

РОССИЙСКИЙ МЕНЕДЖМЕНТ: СОВРЕМЕННЫЙ РАКУРС

Международный научно-практический журнал «Вестник МИРБИС» ISSN 2411-5703 <http://journal-mirbis.ru/>
№ 3 (15) 2018 DOI: 10.25634/MIRBIS.2018.3

Ссылка для цитирования этой статьи: Алябьева Т. К. Модернизация системы государственной службы РФ на рубеже XX-XXI вв. [Электронный ресурс] // Вестник МИРБИС. 2018. № 3 (15). С. 45-58. DOI: 10.25634/MIRBIS.2018.3.6

УДК 35.08 (470)

Татьяна Алябьева¹

МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РФ НА РУБЕЖЕ XX-XXI ВВ.

Аннотация. Актуальность настоящего исследования обусловлена рядом факторов:

- объективной потребностью исследовать процесс модернизации института государственной службы в связи с переходом к новым социально-экономическим отношениям, особенности формирования модели «нового государственного менеджмента»;
- необходимостью выявить положительные и отрицательные черты, свойства и качества новой системы управления государством;
- необходимостью еще раз выявить и проанализировать этапы модернизации.

Исследование данной темы актуально и потому, что модернизация продолжается, является частью системной трансформации в России. Все это требует рефлексии.

Целью исследования является:

- анализ процесса модернизации государственной службы РФ на современном этапе;
- выявление положительных и отрицательных аспектов данного процесса;
- выявление взаимодействия процессов модернизации и формирования правового государства, гражданского общества.

Исследование данных вопросов поможет повысить эффективность дальнейшей эволюции государственной службы.

Объектом научного анализа является система государственной службы.

Ведущими методами при проведении анализа процесса модернизации государственной службы РФ являются структурно-функциональный метод, системный, исторический, а также общенаучные принципы научного исследования, что позволяет комплексно проанализировать данную проблему.

В статье выявлены этапы и периоды процесса модернизации, их внутреннее содержание, положительные и отрицательные черты, направление модернизации, что имеет практическую значимость при прогнозировании развития процесса модернизации в дальнейшем и дает возможность акцентировать внимание на вопросах, которые не были решены или были решены не полностью.

Ключевые слова: модернизация, периодизация, рационализация, государственная служба, результаты, нормативная база, административная система.

JEL: F6, H11, O38, P21

¹ **Алябьева Татьяна Константиновна** – кандидат политических наук, Московский государственный областной университет, Историко-филологический институт. Россия, 105005, Москва, ул. Радио, 10 А. E-mail: altatkon@yandex.ru

«Государственная служба, ... это институт, призванный обеспечить функционирование органов государственной власти на принципах профессионализма, беспристрастности и иерархии».
М. Вебер [Вебер, 1990]²

² Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 318.

Введение

С конца XX в. в России происходит сложнейший процесс модернизации политической системы. Он проходит в период формирования новых социально-экономических отношений.

Патерналистское отношение государства к населению, жесткая централизация управленческого аппарата, доминирование одной идеологии советского периода не соответствовали сложившимся реалиями, не могли обеспечить ре-

ализацию функций либерально-демократического государства, к формированию которого стремилась Россия.

Старая модель бюрократии не удовлетворяла новым условиям развития. Необходимо было повысить качество государственного управления, перейти от бюрократической зависимости и иерархической подчиненности к автономии и ответственности в государственной службе, к демократическим принципам.

Сложившиеся условия развития потребовали глубоких изменений в структуре и функционировании государственной службы, являющейся основным механизмом обеспечения государственного управления. Необходимо было учитывать национальные интересы России в изменяющихся условиях развития страны.

Советское государство, положившее в основу своего функционирования принцип обобществления средств производства, жесткую систему планирования хозяйственного и экономического развития, командно-административную систему управления трансформировалось в государство - регулятор рыночных отношений, опирающееся в своей деятельности на принципы демократии, закрепленные в Конституции 1993 года.

Изменения проходили в условиях острой борьбы между исполнительной и законодательной властями, трансформации политико-территориального устройства, переоформления основ взаимодействия федеральной и региональной властей и муниципальной службы, формирования демократической системы взаимоотношений социума и государства, изменений в функционировании и структуре всей системы исполнительной власти. Они затронули все стороны развития политической системы.

Политическую систему как систему норм, закрепляющих государственное устройство, механизм государственного управления; функционирование комплекса государственных и общественных организаций, участвующих в осуществлении государственной власти, их структуру, функции, способы и методы взаимодействия с социумом.

Политическую систему как комплекс социально-экономических, политических, налогово-бюджетных, финансовых отношений.

Целями модернизации были:

- создание более эффективной, рациональной системы управления, уравновешенной «социальной машины», современного инфраструктурного каркаса общества, механизма социальной коммуникации на базе принципов демократического государства;
- формирование новых способов и методов взаимодействия государства и общества.

Реформы коснулись социально-экономической, налогово-бюджетной, политико-административной, судебной систем, социальной структуры и государственной службы.

Вопрос модернизации государственной службы, является приоритетным в процессе глобальной социально-экономической, и политической трансформации, одним из основных направлений в государственном строительстве России новейшего времени.

Это обусловлено тем, что государственная служба, является политическим организационно-управленческим, регулятивным и интегративным институтом общества, обеспечивающим взаимодействие граждан и государства, реализацию функций государства, а государственный служащий — это

субъект, обеспечивающий функционирование государства, реализующий политику государства на практике.

К изучению данной проблемы обращались ведущие государственные деятели России: Абакумов Д. В., В. Н. Барышев, Д. Н. Бахрах, К. Ю. Борисевич¹.

Среди зарубежных авторов необходимо отметить работы Р. Л. Дафта, П. Друкера, Дж. Дункана².

Так как трансформация продолжается, мы решили еще раз обратиться к анализу модернизации государственной службы РФ с учетом накопившейся к 2018 году информации.

С 1993 по 2018 год произошли изменения во всей системе политического управления (в административной, судебной системе, в системе государственной службы и т. д.). Было проведено институциональное, и субинституциональное реформирование государственного управления.

В результате изменилось содержание функций и структура государства, органов государства, которые реализовывали на практике функции государства. Изменились, формы, методы, принципы деятельности государственных служащих.

Модернизация начиналась в условиях тяжелейшего административно-политического, социально-экономического, национального кризиса, политической нестабильности, усугубленных коррумпированностью чиновников, неподготовленностью кадров к действиям в условиях происходящих изменений, при несформированной правовой базе 90-х годов XX века, без учета национальных интересов, под внешним управлением советников из США. Она сопровождалась беспрецедентным разграблением России. Ресурсы, которой помогли сформировать подъем экономики Западной Европы и США в условиях достаточно низких темпов развития собственной экономики.

Все это привело к разрушению социально-экономической и политической сфер России, показало, что необходим национально ориентированный механизм развития, а не бездумное использование чужих схем, на которых настаивали российские либералы. Интеграция в процесс глобализации без учета национальных интересов вела Россию к гибели.

Несмотря на сложность момента, государство показало способность к эволюционным изменениям: модифицировало управление, частично смогло решить сформировавшиеся задачи.

1 Абакумов Д. В. Институт государственной службы в Российской Федерации // Юридическая наука и правоприменения. Саратов, 2015. Вып.2; Барышев В.Н. Государственная служба в России: прошлое, настоящее. // Гражданин и право. М.: Новая правовая культура, 2002. С.3-15; Бахрах Д. Н. Государственная служба России. М.: Проспект, 2009; Борисевич К. Ю. К вопросу о государственной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2

2 Дафт Р. Л. Менеджмент. СПб.: Питер, 2000; Друкер П. Рынок: как выйти в лидеры. Практика и принципы: Пер. с англ. М.: Прогресс, 1992; Дункан Джек У. Основопологающие идеи в менеджменте. Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики. Пер. с англ. М.: Дело, 1996.

Модернизация охватила три блока изменений:

- *технологические изменения*, которые включили комплекс управленческих технологий, технических процедур, технологический инструментарий (разработка регламентов, формализованных механизмов управления, планированию, разработка бюджетов и т. д.);
- *инструментальные изменения*, которые привели к возникновению и формированию институтов гражданского общества; изменили методы и способы подготовки и принятия государственных управленческих решений, механизм проведения процедур, усилили взаимодействие общества и государства;
- *кадровые изменения*, которые были направлены на формирование более стабильной системы управления и включали в себя обучение и переобучение кадрового состава, определение их обязанностей и прав в процессе функционирования органов и учреждений государства.

Таким образом, изменения затронули всю систему государственной службы и потребовали сформировать новый статус государственных служащих.

Процесс модернизации, начавшийся в 1991 году, наиболее масштабно и активно развивается с 1993 года. В это время начинается формирование новых ценностей, принципов, методов, приемов и способов управления.

В процессе модернизации можно выделить несколько этапов, имеющих свои характерные черты, особенности и последствия для развития всей системы государственного управления.

Внимание к периодизации модернизации государственной службы обусловлено тем, что именно периодизация позволяет выявить направление модернизации, положительные и отрицательные черты, смоделировать наиболее оптимальные решения в развитии государственной службы России в настоящее время и прогнозировать изменения в будущем.

Первый этап реформирования государственной службы РФ начинается с 1991 года и заканчивается в 2000 году

Этот базовый этап для всего дальнейшего развития государственного управления. Составляющими элементами его являются: оптимизация, рационализация, переструктуризация всей системы государственной службы.

В это время происходило доктринальное, теоретико-методологическое и идеологическое оформление реформ, сделана попытка привлечения общественной и научной среды России к обсуждению данной проблемы. В ходе обсуждения сформировалось понимание необходимости реформ, выявлены инициаторы. Но, к сожалению, эти изменения в системе государственной службы не носили системного характера.

Этот этап можно разбить на три периода: 1991–1996 гг., 1997–1998, 1999–2000, которые имеют свои характерные черты и особенности.

Первый период (1991–1996 гг.) – становление теоретической, законодательной базы для реформирования государственной службы после распада СССР и появление первых практических изменений.

В это время развернулась острая борьба:

- за установление монопольного права на обслуживание механизма государственного управления;
- за контроль над деятельностью государственных служащих;
- за формирование системы министерств и департаментов;
- за распределение полномочий и закрепление ответственности за новыми государственными структурами.

Сложность данного этапа была в том, что нормативная база (законы, положения, подзаконные акты, регламенты), регламентирующая государственную службу, не была разработана. Необходимо было привести законодательную базу в соответствие с Конституцией 1993 года, сформировать демократические принципы управления, создать специальное, обладающее компетентностью и властными полномочиями учреждение, которое бы отвечало за трансформацию административной системы и государственной службы. Таким учреждением стало государственное агентство «Роскадры». Оно сконцентрировало в своих руках контроль над процессом модернизации государственной службы в период перехода России к рыночной экономике и борьбы за контроль над деятельностью государственных служащих между ветвями власти и их структурами.

В результате, произошло закрепление собственности, ресурсов, сфер влияния и полномочий; была сформирована работоспособная структура; началась разработка понятийной и нормативной базы, свода правил и принципов государственной службы, концепции функционирования государственного органа. Было разработано понятие «кадры Президента РФ», структура кадрового обеспечения, выделено 5 категорий работников, проведена оптимизация механизма кадрового обеспечения государственной службы, в том числе кадрового обеспечения деятельности Президента РФ. Властные полномочия Президента усилились. Началась разработка границ полномочий государственной службы, статуса государственного служащего.

Для подготовки и переподготовки управленцев создается сеть учебных заведений, которая взаимодействовала с местными органами управления.

Были приняты и начали реализовываться важнейшие нормативные акты: указ Президента РФ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» от 4 апреля 1992 г. № 361, который ввел в законодательство понятие «государственная служба»; указ Президента РФ «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» от 22 декабря 1993 г. № 2267, который закрепил в юридическом плане политические результаты; Федеральный закон «Об основах государственной службы РФ» 31 июля 1995 г. №119-ФЗ, который

стал первым шагом в формировании нормативно-правовой базы государственной службы.

Таким образом, были сформированы правовые основы организации государственной службы и основы правового положения государственных служащих Российской Федерации.

Второй период (1997–1998 гг.). Это время разработки Концепции административной реформы, Кодекса государственной службы. Были нормативно закреплены механизм и процедуры осуществления государственной службы: контрактная система, новая система отбора и оценки кадров, разных категорий госслужащих, система вознаграждений, разработаны принципы прозрачности и ориентации на гражданина; сформулирован принцип merit system (системы заслуг и достоинств), который был уже введен с середины 80 до конца 90 гг. XX вв. во многих государствах мира.

Целью введения системы было повышение способности государственного аппарата эволюционировать, оптимизировать процесс реализации руководства государством. Большое внимание уделялось повышению качества услуг населению.

Внедрение этого принципа показало, что сформировалась потребность в отходе от веберовской модели рациональной бюрократии. Началось формирование новой модели государственного управления (НГУ). Этому способствовало расширение системы обучения госслужащих.

Важным аспектом данного периода было создание доктринальной базы и формирование политического заказа.

Но развитие процесса модернизации государственной службы тормозилось отсутствием единого полномочного, юридически оформленного органа, так как в 1994 году без обоснования Роскадры были исключены из состава правительства и фактически начали сворачивать свою деятельность. Происходила борьба между Администрацией Президента и Правительством за руководство кадрами, которая не способствовала улучшению кадровой обстановки.

Органа, который направлял бы процесс создания и внедрения на практике программы трансформации административной реформы и реформы государственной службы, не было. Отсутствовала финансовая, политическая и общественная поддержка. Политическая, научная и социальная среда не были ознакомлены с Концепцией. Реформа не только не была поддержана аппаратом госслужбы, но натолкнулась на противодействие с ее стороны.

Таким образом, в этот период продолжается теоретическое осмысление процесса и процедур модернизации государственной службы. Были сделаны первые практические шаги в реформировании государственной службы, выявлены негативные стороны, тормозившие процесс модернизации. Объективно сформировалась потребность в проведении изменений внутри государственного аппарата.

Третий период (1999–2000 гг.). Для этого периода характерно формирование политического заказа, административного ресурса, подключение ученых, специалистов и представителей общественности к решению проблемы реформирования государственной службы.

Концепцию реформ поддержал Путин В. В., бывший на этот момент кандидатом на должность Президента РФ. Он включил вопрос о необходимости модернизации государственной службы в свою предвыборную программу, что является показателем актуальности и важности проблемы в масштабе государства. Началась активная разработка Концепции реформирования системы государственной службы.

Был проведен анализ сложившейся к этому времени социально-экономической и политической ситуации; выявлен социально-политический заказ; разработано несколько вариантов концепции; учтена возможность саботажа со стороны бюрократии; определены основные направления реформирования. К ним можно отнести улучшение законодательства; совершенствование материального обеспечения; изменение кадровой политики; разработаны мероприятия и определены этапы их реализации [Реформа..., 2003, с. 20].

На федеральном и региональном уровнях в средствах массовой информации, через интернет, в научном и политическом сообществе прошло обсуждение проектов Закона о государственной службе, Кодекса государственной службы и ряда других подготовленных нормативных актов и материалов по «Реформе государственного управления в России». Анализировались проекты законов, указы президента, постановления правительства.

Обсуждение выявило положительные и отрицательные черты в процессе модернизации.

К положительным чертам можно отнести взаимовлияние трех процессов:

- взаимодействие трансформации социально-экономической среды, формирования системы управления государством, развития гражданского общества;
- создание в 2000 году новой системы и структуры органов управления, более соответствующих новым социально-экономическим и политическим условиям развития государства;
- сформированность понимания необходимости реформирования государственной службы в обществе и в политической сфере.

К отрицательным чертам необходимо отнести:

- отсутствие активности и несформированность ответственности в обществе в целом;
- низкий уровень общей и политической культуры;
- развитие чиновничьего произвола;
- господство корпоративных интересов;
- коррумпированность номенклатуры;
- сопротивление номенклатуры.

Все это затормозило процесс реформирования государственной службы и управления. К сожалению, ни общество, ни государство не смогли выступить заказчиком и не стали движущей силой модернизации.

Второй этап модернизации системы государственной службы (с конца 2000 года до середины 2001 года)

Это время начала системных изменений. Были приняты концепция административной реформы и реформа

государственной гражданской службы, которые закрепились в целевых программах¹; сформирован концептуальный подход к процессу модернизации института государственной гражданской службы; выбран вариант модернизации.

15 августа 2001 года Президент утвердил Концепцию реформирования системы Государственной службы РФ (№ Пр-1496) [Перереформирование..., 2006]. Именно с нее начался процесс модернизации.

Концепция представила четко разработанную программу реализации реформ; сформировала основы прозрачной, подконтрольной обществу государственной службы и механизм борьбы с коррупцией и злоупотреблениями; показала пути мотивации деятельности госслужащих и формирования конкурентоспособности и профессионализма. Т. е. была сформирована база для практической работы в процессе модернизации.

Третий этап (с 2001 года и до июля 2003 года) характеризуется созданием совершенно нового законодательства

В 2002 году Государственная дума впервые приступила к обсуждению «Кодекса поведения государственных служащих Российской Федерации». Была разработана и утверждена Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)»², механизм рационализации, оптимизации и повышения эффективности государственной службы.

В программе анализировался механизм реформирования

1 Перереформирование государственной гражданской службы в российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ, № 26 (314), 2006 г.; Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 года № 1574 «О реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_57545/ (Дата обращения 23 января 2018 г.); Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» [Электронный ресурс] // URL: <http://legalacts.ru/doc/ukaz-prezidenta-rf-ot-01022005-n-111/> (Дата обращения 24 января 2018 г.); Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» [Электронный ресурс] // URL: <http://legalacts.ru/doc/ukaz-prezidenta-rf-ot-01022005-n-113/> (Дата обращения 24 декабря 2017 г.); Указ Президента Российской Федерации от 16 февраля 2005 года № 159 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации» [Электронный вариант] // URL: <http://docs.cntd.ru/document/901936257/> (Дата обращения 27 января 2018 г.).

2 Указ Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 года № 1336 Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» (с изменениями и дополнениями). URL: <http://base.garant.ru/185243/> (Дата обращения 20.11.2017).

всех видов и уровней государственной службы и, что очень важно, был разработан механизм привлечения финансовых и административных ресурсов.

27 июля 2003 г. был принят и утвержден Федеральный закон № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»³. Анализ данного нормативного акта показывает, что при его разработке использовались нормативные акты федерального уровня, указы Президента РФ, постановления Правительства. Нормативно закрепились признание государственной службы как профессиональной деятельности, основанной на принципах федерализма, законности, единства правовых и организационных основ. Закрепилась взаимная связь государственной и муниципальной служб, открытость, защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную деятельность⁴.

Был сформирован подход к Государственной службе как единой, целостной, сложной системе в которой выделялись три группы: федеральная гражданская служба, государственная военная служба и государственная правоохранительная служба. Такое деление вводилось впервые.

Были определены статусы и должности в системе государственных должностей; выработаны критерии для соотношения государственных должностей с должностями государственной гражданской службы; должностные регламенты, устанавливающие полномочия по должности; сформирован единый подход к правовому регулированию государственной службы.

Таким образом, мы наблюдаем дальнейшую разработку, детализацию и унификацию нормативного регулирования государственной службы. Продолжается развитие процесса структуризации и систематизации государственного управления, закрепления регулирования всех видов и уровней государственной службы.

Деятельность государства показывает активное формирование правового государства, ориентацию в процессе функционирования государственной службы на интересы общества – достаточно серьезные практические шаги.

Четвертый этап модернизации системы государственной службы (с 2004 года по 2006 год)

В это время активно развиваются три процесса:

- реализация положений, заложенных в нормативной базе, в частности в концепции и Федеральной программе;
- дальнейшее развитие нормативного регулирования государственной службы;

3 Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 N 58-ФЗ (действующая редакция, 2016) // URL: <http://base.garant.ru/12165871/> (Дата обращения 15 февраля 2018 г.).

4 Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 N 58-ФЗ (действующая редакция, 2016), статья 1 [электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс. (Дата обращения 20 декабря 2017 г.).

- внедрение информационных технологий в систему государственного управления.

Так, в 2004 году был принят Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ в контексте, которого проходит разработка и утверждение Федеральной программы. Закон конкретизировал правила функционирования госслужбы, организационные и экономические вопросы: поступление, прохождение и прекращение госслужбы; формирование механизма взаимных связей в разных видах служб (правоохранительной, военной и муниципальной).

Активно проходило формирование понятийного аппарата государственной службы. Было введено понятия: «служебный контракт», «государственный служащий», «государственно-служебные отношения». Они закрепили права и обязанности государственных служащих и в трудовых правоотношениях, и в сфере государственной службы, раскрывали специфику государственной гражданской службы как особого вида трудовой деятельности².

Впервые было закреплено единство принципов формирования кадрового состава, профессиональной подготовки, механизма переподготовки, повышения квалификации и стажировки.

Закрепленные в более ранних законодательных актах категории государственной службы групп «А», «Б», «В» заменились на четыре новые категории: руководители, помощники, советники, специалисты и обеспечивающие специалисты, при сохранении разделения должностей на группы (высшая, главная, ведущая, старшая и младшая)³. Регламентация прохождения государственной службы детализировалась в структурном социальном, финансовом, дисциплинарном отношениях.

Принятие федеральных законов «О системе государственной службы РФ» (2003) и ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» (2004) закончили формирование законодательных границ института государственной службы, его структуры, которая предстала в виде совокупности связей ее основных элементов (должностей) друг с другом и с внешней средой.

Были внесены изменения в саму систему госслужбы, оптимизирован механизм функционирования различных видов государственной службы, кадрового состава госслужащих. Но, финансирования государственной службы началась только в 2005 году, после издания Указа Президента РФ от 23 июля

2003 № 824⁴, направленного на повышение эффективности системы федеральных органов исполнительной власти, на создание благоприятных условий для реализации субъектами предпринимательства своих прав и интересов.

В связи с потребностью проведения модернизации, срок реализации Федеральной программы «Реформирования государственной службы Российской Федерации (2003–2005 Годы)» была продлен на 2006–2007 гг.⁵ В итоге, на уровне федерации и на уровне регионов были созданы консультационные советы по вопросам реформирования государственной службы, усилен контроль за проведением реформ, продлено финансирование федеральной программы из федерального бюджета и бюджета регионов.

Важным аспектом нормативного регулирования государственной службы была реформа бюджетных отношений. В ходе их реформирования была разработана Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., одобренная Правительством РФ (Постановление от 22 мая 2004 г. № 249); утверждена программа планирования (трехлетний план) и программно-целевой метод финансирования, произошло расширение полномочий в бюджетной сфере руководителя государственного органа. Финансирование стало опираться на достижение конечных результатов, были сформулированы стратегические цели, определены задачи и даны определения показателей достижения целей.

Основными мероприятиями в осуществлении реформы стали [Смирнов, 2011]:

- сокращение избыточных госфункций (из подвергшихся ревизии 5 тысяч;
- функций 20 % были признаны избыточными, еще 30 % нуждающимися в уточнении) [Гаман-Голутвина, 2006];
- разделение ведомств на правоустанавливающие, правоприменительные и надзорные с образованием трехзвенной структуры;
- сокращение числа министерств (с 23 до 14).

На этом этапе продолжается разработка регламентов для процесса исполнения государственных функций и оказания государственных услуг. Регламенты наиболее значимых функций утверждаются на правительственной комиссии по проведению административной реформы⁶. Таким образом,

1 Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ (действующая редакция, 2016) // СПС Консультант Плюс. (Дата обращения 20.11.2017).

2 Там же, ст. 3215.

3 Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 года № 1574 «О реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс. (Дата обращения 23 января 2018 г.)

4 Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. N 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс. (Дата обращения 20 января 2018 г.)

5 Указ Президента Российской Федерации от 12 декабря 2005 года № 1437 «О продлении срока реализации Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» на 2006-2007 годы» [Электронный ресурс] // URL: <http://kremlin-moscow.com/415109> (Дата обращения 23 января 2018 г.)

6 Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 года № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов

функции закрепляются законодательно, оформляются технически и детализируются. Более активно стало проходить обновление кадрового состава.

Важным аспектом является и внедрение информационных технологий (ИТ)⁷, которые являются важным стратегическим ресурсом и инструментом в формировании эффективности государственного управления, в расширении связи государства и гражданского общества. Можно говорить о начале процесса формирования единого информационного пространства, что является безусловным элементом НГУ (новое государственное управление). Так как активно формируются связи между государством и обществом и по горизонтали, и по вертикали, прямое администрирование начинает заменяться гибкими вертикальными субъектно-объектными связями, усиливается контроль общества за государством, повышается легитимация государственного управления.

Но, процесс реализации программы реформирования государственной службы замедлился из-за затягивания принятия и реализации подзаконных нормативных правовых актов, дополняющих, расширяющих, включающих Федеральные законы в процесс реализации. Что указывает на факт вялотекущего саботажа со стороны бюрократии.

Пятый этап (с 2006 по 2008 гг.)

В это время продолжилась разработка механизма функционирования института государственной службы и статуса госслужащего: прием, оплата труда госслужащего, подготовка и ротация кадров, переход к программно-целевому финансированию, связанному с результатами работы госслужащего, реорганизация системы органов исполнительной власти.

Были закреплены права и обязанности государственного служащего, как субъекта, осуществляющего государственное управление: поощрения, запреты, ограничения, обусловленные государственной гражданской службой⁸. Законодательное закрепление статуса государственного служащего способствовало формированию стандартов поведения, принципов взаимодействия государства и гражданского общества, нормализации деятельности социума и государства. Данные мероприятия были нацелены на активизацию функционирования системы: государство и гражданское общество. Таким образом, наблюдается комплексная трансформация системы государственного управления, что является положительным аспектом.

В результате, система приобрела большую гибкость, ее работа стала более эффективной, начался процесс разруше-

исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» [Электронный ресурс]//URL: docs.cntd.ru/document/901955408 (Дата обращения 21 декабря 2017).

7 ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации», от 27.07.2006 № 149-ФЗ // [Российская газета - Федеральный выпуск №4131 \(0\)](#) 29 июля 2006 г.

8 ФЗ «О системе государственной службы РФ» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // СЗРФ 2003. № 22. Ст. 2063

ния замкнутости и статичности государственного управления. Можно отметить более активное интегрирование в управление институтов гражданского общества. Деятельность системы управления стала более динамичной. Продолжился процесс информатизации государственного управления; Усовершенствовались отношения, возникающие в связи с обработкой данных, осуществляемых органами государственного управления, муниципальными органами, а также юридическими и физическими лицами⁹.

Но, имелись и отрицательные аспекты.

Политическая поддержка, проявившаяся вначале, достаточно быстро прекратилась.

Акцент реформирования административной реформы был перенесен в техническую и инструментальную сферу.

Недостаточно были разработаны правовые и социальные гарантии гражданского служащего, не закреплены в законе основы правовой культуры и профессиональной этики служащего, а также санкции по отношению к ним за различные правонарушения. То есть нормативная база не была сформирована до конца.

Шестой этап (2009–2013 гг.)

С 2009 года по конец 2011 года продолжался процесс рационализации, оптимизации и информатизации функционирования государственной службы, активно проводятся практические мероприятия, расширяется нормативная база.

Продолжается разработка нормативных актов, регулирующих механизм противодействия коррупции, систему медицинского обеспечения; проводятся практические мероприятия; продолжается теоретическое осмысление реформы: разработан и утвержден ряд методик, проанализирована практика, опубликован целый ряд аналитических исследований [Барабашов, 2013]; обновлены стандарты и регламенты в сфере оказания государственных услуг; созданы многофункциональные центры по оказанию услуг населению; проработаны основные задачи административной реформы на период 2006–2010 гг.

Важной вехой в процессе реформирования государственной службы было принятие Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы (2009–2013 гг.)», утвержденной в марте 2009 г. Президентом РФ Д. А. Медведевым¹⁰. Программа выявила проблемы и недостатки в системе государственной службы, проанализировала причины их сформировавшие.

В указе Президента констатировался факт повышения требований к государственной службе.

Так, 16 июня 2010 года был издан Указ Президента «О мерах по совершенствованию государственного управления»,

9 ФЗ «О персональных данных» от 27.07.2006 № 152-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения 20 марта 2018 года).

10 Указ Президента РФ «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» от 10 марта 2009 г. № 261, С. 11-12. // URL: <http://base.garant.ru/195051/> (Дата обращения 20.11.2016).

который был направлен на усовершенствование государственного управления и правосудия, упорядочивание функции органов исполнительной власти. Он утвердил создание Комиссии, Межведомственной рабочей группы по обеспечению мероприятий по реформированию государственной службы. Цель создания и функционирования данных организаций – совершенствование законодательства, оптимизация взаимных связей на уровне регионов и местного самоуправления. Реформирование было направлено на усиление эффективности в деятельности государственного управления, на формирование гражданского общества. В связи с чем был разработан комплекс мер по улучшению деятельности государственной службы, составлен план мероприятий.

Были снова обновлены стандарты и регламенты в сфере оказания государственных услуг, созданы многофункциональные центры по оказанию услуг, проработаны основные задачи административной реформы на период 2006–2010 гг.

Разрабатывается информационная стратегия государственного управления¹, что приводит к упрощению получения населением госуслуг, ликвидации некоторых правовых препятствий во взаимодействии государства и общества. Немаловажным является и гармонизация российского и европейского законодательства.

7 мая 2012 года был издан Указ Президента «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления РФ» 7 мая 2012 за № 601. В результате реализации указа Президента, повысилась доступность госуслуг для населения. Были разработаны принципы взаимодействия государства и населения, методики взаимодействия, уровень удовлетворенности граждан услугами государства достиг 85 %². Активизировался процесс информатизации, расширилось применение информационных технологий.

С 2009 по 2013 года, когда на практике реализовывалась Федеральная программа «Реформирование государственной службы РФ», законодательство еще раз обновилось. Изменения были внесены в ФЗ № 58 «О системе государственной службы», ФЗ № 79 «О государственной гражданской службе», был издан ряд новых нормативных актов, включая указы Президента РФ.

Начиная с 2013 года, снижается численность госслужащих. Взят курс на создание механизма непрерывного профессионального образования, создание дистанционной и очно-дистанционной форм обучения.

Но, при всех положительных аспектах, модернизация го-

сударственной службы была признана неэффективной как координаторами, так и заказчиками программы.

Среди негативных аспектов реализации можно отметить:

- отсутствие четкой вертикали управления;
- применение нормативной базы на практике не в полном объеме;
- опасность концентрации большого объема полномочий в руках ограниченного круга лиц госаппарата, так как произошло наделение органов исполнительной власти новыми функциями, расширился объем функций.

Проявилась серьезная опасность потери способности оперативной реакции исполнительной власти на запрос социума, понижения качества анализа тенденций современного развития; снижения способности прогнозирования, планирования и принятия, оптимальных решений, то есть, способности принимать решения при взаимодействии с обществом. К тому же, сложившаяся практика взаимодействия государства и общества не получила отражение в институциональном процессе. Иерархическая система управления, механизм управления не были заменены системой сетевого взаимодействия с обществом.

Эффективность программы модернизации была снижена и недостаточным финансированием (всего 691 млн рублей); отсутствием: конкретного исполнителя (профильного органа власти); четкой проработки показателей и индикаторов результативности; методики их расчета; связи с другими стратегическими документам [Турчинов, 2014].

Особенно негативно сказалось на выполнении программы то обстоятельство, что не была построена единая система управления. Выполнение программы было разделено между несколькими федеральными ведомствами: Управление Администрации Президента РФ, Совет по вопросам государственной службы (с 2008 г. – Комиссия по вопросам реформирования и развития государственной службы, с 2013 г. – Комиссия при Президенте РФ по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров), Министерство труда и социального развития, Министерство финансов, Российская академия государственной службы при президенте РФ (с 2012 г. – Российская академия народного хозяйства и государственной службы – РАНХиГС (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ) [Борщевский, 2014, с. 69]. Отрицательное влияние оказали и несогласованность в реализации программы, отсутствие разработанной системы ответственности за реализацию. Это наблюдалось как на федеральном, так и на региональном уровне, т.е. охватывало всю систему управления, весь процесс формирования Государственной службы.

Отсутствовала единая система. Функционирование осуществлялось по четырем разным моделям [Там же, с. 70]:

- орган управления при главе исполнительной власти (Рязанская область);
- орган управления включен в структуру исполнительных органов субъекта РФ (Омская область);

1 ФЗ «Об Электронной подписи» от 06.04.2011 N 63-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения 20 марта 2018 года)..

2 Об основных результатах выполнения Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [электронный ресурс]//URL: <https://glasnarod.ru/vlast/46221-ob-osnovnyx-rezultatax-vypolneniya-ukaza-prezidenta-rossijskoj-federaczii-ot-7-maya-2012-goda-601-lob-osnovnyx-napravleniyax-sovershenstvovaniya-sistemy-gosudarstvennogo-upravleniyar> (Дата обращения 20 марта 2018 г.)

- орган управления является структурным подразделением высшего должностного лица субъекта РФ (Департамент при Президенте Республики Татарстан);
- орган управления формируется всеми ветвями власти на паритетных началах (Республика Хакасия).

Таким образом, государственная политика в области кадров носила ведомственный характер, управление было практически децентрализовано, решения принимались единолично непосредственными руководителями исходя из имеющихся административных и финансовых ресурсов, реформа административной системы не была доведена до конца. Контактность государство – общество не развивалась, а в некоторых случаях началось снижение.

Седьмой этап 2014–2018 гг.

Это время проведения работ стратегического характера, т. е. корректировка и выработка общих основ использования различных видов ресурсов; координации деятельности органов государственной власти; формирования системы государственного управления; расширения информационных технологий в системе государственного управления и формирования гражданского общества.

В это время продолжается сокращение численности госслужащих, большое внимание уделяется профессиональной подготовке, в связи с чем, расширяется сеть образовательных учреждений в сфере государственной службы, формируется механизм непрерывного профессионального образования, расширяются дистанционный и очно-дистанционный форматы обучения и переобучения государственных служащих.

Проведена корректировка и практическое обновление законодательства.

Так, в Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» были внесены существенные изменения: утверждены дополнительные ограничения для госслужащих; детализирован механизм прохождения испытательного срока; скорректирована ротация; пересмотрены нормы, регулирующие контрольные и надзорные функции, исчисление стажа; введены новеллы, определившие срок ежегодного оплачиваемого отпуска (28 календарных дней); утверждена возможность замены его денежной компенсацией [Цуциев, 2016].

В 2015 году был проведен анализ кадровых мероприятий. Выявлены «Лучшие кадровые практики на государственной гражданской и муниципальной службе». Вся работа по этому направлению завершилась конкурсом

23 мая 2016 года Президент РФ подписал Федеральный закон о повышении пенсионного возраста государственных и муниципальных служащих (мужчина – до 65, женщинам – до 63 лет, который вступил в силу с 1 января 2017 года)³. Повы-

шение должно происходить поэтапно до 2032 года. Увеличен минимальный стаж госслужбы до 20 лет. Изменения должны быть реализованы, начиная с 2017 года и до 2020 года.

Одним из направлений модернизации государственной службы было создание резерва управленческих кадров. Был обновлен президентский резерв (18 декабря 2015 года). В основу механизма отбора была положена личностно-профессиональная диагностика. Диагностику проводит РАНХиГС. Комиссия по реформе госслужбы продлила на 2016–2018 гг. действие программы подготовки и переподготовки резерва управленческих кадров. Постановление Правительства РФ утвердило данное решение в конце декабря 2015 г.

Акцент в модернизации государственной службы был перенесен с государственной службы как института системы госуправления на конкретного служащего. Он позиционируется теперь как ключевой элемент всей системы управления государством. Нормативно были закреплено формирование новых принципов кадровой политики и технологий кадровой работы на гражданской службе; основные задачи, направления их реализации; дополнительные механизмы, обеспечивающие сохранение кадрового потенциала гражданской службы, в том числе при проведении организационно-штатных мероприятий⁴.

В соответствии с этими нормативными документами, начинается работа по формированию единого информационного коммуникационного пространства в системе гражданской службы; единой информационной системы управления кадровым составом гражданской службы; электронного кадрового документооборота и автоматизированной проверки имеющихся сведений и с 2017 года начал внедряться электронный механизм подачи документов на конкурс, апробирована единая методика проведения конкурсов.

До 2019 года запланировано окончить проведение мероприятий по совершенствованию системы материального

4 Проект Указа Президента РФ «О федеральной программе «Развития государственной службы Российской Федерации (2015–2016 годы)» [Электронный ресурс] // URL:<http://russia.ink/proekt-ukaza-prezidenta-rossijskoj-f/> (Дата обращения 12 января 2018 г.).

План мероприятий по развитию системы государственной службы РФ до 2018 года (подготовлен Минтруда России 11 августа 2016 года) [Электронный ресурс] // URL:<http://docs.cntd.ru/document/420374954> (Дата обращения 12 января 2018 г.).

Указ Президент РФ № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» [Электронный ресурс] // URL:<http://docs.cntd.ru/document/420374954> (Дата обращения 17 января 2018 года).

Распоряжение Правительства РФ от 12 сентября N 1919-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы [Электронный ресурс] // URL:<http://legalacts.ru/doc/rasporjazhenie-pravitelstva-rf-ot-12092016-n-1919-r/> (Дата обращения 18 января 2018 года).

³ Федеральный закон от 23 мая 2016 г. N 143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части увеличения пенсионного возраста отдельным категориям граждан» // URL:http://informatio.ru/news/glavnoe/zakon_o_povyshenii_pensionnogo_vozраста_chinovnikov_prinyat_v_gosdume/ (Дата обращения 21 ноября

стимулирования гражданских служащих, структуры их денежного содержания.

Определен государственный орган, который должен отвечать за выработку государственной политики и нормативное регулирование оплаты труда гражданских служащих. Таким органом стало Министерство труда и социальной защиты.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано учесть положения Указа при организации региональных мероприятий по развитию государственной гражданской службы¹. Необходимо было усовершенствовать управление кадровым составом гражданской службы, систему профессиональной подготовки и переподготовки гражданских служащих. Особое внимание уделялось развитию антикоррупционных механизмов в системе государственной гражданской службы Российской Федерации. В результате должно было произойти повышение профессионализма, компетентности государственных служащих.

Практическое использование этих принципов началось в 2017 году. Изменения коснулись реализации стандартов нормирования численности структурных и функциональных подразделений государственных органов, кадровых служб и их подразделений. Особое внимание уделено было подразделениям ответственным за противодействие коррупции. На основании указа был сформирован механизм осуществления мер по развитию института гражданской службы. Целью данного мероприятия было повышение эффективности и профессионализма госслужбы, обеспечение актуальных потребностей общества и экономики.

Таким образом, можно констатировать факт:

- нормативно-правовая основа государственной службы сформирована;
- успешно внедрены новые институты;
- ключевые задачи реформы достигнуты;
- накоплен опыт применения программно-целевого метода управления;
- разработан новый инструментарий, механизм ответственности госорганов за внедрение принятых решений и достижения определенных результатов;
- проводится активное внедрение Информационных Технологий в систему государственного управления.

Это позволило приступить к «тонкой настройке всей системы» и точечного регулирования.

Но выявлены и недостатки в процессе модернизации системы государственной службы:

- развитие многополярности в системе управления, что привело к столкновению интересов ведомств, снижению эффективности управления, увеличению объема времени затрачиваемого на принятие решения;
- не смотря на то, что в законодательстве закреплено положение о создании системы управления государственной службы на федеральном и региональном уровнях, федеральный орган так и не создан [Барабашев, Клименко, 2010, с. 46];
- единая система государственной службы и административной системы не создана.

Это привело к неудовлетворительным результатам:

- чрезвычайно медленно происходит внедрение технологических инноваций;
- внедрение системы инноваций происходит в основном на уровне отдельного органа исполнительной власти и очень редко на межведомственном уровне;
- не создан комплекс институтов гражданского общества, который будет задействован в процессе подготовки и принятия государственных решений.

Подводя итог, проведенному анализу модернизации системы государственной службы, приходим к выводу: модернизация была вызвана объективной исторически сложившейся ситуацией.

Реформы соответствуют параметрам мировой практики рационализации и систематизации государственного управления, происходившей в конце XX столетия во многих государствах Западной Европы. Базой послужили концептуальные основания теории нового государственного управления (New Public Management; НГУ) [Смирнов, 2011].

Причиной модернизации было кардинальное изменение вектора социально-экономического и политического развития России, возникновение и формирование потребности в новых технологиях для реализации функций государства, в разработке и внедрении новых методов и способов управления.

Главными направлениями в реформировании госслужбы было создание современной, отвечающей требованиям демократического, социального, правового государства нормативной базы и системы управления с использованием Информационных Технологий:

- изменение статуса государственного служащего, повышение ответственности за работу с гражданами и выполнение обязанностей государства перед социумом;
- делегирование ряда государственных функций рыночным структурам²;
- широкая маркетизация, распространение коммерче-

¹ Основные направления развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы [Электронный ресурс] // URL: <http://gosszluzhba.gov.ru/News/Details/57f79021-33d5-4b5d-bc8e-98f39ade6e0d> (Дата обращения 20 января 2018 г.).

² Кузьминов Я. Тупики и перспективы административной реформы // Независимая газета. 2006.07.04; Административная реформа буксует // Парламентская газета. 2005.25.08.

ской деятельности в сфере государственного управления;

- привлечение общественных организаций к выполнению ряда функций государства;
- повышение эффективности и гибкости в деятельности госструктур;
- налаживание более тесных и взаимообусловленных связей между государством и элементами гражданского общества.

Комплекс этих мероприятий в рамках стратегии нового госуправления, согласно концепции НГУ, получил название модели «активизирующего государства».

Россия к 2018 году провела важнейшие мероприятия, раскрывающие формирование НГУ:

- было усовершенствовано старое законодательство и создано новое, отвечающее потребностям современного развития государства;
- разработаны и начали внедряться кодексы и регламенты;
- создана достаточно стройная система органов и организаций задействованных в системе управления;
- четко распределены функции, определены границы государственной власти;
- привлечены к разработке законодательства специалисты, государство и общество;
- активно проводится институционализация государственной власти, государственной службы, административной системы;
- структурируются, детализируются, персонализируются, дифференцируются функции государства;
- уменьшена политизация аппарата административно-государственных структур.

В ходе модернизации система получила новые свойства: целостность, единство, структурность, функциональность, иерархичность, стабильность и эффективность; оптимизировались связи с обществом; само общество стало более активно

контактировать с государственной машиной.

Решения органов государственной власти по запросам социума стали приниматься более оперативно, повысилась эффективность и реактивность в деятельности госорганов и отдельных госслужащих. То есть реагирование государства на социальный запрос стало более соответствовать цивилизационным нормам

Анализ модернизации административной системы, системы государственной службы и бюджетной сферы России показал, что существующие между ними границы довольно размыты, целевые функции государственного управления отсутствуют; оптимизация, и модернизация государственного управления осуществляется на двух направлениях:

- повышение качества и оперативности, принимаемых государством решений, особенно в сфере стратегического управления,
- проведение мероприятий по усовершенствованию административно-управленческих процессов в сфере исполнения государственных функций.

Базовым элементом в формировании государственного управления в России XXI в. остается выстраивание вертикали власти, как ответ на дестабилизацию 90-х гг., повышение эффективности, качества государственных услуг.

Модернизацию государственной службы в России можно охарактеризовать как «запаздывающую», «догоняющую». Она является результатом политического решения, проводится сверху в условиях становления новых социально-экономических отношений, формирующегося гражданского общества и рыночных отношений, идет одновременно по нескольким направлениям: нормативному, структурному, функциональному, системному, морально-нравственному.

Новая система государственной службы базируется на принципах нового государственного управления, требует детализации, дальнейшей модернизации и периодической рефлексии.

Литература

1. Административная реформа: все только начинается // Профиль. № 25. 2005. 04.07.
2. Административная реформа буксует // Парламентская газета. 2005. 25. 08.
3. *Барабашов А. Г.* Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000-2010). М.: ИД ВШЭ, 2013. 65 с.
4. *Барабашев А. Г., Клименко А. В.* Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3.
5. *Борщевский Г. А.* Реформирование государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. М., 2014, №2. С. 69.
6. *Гаман-Голутвина О.* Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Экономика и жизнь. 2006. № 8.
7. *Кузина М.* Избыточные функции надо отдать рынку // Профиль. № 25. 2005.04.07.

8. Кузьминов Я. Тупики и перспективы административной реформы // Независимая газета. 2006.7.04; Административная реформа буксует // Парламентская газета. 2005. 25. 08.
9. Лоза Г. Г., Панов А. И., Щедрова О. А. Блеск и нищета социальной политики Москвы. М.: Эйдос, 2011. 300 с. С. 6, 20, 21, 23.
10. Попов Г. Х. Блеск и нищета Административной Системы. М.: ПИК, 1990. С. 192.
11. Переформирование государственной гражданской службы в российской федерации // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ, № 26 (314), 2006 г.
12. Проблемы реформирования государственной гражданской службы РФ // Аналитический сборник Совета Федерации ФС РФ, №26 (314). М., 2006.
13. Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год /Общ. ред. Зайцевой Т. В. М.: ВЕСЬ Мир, 2003, с. 14.
14. Смирнов А. А. Антикоррупционная политика в контексте модернизации государственного управления Российской Федерации // Современные научные исследования и инновации. Май, 2011. [Электронный ресурс]. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2011/05/458>(12.01.2018).
15. Турчинов А. И. Государственная служба России: состояние и проблемы развития // Социально-профессиональное развитие государственной службы. Материалы 13-й Общероссийской научно-практической конференции с международным участием. М.: РАНХиГС, 2014. С. 125-132.
16. Цуциев М. А. Государственная служба в трехлетней перспективе // Государство, №3, 2016.
17. Шишкин В. А. Трансформации российского государства и общества как явления национальной культуры. Научная жизнь. 2009. № 3. С. 46.
18. Якобсон Л. У нас в государстве слишком многие занимаются не своим делом // Время новостей. 2005. 05.07.
19. Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. 318 с.

RUSSIAN MANAGEMENT: A MODERN PERSPECTIVE

*Tatiana Alyabyeva*¹

MODERNIZATION OF THE SYSTEM OF STATE SERVICE OF THE RUSSIAN FEDERATION AT THE TURN OF XX-XXI CENTURIES

Abstract. The relevance of the study is due to a number of factors:

- objective need to investigate the process of modernization of the Institute of public service in connection with the transition to new socio-economic relations, the peculiarities of the formation of the model of "new public management»;
- the need to identify the positive and negative features, properties and quality of the new system of government;
- the need to once again identify and analyze the stages of modernization.

The study of this topic is also relevant because modernization is continuing, it is part of the systemic transformation in Russia.

All this requires reflection.

The aim of the research is:

- analysis of the process of modernization of the civil service of the Russian Federation at the present stage;
- identification of positive and negative aspects of the process;
- identification of interaction between the processes of modernization and formation of the rule of law, civil society.

The study of these issues will help to improve the efficiency of the further evolution of the public service.

The object of scientific analysis is the system of public service.

The leading methods in the analysis of the process of modernization of the civil service of the Russian Federation are structural and functional method, system, historical, and General scientific principles of scientific research, which allows a comprehensive analysis of the problem.

The article identifies the stages and periods of the modernization process, their internal content, positive and negative features, the direction of modernization, which is of practical importance in forecasting the development of the modernization process in the future and makes it possible to focus on issues that have not been solved or have not been solved completely.

Key words: modernization, periodization, rationalization, public service, results, regulatory framework, administrative system.

JEL: F6, H11, O38, P21

1 **Alyabyeva Tatiana Konstantinovna** – candidate of political science, associate Professor. Historical and Philological Institute of the Moscow state regional University, 10A Radio st. Moscow, 105005, Russia. Email: altatkon@yandex.ru

References

1. Administrativnaya reforma: vse tol'ko nachinayetsya [Administrative reform: everything is just beginning]. *Profil'* [Profile]. No. 25. 2005. 04.07. (In Russian).
2. Administrativnaya reforma buksuyet [Administrative reform is stalled]. *Parlamentskaya gazeta* [The Parliamentary Newspaper]. 2005. 25. 08. (In Russian).
3. Barabashov A. G. Evolyutsiya gosudarstvennoy sluzhby Rossii: itogi desyatiletiya (2000-2010) [Evolution of the Civil Service of Russia: results of the decade (2000-2010)]. M.: HSE Publ., 2013. 65 p. (In Russian).
4. Barabashev A. G., Klimenko A. V. Retrospektivnyy analiz osnovnykh napravleniy modernizatsii sistemy gosudarstvennogo upravleniya i gosudarstvennoy sluzhby [Retrospective analysis of the main directions of modernization of the system of state management and public service]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Issues of state and municipal management]. 2010. No. 3. (In Russian).
5. Borshchevskiy G. A. Reformirovaniye gosudarstvennoy sluzhby v Rossii: promezhutochnyye itogi i perspektivy [Reforming the Civil Service in Russia: Interim Results and Prospects]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Issues of state and municipal management]. M., 2014, No. P. 69. (In Russian).
6. Gaman-Golutvina O. Menyayushchayasya rol' gosudarstva v kontekste reform gosudarstvennogo upravleniya: otechestvennyy i zarubezhnyy opyt [The Changing Role of the State in the Context of Public Administration Reforms: Domestic and Foreign Experience]. *Ekonomika i zhizn'* [Economics and Life]. 2006. No. 8. (In Russian).
7. Kuzina M. Izbytochnyye funktsii nado otdat' rynku [Excessive functions must be given to the market]. *Profil'* [Profile]. No. 25. 2005.04.07. (In Russian).
8. Kuzminov Ya. Tupiki i perspektivy administrativnoy reformy [Deadlocks and prospects of administrative

- reform]. *Nezavisimaya gazeta*. 2006.7.04; Administrativnaya reforma buksuyet [Administrative reform is stalled]. *Parlamentskaya gazeta* [The Parliamentary Newspaper]. 2005. 25. 08. (In Russian).
9. Loza G. G., Panov A. I., Shchedrova O. A. Blesk i nishcheta sotsial'noy politiki Moskv [Shine and poverty of social policy in Moscow. Moscow]. M.: *Eydos Publ.*, 2011. 300 p. P. 6, 20,21, 23. (In Russian).
 10. Popov G. Kh. Blesk i nishcheta Administrativnoy Sistemy [Shine and poverty of the Administrative System]. M.: PIK, 1990. P. 192. (In Russian).
 11. Pereformirovaniye gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby v Rossiyskoy Federatsii [Reforming the state civil service in the Russian Federation]. *Analiticheskiy vestnik Soveta Federatsii* [Analytical Herald of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation], No. 26 (314), 2006. (In Russian).
 12. Problemy reformirovaniya gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby RF [Problems of reforming the state civil service of the Russian Federation]. *Analiticheskiy sbornik Soveta Federatsii FS RF* [Analytical collection of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation], No. 26 (314). M., 2006. (In Russian).
 13. Reforma gosudarstvennoy sluzhby Rossii. Istoriya popytok reformirovaniya s 1992 po 2000 god [Reform of the civil service of Russia. History of attempts to reform from 1992 to 2000]. Ed. Zaytseva T. V. Moscow: *VES' Mir Publ.*, 2003, p. 14. (In Russian).
 14. Smirnov A. A. Antikorruptsiyonnaya politika v kontekste modernizatsii gosudarstvennogo upravleniya Rossiyskoy Federatsii [Anticorruption policy in the context of modernizing the state administration of the Russian Federation]. *Sovremennyye nauchnyye issledovaniya i innovatsii* [Modern scientific research and innovations]. May, 2011. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2011/05/458> (12.01.2018). (In Russian).
 15. Turchinov A. I. Gosudarstvennaya sluzhba Rossii: sostoyaniye i problemy razvitiya [State service of Russia: state and development problems]. Socio-professional development of public service: Proceedings of the 13th All-Russian Scientific and Practical Conference with international participation. Moscow: RANEPА Publ., 2014. P. 125-132. (In Russian).
 16. Tsutsiyev M. A. Gosudarstvennaya sluzhba v trekhletney perspektive [Public service in a three-year perspective]. *Gosudarstvo* [State], No. 3, 2016. (In Russian).
 17. Shishkin V. A. Transformatsii rossiyskogo gosudarstva i obshchestva kak yavleniya natsional'noy kul'tury [Transformations of the Russian state and society as a phenomenon of national culture]. *Nauchnaya zhizn* [Scientific life]. 2009. No. 3. P. 46. (In Russian).
 18. Yakobson L. U nas v gosudarstve slishkom mnogiye zanimayutsya ne svoim delom [In our country, too many are not engaged in their own business]. *Vremya novostey* [Time of news]. 2005. 05.07. (In Russian).
 19. Veber M. Izbrannyye proizvedeniya [Selected works]. M.: *Progress Publ.*, 1990. 318 p. (In Russian).