения вопросов кадрового обеспечения радикальной экономической реформы и совершенствования системы государственных и муниципальных органов власти и управления Правительство РСФСР постановляет:

1. Образовать Департамент государственной службы при Правительстве РСФСР (Департамент государственной службы РСФСР).

2. Назначить Бекова Хасмагомета Алаудиновича генеральным директором Департамента государственной службы РСФСР.



3. Разместить Департамент государственной службы РСФСР в помещениях упраздняемого Государственного агентства по подготовке руководящих кадров при Кабинете Министров СССР по адресу: г. Москва, Ленинский проспект, 9.

4. Генеральному директору Департамента государственной службы РСФСР Бекову Х.А.:

представить в месячный срок проект положения о Департаменте и смету его расходов на 1992 год;

в недельный срок подготовить предложения о материальной базе и порядке финансирования Департамента государственной службы РСФСР, согласованные с Министерством экономики и финансов РСФСР и Государственным комитетом РСФСР по управлению государственным имуществом.

**Первый заместитель Председателя Правительства РСФСР      Г. БУРБУЛИС**

г. Москва  
23 ноября 1991 г.  
№ 16

*Приложение 7*

#### **Об организации работы по совершенствованию деятельности Роскадров**

Приказ

*Главного управления  
по подготовке кадров для государственной службы  
при Правительстве Российской Федерации (Роскадры)  
от 2 июля 1993 г. № 100*

Итоги деятельности Роскадров за первые полтора года их существования показали, что на ряде важных направлений работы, установленных Положением о Роскадрах, достигнуты определенные результаты: сформирована сеть учебных заведений по обучению государственных служащих, организована подготовка по новой для России специальности «Государственное и муниципальное управление», подготовлен и прошел первое чтение проект основополагающего законодательного акта о государственной службе, в 1992 г. проведена активная кампания по разъяснению целей экономической реформы в министерствах и ведомствах, сформирована и реализуется программа научных исследований в области государственной службы, налажено международное сотрудничество с рядом ведущих зарубежных стран.

Вместе с тем некоторые из задач и функций Роскадров выполняются неудовлетворительно. К их числу относятся: работа по подготовке резерва кадров государственных служащих, анализ фактического состояния кадров государственной службы, разработка профессионально-квалификационных требований к государственным служащим, разработка системы оценки соответ-

ствия государственных служащих профессионально-квалификационным требованиям к ним, подготовка предложений по использованию кадров и другие.

Изложенное требует критического осмысления задач, организационной структуры, кадрового состава, технологии работы, характера взаимодействия всех без исключения подразделений и должностных лиц Роскадров с целью выявления недостатков и разработки системы мер по их устранению, учитывая при этом:

расширение сферы ответственности Роскадров, которые по Указу № 848 участвуют в обеспечении деятельности Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации;

опыт работы Главного управления с момента его образования и необходимость оптимизации внутренней структуры Главка;

принципиальные положения проекта Основ законодательства Российской Федерации о государственной службе;

рекомендации экспертов Роскадров в области государственной службы и кадровой политики;

зарубежный опыт функционирования государственной службы и управления персоналом, приобретенный Роскадрами в рамках международного сотрудничества.

В связи с изложенным, а также во исполнение Указов Президента Российской Федерации № 361 от 04.04.92, № 598 от 05.05.93 и № 848 от 03.06.93 приказываю:

1. Сформировать комиссию по совершенствованию деятельности Роскадров в составе:

Беков Х.А., начальник Роскадров — председатель, Скобеев К.М., зам. начальника — заместитель председателя, Атаманчук Г.В., зам. начальника — заместитель председателя, Адарчева Л.С., начальник отдела, Казанцев Н.М., начальник отдела, Михеев В.Н., начальник отдела, Шекоян С.А., зам. начальника отдела, Модестов С.А., зав. сектором — секретарь.

2. Сотрудникам Роскадров провести групповую и индивидуальную работу по анализу итогов деятельности Роскадров и выработке предложений по ее совершенствованию. Индивидуальные ответы на прилагаемый вопросник сдать секретарю комиссии — в срок до 15 июля. Руководителям подразделений и заместителям начальника управления совместно с экспертами Роскадров обработать полученные материалы — в срок до 1 августа.

3. Заместителям начальника управления и руководителям подразделений по итогам указанной работы подготовить, а комиссии в недельный срок рассмотреть следующие документы:

отчет по итогам работы Роскадров в 1991—1993 гг. (отв. Скобеев К.М., Атаманчук Г.В., срок — до 20 июля),

служебную записку о проблемном анализе реального состояния деятельности Роскадров (отв. Михеев В.Н., Казанцев Н.М., срок — до 25 июля),

предложения по оптимизации организационной структуры Роскадров и обоснование перехода к программно-целевому методу управления (отв. Казанцев Н.М., Иванова Т.Е., Мазуров Ю.А., Адарчева Л.С., срок — до 30 июля),

проект дополнений к положению о Роскадрах, в которых нашли бы отражение принимаемые Президентом первоочередные меры по организации системы государственной службы в Российской Федерации, а также измене-

ния, предполагаемые в связи с принятием Основ законодательства Российской Федерации о государственной службе (отв. Модестов С.А., Адарчева Л.С., срок — до 1 августа),

проект положения о проведении конкурсов в Роскадрах (отв. Казанцев Н.М., Михеев В.Н., срок — до 15 августа),

проект концепции и плана работы Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации (отв. Скобеев К.М., Модестов С.А., срок — до 15 июля),

проект программы развития нормативно-правового обеспечения государственной службы (отв. Адарчева Л.С., срок — до 30 июля),

предложения по организации работы с федеральным кадровым резервом (отв. Скобеев К.М., срок — до 30 июля),

проект программы организации учебно-методической деятельности (отв. Скобеев К.М., Шекоян С.А., срок — до 25 августа),

проект программы проведения научно-исследовательских работ (отв. Атаманчук Г.В., Казанцев Н.М., срок — до 10 августа),

проект программы развития сотрудничества Роскадров со своими региональными партнерами — органами и учебными заведениями государственной службы субъектов Федерации (отв. Шекоян С.А., срок — до 25 августа),

проект программы международного сотрудничества Роскадров (отв. Баскакова О.А., срок — до 5 августа),

проект программы сохранения и развития учебно-материальной базы учреждений Роскадров (отв. Шекоян С.А., Мазуров Ю.А., срок — до 25 августа),  
техническое задание и технико-экономическое обоснование проекта информатизации Роскадров (отв. Атаманчук Г.В., Яковлев В.Г., срок — до 30 июля),

проект программы организации финансового обеспечения деятельности Роскадров (отв. Иванова Т.Е., срок — до 30 июля),

проект программы организации контрольно-ревизионной деятельности (отв. Фатеева Н.С., срок — до 30 июля),

детальный проект плана работы на IV квартал (отв. Скобеев К.М., Атаманчук Г.В., срок — до 15 сентября),

проект плана работы на 1994 г. (отв. Скобеев К.М., Атаманчук Г.В., срок — до 15 сентября).

4. Во исполнение Указов Президента РФ № 361 от 4 апреля 1992 г. и № 848 от 3 июня 1993 г. и в соответствии с Положением о порядке проведения аттестации государственных служащих органов исполнительной власти, утвержденным Постановлением Минтруда РФ от 12 октября 1992 г. № 23 провести со 2 августа по 10 сентября аттестацию работников Роскадров.

4.1. Для подготовки и проведения аттестации образовать в Роскадрах аттестационную комиссию в составе:

Беков Х.А., начальник Роскадров (председатель),

Федоров А.Ю., заместитель начальника Управления Администрации Президента Российской Федерации по работе с территориями, представителями Президента Российской Федерации, связям с Верховным Советом Российской Федерации (по согласованию),

Романюха В.П., советник Первого заместителя Председателя Совета Министров — Правительства РФ (по согласованию),

Узбеков В.С., заместитель начальника Контрольного управления Администрации Президента РФ (по согласованию),  
Адарчева Л.С., народный депутат, начальник отдела правового регулирования,

Мазуров Ю.А., начальник общего отдела (зам. председателя),

Базаров Т.Ю., зам. нач.отдела,

Потапов Ю.Н., гл.специалист, председатель профкома,

Розенбаум Ю.А., главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук (приглашенный научный эксперт),

Карпенко Л.А., ведущий научный сотрудник Института психологии Российской академии образования (приглашенный научный эксперт),

Модестов С.А., зав.сектором (секретарь).

4.2. Утвердить график проведения аттестации работников Роскадров (прилагается).

4.3. Заместителям начальника управления и руководителям подразделений сдать в комиссию согласно графику проведения аттестации характеристики на аттестуемых работников.

4.4. По усмотрению начальников подразделений и с согласия аттестуемых работников, либо по собственному желанию работника, добывающегося объективной оценки своих профессиональных и деловых качеств, разрешить проводить независимую экспертизу с привлечением внешних экспертов по трудовым соглашениям.

4.5. Начальнику отдела правового регулирования Адарчевой Л.С. обеспечить консультирование работников Роскадров об их правах и обязанностях согласно Положению о порядке проведения аттестации государственных служащих органов исполнительной власти, утвержденному Постановлением Минтруда РФ от 12 октября 1992 г. № 23 — в течение всего периода аттестации.

5. Контроль за исполнением приказа возложить на зав. сектором Модестова С.А.

6. Настоящий приказ довести до сведения всех сотрудников Роскадров на профсоюзном собрании коллектива 2 июля в 17.00.

Приложения:

1. Вопросник для анализа деятельности Роскадров и разработки предложений по ее совершенствованию.

2. Примерная структура характеристики.

**Начальник  
Исполнитель**

**Х.А. БЕКОВ  
С. МОДЕСТОВ**

2 июля 1993 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1  
к приказу Главного управления по подготовке  
кадров для государственной службы при  
Правительстве Российской Федерации (Роскадры)  
от 2 июля 1993 г. № 100

**ВОПРОСНИК  
ДЛЯ АНАЛИЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОСКАДРОВ И РАЗРАБОТКИ  
ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ**

*По каждому из указанных направлений анализа желательно показать не только существующее состояние, но и то, каким оно (это состояние) должно быть на Ваш взгляд, а также что нужно сделать, чтобы этого состояния можно было достигнуть.*

**Первая часть вопросника** связана с анализом деятельности Роскадров и подразделения, в котором Вы работаете:

1.1. Цели и задачи Роскадров — как Вы их понимаете с точки зрения Вашего подразделения.

1.2. Цели и задачи Вашего подразделения — как Вы их понимаете с точки зрения Вашей должности. Место Вашего подразделения в Роскадрах в целом.

1.3. Анализ деятельности подразделения:

— на основании каких установок, критериев, соображений и т.д. ставились задачи Вашего подразделения и определялись их приоритеты?

— как планировалась работа (и, в частности, распределялись ресурсы) в Вашем подразделении?

— каким образом подводились итоги проделанной работы; как анализировалась эффективность использования ресурсов, как разбирались успехи и неудачи?

— какие проблемы и трудности возникали в ходе решения поставленных задач, что мешало их устранению?

— насколько соответствует деятельность, организационная структура и другие аспекты системы управления Вашего подразделения его целям, задачам и функциям, а также целям, задачам и функциям Роскадров в целом?

1.4. Приходилось ли Вам участвовать в мероприятиях, проводимых другими отделами Роскадров (назовите, в каких именно и в каком качестве)?

1.5. Какими Вам видятся направления совершенствования деятельности Роскадров и Вашего подразделения в свете развития политической и экономической ситуации в стране:

— первоочередные направления совершенствования и основные задачи, которые должны быть при этом решены;

— факторы и условия, способствующие или препятствующие решению основных задач совершенствования деятельности Роскадров и Вашего подразделения.

**Вторая часть вопросника** связана с анализом занимаемой Вами должностной позиции. В этой части должны быть показаны:

2.1. Смысл существования данной должностной позиции в Роскадрах (назначение должности). Что, например, случится, если данной должности не будет? Кому и какой ущерб будет нанесен?

2.2. На основании каких критериев, по Вашему мнению, должна оцениваться его деятельность?

2.3. Условия, при которых деятельность работника, занимающего данную должность, могла бы быть наиболее успешно реализована (назовите, чего именно, с Вашей точки зрения, не хватает).

2.4. Какими знаниями, навыками, умениями, личными качествами, на Ваш взгляд, должен обладать работник на Вашей должности, чтобы успешно решать стоящие перед ним задачи? Какое базовое образование, по Вашему мнению, лучше всего иметь на Вашей должности? Какое дополнительное образование было бы полезно иметь и почему? Нужен ли опыт работы, какой именно, зачем (что он дает)?

2.5. Каким образом Вы повышаете свой профессиональный и образовательный уровень? Чему Вам дополнительно нужно научиться?

**Третья часть вопросника посвящена анализу эффективности Вашей работы на должности.**

3.1. Каковы важнейшие задачи и поручения, которые стояли перед Вами в течение всего времени Вашей работы в Роскадрах?

3.2. В какой степени каждая из них была выполнена? Каковы были главные проблемы, трудности, препятствия при выполнении этих задач и поручений? Какие ошибки Вы совершили при этом и почему? Что нужно было сделать, чтобы каждая из задач была выполнена наилучшим образом?

3.3. Возникали ли в Вашей деятельности конфликты, в связи с чем, и чем они завершились?

3.4. Какого рода стрессовые нагрузки приходится Вам испытывать в ходе работы (приведите в порядке значимости)?

**Четвертая часть вопросника посвящена анализу Ваших личных качеств:**

4.1. Что Вас привлекает в Вашей нынешней работе?

4.2. Что Вас не устраивает в Вашей нынешней работе?

4.3. Средства, за счет которых Вы достигаете решения стоящих перед Вами служебных задач (законы и иные нормативные акты, информационные источники, специалисты и эксперты, финансовые средства, материальные средства и пр.). В частности, какие периодические издания (газеты, журналы) Вы подвергаете анализу и используете в своей работе? Какие способы и методы сбора и обработки информации Вы используете? В каких случаях и откуда Вы привлекаете специалистов для анализа, для прогнозирования развития социальных, политических и экономических процессов (назовите их).

4.4. Чего бы Вы хотели достичь в профессиональной сфере?

4.5. Кого бы Вы могли порекомендовать как специалиста в Вашей области (фамилия, имя, отчество, место работы, адрес или телефон для связи)?

4.6. Кто бы Вас мог рекомендовать как специалиста (фамилия, имя, отчество, место работы, адрес или телефон для связи)?

4.7. Какими еще дополнительными (не связанными с профессиональной деятельностью) знаниями и навыками Вы обладаете?

4.8. Чем Вы интересуетесь помимо профессиональной деятельности?

4.9. Какими иностранными языками и в какой степени Вы владеете?

4.10. Какими навыками работы на персональном компьютере Вы владеете?

**Следующие три пункта Вы можете заполнить по Вашему желанию:**

4.11. Какими позитивными личностными качествами Вы обладаете?

4.12. Какими негативными личностными качествами Вы обладаете?

4.13. Каковы Ваши планы на ближайшие 5 лет, на 10 лет?

Дата заполнения \_\_\_\_\_

Подпись \_\_\_\_\_

ПРИЛОЖЕНИЕ № 2  
к приказу Главного управления по подготовке кадров  
для государственной службы при Правительстве  
Российской Федерации (Роскадры)  
от 2 июля 1993 г. № 100

#### ПРИМЕРНАЯ СТРУКТУРА ХАРАКТЕРИСТИКИ

**Общая оценка успешности производственной деятельности:**

функциональные обязанности работника,  
объем работы, выполненной за отчетный период,  
качество работы, выполненной за отчетный период,  
индивидуальные особенности выполнения производственной деятельности (скорость; доброжелательность — отчужденность; работать предпочитает индивидуально — в сотрудничестве).

**Профессиональные качества работника:**

знание своих функциональных обязанностей и полномочий;  
профессиональная компетентность (знания, умения, навыки в своей конкретной работе и ориентировка в смежных областях);  
потенциальная производительность;  
работает по задачам или способен самостоятельно ставить цели;  
стремление к профессиональному росту (повышение квалификации, публикации, участие в конференциях и т.п.);  
учет имеющихся предписаний и приоритетов (степень соответствия работы законам, другим нормативным актам, административным указаниям, служебным инструкциям и распоряжениям, учет в работе связей с другими сотрудниками).

Для подтверждения желательно привести примеры публикаций, реализованных предложений, внедренных новшеств и успешно выполненных мероприятий.

**Деловые качества работника:**

1. Дисциплинированность:

умение ценить и использовать время (свое и других людей);  
аккуратность в работе, оформлении материалов и т.п.;  
ответственность (не уваливает ли, не перекладывает ли на других);  
надежность (доводит дело до конца).

2. Умение организовать свой труд (самоорганизация):

определить свои цели, соотносить их со стратегическими и тактическими целями отдела, организации;

спланировать свою работу (во времени, в ресурсах и в затратах);  
распределять силы (учет работоспособности);  
осуществлять самоконтроль;  
следить за здоровьем.

3. Креативность:  
самостоятельность в анализе ситуаций;  
фиксирование и формирование возникающих проблем;  
обобщение разрозненных фактов, их анализ и формулирование выводов;  
самостоятельность в принятии решения в пределах своей компетенции;  
конструктивность в групповой интеллектуальной работе.

4. Умение работать с информацией:  
слушать, запрашивать и уточнять информацию;  
передавать информацию без искажений;  
четко формулировать свои мысли в устной и письменной форме;  
аргументировать свои высказывания;  
грамотно и профессионально писать тексты.

5. Умение работать с людьми:  
налаживать и поддерживать контакт;  
устанавливать деловые доброжелательные отношения;  
оказывать поддержку, быть готовым к сотрудничеству;  
уважительно относиться к личности другого человека;  
вести переговоры;  
вести конструктивную критику, избегать разрушительных эмоциональ-  
ных конфликтов.

6. Организаторские способности:  
умение соотносить свою работу с работой других сотрудников отдела;  
умение организовать работу других сотрудников, сплотить их на реше-  
ние конкретной задачи;  
умение делегировать свои полномочия в случае необходимости.

**Рекомендации по дальнейшему использованию:**  
повышение в должности;  
включение в резерв на выдвижение;  
перевод на другую работу (какую именно);  
понижение в должности;  
освобождение работника от занимаемой должности.

*Приложение 8*

УКАЗ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**О первоочередных мерах по организации системы государственной службы  
в Российской Федерации**

В целях обеспечения единой политики в области организации системы государственной службы и развития ее кадрового потенциала и в связи с раз-



работкой Основ законодательства Российской Федерации о государственной службе постановляю:

1. Образовать Совет по кадровой политике при Президенте Российской Федерации.

2. Утвердить Положение о Совете по кадровой политике при Президенте Российской Федерации согласно приложению.

3. Установить, что главными задачами Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации являются выработка кадровой политики и межведомственная координация деятельности государственной службы в федеральных органах исполнительной власти.

Совет по кадровой политике при Президенте Российской Федерации возглавляется Первым заместителем Председателя Совета Министров Правительства Российской Федерации и Руководителем Администрации Президента Российской Федерации.

В состав Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации входят: Председатель Государственного комитета Российской Федерации по высшему образованию, начальник Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации, ректор Российской академии управления, ректор Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, ответственный секретарь Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации, а также по решению Президента Российской Федерации ведущие ученые и специалисты-практики в области кадровой политики и управления.

4. Установить, что Совет по кадровой политике при Президенте Российской Федерации осуществляет обязательное предварительное рассмотрение кандидатур, представляемых для назначения на должность решениями Президента Российской Федерации и Совета Министров — Правительства Российской Федерации.

5. Назначить сопредседателями Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации Первого заместителя Председателя Совета Министров Правительства Российской Федерации Шумейко В.Ф. и Руководителя Администрации Президента Российской Федерации Филатова С.А.

6. Сопредседателям Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации в недельный срок:

представить на утверждение персональный состав Совета;

сформировать в установленном порядке рабочий орган — секретариат Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации штатной численностью десять единиц.

7. Руководителям органов исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга рассмотреть вопросы организации управления и разработки программ кадрового обеспечения государственной службы в органах исполнительной власти субъектов федерации.

8. Руководителю Администрации Президента Российской Федерации, Руководителю Аппарата Совета Министров — Правительства Российской Федерации, руководителям федеральных министерств и ведомств, органов исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга:

в трехмесячный срок завершить аттестацию государственных служащих в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы»;

в месячный срок провести анализ кадрового обеспечения соответствующих органов исполнительной власти и утвердить перспективные планы работы по подготовке в них кадрового резерва.

**Президент Российской Федерации**

**Б. ЕЛЬЦИН**

Москва, Кремль  
3 июня 1993 г.  
№ 848

УТВЕРЖДЕНО  
Указом Президента  
Российской Федерации  
от 3 июня 1993 г.  
№ 848

## ПОЛОЖЕНИЕ

### **О Совете по кадровой политике при Президенте Российской Федерации**

#### ***I. Общие положения***

1. Совет по кадровой политике при Президенте Российской Федерации (в дальнейшем именуется Совет) является консультативным органом Президента Российской Федерации по вопросам разработки и обеспечения реализации кадровой политики в системе исполнительной власти Российской Федерации.

2. Правовую основу деятельности Совета составляют Конституция Российской Федерации и законы Российской Федерации, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, а также настоящее Положение.

#### ***II. Задачи Совета***

3. Основными задачами Совета являются:

- по поручению Президента Российской Федерации — координация функционирования системы государственной службы и кадровой политики в федеральных органах исполнительной власти Российской Федерации;
- анализ состояния и эффективности использования интеллектуального, управленческого и предпринимательского потенциала страны;
- разработка предложений по стратегии формирования кадрового потенциала российской государственности и повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти, включая использование международной помощи в сфере работы с кадрами;
- определение механизмов координации деятельности органов исполнительной власти федерального, регионального и местного уровней в сфере работы с кадрами;

подготовка предложений по подбору и расстановке кадров на ведущие должности в системе исполнительной власти;

подготовка предложений по основным направлениям формирования единой системы нормативно-правового обеспечения работы с кадрами в органах исполнительной власти федерального, регионального и местного уровней;

анализ характера взаимодействия федеральных, региональных и местных органов управления в процессе реализации кадровой политики, подготовка предложений по повышению эффективности этого взаимодействия.

### ***III. Состав Совета***

4. Совет по кадровой политике при Президенте Российской Федерации возглавляется Первым заместителем Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации и Руководителем Администрации Президента Российской Федерации.

5. В состав Совета входят: Председатель Государственного комитета Российской Федерации по высшему образованию, начальник Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации, ректор Российской академии управления, ректор Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, ответственный секретарь Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации, а также ведущие ученые и специалисты-практики в области кадровой политики, управления и других отраслей научной и практической деятельности.

Состав Совета утверждается распоряжением Президента Российской Федерации.

Рабочий орган — секретариат Совета возглавляет ответственный секретарь Совета. Остальные члены Совета принимают участие в его работе на общественных началах (безвозмездно).

### ***IV. Организация работы Совета***

6. Совет строит свою деятельность исходя из задач, закрепленных в разделе II настоящего Положения.

Члены Совета участвуют в его работе только лично.

7. Заседания Совета проводятся под председательством Первого заместителя Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации либо Руководителя Администрации Президента Российской Федерации не реже одного раза в месяц.

8. Для проработки вопросов, подготовки заседаний, проведения экспертных и аналитических работ Совет может создавать рабочие группы, действующие под руководством одного из членов Совета.

### ***V. Обеспечение деятельности Совета***

9. Деятельность Совета обеспечивается ответственным секретарем Совета при участии Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации, а также соответствующими подразделениями Администрации Президента Российской Федерации.

10. Организационно-техническое обеспечение заседаний Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации возлагается на секретариат Совета.

*Приложение 9*

**РАСПОРЯЖЕНИЕ  
ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Прекратить деятельность упраздненного в соответствии с пунктом 4 Указа Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г. № 66 Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации в связи с истечением срока работы ликвидационной комиссии.

**Председатель Правительства Российской Федерации В. ЧЕРНОМЫРДИН**

г. Москва  
3 мая 1994 г.  
№ 626-р

*Приложение 10*

**РАСПОРЯЖЕНИЕ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**О рабочей группе по разработке проекта положения о федеральной государственной службе Российской Федерации**

В целях ускорения работы по созданию современной и эффективной государственной службы, проведения единой государственной политики в области кадрового обеспечения политической и экономической реформ в Российской Федерации:

1. Образовать рабочую группу по разработке проекта положения о федеральной государственной службе Российской Федерации в составе согласно приложению.

2. Руководителю Администрации Президента Российской Федерации в 10-дневный срок представить на рассмотрение:

проект положения о федеральной государственной службе Российской Федерации;

перечень мероприятий по реформированию государственной службы в Российской Федерации;

проект Указа Президента Российской Федерации об образовании органа государственной службы и кадровой политики при Президенте Российской Федерации.

**Президент Российской Федерации**

**Б. ЕЛЬЦИН**

15 ноября 1993 г.  
№ 732-рп

ПРИЛОЖЕНИЕ  
к распоряжению Президента  
Российской Федерации  
от 15 ноября 1993 г. № 732-рп

СОСТАВ  
РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО РАЗРАБОТКЕ ПРОЕКТА ПОЛОЖЕНИЯ  
О ФЕДЕРАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- Волков В.В. — заместитель Руководителя Администрации Президента Российской Федерации (руководитель группы)
- Иванов С.Н. — заместитель начальника Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации (заместитель руководителя группы)
- Арефьев Е.П. — заместитель Руководителя Аппарата Совета Министров — Правительства Российской Федерации
- Безруков И.М. — заместитель председателя Комиссии законодательных предположений при Президенте Российской Федерации
- Орехов Р.Т. — заместитель начальника Государственно-правового управления Президента Российской Федерации
- Румянцев Д.Д. — начальник Управления кадров Администрации Президента Российской Федерации
- Скобеев К.М. — заместитель начальника Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации (секретарь группы)
- Цивилев РМ — помощник Руководителя Администрации Президента Российской Федерации
- Курбатов А.М. — ответственный секретарь Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации.

*Приложение 11*

УКАЗ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ СОВЕТСКОЙ ФЕДЕРАТИВНОЙ  
СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

**О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР**

Во исполнение постановления Съезда народных депутатов РСФСР «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» постановляю:

1. Образовать:

Министерство архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства РСФСР на базе упраздняемых Государственного комитета РСФСР

по архитектуре и строительству и Государственного комитета РСФСР по жилищно-коммунальному хозяйству;

Министерство здравоохранения РСФСР — на базе упраздняемого Министерства здравоохранения и социального обеспечения РСФСР (с передачей материально-технических ресурсов, финансовых средств, другого имущества, штатной численности работников центрального аппарата и ассигнований на его содержание в части здравоохранения);

Министерство печати и информации РСФСР — на базе упраздняемого Министерства печати и массовой информации РСФСР;

Министерство социальной защиты населения РСФСР — на базе упраздняемого Министерства здравоохранения и социального обеспечения РСФСР (с передачей материально-технических ресурсов, финансовых средств, другого имущества, штатной численности работников центрального аппарата и ассигнований на его содержание в части социального обеспечения);

Министерство экологии и природных ресурсов РСФСР — на базе упраздняемых Министерства экологии и природопользования РСФСР, Министерства лесного хозяйства РСФСР, Государственного комитета РСФСР по геологии и использованию недр и Комитета по водному хозяйству при Совете Министров РСФСР;

Комитет по делам архивов при Правительстве РСФСР — на базе упраздняемых Комитета по делам архивов при Совете Министров РСФСР и Главного архивного управления СССР;

Государственный комитет РСФСР по национальной политике — на базе упраздняемого Государственного комитета РСФСР по делам национальностей;

Комитет по содействию олимпийскому движению при Правительстве РСФСР — на базе упраздняемого Государственного комитета РСФСР по физической культуре и спорту;

Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РСФСР.

## 2. Упразднить:

Государственный комитет стратегических запасов РСФСР

Комитет по развитию медицинской и фармацевтической промышленности при Совете Министров РСФСР

Комитет по Государственным премиям РСФСР в области науки и техники при Совете Министров РСФСР.

3. Передать из Министерства образования РСФСР вопросы высшей школы (с соответствующими материально-техническими ресурсами, финансовыми средствами, другим имуществом, штатной численностью работников центрального аппарата и ассигнованиями на его содержание) в Министерство науки и технической политики РСФСР. В связи с этим преобразовать это министерство в Министерство науки, высшей школы и технической политики РСФСР.

4. Установить, что центральными органами государственного управления РСФСР, непосредственное руководство которыми осуществляет Правительство РСФСР, являются:

Министерство архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства РСФСР

Министерство внутренних дел РСФСР

Министерство здравоохранения РСФСР  
Министерство иностранных дел РСФСР  
Министерство культуры РСФСР  
Министерство науки, высшей школы и технической политики РСФСР  
Министерство образования РСФСР  
Министерство печати и информации РСФСР  
Министерство промышленности РСФСР  
Министерство связи РСФСР  
Министерство сельского хозяйства РСФСР  
Министерство социальной защиты населения РСФСР  
Министерство топлива и энергетики РСФСР  
Министерство торговли и материальных ресурсов РСФСР  
Министерство транспорта РСФСР  
Министерство труда и занятости населения РСФСР  
Министерство экологии и природных ресурсов РСФСР  
Министерство экономики и финансов РСФСР  
Министерство юстиции РСФСР  
Государственный комитет РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур  
Государственный комитет РСФСР по национальной политике  
Государственный комитет РСФСР по оборонным вопросам  
Государственный комитет РСФСР по социальной защите граждан и реабилитации территорий, пострадавших от Чернобыльской и других радиационных катастроф  
Государственный комитет РСФСР по социально-экономическому развитию Севера  
Государственный комитет РСФСР по управлению государственным имуществом  
Агентство федеральной безопасности РСФСР  
Государственная налоговая служба РСФСР  
Государственный таможенный комитет РСФСР  
Главное управление специального строительства РСФСР  
Комитет по делам архивов при Правительстве РСФСР  
Комитет государственных резервов при Правительстве РСФСР  
Комитет по содействию олимпийскому движению при Правительстве РСФСР  
Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РСФСР.

5. Установить, что в составе министерств РСФСР, а также при министерствах и государственных комитетах РСФСР могут быть образованы комитеты. Назначение на должность и освобождение от должности их руководителей производится по представлению соответствующих министерств или председателей государственных комитетов РСФСР Президентом РСФСР.

6. Для проведения мероприятий, связанных с упразднением министерств и ведомств РСФСР, на базе которых создаются органы государственного управления РСФСР, образовать в упраздненных министерствах и ведомствах РСФСР ликвидационные комиссии во главе с первыми заместителями министров или первыми заместителями руководителей ведомств. Поручить

указанным должностным лицам утвердить персональный состав ликвидационных комиссий и решить вопросы по ликвидации министерств и ведомств РСФСР в установленном порядке.

7. Правительству РСФСР принять решения о целесообразности дальнейшего функционирования, направлениях деятельности и составе комиссий и советов, образованных при Председателе Совета Министров РСФСР, комиссий Совета Министров РСФСР, а также комиссий, образованных при Совете Министров РСФСР и его Президиуме.

8. Передать здания и сооружения, материально-техническую базу и другое имущество, а также штатную численность работников центрального аппарата и ассигнования на его содержание, ранее предусмотренные упраздненными министерствам и ведомствам РСФСР, образованным на их базе органам государственного управления РСФСР.

По представлению министерств и ведомств РСФСР Правительству РСФСР утвердить штатную численность и ассигнования на содержание соответствующих учреждений.

9. Установить, что:

штатная численность работников центрального аппарата, ассигнования на его содержание, здания и сооружения, материально-техническая база, другое имущество, а также предприятия, учреждения и организации на территории РСФСР, подведомственные упраздняемым министерствам и другим центральным органам государственного управления СССР, передаются министерствам и ведомствам РСФСР согласно приложению. Вопросы использования указанного имущества решаются с учетом предложений комиссии, образованной в соответствии с пунктом 4 Постановления Государственного Совета СССР от 14 ноября 1991 г. № ГС—13 «Об упразднении министерств и других центральных органов государственного управления СССР»;

образованные при формировании Правительства РСФСР министерства и ведомства РСФСР являются правопреемниками соответствующих упраздняемых министерств и ведомств.

Министерству юстиции РСФСР внести предложения о приведении законодательства РСФСР в соответствие с настоящим Указом.

Настоящий Указ вступает в силу с момента его подписания.

**Президент Российской Федерации**

**Б. ЕЛЬЦИН**

Москва, Кремль  
28 ноября 1991 г.  
№ 242



ПРИЛОЖЕНИЕ  
к Указу Президента РСФСР  
от 28 ноября 1991 г. № 242

**МИНИСТЕРСТВА И ВЕДОМСТВА РСФСР,  
КОТОРЫМ ПЕРЕДАЮТСЯ ИМУЩЕСТВО,  
ФИНАНСОВЫЕ И ДРУГИЕ СРЕДСТВА,  
ПРЕДПРИЯТИЯ, ОРГАНИЗАЦИИ И УЧРЕЖДЕНИЯ  
УПРАЗДНЯЕМЫХ МИНИСТЕРСТВ  
И ДРУГИХ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СССР \***

---

Министерство архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства РСФСР	Государственный комитет СССР по строительству и инвестициям Комитет архитектуры и градостроительства СССР Министерство специального строительства и монтажных работ СССР Министерство транспортного строительства СССР
Министерство внутренних дел РСФСР Министерство здравоохранения РСФСР Министерство культуры РСФСР	Министерство внутренних дел СССР Министерство здравоохранения СССР Министерство культуры СССР Комитет СССР по делам молодежи Комитет кинематографии СССР Комитет СССР по охране и реставрации памятников истории и культуры
Министерство науки, высшей школы и технической политики РСФСР	Государственный комитет СССР по науке и технике Государственный комитет СССР по народному образованию (в части высшей школы) Высшая аттестационная комиссия СССР Государственное патентное агентство СССР
Министерство образования РСФСР	Государственный комитет СССР по народному образованию (в части общего и профессионального образования, средних специальных учебных заведений)
Министерство печати и информации РСФСР Министерство промышленности РСФСР	Министерство информации и печати СССР Министерство автомобильного и сельскохозяйственного машиностроения СССР Министерство металлургии СССР Министерство электротехнической промышленности и приборостроения СССР

	<p>Министерство химической и нефтеперерабатывающей промышленности СССР (в части химической промышленности)</p> <p>Государственный комитет СССР по машиностроению</p> <p>Государственный комитет СССР по химии и биотехнологиям</p> <p>Комитет легкой промышленности СССР</p> <p>Министерство авиационной промышленности СССР</p> <p>Министерство оборонной промышленности СССР</p> <p>Министерство общего машиностроения СССР</p> <p>Министерство радиопромышленности СССР</p> <p>Министерство судостроительной промышленности СССР</p> <p>Министерство электронной промышленности СССР</p> <p>Государственная военно-промышленная комиссия СССР</p>
Министерство связи РСФСР	Министерство связи СССР
Министерство сельского хозяйства РСФСР	Комитет СССР по информатизации
	Министерство рыбного хозяйства СССР
	Министерство сельского хозяйства и продовольствия СССР
Министерство социальной защиты населения РСФСР	Комитет СССР по делам ветеранов и инвалидов
	Комитет СССР по делам семьи и женщин
Министерство топлива и энергетики РСФСР	Министерство нефтяной и газовой промышленности СССР
	Министерство угольной промышленности СССР
	Министерство химической и нефтеперерабатывающей промышленности СССР (в части нефтепереработки)
	Министерство энергетики и электрификации СССР
Министерство торговли и материальных ресурсов РСФСР	Министерство материальных ресурсов СССР
	Министерство торговли РСФСР
	Государственный комитет СССР по закупкам продовольственных ресурсов
Министерство транспорта РСФСР	Министерство гражданской авиации СССР
	Министерство морского флота СССР

Министерство труда и занятости населения РСФСР	Министерство труда и социальных вопросов СССР Государственный фонд содействия занятости (в части Союзного фонда занятости) Государственный комитет СССР по национальным вопросам (в части вопросов миграции)
Министерство экологии и природных ресурсов РСФСР	Министерство геологии СССР Министерство природопользования и охраны окружающей среды СССР Государственный комитет СССР по лесу Комиссия СССР по запасам полезных ископаемых Комитет геодезии и картографии СССР Комитет гидрометеорологии СССР Комиссия СССР по делам Арктики и Антарктики
Министерство экономики и финансов РСФСР	Министерство финансов СССР Министерство экономики и прогнозирования СССР (включая комитеты и организации при этом Министерстве) Главное управление драгоценных металлов и алмазов СССР Государственная инспекция СССР по ценным бумагам Государственный страховой надзор СССР Межреспубликанский комитет по ценам при Министерстве экономики и прогнозирования СССР Комитет содействия малым предприятиям и предпринимательству в СССР Совет по иностранному туризму СССР Министерство юстиции СССР
Министерство юстиции РСФСР	Государственный комитет СССР по национальным вопросам (кроме вопросов миграции)
Государственный комитет РСФСР по социальной защите граждан и реабилитации территорий, пострадавших от Чернобыльской и других радиационных катастроф	Государственный комитет СССР по чрезвычайным ситуациям
Государственный комитет РСФСР по управлению государственным имуществом	Фонд государственного имущества Союза ССР
Комитет по делам архивов при Правительстве РСФСР	Главное архивное управление СССР
Комитет по содействию олимпийскому движению при Правительстве РСФСР	Комитет физической культуры и спорта СССР

Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РСФСР	Государственное агентство СССР по подготовке руководящих кадров
Комитет внешнеэкономических связей при Министерстве иностранных дел РСФСР	Министерство внешних экономических связей СССР

\* Правительство РСФСР вправе принимать решения о передаче подразделений, предприятий, организаций и учреждений, закрепляемых за министерствами и ведомствами РСФСР в соответствии с настоящим Указом, в ведение других министерств и ведомств РСФСР.

*Приложение 12*

УКАЗ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**О Российской академии государственной службы  
при Президенте Российской Федерации**

В целях создания учебной, научной и организационно-методической базы государственной службы в Российской Федерации, обеспечения органов государственной власти высококвалифицированными кадрами постановляю:

1. Преобразовать Российскую академию управления в Российскую академию государственной службы при Президенте Российской Федерации. Передать подведомственные Российской академии управления организации и учреждения в ведение Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

2. Установить, что основные направления деятельности Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации определяет Президент Российской Федерации.

3. Возложить на Российскую академию государственной службы при Президенте Российской Федерации функции учебно-методического, научно-го и информационно-аналитического центра по проблемам государственной службы в Российской Федерации, а также управления системой переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

4. Установить, что общее руководство Российской академией государственной службы при Президенте Российской Федерации осуществляет на общественных началах президент-ректор Академии, назначаемый Президентом Российской Федерации.

5. Назначить Емельянова Алексея Михайловича президентом-ректором Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

6. Координацию и контроль за деятельностью Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации возложить на Совет по кадровой политике при Президенте Российской Федерации.

7. Установить, что Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации и подведомственные ей организации и учреждения финансируются из федерального бюджета. Правительству Российской Федерации обеспечить их финансирование с учетом возложенных функций.

8. Совету по кадровой политике при Президенте Российской Федерации в месячный срок рассмотреть и представить проекты устава Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации и концепции ее развития.

9. Настоящий Указ вступает в силу с момента его опубликования.

**Президент Российской Федерации**

**Б. ЕЛЬЦИН**

Москва, Кремль

6 июня 1994 г.

№ 1140

*Приложение 13*

### **О структуре центрального аппарата Роскадров**

Приказ

*Главного управления*

*по подготовке кадров для государственной службы  
при Правительстве Российской Федерации (Роскадры)  
от 13 августа 1993 г. № 121*

В ходе анализа итогов работы Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ (Роскадров) за период с декабря 1991 г. по настоящее время, проводимого согласно приказу Роскадров № 100 от 2 июля 1993 г. и с учетом Указа Президента Российской Федерации № 848 от 3 июня 1993 г. «О первоочередных мерах по организации системы государственной службы в Российской Федерации», выявлено неполное соответствие структуры Роскадров стоящим перед ними задачам и выполняемым ими функциям.

В целях совершенствования структуры центрального аппарата Роскадров приказываю:

1. Утвердить новую структуру центрального аппарата Роскадров согласно приложению 1. Ввести ее с 6 сентября с.г.

Закрепить за структурными подразделениями Роскадров функции, перечисленные в приложении 2, и утвердить их штатную численность согласно приложению 3.

2. Приказ по Роскадрам № 77 от 1 июня 1992 г. «Об утверждении структуры центрального аппарата Роскадров» считать утратившим силу.

3. Сотрудников структурных подразделений Роскадров, перечисленных в приложении 4, ознакомить с настоящим приказом под расписку.

4. Заместителю начальника управления Скобееву К.М., руководителям структурных подразделений Роскадров в срок до 2 сентября разработать и представить на утверждение:

— проект штатного расписания Роскадров в соответствии с новой структурой и в пределах установленной численности;

— должностные инструкции на штатные должности новых структурных подразделений.

При разработке штатного расписания иметь в виду, что в секторы с численностью менее трех штатных единиц должность заведующего не вводится.

5. Для обеспечения комплектования образованных структурных подразделений Роскадров и для трудоустройства высвобождаемых сотрудников создать комиссию в составе:

Беков Х.А. — начальник управления (председатель);

Мазуров Ю.А. — начальник отдела (зам. председателя);

Скобеев К.М. — заместитель начальника управления;

Иванова Т.М. — начальник отдела;

Потапов Ю.Н. — главный специалист, председатель профкома.

6. Комиссии в срок до 13 сентября внести предложения по комплектованию новых структурных подразделений Роскадров, исходя из необходимости трудоустройства высвобождаемых сотрудников Роскадров с учетом результатов их аттестации. Работу по трудоустройству высвобождаемых сотрудников проводить в соответствии с действующим законодательством о труде.

**Начальник**

**Х.А. БЕКОВ**

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1  
к приказу Роскадров  
от 13 августа 1993 г.  
№ 121

### **СТРУКТУРА ЦЕНТРАЛЬНОГО АППАРАТА РОСКАДРОВ**

Центральный аппарат Роскадров включает:

I. Руководство.

II. Отдел правового обеспечения.

1. Сектор федерального законодательства.

2. Сектор правительственного и ведомственного нормотворчества.

3. Сектор нормотворчества субъектов федерации.

III. Отдел кадрового обеспечения.

1. Сектор анализа кадровой обстановки.

2. Сектор оценки кадров.

3. Сектор работы с резервом.

4. Сектор организации кадровой работы.

IV. Отдел организации обучения.

1. Сектор повышения квалификации государственных служащих.

- 2. Сектор подготовки и переподготовки специалистов.
- 3. Сектор учебной инфраструктуры.
- V. Информационно-аналитический отдел.
  - 1. Сектор анализа и прогнозирования.
  - 2. Сектор информатизации и организации информационной деятельности.
  - 3. Сектор издательской деятельности.
  - 4. Сектор информационно-разъяснительной работы.
- VI. Отдел внешних связей.
  - 1. Сектор международных программ.
  - 2. Сектор протокола и документации.
- VII. Общий отдел.
  - 1. Секретариат.
  - 2. Канцелярия.
  - 3. Сектор материально-технического обеспечения и технического надзора.
- VIII. Финансово-экономический отдел.
  - 1. Сектор финансов и смет.
  - 2. Сектор по труду.
- IX. Бухгалтерия.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 2  
к приказу Роскадров  
от 13 августа 1993 г.  
№ 121

**ПЕРЕЧЕНЬ ФУНКЦИЙ  
СТРУКТУРНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ РОСКАДРОВ**

Должностные лица подразделения	Основные функции
Начальник Роскадров	— общее руководство
	— решение вопросов общего отдела, финансово-экономического отдела, бухгалтерии
	— руководство международной деятельностью Роскадров
Общий отдел	— организация общего и кадрового дела
секретариат	— производство (включая архивы)
канцелярия	— организация контроля и исполнения
сектор материально-технического обеспечения и технического надзора	— организация работы секретариатов
	— организация материально-технического обеспечения
	— организация капитального строительства, хозяйственное обеспечение деятельности Роскадров, организация машинописных и копировальных работ

Должностные лица подразделения	Основные функции
Финансово-экономический отдел	
сектор финансов и смет	— подготовка необходимых расчетов по объемам финансирования, согласование с Министерством финансов РФ
	— обеспечение финансирования деятельности подведомственных учебных заведений и центрального аппарата Роскадров
	— методическое руководство, помощь и консультирование подведомственных учебных заведений по вопросам финансирования
	— анализ использования выделяемых бюджетных ассигнований
сектор по труду	— обеспечение расчетов численности и фонда оплаты труда работников подведомственных учебных заведений и центрального аппарата Роскадров
	— расчеты средней численности обучающихся по подготовке и повышению квалификации и переподготовке
	— методическое руководство, помощь и консультирование подведомственных учебных заведений по вопросам оплаты труда
	— анализ использования фонда оплаты труда
	— составление и представление установленной статистической отчетности
	— подготовка штатных расписаний центрального аппарата, расчет средств на премирование и улучшение социально-бытовых условий
Бухгалтерия	— осуществление бухгалтерского учета в Роскадрах
	— организация бухгалтерского учета в системе Роскадров
	— анализ бухгалтерских отчетов подведомственных организаций, составление и представление сводного отчета
	— проведение плановых ревизий финансово-хозяйственной деятельности в подведомственных организациях
	— взаимодействие с Центробанком, райфинотделом, пенсионным фондом и другими финансовыми органами



Должностные лица подразделения	Основные функции
Отдел внешних связей	
сектор международных программ	— разработка международных программ и проектов
	— координация и контроль за реализацией международных программ и проектов
	— анализ эффективности международных программ и проектов и перспектив сотрудничества
	— взаимодействие с международными и неправительственными организациями и фондами
	— организация работы по установлению новых контактов с зарубежными партнерами
сектор протокола и документации	— согласование и оформление международных программ и проектов
	— ведение картотек зарубежных партнеров, стажеров, переводчиков
	— оформление, отправка и учет зарубежной корреспонденции
	— паспортное и визовое оформление
	— прием зарубежных делегаций
Заместитель начальника Роскадров	— руководство работой по совершенствованию управления персоналом государственной службы
	— решение вопросов отделов организации обучения и кадрового обеспечения
Отдел организации обучения	
сектор повышения квалификации государственных служащих	— определение потребности (по численности, содержанию, срокам) в повышении квалификации и переподготовке
	— организация размещения заказов на повышение квалификации по учебным заведениям-исполнителям
	— анализ состояния и организация разработки учебно-методического обеспечения
	— планирование и контроль реализации мероприятий по повышению квалификации
	— непосредственная организация учебных мероприятий
	— анализ фактического состояния контингента
	— участие в разработке нормативов финансирования

Должностные лица подразделения	Основные функции
сектор подготовки и переподготовки специалистов	— определение потребности в подготовке и переподготовке специалистов
	— организация размещения заказов на подготовку и переподготовку по учебным заведениям-исполнителям
	— анализ состояния и организация разработки учебно-методического обеспечения
	— анализ фактического состояния контингента
	— организация подготовки и повышения квалификации научно-педагогических кадров
	— участие в разработке нормативов финансирования
сектор учебной инфраструктуры	— анализ системы учебных заведений, занимающихся или способных заниматься подготовкой кадров для государственной службы (учебной инфраструктуры)
	— определение направлений развития учебных заведений Роскадров и системы в целом в целях наиболее полной реализации задач, определяемых Советом по кадровой политике
	— организация поддержки и развития системы Роскадров и инфраструктуры в целом, в том числе разработка и осуществление мероприятий по защите и укреплению материальной базы подведомственных учебных заведений
Отдел кадрового обеспечения	
сектор анализа кадровой обстановки	— анализ кадровой ситуации в госслужбе (обеспеченности, соответствия и пр.)
	— прогнозирование потребности в кадрах (по ведомствам, профессиям, категориям и пр.)
	— контроль соответствия практики кадровой работы установкам кадровой политики
сектор оценки кадров	— формирование фонда оценочных технологий
	— формирование банка специалистов по оценке кадров
	— организация работы по оценке кадров в органах исполнительной власти
	— организация проведения отдельных оценочных мероприятий

Должностные лица подразделения	Основные функции
сектор работы с резервом	— организация выявления кандидатов в резерв
	— сбор информации для оценки перспективности кандидатов в резерв
	— организация пребывания в резерве
	— организация разработки предложений по использованию резерва
сектор организации кадровой работы	— на федеральном уровне
	— на уровне субъектов федерации и на местном уровне
Заместитель начальника Роскадров	— руководство работой по формированию единой системы государственной службы Российской Федерации
	— решение вопросов отдела правового обеспечения государственной службы и информационно-аналитического отдела
Отдел правового обеспечения	
сектор федерального законодательства	— анализ состояния правовой базы
	— организация разработки законопроектов
	— организация продвижения законопроектов
сектор правительственного и ведомственного нормотворчества	— анализ состояния нормативной базы
	— организация разработки правительственных и ведомственных нормативных актов
сектор нормотворчества субъектов федерации	— анализ состояния нормативной базы госслужбы субъектов федерации
	— организация разработки нормативных актов субъектов федерации
Информационно-аналитический отдел	
сектор анализа и прогнозирования	— прогнозно-аналитическое обеспечение процесса формирования государственной службы Российской Федерации
	— взаимодействие с секретариатом Совета по кадровой политике
сектор информатизации и организации информационной деятельности	— организация и координация разработки программ и проектов по информатизации
	— анализ информационных ресурсов системы Роскадров
	— организация словарно-терминологической службы
	— справочно-информационное обслуживание

Должностные лица подразделения	Основные функции
сектор издательской деятельности	— редакционно-издательское обеспечение учебной деятельности в системе Роскадров — редакционно-издательское обеспечение распространения опыта формирования государственной службы
сектор информационно-разъяснительной работы	— формирование положительного образа государственной службы в общественном мнении России

ПРИЛОЖЕНИЕ № 3  
к приказу Роскадров  
от 13 августа 1993 г.  
№ 121

#### **ШТАТНАЯ ЧИСЛЕННОСТЬ СТРУКТУРНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ РОСКАДРОВ**

- I. Руководство — 3 чел.
- II. Отдел правового обеспечения — 10 чел.
- III. Отдел кадрового обеспечения — 13,5 чел.
- IV. Отдел организации обучения — 11 чел.
- V. Информационно-аналитический отдел — 13 чел.
- VI. Отдел внешних связей — 6 чел.
- VII. Общий отдел — 17,25 чел.
- VIII. Финансово-экономический отдел — 7 чел.
- IX. Бухгалтерия — 4 чел.

*Приложение 14*

#### **УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

##### **Об Управлении федеральной государственной службы Президента Российской Федерации**

В целях обеспечения выполнения Указов Президента Российской Федерации от 3 июня 1993 г. № 848 «О первоочередных мерах по организации системы государственной службы в Российской Федерации» и от 22 декабря 1993 г. № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» и распоряжения Президента Российской Федерации от 31 декабря 1993 г. № 792-рп постановляю:

1. Образовать на базе секретариата Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации Управление федеральной государственной службы Президента Российской Федерации численностью 45 единиц.

Возложить на данное Управление функции по реализации указов Президента Российской Федерации по федеральной государственной службе и кадровой политике, а также по обеспечению деятельности Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации.

2. Утвердить прилагаемое Положение об Управлении федеральной государственной службы Президента Российской Федерации.

3. Назначить Курбатова Александра Михайловича начальником Управления федеральной государственной службы Президента Российской Федерации.

Установить, что начальник Управления федеральной государственной службы Президента Российской Федерации является одновременно ответственным секретарем Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации.

4. Руководителю Администрации Президента Российской Федерации утвердить структуру и штатную численность Управления федеральной государственной службы Президента Российской Федерации.

5. Настоящий Указ вступает в силу со дня его опубликования.

**Президент Российской Федерации**

**Б. ЕЛЬЦИН**

Москва, Кремль  
12 февраля 1994 г.  
№ 298

УТВЕРЖДЕНО  
Указом Президента  
Российской Федерации  
от 12 февраля 1994 г. № 298

**ПОЛОЖЕНИЕ**  
Об Управлении федеральной государственной службы  
Президента Российской Федерации

1. Управление федеральной государственной службы Президента Российской Федерации (далее именуется — Управление) является структурным подразделением Администрации Президента Российской Федерации.

2. Управление руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации и настоящим Положением.

3. Основными задачами Управления являются:

а) организационно-техническое обеспечение деятельности Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации, создаваемых им комиссий и рабочих групп, а также контроль за выполнением его решений;

б) формирование и ведение федерального банка кадровой информации;

в) подготовка совместно с федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, необходимость принятия которых вытека-

ет из Указа Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе»;

г) аналитическое обеспечение разработки и реализации государственной кадровой политики в федеральных органах исполнительной власти, федеральных учреждениях и организациях;

д) ведение федерального реестра государственных служащих и реестра федеральных государственных органов и учреждений;

е) подготовка предложений по формированию единой системы нормативно-правового обеспечения работы с кадрами в федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

ж) анализ эффективности взаимодействия органов управления всех уровней в процессе реализации государственной кадровой политики, подготовка предложений по оптимизации этого взаимодействия;

з) разработка предложений по подготовке и переподготовке кадров для органов государственного и муниципального управления, в том числе по реализации международных программ по кадровым вопросам;

и) организация научно-методического обеспечения деятельности федеральной государственной службы.

4. В соответствии с основными задачами Управление:

а) подготавливает и представляет Совету по кадровой политике при Президенте Российской Федерации предложения по разработке и реализации государственной кадровой политики, а также заключения по предложениям, вносимым на рассмотрение Президента Российской Федерации федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, предприятиями, общественными объединениями и гражданами, касающимся вопросов федеральной государственной службы;

б) обеспечивает анализ и разработку прогноза функционирования системы государственной службы в федеральных органах государственной власти;

в) готовит по поручению Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации предложения по подбору и расстановке руководящих кадров, в том числе по формированию федерального кадрового резерва;

г) осуществляет научно-методическое руководство и координацию деятельности федеральных центров и региональных структур по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих;

д) осуществляет информационное взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти и соответствующими научно-исследовательскими учреждениями по вопросам федеральной государственной службы.

5. Управление для решения возложенных на него задач имеет право:

запрашивать и получать в установленном порядке от органов государственной власти, учреждений, организаций и предприятий необходимую информацию;

планировать в установленном порядке командировки сотрудников Управления;

пользоваться информационными банками данных, имеющимися в Администрации Президента Российской Федерации;

использовать государственные, в том числе правительственные, системы связи и коммуникации;

привлекать к работе научные учреждения, ученых и специалистов государственных и негосударственных органов, учреждений, организаций и предприятий, в том числе на договорной основе.

6. Материально-техническое, документационное, правовое и информационное обеспечение деятельности Управления осуществляется соответствующими подразделениями Администрации Президента Российской Федерации.

7. Финансирование экспертно-аналитических, исследовательских и социологических работ, проводимых по заказам Управления, осуществляется Управлением делами Президента Российской Федерации в соответствии с планом научно-исследовательских работ, утвержденным Руководителем Администрации Президента Российской Федерации.

8. Управление возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации.

9. Начальник Управления имеет двух заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Руководителем Администрации Президента Российской Федерации.

10. Начальник Управления руководит деятельностью Управления и несет ответственность за ее результаты.

11. Начальник Управления:

представляет на утверждение Руководителя Администрации Президента Российской Федерации структуру и штатную численность Управления;

устанавливает обязанности своих заместителей и утверждает должностные инструкции сотрудников управления;

определяет задачи отделов и других структурных подразделений Управления;

утверждает правила внутреннего распорядка, разработанные в соответствии с правилами внутреннего распорядка в Администрации Президента Российской Федерации;

представляет на утверждение Руководителя Администрации Президента Российской Федерации план научно-исследовательских работ;

в установленном порядке представляет к поощрению сотрудников Управления.

*Приложение 15*

**РАСПОРЯЖЕНИЕ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ СОВЕТСКОЙ ФЕДЕРАТИВНОЙ  
СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**ОБ УЧЕБНЫХ И НАУЧНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ ЦК КПСС,  
ЦК КОМПАРТИИ РСФСР, КРАЙКОМОВ И ОБКОМОВ КПСС**

Передать в ведение Правительства РСФСР материально-техническую базу учебных и научных учреждений ЦК КПСС, ЦК Компартии РСФСР, крайкомов и обкомов согласно прилагаемому перечню.

Правительству РСФСР принять меры по использованию основных и оборотных средств бывших высших учебных заведений КПСС на территории РСФСР для создания системы учебных заведений по подготовке и перепод-

готовке кадров государственных и муниципальных органов власти и управления, специалистов рыночной экономики.

Государственному секретарю РСФСР и Руководителю Администрации Президента РСФСР в месячный срок представить соответствующие предложения Президенту РСФСР.

Государственному комитету РСФСР по делам науки и высшей школы совместно с Российской академией управления определить для слушателей бывших учебных заведений КПСС на территории РСФСР условия продолжения обучения в государственных учебных заведениях.

**Президент РСФСР**

**Б. ЕЛЬЦИН**

5 ноября 1991 г.  
№ 73-рп

ПРИЛОЖЕНИЕ  
к распоряжению Президента РСФСР  
от 5 ноября 1991 г. № 73-рп

**ПЕРЕЧЕНЬ  
УЧЕБНЫХ И НАУЧНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ЦК КПСС,  
ЦК КОМПАРТИИ РСФСР, КРАЙКОМОВ И ОБКОМОВ КПСС**

Академия общественных наук при ЦК КПСС  
Институт современных общественных проблем при ЦК КПСС  
Институт теории и истории социализма ЦК КПСС  
Российский социально-политический институт ЦК Компартии РСФСР  
Дальневосточный институт политологии и социального управления  
Волгоградский социально-политический институт  
Ленинградский политологический институт  
Нижегородский социально-политический институт  
Сибирский социально-политический институт  
Северо-Кавказский социально-политический институт  
Поволжский социально-политический институт  
Уральский социально-политический институт

*Приложение 16*

**РАСПОРЯЖЕНИЕ  
ПРАВИТЕЛЬСТВА РСФСР**

**О ФИНАНСОВОМ И МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОМ  
ОБЕСПЕЧЕНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАДРОВЫХ ЦЕНТРОВ И УЧЕБНЫХ  
ЗАВЕДЕНИЙ ГЛАВНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПО ПОДГОТОВКЕ КАДРОВ  
ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РСФСР**

Министерству экономики и финансов РСФСР обеспечить финансирование деятельности кадровых центров, учебных заведений и кадровых про-



грамм Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РСФСР за счет средств республиканского бюджета РСФСР начиная с 1 декабря 1991 г.

Министерству экономики и финансов РСФСР, Министерству торговли и материальных ресурсов РСФСР предусмотреть выделение для кадровых центров и учебных заведений Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РСФСР в установленном порядке на производственные и эксплуатационные нужды необходимых средств и материальных ресурсов по централизованно распределяемой номенклатуре продукции.

**Первый заместитель Председателя Правительства РСФСР      Г. БУРБУЛИС**

Москва  
17 декабря 1991 г.  
№ 163-р

*Приложение 17*

#### **РАСПОРЯЖЕНИЕ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В соответствии с Положением о Совете по кадровой политике при Президенте Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1993 г. № 848:

1. Возложить на Совет по кадровой политике при Президенте Российской Федерации общую координацию работы по подготовке проектов актов Президента Российской Федерации, необходимость в принятии которых вытекает из Положения о федеральной государственной службе, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2267.

2. Сопредседателям Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации Шумейко В.Ф. и Филатову С.А. в десятидневный срок представить на утверждение план работы по подготовке проектов актов, указанных в пункте 1 настоящего распоряжения.

**Президент Российской Федерации**

**Б. ЕЛЬЦИН**

31 декабря 1993 г.  
№ 792-рп

*Приложение 18*

#### **ПРЕДЛОЖЕНИЯ ИНИЦИАТИВНОЙ ГРУППЫ ПО СОЗДАНИЮ РОСКАДРОВ К ПРОГРАММЕ ОБУЧЕНИЯ РУКОВОДЯЩИХ РАБОТНИКОВ АДМИНИСТРАЦИИ ПРЕЗИДЕНТА И СОВЕТА МИНИСТРОВ РСФСР**

*Проблема.* В настоящее время эффективность деятельности кадров аппарата государственного управления не отвечает требованиям ситуации по двум

основным причинам. Во-первых, система задач, функций, прав и ответственности государственных органов и работников практически не пересмотрена с учетом новых, еще только складывающихся условий деятельности исполнительной власти. В итоге руководящие кадры (и не только они) решают фактически старые задачи и старыми же методами, вольно или невольно тормозя перестроечные процессы. Во-вторых, тот тип политической, экономической и организационной культуры, основанный на технократических взглядах и подходах, которым владеет большинство из них, не позволяет им адекватно воспринимать все те новые принципиальные установки и требования, которые предъявляются к их деятельности радикальной экономической реформой, реформой политической системы и т.д. В то же время страна не располагает сейчас таким большим сроком, чтобы можно было надеяться на спонтанное эволюционное (по принципу «жизнь заставит») изменение упомянутого типа деятельностной культуры в нужном направлении.

Резкое, за один-два года и существенное обновление кадров государственного аппарата невозможно, да и нецелесообразно. Во-первых, у нас нет кадрового резерва, отвечающего новым требованиям. Во-вторых, сложившийся механизм отбора и подготовки руководящих работников высших государственных рангов не позволяет осуществить такое обновление в разумные сроки. В-третьих, действующие руководящие кадры располагают существенным опытом руководящей хозяйственной и политической работы, обладают значительной информацией о производственном, техническом и кадровом состоянии народного хозяйства, хорошо ориентируются в механизмах работы органов государственного управления. Не использовать таких работников было бы как неэффективно в экономическом, так и опасно в политическом смысле.

*Цель.* В таких условиях остается единственный выход — добиваться того, чтобы все действующие руководящие работники аппарата, государственного управления, с одной стороны, за время не более полугода на приемлемом уровне адекватности переосмыслили характер деятельности на своих должностных позициях с учетом направленности осуществляемых политической и экономической реформ и на этой основе пересмотрели бы сферы своей компетенции (включая и внешние должностные связи), а с другой — за время не более года ознакомились хотя бы с основами современных научных представлений о процессах и механизмах, присущих государственно-регулируемой рыночной экономике.

Реализация такой цели не означает полного и окончательного решения кадровой проблемы на высших уровнях государственного управления, но позволяет выиграть время для создания основ соответствующей правовой, организационной, материально-технической, кадровой, финансовой и научной инфраструктуры, функционирование которой позволило бы снять эту проблему в полном объеме.

*Замысел.* Стандартные дидактические средства для данной категории обучаемых малопригодны. Специфика контингента предполагает выбор в качестве основных методов, во-первых, индивидуальное самообучение, во-вторых, взаимное обучение через особым образом организованное взаимодействие их друг с другом, а в-третьих, широкое использование социально значимых лиц в качестве носителей учебной информации. Кроме того, необходимо, чтобы результаты обучения возникали по возможности в форме, непосредственно пригодной для их практического использования, либо носили обобщающий характер.

Это предопределяет выбор следующей схемы организации обучения. Процесс в целом состоит из двух этапов. Первый этап направлен на повышение адекватности ориентации обучаемых в пространстве изменений системы государственного управления. Второй этап носит более широкий образовательный характер и направлен на изменение у обучаемых сформированного у них типа политической, экономической и организационной культуры.

Базовым элементом первого этапа является комплект специальных видеовыступлений высших руководителей государства, в которых освещается их видение новой модели государственного устройства. Эти видеовыступления изучаются каждым обучаемым руководящим работником индивидуально с использованием специально разработанных для этого учебно-методических пособий.

На этой основе организуется проведение основной части первого этапа — системы специальных семинаров по организации деятельности правительства РСФСР. Предполагается четыре уровня таких семинаров (в соответствии с должностными уровнями обучаемых):

- семинар Президента РСФСР,
- семинар заместителей Председателя СМ РСФСР,
- семинар членов СМ РСФСР (руководителей министерств и ведомств),
- семинары заместителей руководителей — членов СМ РСФСР. Структура каждого семинара примерно одинакова:
  - определение (уточнение и конкретизация) задач соответствующих подсистем общей системы государственного управления на 1991—1996 гг. (в целом и поэтапно),
  - анализ влияния характера выполнения «своих» задач на деятельность «смежников» и на эффективность деятельности системы государственного управления в целом,
  - определение способов воздействия на «подведомственные» объекты в условиях складывающегося плюрализма форм собственности,
  - формулирование задач должностных позиций руководящих работников, представленных участниками семинара, в новых условиях.

Семинары каждого нижележащего уровня базируются на итогах работы соответствующего «вышестоящего» семинара и возглавляются их участниками по принадлежности. Семинары проводятся еженедельно, лучше всего по субботам.

Завершается этап системой дидактических интервью с каждым обучаемым, направленных на:

- выявление наименее освоенной тематики в области государственного управления и определение приоритетов по овладению ею,
- определение наиболее приемлемых форм и средств обучения для каждого в отдельности руководящего работника,
- составление программ индивидуального обучения для каждого руководящего работника в отдельности.

Базовым элементом второго этапа также является комплект видеолекций, но уже по основам современной рыночной экономики, наиболее известных зарубежных специалистов (ученых, бизнесменов, государственных деятелей, снабженных необходимыми учебно-методическими пособиями. Изучение этого комплекта планируется в том же индивидуальном режиме. Далее предполагается проведение второго дидактического интервью (по основам рыночной экономики) и реализация индивидуальных образовательных программ.

Важным элементом предложенной организации обучения является система индивидуальных консультантов (по 1 на 3—5 обучаемых). Их функция — помощь обучаемым в организации процесса самообучения. Консультанты помогают обучаемым в постановке задач на каждом отдельном шагу, в выявлении наименее освоенных разделов (проблем, тем и пр.) программы, уточняют круг необходимых учебно-методических материалов, помогают планировать процесс самоподготовки и т.п. «Сверхзадача» консультантов — обеспечить у прикрепленных руководящих работников установки на самообучение и обучение своих подчиненных.

Приложение — таблица на 1 листе.

*Приложение 19*

## **РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** (Тезисы концепции Роскадров)

### ***Введение***

В российском обществе весьма широко распространено убеждение, что функционирование государственного аппарата на всех уровнях управления — федеральном, республиканском и местном — не соответствует задачам осуществления экономических, социальных и политических реформ. Он часто демонстрирует не только некомпетентность, неэффективность и неоперативность, но нередко и прямое неисполнение законов и решений Президента, Правительства, других органов власти и управления.

Наиболее острыми проблемами деятельности существующего государственного аппарата являются:

а) организационная нестабильность государственных структур на всех уровнях, отсутствие ясности относительно перспектив государственного устройства,

б) недостаточность и несистемность нормативно-правового регулирования государственного аппарата — правового статуса и деятельности государственных служащих,

в) отсутствие единой государственной политики в области работы с кадрами государственных служащих, нескоординированность этой работы в различных звеньях государственного управления,

г) снижение престижа государственной службы, высокий уровень неопределенности в будущем, неуверенности в собственном положении основной массы государственных служащих,

д) слабая профессиональная подготовленность, некомпетентность значительной части государственных служащих, особенно в правовых, финансово-экономических и кадровых вопросах,

е) заметная коррумпированность государственного аппарата, использование должностного положения как источника дополнительных доходов, преимуществ и т.п., отсутствие связи личного интереса чиновников с успешностью внедрения экономической реформы.

Мировой опыт показывает, что значительную (если не основную) часть этих недостатков может устранить хорошо отлаженная государственная служба — основная гарантия устойчивости и главное условие эффективности аппарата государственного управления. И понимание этого постепенно нараста-

ет — и не только в кругах ученых и специалистов, но и в среде как самих государственных служащих, так и широкой общественности.

В то же время попытки решить эту проблему посредством многочисленных мелких изменений отдельных аспектов деятельности государственного аппарата оказались неэффективными, поскольку осуществлялись несогласованно, бессистемно, как правило — в ответ на те или иные конкретные проблемы и потребности отдельных государственных органов, на текущие политические изменения, на критику общественности и т.п. Более того, во многом они только усугубляли ситуацию, внося дополнительные рассогласования в и без того расстроенную систему отношений в рамках государственного аппарата.

Не более успешными оказались усилия решить эту проблему путем разработки и принятия комплексного, всеохватывающего Закона (Основ законодательства) о государственной службе, начавшиеся еще в конце 80-х гг. В условиях быстро протекающих политических и экономических реформ, острой борьбы за те или иные пути их реализации проблемы государственной службы постоянно выпадали из списка приоритетных, откладывались до более подходящего момента. Но пока этот момент так и не наступил.

Вывод — нужна концепция реформирования государственной службы, которая бы позволила, с одной стороны, обеспечить осмысленность процесса формирования современной и эффективной государственной службы в Российской Федерации в условиях политических и экономических реформ, а с другой — последовательно разрешать конкретные проблемы существующей — государственной службы (см., например, приложение).

#### *Возможные подходы к реформированию государственной службы Российской Федерации*

Существует два крайних варианта подходов к реформированию государственной службы Российской Федерации.

Суть **первого подхода** заключается в опережающем создании нормативно-правовых основ государственной службы. А именно, начать с издания основополагающего законодательного акта, в котором были бы заложены (хотя бы на уровне рамочных норм) все основные положения будущей единой системы государственной службы Российской Федерации, а затем постепенно, по мере создания соответствующих общественно-политических, кадровых, организационных и материальных (прежде всего финансовых) предпосылок, вводить в действие те или иные элементы этого акта.

Преимущества такого подхода основаны на том, что он вроде бы позволяет строить всю работу по реформированию государственной службы в рамках определенной логики и нормативно заданной системы, организовано и скоординированно, на уровне текущей деятельности, не требуя при этом постоянной политической поддержки (что немаловажно в условиях политической нестабильности).

Однако при таком подходе система государственной службы должна реально появиться только по реализации всех составляющих основного законодательного акта. Кроме того, даже тот факт, что в обществе (как в науке, так и в общественном мнении) нет ясности и согласия относительно смысла существования государственной службы как особого социально-правового института, ставит эти преимущества под сильное сомнение:

1. Пока невозможно четко и ясно отделить государственную службу от других видов деятельности и от других социально-правовых институтов. В связи с

этим неизбежно будет необходимо время от времени уточнять границы государственной службы, типологию государственных должностей и государственных служащих и другие основополагающие понятия. А это в свою очередь повлечет за собой не только необходимость пересмотра других, основывающихся на этих, норм, но и дополнительные сумятицу и хаос в системе государственной службы, что только увеличит неуверенность государственных служащих в своем будущем и негативно скажется и на их текущей деятельности, и на их отношении к своему профессиональному росту в рамках системы государственной службы.

2. Пока невозможно определить, будет ли государственная служба в Российской Федерации единой системой или же на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации будут свои самостоятельные системы. С учетом политической динамики совершенно неясно, когда эта неопределенность может быть снята. Нет пока и согласия, должна ли быть единая государственная служба или же могут существовать самостоятельные ее виды (военная, в органах исполнительной власти, в органах охраны правопорядка и др.) и т. д. А поскольку на практике необходимость как в вертикальном, так и в горизонтальном движении служащих существует, отсутствие определенности в этих вопросах также негативно скажется на моральном состоянии государственных служащих.

Суть **второго подхода** заключается в том, чтобы формирование общественно-политических, нормативно-правовых, кадровых, организационных и материальных основ государственной службы шло согласованно, поэтапно — так, чтобы уже на первом этапе возникла система государственной службы, а на каждом последующем она бы развивалась и совершенствовалась.

Преимущества такого подхода основаны на том, что он позволяет строить всю работу по реформированию государственной службы с учетом меняющейся политической обстановки, уровня развития различных компонент системы государственной службы, готовности общественного мнения.

Однако при таком подходе общие контуры будущей системы государственной службы будут постоянно уточняться, меняться, а кроме того они будут сильно зависеть от того, насколько удастся выдержать общую стратегию реформирования государственной службы, не допустить падения внимания высшего руководства страны к этой проблематике.

Существует, впрочем, еще и **третий подход**, суть которого в том, чтобы на первой стадии реформирования государственной службы ограничиться, во-первых, только федеральным уровнем, а во-вторых, только системой исполнительной власти.

Этот подход кажется достаточно привлекательным, реалистическим, однако в данном случае все равно не снимается главный недостаток первого подхода — невозможность отделения государственной службы от других видов деятельности и от других социально-правовых институтов. В итоге его реализации мы получим те же проблемы, что и в случае принятия первого подхода, только в более ограниченном масштабе.

#### ***Этапы реформирования государственной службы в Российской Федерации***

Конечной целью реформирования государственной службы Российской Федерации является обеспечение четкой, эффективной и экономной деятельности государственного аппарата, ориентация функционирования государственной службы на решение задач государственных органов, предотвращение возможности использования государственного аппарата как средства

подчинения общества партийным или групповым влияниям и как источника незаконного присвоения общественного богатства.

Реформирование государственной службы в Российской Федерации предполагает действия в следующих основных взаимосвязанных направлениях:

- формирование такой нормативной системы государственной службы, в которой бы нормы организационно-правового типа (законы, подзаконные и локальные нормативные акты), основанные на лучших достижениях мировой науки и практики государственной службы, эффективно сочетались бы с нормами социально-психологического типа (обычаями, традициями, корпоративными и групповыми нормами и т.п.), которые неизбежно возникают в любом социальном организме;

- создание высокопрофессионального и обладающего необходимым моральным состоянием корпуса государственных служащих, независимых в своей деятельности от политической конъюнктуры и личных пристрастий и влияний;

- упорядочение совокупности органов государственной службы, придание ей системного характера;

- реорганизация системы финансирования государственной службы, придание ей рационального и открытого для общественного контроля характера;

- формирование в общественном мнении положительного образа государственной службы и государственного служащего.

Формирование эффективной государственной службы предполагает комплексные действия одновременно по всем указанным направлениям. Каждый из этих процессов, имеющих естественный темп и продолжительность, объективно обусловлен, и его нельзя миновать, а можно лишь оптимизировать его ход. В то же время, хотя процессы преобразований по всем направлениям начинаются одновременно и протекают параллельно, в силу их разной длительности и взаимообусловленности в каждый данный период на первый план будет выходить один из них. Кроме того, в условиях Федеративного договора попытки силовыми методами «сверху» обеспечить единство государственной службы Российской Федерации бесперспективны и даже политически опасны. Здесь возможен только метод постепенного ее создания путем «вовлечения» субъектов федерации в процесс формирования такой единой системы. Все это и определяет естественную последовательность этапов реформирования государственной службы в Российской Федерации.

**1-й этап: конституирование института федеральной государственной службы**  
*Главным приоритетом 1-го этапа является формирование системы органов федеральной государственной службы как конституирующей основы института государственной службы в целом.*

Эта задача решается путем:

- образования при Президенте Российской Федерации органа управления федеральной государственной службой;

- временного нормативного закрепления (в виде указа Президента Российской Федерации) понятия федеральной государственной службы, ее границ; понятия федеральной государственной должности, типов должностей;

- фактического отнесения работников федерального государственного аппарата к установленным типам (категориям и т. п.) государственных служащих с внесением их в Реестр государственных служащих Российской Федерации.

Одновременно осуществляется ряд необходимых обеспечивающих мероприятий, в том числе:

- анализ фактического состояния кадров государственных служащих и органов управления государственной службой;
- разработка типового положения о кадровом органе системы государственной службы;
- подготовка методических указаний по отнесению работников государственного аппарата к установленным типам (категориям и т. п.) государственных служащих;
- разработка положения о Реестре государственных служащих Российской Федерации и др.

#### **2-й этап: установление статуса федерального государственного служащего**

Главным приоритетом 2-го этапа является создание профессионального и обладающего необходимым моральным состоянием корпуса федеральных государственных служащих, независимых в своей деятельности от политической конъюнктуры и личных пристрастий и влияний.

Эта задача решается путем:

- нормативного закрепления общего, правового статуса государственных служащих (обязанности, полномочия и ответственность; гражданские, трудовые и политические права; гарантии и компенсации);
- приведения в соответствие нормативно закреплённых и фактических обязанностей, полномочий и ответ служащих;
- создания системы повышения квалификации и переподготовки федеральных государственных служащих, способной обеспечить потребности федеральных государственных органов;
- проведения целевой аттестации государственных служащих и фактического введения на основе ее итогов новых условий материально-бытового обеспечения государственных служащих.

Одновременно осуществляется ряд необходимых обеспечивающих мероприятий, в том числе:

- подготовка общественного мнения к принятию нового правового статуса государственных служащих;
- подготовка методических указаний по разработке профессионально-квалификационных требований к различным категориям, типам и видам государственных служащих;
- разработка положения о порядке проведения целевой аттестации государственных служащих;
- определение объемов и порядка финансирования содержания государственных служащих при новых условиях их материально-бытового обеспечения;
- разработка форм статистической отчетности по кадрам системы государственной службы и др.

#### **3-й этап: систематизация и унификация процесса прохождения федеральной государственной службы**

Главным приоритетом 3-го этапа является формирование полноценной (т.е. реально, а не номинально, «на бумаге» действующей), нормативной системы федеральной государственной службы. Эта задача решается путем:

- законодательного закрепления как уточненных по результатам их практического применения норм федеральной государственной службы, вве-



денных на первых двух этапах, так и общего порядка прохождения федеральной государственной службы;

- формирование (с учетом ведомственной специфики) организационных и кадровых механизмов приема на государственную службу, продвижения государственных служащих, разрешения конфликтов на государственной службе, завершения государственной службы.

Одновременно осуществляется ряд необходимых обеспечивающих мероприятий, в том числе:

- формирование кадрового резерва для государственной службы;
- организация профессионального обучения (подготовки, переподготовки и повышения квалификации) работников кадровых подразделений системы государственной службы;

- систематизация и упорядочение правового статуса государственных учебных заведений, участвующих в подготовке кадров для государственной службы, определение методических центров по группам специальностей и др.

Завершение этого этапа будет означать создание в целом, в основном системы федеральной государственной службы как особого социально-правового института, способного обеспечить эффективное функционирование федерального государственного аппарата.

#### **4-й этап: формирование единой системы государственной службы Российской Федерации**

Главным приоритетом 4-го этапа является сближение (а в перспективе — унификация) параметров системы Федеральной государственной службы и систем государственной службы субъектов Федерации.

Эта задача решается путем:

- установления общефедеральных стандартов на базовую подготовку и переподготовку государственных служащих независимо от уровня их использования;

- установления согласованных общефедеральных профессионально-квалификационных требований к различным категориям, типам и видам государственных служащих;

- установления согласованных общефедеральных условий материального и социального (прежде всего пенсионного) обеспечения государственных служащих.

Одновременно осуществляется ряд необходимых обеспечивающих мероприятий, в том числе:

- нормативное закрепление порядка исполнения федеральной государственной службы;

- систематизация и унификация технологий исполнения федеральной государственной службы и государственной службы субъектов федерации;

- определение согласованного порядка введения унифицированных технологий исполнения государственной службы и др.

Российская газета  
23 декабря 1993 г.

**ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ  
СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

В целом ситуацию в сфере государственной службы можно охарактеризовать как крайне неудовлетворительную. Фактически можно утверждать, что государственная служба как социально-правовой институт, как организованная система отсутствует. Доказательством этого являются проблемные характеристики состояния всех ее отдельных сфер.

**В сфере нормативного обеспечения государственной службы**

*Общая характеристика проблемного пространства:*

В целом ситуация в этой сфере характеризуется полным расстройством системы нормативно-правового регулирования государственной службы. С одной стороны, возросла неупорядоченность нормативно-правового регулирования государственной службы, а с другой — резко ослабла система «естественного» социально-психологического ее регулирования. К этому добавился еще и такой фактор, как общее сокращение сферы государственного регулирования социально-экономических процессов, в результате чего возникла новая для нас проблема — проблема границ государственной службы.

*Основные проблемы:*

- отставание правового обеспечения государственной службы от изменений реальной обстановки в системе государственного аппарата управления;
- отсутствие законодательной основы государственной службы, несистемность ее нормативно-правового обеспечения;
- неопределенность основных понятий (государственной службы, государственной должности, государственного служащего и др.);
- нечеткость правового регулирования статуса государственной должности;
- недостаточное и несистематизированное правовое регулирование порядка выполнения функций по должностям на государственной службе:
- отсутствие нормативного регулирования взаимосвязи качества выполнения функций государственных органов с интересами как государства, так и государственных служащих;
- недостаточность правового регулирования социальной защиты государственных служащих и членов их семей;
- неопределенность правового статуса органов и подразделений в области организации и управления государственной службой;
- неурегулированность порядка освобождения государственных служащих от занимаемой должности в связи с обнаружившейся непригодностью и по другим причинам.

**В сфере кадрового обеспечения государственной службы**

*Общая характеристика проблемного пространства:*

В целом ситуация в этой сфере характеризуется неполным отсутствием государственной кадровой политики относительно практически всех видов государственной службы (за исключением, пожалуй, силовых видов, где действует сильная инерция прежней системы). В этой сфере господствуют два основных фактора — случайность и действие так называемой «системы добычи». В итоге качественное состояние персонала государственных органов, по

оценкам большинства и практиков, и ученых, намного ниже не только по сравнению с тем, которое требуется в условиях политических и экономических реформ, но и по сравнению с дореформенным уровнем.

*Основные проблемы:*

отсутствие единой системы подбора кадров для органов государственного управления (в частности, системы рекрутирования новых государственных служащих);

отсутствие прогнозирования и планирования потребности в кадрах государственных служащих;

отсутствие банка кадровой информации (особенно в плане обмена информацией о потребностях в кадрах и возможностях их удовлетворения);

сильная (чрезмерная) сменяемость (текучесть) кадров государственных служащих, особенно в связи с частыми структурными изменениями;

отсутствие политики и системы предотвращения коррупции в государственном аппарате;

необходимость значительного (часто кардинального) обновления профессиональной подготовки большого количества категорий государственных служащих (юристов, экономистов, финансистов и др.) в связи с изменением содержания и условий осуществления функций государственного управления;

отсутствие единой системы подготовки, переподготовки, повышения квалификации государственных служащих;

отсутствие системы стимулов повышения деловой квалификации государственных служащих;

сложность (а часто и невозможность) привлечения выпускников профессиональных учебных заведений, в связи с неурегулированностью вопросов об оплате за них, и др.

**В сфере организационного обеспечения государственной службы**

*Общая характеристика проблемного пространства:*

В целом ситуация в этой сфере характеризуется непреодоленным (после отстранения КПСС) развалом системы. В результате различные органы управления и подразделения, имеющие то или иное отношение к вопросам государственной службы, действуют разрозненно, без упорядоченного взаимодействия друг с другом, распределение ответственности за отдельные вопросы государственной службы имеет случайный характер, наблюдается известное соперничество за сферы влияния, многие вопросы вообще никем не решаются.

*Основные проблемы:*

отсутствие государственной политики в области формирования системы органов государственного управления и структур отдельных органов государственного управления;

отсутствие органа, ответственного за формирование и функционирование как системы органов государственной службы, так и системы государственного управления в целом;

отсутствие научных критериев и методик создания новых органов государственного и местного управления и определения необходимой штатной численности аппарата;

отсутствие унификации в исполнении однородных функций в различных органах государственного управления и на разных государственных уровнях (федерация — субъект федерации и пр.);

отсутствие специализированной системы учета и анализа состояния государственной службы;

отсутствие знания о реальной эффективности деятельности органов государственного управления;

отсутствие взаимодействия при реформировании систем государственной службы в странах СНГ и др.

**В сфере материально-финансового обеспечения государственной службы**

*Общая характеристика проблемного пространства:*

В целом ситуация в этой сфере характеризуется господством случайных, ситуативных подходов к решению возникающих проблем. На фоне бюджетных трудностей это постепенно приводит к ухудшению материально-бытового положения государственных служащих, к снижению конкурентоспособности государственной службы на складывающемся рынке труда.

*Основные проблемы:*

отсутствие унифицированного подхода к установлению источников финансирования различных видов органов государственного управления;

низкая (в сравнении с промышленностью) заработная плата государственных служащих аналогичной квалификации;

отсутствие ясного и четкого механизма решения жилищных проблем государственных служащих и др.

**В сфере социально-психологического обеспечения государственной службы**

*Общая характеристика проблемного пространства:*

В целом ситуация в этой сфере характеризуется крайне низким моральным духом государственных служащих, с одной стороны, и сильно выраженным негативным отношением населения к государственным служащим, с другой.

*Основные проблемы:*

низкий престиж государственной службы в глазах населения;

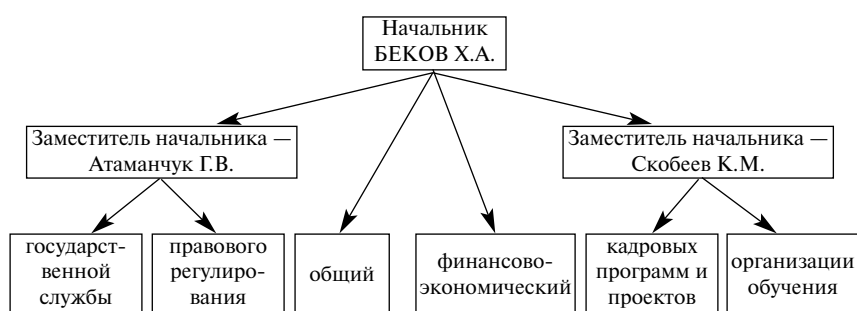
неопределенность личной судьбы государственных служащих в связи с высокой нестабильностью политической обстановки и ее влиянием на состояние государственного аппарата;

утрача государственным служащим смысла государственной службы как особого социального института и др.

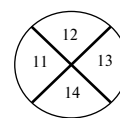
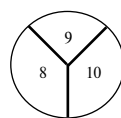
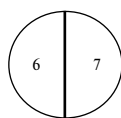
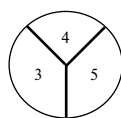
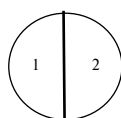
**ОСНОВНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ ПО ОРГАНИЗАЦИИ ОБУЧЕНИЯ  
РУКОВОДЯЩИХ РАБОТНИКОВ СМ И АП РСФСР**

№ п/п	Наименование мероприятий	Исполнители	Срок выполнения	Примечания
1.	Организация записи видеовыступлений высших руководителей государства	Роскадры	Ноябрь 1991	Возможно использование в системе массовой пропаганды
2.	Подготовка учебно-методических материалов к видеовыступлениям	Роскадры	Ноябрь 1991	То же
3.	Обеспечение обучаемых видеотехникой (плееры, кассеты)	УД Президента	Ноябрь 1991	С 1992 г. передается в Роскадры
4.	Формирование группы индивидуальных консультантов	Роскадры	Ноябрь 1991	
5.	Изучение видеовыступлений	Роскадры	Декабрь 1991	При необходимости организуются встречи с авторами
6.	Проведение семинаров Президента и зампредов СМ РСФСР	Роскадры	Декабрь 1991 – Январь 1992	
7.	Проведение семинаров прочих руководящих работников	Роскадры	Февраль – Март 1992	
8.	Проведение дидактических интервью (1-й этап)	Роскадры	Март 1992	
9.	Организация записи видеолекций по основам рыночной экономики	МИД РСФСР	Февраль – Март 1992	Возможно использование для других категорий обучаемых
10.	Подготовка учебно-методических материалов к видеолекциям	Роскадры	Февраль – Март 1992	То же
11.	Изучение видеолекций	Роскадры	Апрель 1992	
12.	Проведение дидактических интервью (2-й этап)	Роскадры	Май 1992	
13.	Разработка учебно-методических материалов по программе обучения в целом	Роскадры	1991 – 1992	
14.	Самостоятельное изучение материалов по индивидуальным программам	Российская Академия госслужбы	1992	

**СТРУКТУРА РОСКАДРОВ  
в 1993 г.**



**с е к т о р ы**



- 1 — структурного анализа
- 2 — анализа персонала госслужбы
- 3 — разработки нормативно-методических рекомендаций
- 4 — внедрений
- 5 — консультантов

- 6 — зарубежных стран
- 7 — по связям с общественностью
- 8 — проектирования
- 9 — анализа инфраструктуры

- 10 — экспертизы и оценки кадровых программ
- 11 — учебных заведений
- 12 — по работе с федеральными органами
- 13 — издательской деятельности
- 14 — государственных заказов

## ЛИТЕРАТУРА

1. M. Grochovski, M. Ben-Gera. Supporting Reforms in Public Administration. How To Be a Better Policy Advisor? NISPAcee, 2002.
2. Аналитический обзор выступлений участников международного семинара по проблемам развития государственной службы в Российской Федерации. Выводы и предложения // Вестник государственной службы. 1992. Август. С. 27—37.
3. Аналитический обзор выступлений участников научно-практического совещания по развитию государственной службы в Российской Федерации // Вестник государственной службы. 1992. Август. С. 24—26.
4. Атаманчук Г.В. Конституционные основы государственной службы и кадровой политики. Лекции. М., 1997.
5. Базаров Т.Ю., Веселов В.М., Литовкин Л.Ю. Модельный эксперимент: программа центра оценки как этап в проведении аттестации аппарата администрации Калининградской области // Вестник государственной службы. 1992. Октябрь. С. 8—10.
6. Базаров Т.Ю., Скобеев К.М. Аттестация представителей Президента Российской Федерации: проблемы построения технологии оценки // Вестник государственной службы, 1993. № 9.
7. Беков Х.А. Опыт работы Роскадров. М.: ИПКГосслужбы, 2001.
8. Бойко Е.А., Скобеев К.М. Реформа государственной службы — новое вино в старые мехи? // Научные записки Сибирской академии государственной службы. Т. 4 (юбилейный). Новосибирск: СибАГС, 2001. С. 15—18.
9. Воробьев В.В. Проблемы становления и тенденции развития государственной службы России. М., 1999.
10. Герье Владимир. Отношения Лейбница к России и к Петру Великому по неизданным бумагам Лейбница в Ганноверской библиотеке. СПб.: Печатня В.И. Головина, 1871.
11. Госкомстат России. Состав работников, замещающих государственные и муниципальные должности, по полу, возрасту, стажу работы, уровню образования на 1 января 2001 г. Т. 1 (по России, ветвям власти и уровням управления). М., 2001.
12. Государственная служба / Отв. ред. А.В. Оболонский. М.: Дело, 1999.
13. Государственная служба (комплексный подход). Учебное пособие / Отв. ред. А.В. Оболонский. М., 1999.
14. Данные Фонда общественного мнения (ФОМ) на 17 марта 1999 г.
15. Диагностика российской коррупции: социологический анализ. М.: ИНДЕМ, 2002.
16. Ельцин Б.Н. Россия: человек, семья, общество, государство. М., 1996.
17. Козбаненко В.А. Правовые основы государственного управления. Учебное и научно-практическое пособие. М., 2002.
18. Кузьминов Я.И. Тезисы о коррупции // Инвестиционный климат и перспективы экономического роста в России. Кн. 1. М.: ГУ—ВШЭ, 2001. С. 221—230.
19. Лазарев Б.М. Государственная служба. М., 1993.
20. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. Учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999.
21. О практических действиях по реализации концепции и Закона о государственной службе в Российской Федерации // Вестник государственной службы. 1992. Август. С. 21—23; Основные начала государственной службы в Российской Федерации (Закон Российской Федерации). Проект Роскадров // Вестник государственной службы. 1992. Август. С. 9—20; Развитие государственной службы в Российской Федерации. Тезисы концепции // Вестник государственной службы. 1992. Август. С. 2—8 и др.
22. Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы. Россия — США — Англия — Австрия. М.: Дело, 2002.
23. Осборн Д., Пластик П. Управление без бюрократов. Пять стратегий обновления государства. М.: Прогресс, 2001.
24. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «Порядок во власти — порядок в стране». М., 1997.
25. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «Общими силами — к подъему России». М., 1998.

26. Россия — 2000. Современная политическая история (1985—1999 гг.). Т. I. Хроника и аналитика. М., 2000.
27. Скобеев К.М. Проект концепции «Федеральной программы формирования ответственного государства» // Федеральное собрание — парламент Российской Федерации. Государственная дума. Аналитический вестник. 1995. № 3. С. 6—9.
28. Синк С. Д. Управление производительностью. М.: Прогресс, 1989. С. 68—72.
29. Эпоха Ельцина. Очерки политической истории. М.: Вагриус, 2001.

## РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ

История попыток реформирования с 1992 по 2000 год

Корректор: *И.А. Горбатова*  
Верстка: *С.С. Вострикова*

Лицензия ИД № 03510 от 15.12.2000 (Весь Мир)

Подписано в печать 17.02.2003

Печать офсетная. Формат 60 × 88 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>

Печ. л. 19,0. Тираж 1000 экз. Заказ

Изд. № 94/02-3

ООО Издательство «Весь Мир»

Наш адрес: 101831, Россия, Москва, Колпачный переулок, 9а

Тел.: (095) 923-68-39, 923-85-68; Факс: (095) 925-42-69

e-mail: [vesmirorder@vesmirbooks.ru](mailto:vesmirorder@vesmirbooks.ru); <http://www.vesmirbooks.ru>

ООО Издательство «Весь Мир» является официальным дистрибьютором публикаций Всемирного Банка в Российской Федерации. В Издательстве можно приобрести или заказать по каталогу любые издания международных организаций.

Отпечатано в ФГУП «Производственно-издательский комбинат ВИНТИ»,  
140010, г. Люберцы, Московской обл., Октябрьский пр-т, 403

Качество печати соответствует качеству предоставленных диапозитивов

ISBN 577770268-6



9 785777 702685