



УДК 342.5

ПРОЦЕССЫ ИНТЕГРАЦИИ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ В ОБЛАСТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ (ч. 1)

Г.А. Борщевский*

Аннотация. Рассматриваются процессы реформирования института государственной службы в странах Евразийского пространства на примере России, Белоруссии и Казахстана. На материалах статистических наблюдений прослеживаются количественные изменения в национальных системах государственной службы, начиная с момента распада единой советской системы государственного управления и заканчивая современным этапом развития.

Выдвигается и проверяется исследовательская гипотеза о наличии взаимосвязи между количественными изменениями (например, численностью работников) государственной службы и динамикой макроэкономических показателей (численностью занятых в экономике). Доказано отсутствие очевидной связи между этими параметрами, что объясняется отсутствием системного планирования в ходе реформирования государственной службы.

Методология исследования построена на сочетании методов сравнительного правового анализа, историко-ретроспективного метода, методов нормирования и шкалирования, структурно-функционального и системного анализа.

Изучение кадровой структуры государственной службы (гендерной, возрастной, образовательной и пр.) позволяет сформулировать выводы об общих и особенных тенденциях в ходе реформирования государственной службы анализируемых стран. Некоторые показатели рассчитаны автором впервые. Работа призвана стать основой для проведения широких международных исследований, посвященных развитию государственной службы как центрального механизма, обеспечивающего реализацию политики интеграции на постсоветском пространстве.

Ключевые слова: государственная служба, реформирование, кадры, органы государственного управления, интеграция, Евразийское пространство.

INTEGRATION PROCESSES IN SPHERE OF THE STATE SERVICE REFORM IN THE POST-SOVIET AREA

G.A. Borshevskiy

Annotation. The article studied the process of reforming the public service institution in Eurasian countries on the example of Russia, Belarus and Kazakhstan. On materials of statistical observations considered quantitative changes in national civil service, starting with the collapse of the unified Soviet system and ending the present stage.

The author tests the hypothesis that the relationship between the quantitative changes (e.g. number of public servants) in public service and the dynamics of macroeconomic indicators (employment in the economy). The lack of obvious connection between these parameters is a consequence of the lack of systematic planning in the civil service reform.

The research methodology is based on a combination of comparative legal analysis, historical retrospective method, normalization and scaling, structural-functional and system analysis.

The study of the structure of the civil service allows to draw conclusions about the general and specific trends in the civil service reform. Some figures were first calculated by the author. The work is intended to be the basis for a broad international research on the development of public service as a central mechanism for ensuring the implementation of integration policies in the post-Soviet space.

Keywords: public service reform, human resources, public administration, integration, the Eurasian space.

Научная специальность 12.00.02 — Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Развитие института государственной службы на постсоветском пространстве последние 20 лет идет по различным направлениям. Ряд государств следует по пути интеграции в рамки континентальной европейской модели государственной службы, другие — пытаются строить собственные национальные модели. Направление трансформации национальной системы государственной службы отражает общий вектор

политического и социально-экономического развития каждой из постсоветских стран. Это выражается как в попытках быстрее и полнее интегрироваться в некую наднациональную модель государственного управления, так и в стремлении создать (сохранить) собственную национальную модель государственного управления.

Наиболее близкими в данном отношении среди всех постсоветских стран являются модели государственной



службы РФ, Республики Беларусь и Республики Казахстан. Названные страны движутся по пути интеграции друг с другом в единый политико-экономический блок. В 2001 г. они, наряду с Киргизией, Таджикистаном и Узбекистаном, объединились в Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС). В 2010 г. был создан Таможенный союз (ТС) в составе РФ, Казахстана и Белоруссии, к которому с 2014 г. присоединилась Армения, а с 2015 г. — Киргизия. В конце 2011 г. был создан наднациональный орган трех стран — Евразийская экономическая комиссия. В 2012 г. вступил в силу договор о Едином экономическом пространстве (ЕЭП). В 2015 г. начал действовать Евразийский экономический союз. Интеграция происходит в сфере технической политики, принципов санитарного, ветеринарного и др. видов контроля.

Торговый оборот между странами-членами Таможенного союза в 2012 г. составлял 125 млрд долл., что на 36% больше, чем при его создании в 2010 г. К середине 2013 г. объем внешней торговли между государствами-участниками ТС превысил 297 млрд долл., а объем внешней торговли с третьими странами составил около 940 млрд долл. [7]. Эти данные свидетельствуют о значительном интеграционном потенциале постсоветских стран в сфере экономики.

В русле данных объединительных процессов происходит и постепенная трансформация институтов государственной службы этих стран. Однако, этот процесс пока недостаточно изучен, чем обусловлена актуальность настоящей работы.

Становление государственной службы в России, Казахстане и Белоруссии. Государственный аппарат России стал трансформироваться начиная с середины 1990 г., после принятия декларации о государственном суверенитете РСФСР. Это выразилось в изменении конституции и перераспределении полномочий с союзным центром в сторону увеличения республиканских полномочий. Органы РСФСР постепенно получили контроль над союзными органами, действовавшими на территории РСФСР, вобрав в себя их аппараты.

В 1991—1993 гг. началось формирование российского федерализма и парламентской системы. Этим обусловлено увеличение численности аппарата законодательных органов, формирование государственной службы субъектов РФ и муниципальной службы. До 1995 г. муниципальная служба в правовом отношении не была отделена от государственной. Процесс перераспределения полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти также шел долго и непросто. Вследствие этого территориальный аппарат федеральных и региональных органов в течение длительного периода по существу, оставался общим.

Знание этих особенностей важно для корректного подсчета численности работников государственного аппарата в данные годы. Статистическое изучение государственной службы началось с 1994 г., однако современный вид оно приобрело лишь в 1998 г.

Численность государственных гражданских и муниципальных служащих (в переводе на современную терминологию) в 1991 г. составляла в РФ 720 200 человек, в том числе в органах исполнительной власти 639 400 человек. В органах исполнительной власти, без органов местного самоуправления, работало около 470 500 человек, из них в центральном аппарате федеральных государственных органов 56 800 человек. В последнее значение входит численность работников союзных органов, поглощенных республиканскими органами в 1991 г.

Подробно рассмотреть численность государственных служащих РФ во все последующие годы не позволяет объем статьи. Следует лишь отметить, что в 2014 г. численность работников государственных органов и органов местного самоуправления составляла 2 млн 189 тыс. человек (в том числе в исполнительной власти — 1 925 800 человек). За вычетом политических руководителей, охраны и обслуживающего персонала эти параметры составляют 1 068 600 и 936 тыс. человек, соответственно. Таким образом, в 2014 г. в России было на треть больше государственных и муниципальных служащих, чем в 1991 г., а количество гражданских служащих РСФСР в 1991 г. было на четверть ниже, чем в 2014 г. При этом следует отметить, что в 2010—2013 гг. было проведено сокращение государственных служащих, вследствие чего их численность к 2014 г. снизилась по сравнению с 2009 г. на 13—14%.

Описанные выше процессы представлены в обобщенном виде на графике (рис. 1).

Законодательное оформление государственной службы в РФ произошло с принятием временного положения о государственной службе в декабре 1993 г. Там было впервые дано определение федеральной государственной службы. 31 июля 1995 г. был принят ФЗ № 119-ФЗ «Об основах государственной службы РФ». Согласно ему государственные должности были разделены на категории «А» (политические должности), «Б» (помощники политических руководителей) и «В» (административный персонал государственных органов). С принятием 27 мая 2003 г. нового закона № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» должности категории «А» выпали из числа государственных служащих и стали называться лицами, замещающими государственные должности РФ (субъектов РФ) [11].

В 2001 г. была принята Концепция реформирования государственной службы РФ. В период с 2003 г. в РФ

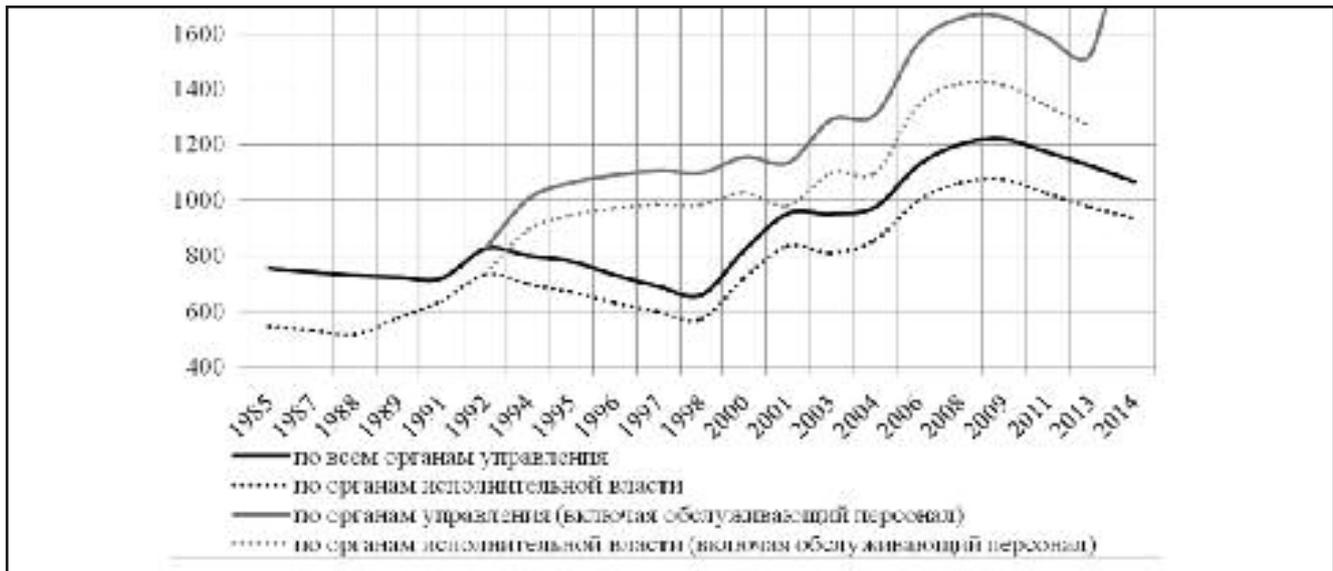


Рис. 1. Численность государственных служащих РФ по сопоставимым группам (1985—2014 гг.), тыс. чел.

реализуются программы реформирования федеральной государственной службы. К настоящему времени реализованы программы на 2003—2005 гг. (продлена на 2006—2007 гг.), на 2009—2013 гг., разработан проект программы на 2015—2018 гг. В период реализации указанных программ удалось сократить текучесть кадров государственной службы, снизить средний возраст служащих, повысить уровень оплаты их труда, увеличить долю лиц с высшим образованием. При этом ряд ключевых целей реформирования не достигнуты: на федеральном уровне не создан орган управления государственной службой, денежное содержание госслужащих не приведено в соответствие с показателями эффективности их деятельности; закрытость государственной службы от общества остается достаточно высокой, а международные эксперты отмечают высокий уровень коррупции в государственных органах.

Государственная служба Республики Казахстан начала складываться после принятия в 1995 г. Конституции страны и указа № 2730 «О государственной службе». В 1998 г. было организовано Агентство по делам государственной службы — государственный орган, непосредственно подчиненный Президенту. Данный орган осуществляет централизованное регулирование и проводит государственную политику в сфере государственной службы, организует подбор кадров в государственные органы через свои территориальные подразделения. Агентство организует и контролирует повышение квалификации и профессиональную подготовку государственных служащих. С 2008 г. Агентству подчинена Академия государственного управления — центральный орган подготовки кадров государственной службы.

Созданы унифицированные службы управления персоналом, конкурсные, аттестационные и дисциплинар-

ные комиссии. В рамках действующего штата в районах создана 191 единая служба управления персоналом, в которых работают 550 человек. Единая служба управления персоналом организационно самостоятельна и непосредственно подчинена ответственному секретарю или руководителю аппарата.

23 июля 1999 г. принят закон РК № 453 «О государственной службе». В соответствии с данным актом, государственным служащим является гражданин, занимающий оплачиваемую из республиканского или местных бюджетов либо из средств Национального Банка должность в государственном органе и осуществляющий должностные полномочия в целях реализации задач и функций государства [5]. Из этого определения следует, что в Казахстане отсутствует разделение на государственную и муниципальную службу. Кроме того, обращает внимание, что государственная служба связана с осуществлением должностных полномочий, не обязательно предполагающих властный характер. Поэтому круг госслужащих может быть очень широким.

В 2005 г. принят указ «О мерах по усилению борьбы с коррупцией» и в его развитие — Кодекс чести государственных служащих. Для контроля исполнения Кодекса созданы дисциплинарные советы по территориальному принципу.

В 2011 г. указом Президента утверждена Концепция новой модели должностей государственной службы. Прежняя модель предполагала наличие политических государственных служащих (аналог лиц, замещающих государственные должности), а также административных государственных служащих. Новая модель предполагает разделение должностей административных государственных служащих на корпус «А» (руководители тактического звена) и корпус «Б» (исполнители). Ана-



логом корпуса «А» в современном российском законодательстве является категория «руководители» государственной службы, а аналогом корпуса «Б» — остальные категории государственных служащих.

Эксперты предлагают следующую классификацию должностей работников бюджетной сферы (более 1,5 млн человек) в Казахстане [1, с. 110—123]:

- гражданская служба (учителя, врачи и др.);
- специальные виды службы (депутаты, судьи и др.);
- государственная служба, которая подразделяется на политическую, особую, административную.

Данные о количественных изменениях в системе государственной службы собирает орган управления, и публикует их по мере необходимости. Специальное статистическое наблюдение государственной службы не проводится. В статистических сборниках государственные служащие включаются в общее число работников государственного управления, согласно классификатору видов экономической деятельности (табл. 1) [9].

Общая численность государственных служащих в Казахстане в период с 2002 г. увеличилась, а численность политических государственных служащих, напротив, сократилась в пять раз [8]. Средняя укомплектованность должностей государственной службы в 2011 г. составляла 96,1%, в 2013 г. она снизилась до 95,5% вследствие произошедших сокращений. В центральном аппарате предусмотрено 16% должностей, а в территориальных подразделениях — 84%. Доля женщин среди политических руководителей составляла около 10%. По уровню образования более 33% в 2011 г. и 30,6% в 2013 г. имели экономическое образование и около 20% — юридическое.

В РК на сегодняшний день создана модель государственной службы, сочетающая достижения мирового опыта и специфику отечественной системы государственного управления. Создание Агентства по делам государственной службы повлекло за собой ряд поло-

жительных изменений: государственная служба приобрела более профессиональный характер, стала более престижной и эффективной. Вместе с тем, не удается ликвидировать такие особенности «национальной модели», как высокая коррупция, клановость, закрытость государственного аппарата, что отмечают многие исследователи [6, с. 82—88; 13, с. 48—56].

Правовые основы РБ начали складываться в конце 1993 г. [4]. В 2003 г. был принят закон «О государственной службе в Республике Беларусь». В соответствии с ним государственным служащим является гражданин, занимающий государственную должность, наделенный соответствующими полномочиями и выполняющий служебные обязанности за денежное вознаграждение из средств республиканского или местных бюджетов либо других предусмотренных законодательством источников финансирования [3]. Таким образом, правовое определение белорусской государственной службы достаточно широко. Государственными служащими являются политические руководители, депутаты, судьи, работники аппаратов министерств и советов депутатов.

В законе приведен исчерпывающий перечень государственных органов республики, в которых предусмотрена государственная служба. Это органы законодательной, исполнительной, судебной власти; органы, обеспечивающие деятельность президента; органы по контролю, по организации выборов; исполнительно-распорядительные органы (министерства и ведомства, их территориальные органы, органы местного управления); прокуратура, таможня, нотариат, дипломатический корпус.

Каждый вид службы имеет собственное правовое регулирование, что приводит к коллизиям и затрудняет правоприменение. Такое положение напоминает практику, существовавшую в РФ до начала 2000 гг.

Единого органа управления государственной службой в Белоруссии нет. Эксперты предлагают создание

Таблица 1. Численность государственных служащих в Казахстане (2000—2014 гг.)

	2000	2002	2004	2006	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Государственных служащих (чел.), в том числе:	70 580	72 857	86 543	95 147	94 961	96 935	87 389	87 358	87 422	86 887	94 352
Политические	—	3036	3093	3138	3054	3061	3116	3125	3213	439	406
Административные	—	69 821	83 450	92 036	91 907	93 874	84 273	84 233	84 209	86 448	93 946
Политические (%)	—	4,2	3,6	3,3	3,2	3,1	3,6	3,6	2,6	0,5	0,4
Численность женщин на госслужбе (чел.)	—	37 917	46 052	51 102	50 467	51 481	41 603	50 850	51 467	48 657	51 139
Доля женщин (%)	—	52	53,2	53,7	53,1	53,1	47,6	58,2	58,9	56,0	54,2
Средний возраст госслужащих (лет)	—	38,5	39	39	39	38	39	39	39	39	39
Средний стаж госслужбы (лет)	—	9	9	9	9	9	10	10	10	10	10,5
Доля лиц с высшим образованием (%)	—	—	—	—	—	—	—	86,0	86,5	87,1	89,7

Источник: расчеты автора по материалам [2, с. 121—137].



Таблица 2. Численность государственных служащих в Белоруссии (2009—2013 гг.)

Показатели	2009	2011	2013
Государственное управление (чел.)	56 741	56 232	49 326
Высшие органы законодательной, исполнительной и судебной власти (чел.)	1878	1867	3509
Органы исполнительной власти (чел.)	33 142	31 580	26 868
Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы (чел.)	21 721	22 785	18 949
Доля руководителей (%)	—	12,2	13,3
Доля женщин (%)	—	68,5	69,9
Доля женщин среди руководителей (%)	—	52,9	54,5
Доля лиц с высшим образованием (%)	—	89,2	92,2
Доля женщин с высшим образованием (%)	—	86,4	90,5

Источник: Труд и занятость в республике Беларусь: Стат. сб. Мн., 2012, 2013.

специализированного Национального комитета государственной службы Республики Беларусь [12].

Государственные служащие по объему полномочий классифицируются на должностных лиц, административных, функциональных и обслуживающих работников.

Статистическое наблюдение государственных служащих ведется как по классификатору видов экономической деятельности (раздел «Государственное управление»), так и отдельно по должностям государственной

службы. В группу работников государственного управления включаются, кроме собственно госслужащих, также работники в сфере статистики, управления социальными программами, регулирования экономической деятельности. В свою очередь, работники нотариата, государственных банков, сферы науки и образования в данную группу не входят. Таким образом, нельзя ставить знак равенства между работниками в сфере государственного управления и государственными служащими.

Таблица 3. Сравнение моделей государственной службы России, Казахстана и Белоруссии

Параметр сравнения	Россия	Белоруссия	Казахстан
Название базового правового акта по государственной службе	ФЗ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»	Закон РБ от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь»	Закон РК от 23 июля 1999 г. № 453 «О государственной службе»
Определение государственной службы	Профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий РФ, субъектов РФ; государственных органов РФ и субъектов РФ; лиц, замещающих государственные должности РФ, субъектов РФ	Профессиональная деятельность лиц, занимающих государственные должности, осуществляемая в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов	Деятельность государственных служащих в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций государственной власти
Круг государственных служащих	Штатные работники аппаратов органов законодательной, исполнительной и судебной власти РФ и субъектов РФ, иных государственных органов (кроме военнослужащих и лиц, имеющих специальные звания)	Руководители и штатные работники государственных органов управления РК, их территориальных подразделений, органов управления областей, районов, населенных пунктов	Руководители и штатные работники аппаратов органов законодательной, исполнительной, судебной власти, органов контроля, таможи, нотариата, иных органов на общегосударственном и местном уровне
Наличие самостоятельной муниципальной службы	Да	-	-
Наличие органа управления	Нет	Нет	Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции
Классификация должностей	4 группы, 5 категорий, 15 классов чинов	Высший класс и 12 нумерованных классов, из которых 12-й класс является низшим	Политические Административные (корпус «А» и «Б») Корпус «А» делится на 2 категории; Корпус «Б» делится на 5 категорий [10]



Таблица 3. Сравнение моделей государственной службы России, Казахстана и Белоруссии (окончание)

Параметр сравнения	Россия	Белоруссия	Казахстан
Форма договора	Служебный контракт	Контракт	Трудовой договор
Форма оплаты	Денежное содержание	Заработная плата	Заработная плата
Наличие следующих правовых институтов:			
Конкурс	+	+	+
Аттестация	+	+	+
Квалификационный экзамен	+	-	-
Ротация	+	-	+
Стажировка	+	+	+
Конфликт интересов	+	+	+
Испытание	+	+	+
Кадровый резерв	+	+	+
Этический кодекс	+	-	+
Декларирование доходов и имущества	+	+	+
Присяга	-	+	+

Источник: составлено автором.

В отличие от Казахстана, в белорусских статистических сборниках после 2009 г. имеется особый разд. 4, посвященный детализированным показателям государственной службы. Это роднит белорусскую и российскую методологии статистического учета. На основании доступных статистических данных представляется возможным построить обобщающую таблицу (табл. 2).

В итоге проведенного сопоставления основных характеристик национальных моделей государственной

службы в России, Казахстане и Белоруссии можно заключить, что эти модели имеют между собой много общего, как видно из таблицы 3. Данные по Российской Федерации приведены в ней только в отношении государственных гражданских служащих (без муниципальных служащих и лиц, замещающих государственные и выборные муниципальные должности). Это позволяет продемонстрировать правовые различия между рассматриваемыми системами.

Литература

1. Бейсембаев А.А. Система государственной службы Республики Казахстан: тенденции и перспективы // Вопросы государственной и муниципального управления. 2010. № 3.
2. Бирбаев Б.О., Шагойко Е.Ю. Реформирование государственной службы России и Казахстана: кто впереди? В сб.: Экономика и эффективность государственного управления. Вып. 8 / Под ред. А.Г. Барабашева. М., 2015.
3. Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь». URL://http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2/953
4. Закон Республики Беларусь от 23 ноября 1993 г. «Об основах службы в государственном аппарате» // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. 1993. № 32. Ст. 416.
5. Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453 «О государственной службе». URL://http://www.adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000453
6. Капаров С.Г. Основные тенденции в сфере казахстанской государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2.
7. URL://http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/Pages/default.aspx?d=d6e71c02-fd4e-4de6-a3e8-02196d338eac
8. URL://http://www.anticorruption.gov.kz/rus/
9. URL://http://www.stat.gov.kz/faces/homePage.jsessionid=R5sHT12bGptHmfyzJ07MPQp7NVvNpPZmTT622j-SDnqljBkWLjP87!1618266553?_afzLoop=442345053558452#%40%3F_afzLoop%3D442345053558452%26_adf.ctrlsta te%3Dhm5nvjnj9_4
10. Указ Президента Республики Казахстан от 7 марта 2013 г. № 523 «Об утверждении Реестра должностей государственных служащих». URL://http://www.adilet.zan.kz/rus/docs/U1300000523#z42.
11. ФЗ от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.
12. Чуприс О.И. Теоретические проблемы правового регулирования государственной службы Республики Беларусь: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Мн., 2010.
13. Kurmankulov A., Makhmutov B., Mamanova K., Kuanyshbayeva Z., Mussabekov M., Serickbayev A. Political Management in the Republic of Kazakhstan and Russian Federation: Comparative Analysis // Middle-East Journal of Scientific Research (Special issue of Politics and Law). 2013. № 13.