

УДК 351/354

Сукманов Эдуард Валентинович кандидат экономических наук, Курский государственный университет, г. Курск, Россия

e-mail: edik-24@yandex.ru

Сукманова Елена Владимировна, заместитель начальника организационного аппарата Курского городского Собрания, г. Курск, Россия

e-mail: erkursk@adm.com

Трубников Даниил Александрович, студент, Курский государственный аграрный университет, г. Курск, Россия

e-mail: tdaniil2020@icloud.com

МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В НАЧАЛЕ 1990-Х ГГ.

Аннотация. В статье рассмотрены отдельные проблемы становления отечественной государственной службы после распада СССР. Показано, что институты российской власти и управления в ходе модернизации столкнулись с рядом институциональных проблем, в том числе подготовки профессиональных управленцев. Принятие ряда нормативных актов систематизировало прохождение государственной службы в РФ. Сделан вывод о трансформации всей системы государственной службы в РФ и формировании ее новых принципов.

Ключевые слова: история государственного управления, государственная служба, кадровая политика, Россия.

Sukmanov Eduard Valentinovich Ph.D. in Economics, Kursk State University, Kursk, Russia

e-mail: Edik-24@yandex.ru

Sukmanova Elena Vladimirovna, Deputy Head of the Organizational Apparatus of the Kursk City Assembly, Kursk, Russia

e-mail: erkursk@adm.com

Daniil Alexandrovich Trubnikov, student, Kursk State Agrarian University, Kursk, Russia

e-mail: tdaniil2020@icloud.com

MODERNIZATION OF THE RUSSIAN CIVIL SERVICE IN THE EARLY 1990s.

Abstract. The article considers certain problems of the formation of the domestic civil service after the collapse of the USSR. It is shown that after the collapse of the USSR, the institutions of Russian power and management during modernization faced a number of institutional problems, including the training of professional managers. The adoption of a number of regulations systematized the passage of public service in the Russian Federation. A conclusion was made about the modernization of the entire civil service system in the Russian Federation and the formation of its new principles. A conclusion was made about the modernization of the entire civil service system in the Russian Federation and the formation of its new principles.

Key words: history of public administration, public service, personnel policy, Russia.

Обращаясь к историческому опыту становления современной российской системы государственной службы, следует в первую очередь отметить, что этот процесс в значительной степени определялся наследием советского прошлого. В этой связи важно подчеркнуть, что основу советской кадровой политики и государственно-управленческой практики составлял дискреционный принцип. При этом нормативно-институциональной основой управления сферой государственной службы стала партийно-советская номенклатура, обеспечивавшая ведущую роль КПСС, ее комитетов в назначениях на все

ответственные должности, как в государственном аппарате, так и в общественных организациях [1, 2]. Господство данного принципа, в частности, привело к тому, что на протяжении всей советской истории единственным законодательным актом о государственной службе в РСФСР и СССР являлось действовавший свыше 70 лет декрет Совета народных комиссаров РСФСР «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях», принятый в 1922 г. [3]. В итоге при отсутствии законодательства, направлявшего и регулировавшего порядок различных видов государственной службы, ее регламентация к началу 1990-х гг. приобрела хаотичный вид. Частные, отдельные вопросы службы регулировались различного рода инструктивными документами, подзаконными актами [4].

Лишь в условиях перехода к системной политической реформе 1988–1991 гг. в СССР была, наконец, осознана необходимость формирования целостной концепции государственной службы, ее политического и правового оформления. Однако проводившаяся в данном направлении работа осталась незавершенной. В итоге, с лишением КПСС властных функций стал очевидным глубокий кризис прежних номенклатурных структур. Дополнительный импульс его развитию был придан конфликтом союзного и российского руководством, в ходе которого в 1989–1991 гг. в РСФСР начали активно конструироваться собственные министерства и ведомства, функции которых ранее попросту поглощались общесоюзными структурами [5, 6, 7].

Своего логического завершения кризис достиг в результате краха СССР. Еще до признания формального распада Советского Союза 14 ноября 1991 года были упразднены союзные отраслевые министерства [1, с. 116]. С началом процесса формирования новой российской государственности, сопровождавшегося нарастанием хаоса в организации системы государственной службы, голоса сторонников реформы государственного аппарата усилились. В частности, о необходимости определить статус государственных служащих поставил вопрос Съезд народных депутатов Российской Федерации [8].

Объективно необходимость реорганизации системы государственной службы диктовалась также общими изменениями в системе органов государственной власти и управления, порожденными реформами начала 1990-х годов. В частности, в новой России реформаторы отказались от отраслевого принципа формирования министерств. Из 25 отраслевых министерств в структуре государственной исполнительной власти осталось только пять ведавших наиболее сложными, ключевыми отраслями (по атомной энергетике, путей сообщения, сельского хозяйства и продовольствия, топлива и энергетики, транспорта) [8].

Наряду с этим, в связи с развитием рыночных структур, появлялись министерства для эффективного управления этими процессами, например, получившие заметную роль в экономической жизни страны министерства государственного имущества, антимонопольной политике и поддержке предпринимательства и пр. Отметим также, что, наряду с переменами, происходившими в общероссийском масштабе, реформа системы государственной власти развернулась и в субъектах Федерации. Здесь она набрала обороты еще осенью 1991 года, когда правопреемниками исполкомов областных Советов народных депутатов выступили администрации территорий. Назначенные Президентом России, главы администраций во всех регионах начали активную реорганизацию старых аппаратов управления [5, 6, 7].

Как следствие реформирования аппарата, уже в конце 1991 года в новой структуре власти на местах появились обновленные департаменты (в отдельных субъектах Федерации – министерства). Это, в частности, департаменты науки и образования, сельского хозяйства и пр. Вместо отраслевых подразделений на местах, как правило, структурно заметно был усилен общеэкономический блок. Это обуславливалось формированием в России новых экономических подразделений в министерствах и ведомствах, которые отражали становление рыночной системы [2]. В 1992 году в некоторых региональных администрациях появилась новая должность заместителя губернатора по приватизации. Наряду с

этим возникали и многие другие должности, в частности, отражающие местную специфику (к примеру, заместители по казачеству в южных регионах России).

Рассматривая происходившие перемены, связанные с модернизацией структур государственного управления в центре и на местах, можно отметить, что в принципиальном плане в наследство от прошлого новой власти достались некоторые проблемы, характерные для страны в целом. В новых условиях выяснилось, что, несмотря на внешне стройную партийно-государственную кадровую политику периода СССР в стране накопилось немало проблем. В первую очередь к ним следует отнести неупорядоченность отношений в обновлявшемся государственном аппарате, отсутствие должной инициативы при снизившемся уровне исполнительской дисциплины, неготовность к работе в условиях разворачивания процессов демократизации. Наряду с этим, к ним добавлялись многие новые трудности, связанные с тем, что стихийно разрушилась десятилетиями складывавшаяся система государственной службы, ухудшались ее качественные характеристики. В частности, была нарушена отработанная система ротации кадров, остро встала проблема повышения профессионализма с учетом современных требований, в том числе, адаптации государственных служащих к условиям рынка и демократии [8].

Все это существенно затрудняло проведение начавшейся административной реформы, снижало авторитет власти, эффективность управленческой деятельности. В целом, организационная нестабильность государственных структур в короткий срок стала одной из наиболее острых проблем новой России. Это выразилось в быстром росте с 1991 года общей численности государственного аппарата. Необоснованное «раздувание» штатов, отмечавшееся как на региональном, так и на федеральном уровне стало серьезной проблемой. В рассматриваемый период произошло и заметное ухудшение качественного состава кадров государственного аппарата, нарушение прежде складывавшихся кадровых пропорций.

В данной связи необходимо заметить, что еще с довоенных времен в стране сложилась практика формирования государственного аппарата, прежде

всего, из числа лиц с высшим инженерным образованием. Поскольку хозяйственно-организаторская функция КПСС являлась, по сути, основной, руководители предприятий, их заместители, начальники цехов и т.д., проявив свой талант организаторов производства, переводились в ранг организаторов всего общества. Они успешно переходили с должности на должность в партийных аппаратах на местах, часто получая повышение и соответствующий статус руководителей центральных органов, прежде всего, министерств и ведомств в союзных республиках и столице СССР.

В итоге, как на федеральном, так и на региональном уровнях их доля в руководстве составляла около 80% [8]. В отличие от СССР, персонал государственного аппарата других развитых стран комплектовался преимущественно из специалистов, имевших профильное образование и нередко ученые степени по юридическим и экономическим наукам. Потребность в реформировании отечественной системы государственной службы становилась все более очевидной и осознавалась руководством органов государственной власти и управления. В частности, в 1992 году 6-й Съезд народных депутатов РФ в одном из постановлений поручил Верховному Совету в краткие сроки разработать проект закона РФ «О государственной службе».

Первые практические шаги в сфере модернизации системы государственной службы были определены постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 1992 года № 145 «Вопросы Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ». Одним из первых документов, внесших принципиально новые моменты в практику регулирования государственной службы, стал Указ Президента РФ от 4 апреля 1992 года № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» [3]. В соответствии с ним, в целях усиления борьбы с коррупцией на период принятия Закона о государственной службе в РФ на служащих государственного аппарата накладывался целый ряд ограничений, а также вводилась ответственность за нарушение указанных требований. В частности, указом вводилась практика обязательного представления деклараций

о доходах, данных о движимом и недвижимом имуществе, о вкладах в банках и ценных бумагах, а также об обязательствах финансового характера при назначении государственных служащих на должность.

В 1992 году появился новый вариант концепции развития государственной службы Российской Федерации. И хотя этот вариант был критически встречен в научных кругах, а также получил скептические оценки в прессе, тем не менее, выработка данной и последующих концепций дала толчок системной работе по созданию новой модели государственной службы. Безусловно, это имело немалое положительное значение.

Процессы формирования новой системы государственной службы в 1992–1993 годах проходили в условиях углубления политического противостояния между Съездом народных депутатов Российской Федерации и Президентом в условиях перманентных изменений Конституции и ускоренного усиления позиций исполнительной власти. В силу этого, в 1993 году работа в указанной сфере становилась все менее результативной. Тем не менее, даже в таких сложных условиях она продолжалась. Так, в целях обеспечения единой политики в области организации системы государственной службы Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1993 года «О первоочередных мерах по организации системы государственной службы в Российской Федерации» был образован Совет по кадровой политике при Президенте Российской Федерации [9].

Эффективность работы по совершенствованию системы государственной службы России существенно возросла после прохождения высшей точки конфронтации президентских и парламентских структур. В частности, это нашло отражение в Конституции Российской Федерации, прежде всего, в пункте 4 статьи 32, который установил, что граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе, а также в пункте «т» статьи 71, отнесшем федеральную государственную службу к ведению Федерации [10].

В целом, демократические преобразования в Российской Федерации заставили пересмотреть приоритеты формирования государственной службы и

кадровой политики. Уже на начальном этапе произошли серьезные изменения в государственном аппарате, были в основной своей части обновлены федеральные органы исполнительной власти (на 58,5%). Большие подвижки прошли и в кадровом составе органов исполнительной власти субъектов Федерации, где к середине 90-х годов произошло обновление кадрового состава в среднем на 30% [8]. В рассматриваемый период практически заново был сформирован и аппарат представительных органов, что позволило существенно обогатить и омолодить потенциал законодательной власти, в определенной степени изменить приоритеты их деятельности. Однако следует отметить, что качественного укрепления государственной службы все же не удалось добиться.

В связи с этим особую значимость для обновлявшейся России приобрело создание продуманной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Поэтому к середине 1990-х годов возросло внимание к вопросам подготовки и переподготовки управленческих кадров; следует особо отметить преобразование в 1994 году Российской академии управления в Российскую академию государственной службы при Президенте РФ, что позволило существенно укрепить учебную, научную и организационно-методическую базу всей системы государственной службы.

Несмотря на определенные успехи, к середине 1990-х гг. для системы государственной власти и управления новой России по-прежнему была необходима реальная демократизация государственной службы на основе объективных процедур проверки и подтверждения деловых качеств работников, и превращения ее в открытую систему, имеющую постоянную связь с гражданами и общественными организациями, отзывчивую к их нуждам и запросам, но находящуюся под эффективным общественным контролем.

Специалисты отмечают, что, несмотря на все последующие преобразования, значительное число чиновников «старой формации» сумело удержаться у власти, хотя с трудом восприняло многие «демократические новации». Соответственно, после 1991 года чиновничество было представлено двумя неравными группами – «старыми» специалистами и представителями

новой «демократической» волны. При этом нужно заметить, что возможности реформаторов по радикальному изменению состава органов государственной власти и управления были ограничены не только их личным прошлым (начиная с Президента Б. Ельцина), но и стихийно сложившимися условиями комплектования государственного аппарата в постсоветской России.

Таким образом, в первой половине 1990-х гг. была предпринята попытка выстроить стройную систему нового института отечественной государственной службы, в которой имелись бы все ее атрибуты: виды государственной службы, порядок поступления на государственную службу, квалификационные разряды государственных служащих, порядок прохождения государственной службы и др. Однако заметное продвижение в сфере модернизации государственной службы не сопровождалось системными шагами в практической организационной работе по оптимизации государственного аппарата, особенно его кадрового состава. В это время много внимания уделялось декларации новых принципов, созданию всевозможных управленческих структур, которые имели не концептуально политический, а структурно-организационный характер.

Список литературы и источников

1. Борщик Н.Д., Третьяков А.В. История государственного и местного управления в России IX – XXI веков. М: ИНФРА-М, 2020. 218 с.
2. Сукманов Э.В., Сукманова Е.В., Трубников Д.А. О состоянии кадрового обеспечения системы государственной и муниципальной службы региона // Наука и практика регионов. 2023. № 3 (32). С. 58–61.
3. Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях. Декрет СНК РСФСР 21 декабря 1922 г. / Хронологическое собрание законов, указов Президиума Верховного Совета и постановлений Правительства РСФСР. Т. 1. 1917–1928 гг. М.: Госюриздат, 1959. С. 66–68.
4. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. URL:

<http://szrf.pravo.gov.ru/list.html#editions=e106&divid=&volume=1061992000000>

(дата обращения 27.02.2025 г.)

5. Борщик Н.Д. Межрегиональные связи субъектов Российской Федерации: теория и практика // Политика, экономика и инновации. 2016. № 3(5). URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26193195> (дата обращения: 14.02.2025 г.)

6. Борщик Н.Д., Сукманов Э.В. Совершенствование системы управления имуществом приграничного региона (на примере Курской области) // Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. 2015. № 3(6). С. 93–95.3.

7. Борщик Н.Д., Волобуев С.Н., Подосинников Е.Ю., Пясецкая Е.Н. Эволюция систем управления городами Курского края в условиях постсоветской социально-экономической трансформации // Экономические науки. 2015. № 127. С. 42–46.

8. 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.

9. О первоочередных мерах по организации системы государственной службы в Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 03.06.1993 г. № 848. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/3768> (дата обращения: 14.02.2025 г.)

10. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года. URL: <http://kremlin.ru/acts/constitution> (дата обращения: 14.02.2025 г.)

11. Репринцева Е.В., Сукманов Э.В., Еськова Н.А. Особенности государственного аппарата управления РФ: кадровые вопросы // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2022. № 1. С. 105–110.