
Трибуна
МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

**ПЕРВЫЕ ПОПЫТКИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(1991–1994 гг.)**

© 2010 г. М.В. Канищев¹

Перед Россией стоит задача создать современную, продвигающую сотрудников по их заслугам и ориентированную на обслуживание населения государственную службу. 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 роста².

Тема статьи является весьма актуальной, так как на рубеже веков реформирование госслужбы стало приоритетной для многих стран мира, включая Россию. Главный интерес специалистов и общества к реформированию госслужбы связан прежде всего с изменением характера взаимодействия госслужбы с гражданами, их объединениями, институтами гражданского общества, а также с процессом обновления форм и методов практического участия граждан в осуществлении целей и функций государства.

В частности, перспективам формирования в нашей стране правового государства и гражданского общества серьезно угрожают, на наш взгляд, две крайне опасные деструктивные установки: неверие в право и почти иррациональные нелюбовь и недоверие к чиновничеству.

Российская литература, изучающая вопросы государственно-административного и политико-административного управления, государственной службы, политико-административной элиты, бюрократии и ее роли в политической жизни, включает труды таких известных ученых, как М.Н. Афанасьев, И.А. Василенко, О.В. Гаман-Голутвина, В.С. Комаровский, Е.Г. Морозова, А.В. Оболонский, С.П. Перегудов, Л.В. Сморгунов и др.

Драматические события августа 1991 г. ускорили принятие решения о проведении радикальных социально-экономической реформ в стране. Организационную работу по подготовке программы реформы и подбора кадров для социально-экономического блока Правительства РСФСР возглавил ближайший сподвижник Ельцина Г. Бурбулис. Работа эта проводилась в сжатые сроки (на протяжении сентября – октября 1991 г.). Уже в ноябре основные решения были подготовлены.

В целом ситуация характеризуется тем, что различные государственные органы и структуры (Президент, Правительство, Верховный Совет РСФСР, министерства и ведомства, региональные администрации), имевшие то или иное отношение к вопросам госслужбы, действовали разрозненно, без упорядоченного взаимодействия друг с другом³.

Среди вполне очевидных проблем, большей частью актуальных и по настоящее время, для госслужбы были выделены следующие:

не существовало государственной политики в области формирования системы органов государственного управления и структур отдельных органов государственного управления;

не были разработаны научные критерии и методика создания новых органов государственного и местного управления и определения необходимой штатной численности аппарата;

отсутствовала унификация в исполнении однородных функций в различных органах государственного управления и на различных государственных уровнях (федерация – субъект федерации – город – район);

не были разработаны методики унифицированного подхода к установлению объемов финансирования различных видов органов власти;

не действовала система подбора кадров для органов государственного управления (в том числе и система рекрутирования новых государственных служащих);

отсутствовала система предотвращения коррупции (и более широко – злоупотребления властью) в государственном аппарате;

слабо использовался отечественный опыт реформирования систем госслужбы, в том числе и зарубежный;

в стране не существовало органов, ответственных за научное и методическое обеспечение формирования и функционирования как системы органов госслужбы, так и систем государственного управления в целом⁴.

Уже 25 августа 1991 г. членами инициативной группы был оперативно подготовлен проект указа Президента РСФСР о создании кадрового агентства, который был передан Г. Бурбулису.

23 ноября 1991 г. был образован и начал действовать Департамент государственной службы при Правительстве РСФСР, но через неделю на заседании Правительства РСФСР Департамент переименовали в Главное управление по подготовке кадров при Правительстве РСФСР. Дату 23 ноября 1991 г. можно считать лишь формальным днем рождения Роскадров. Однако с позиции бюрократии фактически днем рождения следует считать дату открытия финансирования – 1 декабря 1991 г., установленную задним числом Распоряжением Правительства РСФСР “О финансовом и материально-техническом обеспечении деятельности кад-

¹ Аспирант кафедры международного права и государственного управления Белгородского государственного университета.

² См.: Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации. Учебное пособие. М., 2006. С. 34.

³ См.: Административное право России. Курс лекций / Под ред. Н.Ю. Хамановой. М., 2007. С. 256.

⁴ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1997. С. 179.

ровых центров и учебных заведений Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РСФСР” от 17 декабря 1991 г.⁵ В кратчайшие сроки был подготовлен проект постановления Правительства РФ “Вопросы Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ” от 6 марта 1992 г.⁶ и на его основе – структура, штат, а также утверждены объемы финансирования.

К середине 1992 г. были созданы кадровые центры и институты повышения квалификации работников госслужбы. Они сформировались в отдельных регионах страны как образовательные, научные, методические и консультационные центры, которые выполняли следующие функции:

осуществление подготовки специалистов с высшим образованием, а также переподготовки и повышения квалификации руководителей и специалистов для федеральных, республиканских (областных) и местных органов власти и управления, служб управления персоналом государственных и муниципальных органов и учреждений;

оказание учебно-методической, консультационной помощи по совершенствованию деятельности кадрового корпуса госслужбы, осуществлению другой работы по научно-методическому обеспечению деятельности местных органов власти в области управления персоналом;

обеспечение в регионах организации по созданию эффективной системы подготовки резерва кадров руководителей местных (субъектов федерации) органов власти, совместного участия с местными органами власти в формировании федерального кадрового резерва из состава государственных служащих территориальных подразделений федеральных министерств и ведомств.

Созданные институты наряду с обучением начинают активно заниматься разработкой вопросов, связанных с государственным управлением в субъектах Федерации (например, в подготовке региональных уставов и схем управления), оказывают содействие в развитии нормативно-правового обеспечения госслужбы.

Началась разработка оптимальных моделей функционирования служб местных органов власти с учетом специфических условий региона, банков информации о состоянии кадровой политики в регионе. Однако, к сожалению, в связи со сдержанным отношением и безразличием государственных администраций субъектов Федерации эта работа не была начата. С усилением в 2000 г. влияния Президента РФ на субъектов и в связи с введением федеральных округов этой работе может быть дан новый импульс, отмечал проф. В.М. Манохин⁷.

Благодаря действиям Роскадров в регионах активизировалась просветительская и издательская работа.

Важное значение для развития госслужбы должен был иметь Указ Президента РФ “О борьбе с коррупцией в системе государственной службы” от 4 апреля 1992 г.⁸, который, в частности, запрещал 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), 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 представителей участвовать в управлении акционерными обществами, товариществами с ограниченной ответственностью или иными хозяйственными обществами.

Однако данный указ фактически так и не вступил в силу, поскольку ранее и в законодательстве СССР, и в законодательстве РСФСР отсутствовало определение государственных служащих, а потому было неясно, к кому предъявлять требования за нарушения данных требований.

В разработанной в мае 1992 г. Роскадрами концепции предлагалось создать при Президенте РФ:

совещательный коллегиальный орган по кадровой политике, при помощи которого Президент мог бы вырабатывать свою кадровую политику применительно к федеральным органам исполнительной власти;

федеральный орган госслужбы и кадровой политики при Президенте РФ, который должен стать его рабочим органом по созданию и функционированию единой системы госслужбы и координации кадровой политики в федеральных органах исполнительной власти.

Частными вопросами госслужбы 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 госслужбы;

на региональном уровне – органы госслужбы субъектов Федерации, формирующие нормативную, организационную и кадровую базу единой системы госслужбы; региональные кадровые центры, обеспечивающие научную, учебную, консультационную и иную поддержку процессам, связанным с формированием госслужбы субъектов РФ в рамках единой системы госслужбы. Они также должны были привлекать к этой работе ведущие учебно-методические центры, а также учебные, научные и другие организации.

В соответствии с Указом Президента РФ “О первоочередных мерах по организации системы государственной службы в Российской Федерации” от 3 июня 1993 г.⁹ был образован Совет по кадровой политике при Президенте РФ.

Основными задачами Совета были определены: координация функционирования системы госслужбы и кадровой политики в федеральных органах 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.

⁵ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1991. № 54. Ст. 1467.

⁶ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 34. Ст. 1764.

⁷ См.: Манохин В.М. Служба и служащий в РФ: правовое регулирование. М., 2001. С. 29.

⁸ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 17. Ст. 923.

⁹ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 23. Ст. 2108.

Проблему информационно-правового обеспечения госслужбы в новой России, по нашему мнению, необходимо было решать одновременно в двух направлениях:

подготовить и принять основополагающий закон о государственной службе;

разработать необходимый пакет подзаконных нормативно-правовых актов различной силы по частным вопросам госслужбы.

К сожалению, в деятельности Роскадров того времени упускались из виду решения таких первоочередных проблем, как:

неполнота и нечеткость правового регулирования статуса государственной должности;

недостаточное и несистематизированное правовое регулирование порядка выполнения функций по должностям на госслужбе;

отсутствие нормативного регулирования взаимосвязи качества выполнения функций государственных органов с интересами как государства, так и государственных служащих;

слабое правовое регулирование социальной защиты государственных служащих, членов их семей;

неурегулированность порядка освобождения государственных служащих от занимаемой должности в связи с обнаружившейся непригодностью и по другим причинам;

отсутствие четких общепринятых правил и подходов к организационному проектированию государственной системы управления¹⁰.

С момента принятия постановления Правительства РФ "О Главном управлении по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации" от 6 марта 1992 г.¹¹ Роскадры активизировали разработку концепции формирования госслужбы, начав подготовку проекта федерального закона о госслужбе в Российской Федерации. Это направление работы в Роскадрах возглавил заместитель начальника указанного Главного управления Г.В. Атаманчук.

В ходе двухмесячной работы общей рабочей группой был подготовлен законопроект Основ законодательства Российской Федерации о государственной службе. Однако осенью 1993 г. быстро нараставшая политическая напряженность, завершившаяся известными событиями 3–4 октября 1993 г., сорвала все планы.

Возобновилась эта работа после принятия Конституции РФ 12 декабря 1993 г. В созданном Комитете по делам Федерации и региональной политике Государственной Думы ФС РФ по инициативе Роскадров был образован подкомитет по вопросам госслужбы, одной из главных задач которого стала работа над вышеназванным законопроектом. Роскадры активно сотрудничали и с другими министерствами и ведомствами в подготовке федеральных нормативных актов по частным вопросам госслужбы, в том числе в разработке проекта постановления Министерства труда РФ "Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации государственных служащих органов исполнительной власти" от 12 октября 1992 г.¹², методик расчета денежного содержания государственных служащих и др.

В 1994 г. главным приоритетом должно было стать принятие Национальной программы реформы государственной службы Российской Федерации, как минимум, до 2000 г.

Однако реформирование госслужбы России, по мнению многих ведущих специалистов в этой сфере, не могло быть выполнено на должном уровне без разработки организационно-методологической основы, сущность которой может быть сформулирована следующим образом:

государственно-общественное программирование реформы госслужбы, содержащее прорисовку и анализ ситуации, выявляющее переменные задачи и наличие средств их решения;

четкое формулирование целей реформы и ценностных критериев госслужбы и разработка на этой основе ее назначения и принципов;

разработка долгосрочных планов и организационных проектов по реализации государственно-общественной программы реформы и принципов¹³.

Официальной датой завершения деятельности Роскадров можно считать 3 мая 1994 г. В соответствии с распоряжением Правительства РФ "О прекращении деятельности Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации"¹⁴ было подтверждено окончание работы ликвидационной комиссии по Роскадрам.

Итак, первая и единственная реальная попытка реформы госслужбы России хотя и достигла определенных практических результатов, достаточно быстро захлебнулась. И это не случайно.

Прежде всего не удалось создать адекватного сложности проблемы политического обеспечения реформы госслужбы, которое предполагало наличие:

возможности применения жесткого административного давления на выявляющихся в ходе реформы ее противников в федеральных органах власти и проведения через федеральный парламент первоочередных законов в приемлемые сроки;

системы политической поддержки реформы, в том числе мониторинга политической ситуации вокруг нее.

Не были также обоснованы актуальность и важность реформирования госслужбы на новых принципах¹⁵.

Другая важнейшая причина – недостаточное интеллектуальное обеспечение первой попытки реформирования отечественной госслужбы.

Тогда, в 1991–1994 гг., не было очевидно, что для преобразования госслужбы тоталитарного СССР в госслужбу демократической России требуется именно ее глубокое реформирование. Правовое государство в демократическом обществе функционирует на совершенно иной системе принципов, чем государство в условиях тоталитаризма. Следовательно, его кадровый состав также должен формироваться и функционировать на принципиально иной основе¹⁶. Реформиро-

¹⁰ См.: Мальцев Г.В., Станкевич З.А. К новой системе государственной службы России // Научные доклады РАГС. М., 1999. С. 68.

¹¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 34. Ст. 1764.

¹² См.: Бюллетень Минтруда РФ. 1992. № 73.

¹³ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000. С. 110.

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 17. Ст. 4563.

¹⁵ См.: Жулин А.Б. Показатели результативности как основа административной реформы // Состояние и механизмы модернизации российского государственного управления. М., 2004. С. 35.

¹⁶ См.: Скобеев К.М. Проект концепции "Федеральной программы формирования ответственности государства" // Федеральное Собрание – парламент РФ. Государственная Дума. Аналитический вестник. 1995. № 3.

вание российской госслужбы – это переход от старого типа системы госслужбы к новому.

Безусловно, в области реформирования госслужбы РФ начала 90-х годов XX в. можно было бы достичь гораздо большего, если бы в России сложились развитые структуры гражданского общества, механизм их взаимодействия с органами власти.

Государственная служба в России реформировалась в то время на фоне тотального кризиса системы государственного управления и острой политической борьбы. Стабильность в начале 90-х годов в стране отсутствовала. Поэтому для ре-

формирования системы госслужбы крайне необходим был определенный уровень согласия и доверия между гражданами и институтами государства.

В обществе должна существовать хотя бы элементарная степень доверия к институтам государства и чиновникам, аппарату госслужбы.

Однако доверие к чиновнику и аппарату, поддержка их усилий возможны лишь в условиях доступности, открытости, “прозрачности” госслужбы и чиновника рядовым гражданам. В России в начале 90-х годов такого доверия не существовало.