

Государственная гражданская служба в России: правила, традиции, документы, технологии

Анастасия Ю. Конькова

*Российский государственный гуманитарный университет,
Москва, Россия, A.Y.Konkova@gmail.com*

Анна В. Бадьина

*Государственный университет управления,
Москва, Россия, butinka79@mail.ru*

Аннотация. В данной статье рассмотрены причины складывания и основные этапы формирования документной системы о прохождении государственной службы в Российской империи. Рассмотрены основные имперские принципы «служения» государству. Прослеживаются тенденции возрождения государственной гражданской службы в России в последнее тридцатилетие. В статье также уделено внимание основам реализации принципа доступности и открытости информации о государственной гражданской службе через свободный доступ к государственным информационным ресурсам, локализованным в интернет-пространстве. Дается характеристика данным ресурсам, их назначение и порядок использования в условиях соблюдения норм законодательства о защите персональных данных и иных локально-нормативных актов, регулирующих вопросы аккумулирования, анализа, отчетности и систематизации, а также предоставления информации о государственных служащих. Еще стоит отметить, что во все рассмотренные в статье временные периоды основополагающим оставался принцип прозрачности процессов и результатов трудовой деятельности госслужащих. Подводя итоги проведенному исследованию принципов, правил и технологий документирования этапов прохождения гражданской службы, можно подчеркнуть особую, возможно, и неясственную, на первый взгляд, но чтимую традицию соблюдения гражданского долга и ответственности представителей государственных служб перед собой, перед народом и государством.

Ключевые слова: государственная служба, Российская империя, анкета, служебный контракт, должностной регламент, справка о доходах, портал государственных услуг, борьба с коррупцией

Для цитирования: Конькова А.Ю., Бадина А.В. Государственная гражданская служба в России: правила, традиции, документы, технологии // История и архивы. 2022. № 3. С. 29–40. DOI: 10.28995/2658-6541-2022-3-29-40

Public service in Russia. Rules, traditions, documents, technologies

Anastasiya Yu. Kon'kova

*Russian State University for the Humanities,
Moscow, Russia, A.Y. Konkova@gmail.com*

Anna V. Bad'ina

*State University of Management,
Moscow, Russian Federation, butinka79@mail.ru*

Abstract. The article studies reasons for the emergence and the main stages in the formation of the document system connected with the public service career development in the Russian Empire. The main imperial principles of the “service” to the state are considered. Over the last thirty years, there has been a tendency towards the revival of the public service in Russia. The article also focuses on the fundamentals of implementing the principle of accessibility and openness of information about the public service through the Internet free access to the state information resources. The present paper characterizes those resources, describes their purpose and the procedure of using them in compliance with the norms of the personal data protection legislation and with other local regulations governing the accumulation, analysis, reporting, systematization and also the provision of information concerning the civil servants. It is also worth noting that in all the time periods considered in the article, the principle of transparency of the processes and results of the civil servants’ activity remained fundamental. Summing up the results of the study of the principles, rules and technologies for the documenting of the civil service stages, one can emphasize a special, perhaps at first glance implicit, but a time-honored tradition of observing a civic duty and responsibility of the public service representatives towards themselves, towards the people and the state.

Keywords: public service, Russian Empire, personnel form, service contract, official regulation, income statement, public service portal, fight against corruption

For citation: Kon'kova, A.Yu. and Bad'ina, A.V. (2022), “Public service in Russia. Rules, traditions, documents, technologies”, *History and Archives*, no. 3, pp. 29–40, DOI: 10.28995/2658-6541-2022-3-29-40

Дореволюционный период развития отечественного государственного управления сформировал комплекс документов о прохождении государственной службы. Изучением этой документации занимались многие исследователи, среди них – А.В. Елпатьевский [Елпатьевский, 2015, с. 127–171], А.Ю. Конькова [Конькова, 2004, с. 123–164], Т.Н. Кандаурова [Кандаурова, 2020, с. 100–110] и другие.

Ряд авторов рассматривают периоды, предшествующие формированию государственной службы в XVIII в. Анализируется источниковая база исследования служилых родов XVII в. [Астафьев, Годовова 2021, с. 927–938].

Некоторые стороны деятельности отечественной бюрократии в первые годы советской власти раскрываются в трудах ученых-государствоведов. Среди них – М.А. Андреев, исследовавший вопросы командирования служащих Народного комиссариата по просвещению РСФСР в 1921–1923 гг. [Андреев 2018, с. 113–128].

В статье «Современная российская государственность и перспективы ее модернизации» известный ученый – государствовед Т.Г. Архипова рассматривает все составляющие государственной службы – государственное устройство, государственный аппарат, государственную идеологию и национальную идею [Архипова, 2017, с. 9–23].

Полный спектр проблем, связанных с государственной службой, представлен в сборнике докладов на Международной научной конференции, посвященной 100-летию профессора Н.П. Ерошкина «История российской государственности»¹.

Отправной точкой для складывания этой документации стало издание Табели о рангах 1722 г. Актами служебного состояния становятся патент на чин, аттестат о службе, послужной список. Для награждений был разработан отдельный документ – наградной список. Необходимость отслеживать нравственные характеристики служащих, символизирующих для остальных подданных Российской империи государственную власть, способствовала появлению документа – кондуитный список.

В процессе почти двух столетий складывались принципы, по которым должны были жить и работать государственные служащие. Складывались они, безусловно, под влиянием социально-экономической и политической обстановки в стране. Постепенно одним из главных признаков становится «прозрачность»: «прозрачность» происхождения (сословия), наград, взысканий, в особенности

¹ История российской государственности: доклады Международной научной конференции, посвященной 100-летию со дня рождения профессора Н.П. Ерошкина. Москва, 19 декабря 2020 г. / Сост. Л.Д. Шаповалова. М., 2021. 524 с.

имущественных вопросов (имения, строения, количество душ крестьян и т. д.), которые надо было подробно указывать в послужных списках².

Проведенные Петром I реформы повлекли за собой ряд изменений, ставших началом формирования системы документов по оформлению прохождения чиновниками государственной службы в Российской империи, которая стала напрямую зависеть от выслуги лет³. Табель о рангах, введенная 24 января 1722 г. Петром I, заложила основу государственной службы.

Принципиальным новшеством стала возможность приобретения патента на чин, с оформления которого начинался процесс документирования чиновничества. Его введение потребовало утверждения единого порядка выдачи патентов, сбора определенного пакета документов, и поэтому последовал целый ряд указов, закреплявших соответствующие нормы⁴.

Анализ архивных материалов показал, что патент на чин, став основным документом о государственной службе, предполагал единую форму заполнения, имел типографский формуляр установленного образца и заполнялся от руки, после чего скреплялся сургучной печатью и регистрировался в установленном порядке.

Во второй половине XVIII в. стало необходимым более полно и всесторонне отражать различные аспекты деятельности чиновников, влияющие на рассмотрение возможного повышения по государственной службе, что повлекло значительные изменения в документировании ее прохождения.

В январе 1764 г. утверждена форма послужных списков, которая давала более полное представление о свойствах и характере несения службы чиновником. На основании данных, оформляемых таблицей из 9-ти граф, можно сформировать определенное мнение о персоне, получить информацию о всех аспектах жизни и важных подробностях службы. Эти данные становились особенно актуальными при принятии решения о повышении по службе.

В графах послужного списка указывались основные персональные данные, отметки о продвижении по службе и служебном рвении чиновника, включая прохождение военной службы. Информация о наличии имущества (имений и их местонахождения, количество душ крестьян) свидетельствовала о материальном положении служащего.

² Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1. Т. 19. № 13690, 13991. СПб. (1830); Т. 20. № 14292, 14353, 14588. СПб. (1830); Т. 21. № 15529. СПб. (1830).

³ ПСЗ 1. Т. 5. № 3006, 3265; Т. 6. № 3846.

⁴ Там же. № 3890, 3997; Т. 7. № 4589.

Внесенные в послужной список сведения давали достаточно полное представление об особенностях характера чиновника, его служебных качествах, которые формировали мнение о благонадежности человека. Кроме того, вводилась установка писать о каждом аттестаты (характеристики) с предельно понятными формулировками.

По мере возрастания объема «кадровой» документации постепенно формируется порядок оформления личных дел чиновников. Отчетливо прослеживается стремление «увидеть» истинное положение чиновника, поэтому требуется указывать в документах «денежные подарки, пенсии, аренды»⁵ и проч. Эта тенденция усиливается, когда в 1826 г. поощрения и наказания гражданских чиновников начинают объявляться публично в специальных изданиях⁶, а с 1847 г. неточное указание недвижимого имущества у чиновника (фабрик, заводов, земель, строений) начинает приравниваться к представлению «фальшивого документа»⁷. Во второй половине XIX в. вводятся запреты на совмещение государственной службы с членством в политических партиях и движениях⁸.

Одним, пожалуй, из главных лейтмотивов прохождения государственной службы в Российской империи является установление духовной взаимосвязи «служения» государству, поставленному в зависимость от ответа перед Богом⁹, из-за чего чиновники произносили клятвенное обещание в храме по определенному обряду.

В настоящее время, когда возрождается государственная гражданская служба со всей совокупностью ее особенностей, традиционно обращается внимание на вопросы государственного управления, которые, безусловно, определяют всю совокупность информационно-документационных процессов.

Для того, чтобы создать кадровый резерв «новых» гражданских служащих, необходимо было реформировать систему государственной службы РФ, создать новую, значительно расширенную и измененную нормативную базу. В силу указанных обстоятельств с 1993 по 2001 г. формируются основные понятия в сфере гражданской

⁵ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1. Т. 33. № 26041, п. 7., СПб. (1830).

⁶ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1. Т. 34. № 26615. СПб. (1830); Т. 37. № 28532. СПб. (1830); Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2. Т. 1. № 445. СПб. (1830).

⁷ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1. Т. 22. № 21221, 21350. СПб. (1830).

⁸ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2. Т. 26. № 28392. СПб. (1852).

⁹ Там же. Т. 1. № 13. Ст. 9. С. 23. СПб. (1830).

службы. Было определено, кто может считаться государственным служащим, произведена дефиниция государственных служащих от тех, кто работает на государственных предприятиях. Данный период прохождения государственной службы характеризуется недостаточным престижем службы, неоговоренностью механизмов борьбы с коррупцией, недостаточной социальной защитой государственных служащих.

В силу указанных обстоятельств с 2001 по 2007 гг. было продолжено реформирование государственной службы. В 2001 г. издана Концепция, которая должна была решить все указанные проблемы и осуществить переход к публичному регулированию прохождения службы. Предполагалось, что эта деятельность должна стать конкурентоспособной и отвечать всем потребностям общества на данном этапе его развития. В этот период разрабатывается ряд законодательно-нормативных актов по указанной проблематике.

Третий этап реформирования гражданской службы был осуществлен с 2009 по 2013 гг.: решались вопросы, связанные с внедрением в управленческую деятельность механизмов противодействия коррупции и установлением новых возможностей кадровой политики в отношении государственных служащих.

2016–2018 гг. отмечены четвертым этапом развития службы. В этот период издаются законодательные документы, направленные на профессиональное развитие служащих, повышение их компетентности, мотивации, внедрение методики проведения конкурсов, разработку основных принципов и методов аттестации служащих. К числу вводимых мер можно отнести попытки совершенствования служебной этики, а также внедрение электронного кадрового документооборота для управления документацией, касающейся прохождения службы.

С 2019 по 2021 г. осуществляется пятый этап развития государственной службы. Выдвигается тезис о том, что служба – это профессиональная деятельность, и потому, говоря о службе, имеется в виду профессия. Законодательство отчетливо «стремится» отделить общие кадровые вопросы от государственного «служения», подчеркивая применимость к государственной службе специального законодательства. Оговаривается, что нормы Трудового кодекса могут быть применимы тогда, когда это не оговорено в законодательстве о государственной службе (например, вопросы, связанные с материальной ответственностью, предоставлением учебного отпуска и т. д.). В законодательных правилах этого периода оговаривается статус и обязанности государственных служащих, а также рассматриваются документы, которыми эти процессы оформлены. Отмечается, что основным документом о прохождении службы является служебный контракт, уточняются категории государственных

служащих и соответствующие им требования к образованию, стажу и профессиональным навыкам. Оговаривается, что последние закрепляются в должностных регламентах.

В дальнейшем была разработана государственная информационная система для учетных целей и проверки персональных сведений.

Говоря об информационно-документационном обеспечении прохождения государственной службы, необходимо дать определение государственной службе как таковой. С точки зрения авторов, государственная служба – это вид деятельности, профессия, которая начинается с акта назначения на должность (приказа), осуществляется в соответствии со служебным контрактом и должностным регламентом и завершается соответствующим документом, свидетельствующим об окончании службы. К числу документов о государственном служащем также могут относиться акты о поощрениях, дисциплинарных взысканиях, награждениях и т. д. Документы, содержащие сведения о государственном служащем, в соответствии с законодательством о государственной службе формируются в личное дело.

Устанавливается, что к 30 апреля каждого года необходимо подавать справку о доходах, расходах государственного служащего, его имуществе и финансовых обязательствах. В качестве дохода указываются основной и дополнительные заработки. В рубрике «Сведения о расходах» отмечены земельные участки, транспортные средства, ценные бумаги, жилые дома, квартиры, гаражи и т. д. Эта позиция была установлена в свете законодательства об антикоррупционной политике в отношении государственных служащих.

Законодательство о гражданской службе устанавливает также ряд ограничений и запретов, связанных с прохождением службы: в 2013 г. вводится запрет на открытие счетов в иностранных банках; в 2016 г. в Закон о гражданской службе было введено требование предоставлять сведения об информации, внесенной в Интернет.

Одним из основополагающих документов является анкета государственного служащего. В ней, согласно установленным правилам, указываются фамилия, имя, отчество служащего, менял ли фамилию (и по какой причине), дата рождения, место рождения, образование, классный чин, уровень владения иностранными языками, допуск к государственной тайне, выполняемая работа с начала трудовой деятельности (подробно) и т. д. Особое внимание в документе обращено на пребывание за границей (цели), нахождение за границей близких родственников. Достаточно много данных требуется указывать о близких родственниках (отце, матери, братьях, сестрах, детях) и т. д. Основное содержание Анкеты дополняется информацией о данных паспорта, загранпаспорта, СНИЛС, ИНН и проч.

На основании федерального и регионального законодательства можно составить представление о служебном контракте как главном документе, акте, подтверждающем факт пребывания на государственной службе. Сам по себе служебный контракт свидетельствует о соглашении между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на государственную службу. В контракте оговариваются условия работы, оплаты, режим, социальные и медицинские гарантии и прочее.

Действующим законодательством закреплено ведение учета личных дел гражданских служащих, составляется опись документом, хранящихся в личном деле; имеется личный листок (анкета) по учету кадров государственного гражданского служащего, а также сохраняется лист ознакомления с личным делом.

Таким образом, законодательство постсоветского периода отечественной истории идет по пути последовательного создания регулятивной базы прохождения государственной службы и формирования статуса государственного служащего. Создаются нормы, правила и виды документов, закрепляющих и оформляющих прохождение государственной службы. Последние тенденции информационно-документационного обеспечения прохождения государственной службы связаны с внедрением технологий, реестров и баз данных в управление кадрами, а также углублением политики, связанной с борьбой с коррупционными проявлениями.

Для реализации идеи «доступности информации» о функционировании субъектов государственной сферы управления в качестве инструментария, безусловно, подходят информационно-коммуникационные технологии. Практическим шагом явилось создание в рамках ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» «Единой вертикальной интегрированной государственной автоматизированной информационной системы «Управление» (ГАС «Управление»).

Таким образом, вышеупомянутая система стала первым базовым комплексом информационных ресурсов и информационных систем, используемым при принятии управленческих решений в сфере государственного управления, повышении оперативности и качества обозначенных решений.

Контроль, мониторинг, а также анализ эффективности деятельности госорганов – основополагающая задача, которая поставлена перед ГАС «Управление».

Одним из проявлений эффективного управления является, безусловно, грамотно выстроенная и должным образом реализуемая кадровая политика.

Для сферы управления персоналом госсектора была разработана «Единая информационная система управления кадровым

составом государственной гражданской службы РФ (ЕИСУ КС)¹⁰. По сути, она представляет собой информационные решения в составе единой информационной системы (ЕИС), посредством которых организована деятельность кадровых подразделений (служб) государственных органов власти на федеральном уровне, а также на уровне субъектов Федерации.

«Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров» является базовым государственным ресурсом для получения информации о кадровом составе и содержит¹¹:

- базу вакансий муниципальной и гражданской службы общероссийского масштаба;
 - информационно-методические материалы по подготовке и профессиональному развитию резерва управленческих кадров, противодействию коррупции.
- В частности, на портале можно узнать:
- основные правила прохождения государственной службы;
 - права государственного служащего по обеспечению его деятельности, соответствия организационно-техническим условиям, нормативно-методической базе;
 - право на труд и отдых, достойную оплату труда;
 - право защиты персональных сведений (данных) о служащем;
 - право на должностной рост на конкурентной основе, дополнительное профессиональное образование, членстве в профсоюзе.

Также на портале возможно узнать об ограничениях и запретах, дисциплинарных взысканиях, поощрениях и награждениях, которые имеют место в рамках несения государственной службы, отстранении от занимаемой должности. Можно ознакомиться с должностным регламентом, служебным временем и временем для отдыха, а также с порядком проведения квалификационного экзамена и аттестации госслужащего, образования кадрового резерва, классных чинов. Через данный информационный сервис можно провести самопрезентацию на рынке труда и получить общую информацию о порядке поступления на государственную службу, наличии вакансий, подать соответствующие документы в электронном виде.

Через раздел портала для кандидатов можно ознакомиться с общероссийской базой вакансий, пройти тест для самопроверки, оценить свою готовность к поступлению на госслужбу.

¹⁰ Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. URL: <https://digital.gov.ru> (дата обращения 25.04.2021).

¹¹ Госслужба. URL: <https://gosslužba.gov.ru/Page/Index/AboutPortal> (дата обращения 25.04.2021).

На сайте в «Рубрике документа» представлен перечень документов, регламентирующих государственную служебную деятельность; перечислены квалификационные требования к государственным гражданским служащим, принципы служебного поведения и служебного распорядка, а также представлена система поощрения государственных гражданских служащих, порядок присвоения классовых чинов.

Сайт содержит большое количество материала, касающегося противодействия коррупции. Там же представлены материалы Минтруда России, НПА Президента и Правительства РФ, изданные для реализации требований федеральных законов, информационные материалы судебной и административной практики.

В составе государственных информационных ресурсов, связанных с вопросами организации и поддержки государственной службы и государственного управления, можно указать:

- официальный сайт Президента РФ;
- официальный сайт Федеральных органов исполнительной власти;
- портал «Госслужба в регионах»;

Таким образом, в последнее тридцатилетие предпринимается попытка воссоздания традиции прохождения государственной гражданской службы в России, что подтверждено рядом законодательных и подзаконных актов, изданных в РФ¹². Работа эта опирается на изучение исторического опыта и актуальных тенденций, и роль документа и технологий в этом процессе чрезвычайно важны.

Литература

- Елпатьевский 2015 – *Елпатьевский А.В.* Избранные труды по архивоведению и архивному делу / Предисл. В.П. Козлова. М., 2015. 368 с.
- Конькова 2004 – *Конькова А.Ю.* Формирование и развитие систем документации жизнедеятельности населения России XVIII – начала XX в.: дис. ... канд. ист. наук. М., 2004. 340 с.

¹² ФЗ от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации (с изменениями и дополнениями)». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_43224/ (дата обращения 27.04.2021); ФЗ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации (с изменениями и дополнениями)». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_43224/ (дата обращения 27.04.2021); Закон города Москвы от 26 января 2005 года № 3 «О государственной гражданской службе города Москвы (с изменениями на 25 ноября 2020 года)». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_43224/ (дата обращения: 27.04.2021).

- Кандаурова 2020 – *Кандаурова Т.Н.* Документы департаментского делопроизводства как информационный ресурс формирования коллективной биографии и социокультурного портрета военной бюрократии XIX в.: послужные списки и наградные материалы // *Wschodni Rocznik Humanistyczny*. 2020. Т. 17. № 1. С. 93–112. URL: <http://wrh.edu.pl/wrh-tom-xvii-2020-%e2%84%96-1/> (дата обращения 07.01.2022).
- Астафьев, Годовова 2021 – *Астафьев Д.А., Годовова Е.В.* Источниковая база генеалогического исследования служилых родов XVII в. // *Вестник архивиста*. 2021. № 3. С. 927–938.
- Андреев 2018 – *Андреев М.А.* К вопросу об организации и деятельности Комиссии по заграничным командировкам Народного комиссариата по просвещению РСФСР (1921–1923 гг.) // *Вестник РГГУ. Серия «История. Филология. Культурология. Востоковедение»*. 2018. № 10-1 (43). С. 106–118.
- Архипова 2017 – *Архипова Т.Г.* Современная российская государственность и перспективы ее модернизации // *Вестник РГГУ. Серия «Литературоведение. Языкознание. Культурология»*. 2017. № 8. С. 9–23.

References

- Elpatevskii, A.V. (2015), *Izbrannye trudy po arkhivovedeniyu i arkhivnomu delu* [Selected works on archival science and archival affairs], foreword by V.P. Kozlov, Moscow, Russia.
- Kon'kova, A.Yu. (2004), “*Formirovanie i razvitie sistem dokumentatsii zhiznedejatel'nosti naseleniya Rossii XVIII – nachala XX v.*” [Formation and development of documentation systems for the vital activity of the population of Russia in the 18th – beginning of the 20th centuries], D. Sc. Thesis, Moscow, Russia.
- Kandaurova, T.N. (2020), “Documents of departmental office work as an information resource for the formation of a collective biography and a socio-cultural portrait of the military bureaucracy of the 19th century. Service records and award materials”, *Wschodni Rocznik Humanistyczny*, vol. 17, no. 1, pp. 93–112, available at: <http://wrh.edu.pl/wrh-tom-xvii-2020-%e2%84%96-1/> (Accessed 1 Jul. 2022).
- Astafyev, D.A. and Godovova, E.V. (2021), “Source base for genealogical research in the sovereign service families of the 17th century”, *Herald of an Archivist*, no. 3, pp. 927–938.
- Andreev, M.A. (2018), “On the question of the organization and activities of the Commission on foreign business trips of the People’s Commissariat for Education of the RSFSR (1921–1923)”, *RSUH/RGGU Bulletin. “History. Philology. Cultural studies. Oriental Studies” Series*, vol. 43, no. 10-1, pp. 106–118.
- Arkipova, T.G. (2017), “Modern Russian statehood and the prospects for its modernization”, *RSUH/RGGU Bulletin. “Literary studies. Linguistics. Cultural studies” Series*, no. 8, pp. 9–23.

Информация об авторах

Анастасия Ю. Конькова, кандидат исторических наук, доцент, Российский государственный гуманитарный университет, Москва, Россия; 125047, Россия, Москва, Миусская пл., д. 6; A.Y.Konkova@gmail.com
ORCID:0000-0002-7042-4808

Анна В. Бадина, кандидат экономических наук, Государственный университет управления, Москва, Россия; 109542, Россия, Москва, Рязанский пр-т, д. 99; butinka79@mail.ru
ORCID: 0000-0001-7292-5115

Information about the authors

Anastasiya Yu. Kon'kova, Cand. of Sci. (History), Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia; bld. 6, Miusskaya Sq., Moscow, Russia, 125047; A.Y.Konkova@gmail.com
ORCID: 0000-0002-7042-4808

Anna V. Bad'ina, Cand. of Sci. (Economics), State University of Management, Moscow, Russia; bld. 99, Ryazanskiy Av., Moscow, Russia, 109542; butinka79@mail.ru
ORCID: 0000-0001-7292-5115