



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ
УПРАВЛЕНИЕ

НАУЧНЫЕ ДОКЛАДЫ

18 / 1

И.Н. Барциц, Г.А. Борщевский
К.О. Магомедов

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ

Аналитический доклад



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**И. Н. Барциц, Г. А. Борщевский
К. О. Магомедов**

Современное состояние и тенденции развития государственной гражданской службы в России

Аналитический доклад



| Издательский дом ДЕЛО |

Москва | 2018

УДК 351/354
ББК 66.033.141.3
Б26

Рецензенты:

Ивлева Галина Юрьевна, доктор экономических наук, профессор;
Литвинцева Елена Ананьевна, доктор социологических наук,
профессор

Авторский коллектив:

Барциц Игорь Нязбеевич, доктор юридических наук, профессор, директор
Института государственной службы и управления РАНХиГС;

Магомедов Керем Османович, доктор социологических наук, профессор,
заведующий научно-исследовательской лабораторией «Исследования социальных
факторов повышения эффективности работы государственных гражданских
служащих» ИГСУ РАНХиГС;

Борщевский Георгий Александрович, кандидат исторических наук, доцент кафедры
государственной службы и кадровой политики ИГСУ РАНХиГС

Барциц И. Н., Борщевский Г. А., Магомедов К. О.

Б26 Современное состояние и тенденции развития государственной
гражданской службы в России: аналитический доклад / И. Н. Барциц,
Г. А. Борщевский, К. О. Магомедов. — М.: Издательский дом «Дело»
РАНХиГС, 2018. — 136 с. — (Научные доклады: государственное управ-
ление).

ISBN 978-5-7749-1327-5

Доклад основан на материалах регулярных массовых и экспертных опро-
сов, организованных и проведенных социологической группой Инсти-
тута государственной службы и управления РАНХиГС в период с 2003
по 2017 г., и посвящен современному состоянию и ключевым тенденциям
развития государственной гражданской службы в России.

В докладе представлен анализ внутренних и внешних факторов ре-
формирования государственной гражданской службы России за ука-
занный период. Выявлены тенденции развития кадрового состава
государственной гражданской службы, его ценностных установок и про-
фессиональных качеств, особенности взаимодействия аппарата государ-
ственной службы с институтами гражданского общества. Предложена
классификация барьеров и вызовов, препятствующих реформированию
государственной службы, сформулированы предложения по их преодо-
лению.

ISBN 9785-7749-1327-5

УДК 351/354
ББК 66.033.141.3

© ФГБОУ ВО «Российская академия
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации», 2018

Содержание

Введение	5
1. Состояние и тенденции развития профессионально-кадровой среды государственной гражданской службы	11
2. Нравственно-этические проблемы реформирования государственной гражданской службы и противодействие коррупции	41
3. Государственная служба и современное российское общество: проблемы взаимодействия	77
4. Тенденции и перспективы реформирования государственной гражданской службы Российской Федерации	109
Выводы и рекомендации	125
Список использованных источников	130

Введение

Государственная служба — центральное звено системы государственного управления, важнейший механизм реализации функций государства, что закономерно определяет тесную связь между проблемами государственного управления и состоянием государственной службы. Так, анализ эффективности государственного управления требует определения, с одной стороны, четкой взаимосвязи между деятельностью государственных служащих и результативностью их труда и, с другой стороны, столь же четкого обоснования объема расходов на государственное управление. Нерешенность этих вопросов ведет к неэффективному использованию ресурсов, неполной реализации возможностей социально-экономического развития страны, недостаточной степени доверия общества к институтам государства.

При этом в мировой практике не сложилось сколько-нибудь универсальной методологии оценки эффективности государственного управления и государственной службы, что делает необходимым обращение к анализу обширного эмпирического материала для выявления общих тенденций развития государственной службы, определения характера и степени зависимости результатив-

ности деятельности государственных служащих от различных факторов.

Такая эмпирическая база исследования была сформирована на основе материалов массовых (респондентами выступали граждане) и экспертных (респондентами выступали действующие государственные служащие) опросов, организованных и проведенных социологической группой Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в 2003–2017 гг. под руководством профессора К. О. Магомедова. Именно с 2003 г. в России началась активная реализация административной реформы, что и обусловило выборку респондентов, содержание и периодичность данных социологических опросов.

Так, в ходе первого этапа реформирования государственной службы (2003–2005 гг.) были законодательно определены основы ее организации и функционирования, сформирована гражданская служба как вид государственной службы, определена структура федеральной государственной службы, разработаны и внедрены новые подходы к формированию кадрового состава гражданской службы и содержанию их профессиональной деятельности.

Все эти новации были отражены в опросах, проводившихся в сентябре 2003 г. в 17 регионах России с участием 1202 респондентов из числа населения по оценке отношения граждан к государственной службе и чиновникам; в октябре того же года в 17 субъектах РФ с участием 964 государственных гражданских служащих по теме: «Актуальные проблемы государственной службы и кадровой политики в Российской Федерации» (выборка в этом и последующих опросах репрезентативна по полу, возрасту, виду деятельности).

Новый импульс реформе государственной службы был дан Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)”», определившим перечень мероприятий, направленных на реализацию установленных в нем следующих

основных направлений реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации:

- формирование системы государственной службы Российской Федерации как целостного государственно-правового института;
- создание системы управления государственной службой;
- внедрение на государственной службе Российской Федерации эффективных технологий и современных методов кадровой работы;
- повышение эффективности государственной службы Российской Федерации и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

Реализация этой программы была не вполне эффективной в том числе и из-за того, что существовала неясность в вопросах распределения исполняемых функций, финансового обеспечения мероприятий, их ресурсной и прикладной целесообразности.

В этот период был проведен ряд опросов: в марте 2006 г. с участием 120 гражданских служащих и с участием 1202 респондентов из 17 регионов страны на тему «Проблемы функционирования и развития государственной гражданской службы Российской Федерации»; в ноябре-декабре 2009 г. — социологическое исследование «Актуальные проблемы государственной гражданской службы Российской Федерации» с участием того же количества экспертов и граждан, что и в 2006 г.

На третьем этапе (с 2015 г. по настоящее время) был разработан проект федеральной программы «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018 гг.)», на основе которой в 2016 г. был принят Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 г. № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы».

Согласно указу Основными направлениями дальнейшего развития государственной гражданской службы в Российской Федерации являются:

- а) совершенствование управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации и повышение качества его формирования;
- б) совершенствование системы профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации, повышение их профессионализма и компетентности;
- в) повышение престижа гражданской службы;
- г) совершенствование антикоррупционных механизмов в системе гражданской службы.

В федеральной программе «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018 гг.)» для развития государственной службы предлагается осуществлять мероприятия по следующим направлениям:

- внедрение современных принципов организации государственной службы;
- формирование новой системы квалификационных требований к должностям государственной службы;
- повышение качества отбора для замещения должностей государственной службы;
- внедрение комплексной оценки государственных служащих;
- обеспечение непрерывного профессионального развития государственных служащих;
- развитие многофакторной системы мотивации государственных служащих;
- внедрение антикоррупционных кадровых технологий на государственной службе;
- обеспечение открытости государственной службы, расширение общественного участия.

В этот период было проведено несколько опросов, ориентированных на вышеобозначенные направления развития государственной гражданской службы в России. В октябре-ноябре 2010 г. — опрос в 23 субъектах РФ с участием 197 экспертов и 1270 респондентов из числа населения. В мае-июне 2012 г. было проведено исследование с участием 180 экспертов и 1008 граждан-респондентов из 20 субъектов РФ. В октябре 2016 —

марте 2017 г. — массовый опрос 1297 респондентов в 20 субъектах РФ и 142 экспертов из числа государственных гражданских служащих в 21 субъекте РФ на тему «Актуальные проблемы функционирования и развития государственной гражданской службы Российской Федерации».

Полученный в результате этих многолетних исследований эмпирический материал отражает тенденции реформирования системы государственной службы РФ в контексте социально-экономических и политических изменений, позволяет проследить долговременные тренды развития кадрового состава государственной гражданской службы, его ценностных установок и профессиональных качеств, особенности взаимодействия аппарата государственной службы с институтами гражданского общества, гражданами и бизнесом, а также нравственно-этические аспекты развития гражданской службы, включая противодействие коррупции.

При обработке и анализе результатов опросов авторы доклада исходили из необходимости системного подхода к характеристике государственной службы, рассматривая ее как определенное устойчивое социальное образование, призванное обеспечить реализацию функций государства, компетенций и полномочий государственных органов, содержащее в себе системы различных видов профессиональной служебной деятельности, совокупность многих связей, отношений.

Рассмотрение развития государственной службы одновременно как системы, как действенного социального института и как механизма реализации функций государства позволило определить направления ее дальнейшего совершенствования, сопряженные с основными стратегическими приоритетами в сфере развития государственного управления, связанными в первую очередь с повышением эффективности деятельности государственных структур, ориентированных на обеспечение потребностей гражданского общества и развитие экономики.

В ходе исследования решались задачи по изучению состояния и тенденций развития профессионально-кадровой среды государственной гражданской службы, выявлялись и анализировались нравственно-этические проблемы реформирования государственной гражданской службы и особенности противо-