

## §6 ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Железнякова Е.А.

### ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБОЙ В РОССИИ

**Аннотация.** В статье исследуется комплекс мероприятий по реформированию и развитию системы государственной службы в России. Автором предпринят анализ современных изменений в сфере правового регулирования государственной и муниципальной службы. Предметом исследования являются основные положения в области единой системы управления государственной службой. Исследуется ряд федеральных законов, регулирующих правовое положение госслужащих и их правового статуса. Осуществляется краткий экскурс в исследование правовых актов регулирующих государственную службу предыдущих эпох (дореволюционный период). Методологической основой исследования являются диалектический метод и исторический, системный и целевой подходы к изучаемой проблеме. Научная новизна отражена в формировании правового регулирования единой системы государственного управления. Производится исследование нового законодательства о государственной службе. Автор делает вывод, что современное законодательство влияет не только на эффективность работы единой системы государственного управления, но и на самих государственных служащих.

**Ключевые слова:** исторический аспект, политический аспект, административная реформа, государственная служба, государство, исполнительная власть, становление, развитие, функционирование, закон.

**Abstract.** The article explores the complex of measures on reforming and development of the system of state service in Russia, ensuring the achievement of Program goals and objectives, which are supposed to be provided on the main areas. The subjects of research are the main provisions in the field of unified

*management of the public service. Under the Soviet regime, the old law was abolished and an important stage of public service reform was the adoption of the Federal laws. The state service of the modern state is reformed, develops and progresses. Methodological basis of research is the dialectical method and historical, systematic and targeted approaches to study the problem. Scientific novelty is reflected in the formation of a unified system of state control, through the application of new legislation to the service. The legislation not only affects the efficiency of a single system of government, but also civil servants. The formation of a unified approach to affect the development of the state as a whole.*

**Key words:** establishment, executive authority, state, public service, administrative reform, political aspect, historical aspect, development, operation, law.

Россия до 1917 года имела детальное законодательство о государственной службе и развитию государственную службу как типовую. При советской власти прежнее законодательство было отменено. Это было связано с марксистскими идеями быстрого отмирания всякого государства, слома старого государственного аппарата и упразднения всякого чиновничества. При советской власти так и не было принято специального закона о государственной службе, детально регулировалась лишь служба в армии и органах МВД. [1] Служба в государственных органах регулировалась лишь несколькими подзаконными актами. Рядом указов вводились классные чины и ранги в некоторых отраслях. Декретом СНК РСФСР в 1922 году были приняты «Временные правила о работе в государственных учреждениях и на предприятиях». В 1967 году Госкомтруда утвердил Единую номенклатуру должностей служащих и ряд других актов. И лишь в конце 1980-х годов была признана необходимость принятия союзного Закона о государственной службе. [2]

«Являясь гарантом будущего, культура есть двигатель политики,- отмечали И. Кобзон и Ю. Агешин и прежде всего политики реформ. Как только будет осознан примат Культуры над всеми другими сферами общественной жизни, пойдут и целесообразные государственные реформы, станут осуществимыми многие благие программы». [3]

Таким образом, сущность исторического процесса заключена в перечне событий, оказывающих влияние на состояние и перспективы политической системы общества, складывающейся в качестве институционализированной

основы существования государства, его базовых подсистем.

Подготовительная работа по перестройке структур власти велась, и над проектами административной реформы работало в 2000–2003 годах несколько групп специалистов.

Одна из таких групп работала в составе Правительства, и ее возглавляли как М. Касьянов, так и вице-премьер Б. Алешин. В одном из интервью для печати Алешин говорил, что правительственная комиссия по административной реформе уже к 1 января 2004 года провела «титаническую работу» и проанализировала четыре тысячи из пяти тысяч функций органов государственной власти. При этом она нашла, что восемьсот таких функций являются избыточными, триста пятьдесят – дублирующими и около пятисот требуют сокращения масштабов исполнения.

Вторая группа по административной реформе была создана как Рабочая группа Государственного совета РФ по подготовке реформы органов государственной власти и управления. Ее возглавлял Ю. Лужков. Эта группа провела масштабное исследование как зарубежного, так и российского опыта государственного управления и предложила учредить в России новую структуру федеральных органов исполнительной власти, которые должны включать в состав 13 федеральных министерств, 8 федеральных служб России, 14 федеральных агентств и 17 федеральных надзоров России. Из этих пятидесяти двух федеральных органов исполнительной власти одиннадцать должны войти в состав президентского блока управления. Свои предложения комиссия Госсовета не только внесла на

рассмотрение Президента В. Путина, но и опубликовала в виде книги «Путь к эффективному государству». [4]

Третья группа по административной реформе работала в администрации Президента под руководством Д. Козака. Она имела возможность использовать разработки других групп. Однако в целом ее схема отличалась от схемы Госсовета и Правительства. Группа Д. Козака предлагала не четырехзвенное, а трехзвенное построение органов исполнительной власти. Первое звено – это правоустанавливающие министерства, второе – правоприменительные службы, третье звено должны были образовать контролирующие надзоры, а также государственные агентства, которые должны оказывать государственные услуги населению и бизнесу. При этом все органы исполнительной власти четко разделялись на два блока: те, что находились в подчинении Президента, и те, что находились в ведении Правительства. Первоначальная схема, утвержденная указом Президента 9 марта 2004 года, предусматривала создание пятнадцати министерств, тридцати двух служб, в том числе служб по надзору, и двадцати шести агентств. Позднее в эту достаточно стройную структуру были внесены не слишком большие изменения.

Предложения по персональному составу органов исполнительной власти готовились заранее в президентской администрации. Но все консультации на этот счет проводились в закрытом порядке. О новом составе Правительства стало известно только 8 марта, когда в Кремле состоялось специальное заседание полного состава Кабинета министров под председательством В. Путина. Предложения о назначении новых министров вносил, обращаясь к Президенту, премьер М. Фрадков. К концу 2004 года стали заметны первые шаги по проведению административной реформы.

Итак, следует отметить основные положения института государственной службы: государственная служба – упорядоченный и мобилизованный институт; государственная служба – выполняла важные функции обеспечения, воспроизводства и стабильности в политической деятельности; государственная

служба – субъект политики и важный регулятор во властном взаимодействии государства и общества. Государственная служба РФ в период 2000–2004 годов являлась структурным элементом общей системы управления политическими, социально-экономическими процессами. В соответствии с этим, в содержание государственной службы входила реализация программы социального и экономического развития страны в целом и каждого ее регионов в отдельности. Через государственную службу осуществлялась политика государства в рыночной экономике. Государственная служба – правовая, четко организованная, социально ориентированная и эффективная. Таким образом, Россия вернулась на мировую арену как сильное государство – государство, с которым считаются и которое может постоять за себя.

Важным этапом реформирования государственной службы стало принятие в 2003 году Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», в 2004 году Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В 2007 году был принят Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Практика реализации Концепции и федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» [5], опыт совершенствования государственного управления в зарубежных странах показывают, что внедрение современных принципов и технологий на государственной службе является длительным и сложным процессом. Предлагаемые мероприятия по реформированию и развитию системы государственной службы предполагают их осуществление в два цикла бюджетного планирования. Таким образом, Программа носила среднесрочный характер и реализовывалась в 2009- 2013 годах в два этапа.

На первом этапе (2009-2010 годы) предстояло с учетом правоприменительной практики усовершенствовать федеральное законодательство в сфере государственной службы; организовать методическую помощь субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в развитии государственной граждан-

ской службы субъектов Российской Федерации и муниципальной службы; создать правовые и организационные основы единой системы управления государственной службой; разработать и внедрить механизмы противодействия коррупции; завершить разработку современных кадровых, образовательных, информационных и управленческих технологий и механизмов, обеспечивающих результативность профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

На втором этапе (2011-2013 годы) предстояло осуществлять мониторинг общественного мнения об эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих; провести комплекс мероприятий, направленных на повышение престижа государственной службы; сформировать механизмы обеспечения государственных гарантий для государственных служащих; обеспечить внедрение современных кадровых, образовательных, информационных и управленческих технологий на государственной службе; завершить формирование единой системы управления государственной службой.

Оценка степени достижения поставленных целей и задач производилась на основе целевых индикаторов и показателей Программы. Целевые индикаторы и показатели рассчитываются по методикам, разрабатываемым в рамках реализации Программы. Мониторинг целевых показателей и индикаторов осуществляется начиная с года, следующего за утверждением методики расчета соответствующего показателя. Базовые значения показателей определяются в начале расчетного периода. [6]

Комплекс мероприятий по реформированию и развитию системы государственной службы, обеспечивающих достижение поставленных Программой целей и задач, предполагалось осуществлять по следующим основным направлениям: формирование государственной службы как целостного государственно-правового института, создание системы управления государственной службой исходя из следующих приоритетов: завершение разработки нормативных правовых актов, связанных с реформированием

государственной службы, совершенствование законодательства Российской Федерации в этой сфере; обеспечение взаимосвязи видов государственной службы, а также государственной и муниципальной службы; создание системы управления государственной службой. Важнейшими направлениями повышения эффективности государственной службы являются разработка и внедрение механизмов, обеспечивающих результативность профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

Показатели служебной деятельности государственных служащих недостаточно ориентированы на результативность их труда, на достижение целей и приоритетов государственных органов. Уровень денежного содержания государственных служащих слабо зависит от результатов их труда. Система дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих также не в должной мере нацелена на повышение результативности их профессиональной служебной деятельности. Необходимо обеспечить надлежащие условия для качественного исполнения государственными служащими своих должностных (служебных) обязанностей, для эффективного функционирования государственной службы. Этому могут способствовать внедрение в сферу государственной службы современных информационных технологий управления и совершенствование системы организации профессиональной служебной деятельности государственных служащих. Необходимо разработать сбалансированную систему показателей результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, а также усилить стимулы к надлежащему исполнению ими должностных регламентов. Повышение уровня социальной защищенности государственных служащих, совершенствование системы государственных гарантий, создание современной системы материального и нематериального стимулирования труда государственных служащих, оптимизация порядка оплаты труда на государственной службе являются необходимыми условиями успешного развития системы государственной службы, эффективного достижения поставленных перед нею целей.

Для решения перечисленных задач необходимо: обеспечить отражение целей и задач государственных органов в показателях результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих; разработать объективные критерии оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих; разработать модели должностных регламентов, позволяющие упорядочить и конкретизировать должностные (служебные) обязанности государственных служащих, замещающих должности разных категорий; внедрить методики разработки должностных регламентов государственных служащих и их пересмотра при изменении административных регламентов исполнения государственных функций или предоставления государственных услуг; совершенствовать методику оценки профессиональных знаний и навыков государственных служащих, предусмотренных в их должностных регламентах; предусматривать в программах государственных органов по профессиональному развитию государственных служащих изучение государственными служащими правовых и морально-этических аспектов управленческой деятельности; повысить уровень правовой и социальной защищенности государственных служащих; совершенствовать структуру денежного содержания (денежного вознаграждения), денежного довольствия федеральных государственных служащих с учетом особенностей видов государственной службы в целях повышения доли оклада денежного содержания в общем размере денежного содержания (денежного вознаграждения), денежного довольствия; совершенствовать правовой механизм регулярной индексации денежного содержания (денежного вознаграждения) государственных служащих; регламентировать особый порядок оплаты труда по отдельным должностям государственной службы в зависимости от показателей результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих. [7]

Государственная служба современного государства реформируется, развивается и прогрессирует, а также происходит постепенное

формирование единой устойчивой системы управления. Это прежде всего результаты Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009 – 2013 годы)». [8]

И так следует сделать вывод, в результате реализации Программы было обеспечено: формирование и развитие видов государственной службы; разработка и внедрение правовых и организационных механизмов взаимосвязи видов государственной службы, государственной и муниципальной службы; создание необходимых условий для профессионального развития государственных служащих; разработка норм служебной профессиональной этики и правил делового поведения государственных служащих, а также механизмов, обеспечивающих их соблюдение; обеспечение открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю; разработка и реализация антикоррупционных программ в системе государственной службы; внедрение методики разработки должностных регламентов государственных служащих и их пересмотра при изменении административных регламентов государственных органов; разработка организационной модели и правовых основ системы управления государственной гражданской службой субъектов Российской Федерации; создание методической базы деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов; создание и внедрение системы показателей результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, дифференцированных по направлениям деятельности государственных органов; [9] совершенствование порядка замещения вакантных должностей государственной службы на основе конкурса, обеспечивающего равный доступ граждан к государственной службе; [10] внедрение и совершенствование механизмов формирования кадрового резерва, проведения аттестации и ротации государственных служащих; актуализация содержания программ дополнительного профессионального образования государственных служащих и внедрение современных образовательных технологий в процесс их обучения; [11] разработка и

внедрение в государственных органах программ и индивидуальных планов профессионального развития государственных служащих; разработка и внедрение в государственных органах современных механизмов стимулирования труда государственных служащих; [12] реализация установленных законодательством Российской

Федерации дополнительных государственных гарантий реализации жилищных прав государственных служащих; разработка правовых основ защиты государственного служащего (и членов его семьи) от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных (служебных) обязанностей.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Лазарев Б.М. Государственная служба / Б.М. Лазарев. – М.: Ин-т гос-ва и права АН, 2011.
2. Российское законодательство X-XX веков: т.2. – М.: Юридическая литература, 2011.
3. Кобзон И. Исцеление культурой / И. Кобзон, Ю. Агешин // Литературная газета.-2006.-№ 10.
4. Лужков Ю.М. Путь к эффективному государству / Ю. М. Лужков. – М.: Издательство МГУ, 2002.
5. Служба в государственных и общественных организациях: Межвуз. сборник научных трудов / Отв. ред. Бахрах Д.Н. – Свердловск: Свердловский юридический институт им. Р.А. Гуденко, 2011.
6. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы) (утв. Указом Президентом РФ от 15 августа 2001г.) // СЗ РФ. – 2002– № 47. – Ст. 4664.
7. Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009-2013 годы)». // Российская газета. – 2009. –№41.– 12 ноября.
8. Железнякова Е.А. Совершенствование административного права и политический анализ сущности государственной службы в системе административной реформы // Ученые записки Российского государственного социального университета. №2(54). – М. : РГСУ. – 2007. – С. 23-26.
9. Железнякова Е.А. Административная реформа как фактор исторического и политического развития государственной службы в России// Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена №31(69).-Аспирантские тетради: Научный журнал.-СПб., 2008. – С.91-97.
10. Железнякова Е.А., Шукаева Е.С. Взаимосвязь государственной и муниципальной службы в рамках административной реформы России // Казанская наука. №1. 2014.–Казань: Изд-во Казанский Издательский-Дом, 2014. –С.195-198.
11. Железнякова Е. А. История государственной службы России (2000-2008 гг.): монография / Е.А. Железнякова, В.А. Тонких, Ю.Л. Ярецкий.-Воронеж: «Истоки», 2011.– 222 с.
12. Железнякова Е.А., Мануковская А.Н. Проблемы формирования единой системы управления государственной службой // Образование, наука и современное общество: Актуальные вопросы экономики и концепции: международная научно-практическая конференция профессорско-преподавательского состава и аспирантов 16-18 апреля 2013 г. – Белгород: Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2013.
13. Железнякова Е.А. Перспективы реформирования государственной службы России в 2015-2018 годах // Вестник Воронежского института ФСИН России. – 2014. – №4. октябрь-декабрь. – С.77-81.
14. С. В. Качушкин Становление института государственной службы в Российской Федерации // Политика и Общество. – 2011. – 8. – С. 15 – 31.
15. Борисов А.М. Реформирование системы органов исполнительной власти и новая схема государственного территориального управления // Административное и муниципальное право. – 2012. – 9. – С. 33 – 37.
16. Громова Г.А. Теоретические проблемы выделения административного права в Российской юриспруденции. // Административное и муниципальное право. – 2014. – 5. – С. 409 – 416. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.5.11945.
17. Кодан С.В. СИСТЕМА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ: ФОРМИРОВАНИЕ, РАЗВИТИЕ, СТАНОВЛЕНИЕ (IX – начало XX вв.) // Социодинамика. – 2013. – 4. – С. 239 – 293. DOI: 10.7256/2409-7144.2013.4.436. URL: [http://www.e-notabene.ru/pr/article\\_436.html](http://www.e-notabene.ru/pr/article_436.html)
18. М.А. Баранов Государственный контроль как вид социального управления // Административное и муниципальное право. – 2011. – 7. – С. 17 – 25.
19. Комахин Б.Н. Информационное и инновационное общество и процесс развития государственной службы // NB: Административное право и практика администрирования. – 2014. – 1. – С. 32 – 45. DOI: 10.7256/2306-9945.2014.1.11155. URL: [http://www.e-notabene.ru/al/article\\_11155.html](http://www.e-notabene.ru/al/article_11155.html)

## REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Lazarev B.M. Gosudarstvennaya sluzhba / B.M. Lazarev. – M.: In-t gos-va i prava AN, 2011.
2. Rossiiskoe zakonodatel'stvo X-XX vekov: t.2. – M.: Yuridicheskaya literatura, 2011.
3. Kobzon I. Istsenenie kul'turoi / I. Kobzon, Yu. Ageshin // Literaturnaya gazeta.-2006.-№ 10.
4. Luzhkov Yu.M. Put' k effektivnomu gosudarstvu / Yu. M. Luzhkov. – M.: Izdatel'stvo MGU, 2002.
5. Sluzhba v gosudarstvennykh i obshchestvennykh organizatsiyakh: Mezhvuz. sbornik nauchnykh trudov / Otv. red. Bakhrahk D.N. – Sverdlovsk: Sverdlovskii yuridicheskii institut im. R.A. Gudenko, 2011.
6. Kontsepsiya reformirovaniya sistemy gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii (2003-2005 gody) (utv. Ukazom Prezidentom RF ot 15 avgusta 2001g.) // SZ RF. – 2002– № 47. – St. 4664.
7. Federal'naya programma «Reformirovanie i razvitie sistemy gosudarstvennoi sluzhby RF (2009-2013 gody)». // Rossiiskaya gazeta. – 2009. – №41. – 12 noyabrya.
8. Zheleznyakova E.A. Sovershenstvovanie administrativnogo prava i politicheskii analiz sushchnosti gosudarstvennoi sluzhby v sisteme administrativnoi reformy // Uchenye zapiski Rossiiskogo gosudarstvennogo sotsial'nogo universiteta. №2(54). – M. : RGSU. – 2007. – S. 23-26.
9. Zheleznyakova E.A. Administrativnaya reforma kak faktor istoricheskogo i politicheskogo razvitiya gosudarstvennoi sluzhby v Rossii // Izvestiya Rossiiskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A. I. Gertsena №31(69).-Aspirantskie tetrad: Nauchnyi zhurnal.-SPb., 2008. – S.91-97.
10. Zheleznyakova E.A., Shukaeva E.S. Vzaimosvyaz' gosudarstvennoi i munitsipal'noi sluzhby v ramkakh administrativnoi reformy Rossii // Kazanskaya nauka. №1. 2014.–Kazan': Izd-vo Kazanskii Izdatel'skii Dom, 2014. –S.195-198.
11. Zheleznyakova E. A. Istoriya gosudarstvennoi sluzhby Rossii (2000-2008 gg.): monografiya / E.A. Zheleznyakova, V.A. Tonkikh, Yu.L. Yaretskii.-Voronezh: «Istoki», 2011.– 222 s.
12. Zheleznyakova E.A., Manukovskaya A.N. Problemy formirovaniya edinoi sistemy upravleniya gosudarstvennoi sluzhboi // Obrazovanie, nauka i sovremennoe obshchestvo: Aktual'nye voprosy ekonomiki i kontseptsii: mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferentsiya professorsko-prepodavatel'skogo sostava i aspirantov 16-18 aprelya 2013 g. – Belgorod: Izdatel'sko-poligraficheskii tsentr «Nauchnaya kniga», 2013.
13. Zheleznyakova E.A. Perspektivy reformirovaniya gosudarstvennoi sluzhby Rossii v 2015-2018 godakh // Vestnik Voronezhskogo instituta FSIN Rossii. – 2014. – №4. oktyabr'-dekabr'. – S.77-81.
14. S. V. Kachushkin Stanovlenie instituta gosudarstvennoi sluzhby v Rossiiskoi Federatsii // Politika i Obshchestvo. – 2011. – 8. – C. 15 – 31.
15. Borisov A.M. Reformirovanie sistemy organov ispolnitel'noi vlasti i novaya skhema gosudarstvennogo territorial'nogo upravleniya // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2012. – 9. – C. 33 – 37.
16. Gromova G.A. Teoreticheskie problemy vydeleniya administrativnogo prava v Rossiiskoi yurisprudentsii. // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2014. – 5. – C. 409 – 416. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.5.11945.
17. Kodan S.V. SISTEMA ZAKONODATEL'STVA V ROSSII: FORMIROVANIE, RAZVITIE, STANOVLENIE (IX – nachalo XX vv.) // Sotsiodinamika. – 2013. – 4. – C. 239 – 293. DOI: 10.7256/2409-7144.2013.4.436. URL: [http://www.e-notabene.ru/pr/article\\_436.html](http://www.e-notabene.ru/pr/article_436.html)
18. M.L. Baranov Gosudarstvennyi kontrol' kak vid sotsial'nogo upravleniya // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2011. – 7. – C. 17 – 25.
19. Komakhin B.N. Informatsionnoe i innovatsionnoe obshchestvo i protsess razvitiya gosudarstvennoi sluzhby // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2014. – 1. – C. 32 – 45. DOI: 10.7256/2306-9945.2014.1.11155. URL: [http://www.e-notabene.ru/al/article\\_11155.html](http://www.e-notabene.ru/al/article_11155.html)