



Б.Н. ЕЛЬЦИН
Выступление
в Российской академии
государственной
службы

6 сентября 1995 г.

00.09.1995/58д.3

112

ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Б.Н.ЕЛЬЦИН

Выступление
в Российской академии
государственной
службы

6 сентября 1995 г.

МОСКВА
ИЗДАТЕЛЬСТВО "ЮРИДИЧЕСКАЯ ЛИТЕРАТУРА"

67.99(2)05
П71

Президент Российской Федерации Б.Н.Ельцин. Выступление в Российской академии государственной службы 6 сентября 1995 г. — М.: Юрид. лит., 1995. — 16 с.

П $\frac{1203000000-054}{012(01)-95}$ без объявления

67.99(2)05

ISBN 5-7260-0826-X

Издательство "Юридическая литература"
Администрации Президента Российской Федерации, 1995

Уважаемые участники встречи!

Прежде всего хотел бы поздравить профессорско-преподавательский состав, слушателей Российской академии государственной службы с началом учебного года.

Адресую это поздравление и ко всем приглашенным: работникам законодательных органов, Правительства, Администрации Президента, представителям органов государственной власти Москвы.

Всем нам, и ученым, и практикам, надо учиться, чтобы наращивать усилия по укреплению демократического Российского государства.

Одно из центральных направлений этой работы — формирование эффективной и действенной государственной службы. По этой сложнейшей проблеме и хочу сегодня высказать некоторые мысли и предложения.

Российскому государству более тысячи лет, и все это время шло развитие системы государственной службы и кадровой системы.

У ее истоков стояли древнерусские князья Владимир Великий и Владимир Мономах. История сохранила знаменитую дворцовую тетрадь — царскую кадровую картотеку Ивана Грозного.

Ум, воля и сердце в это дело внесли Петр Великий, Екатерина II, крупнейший реформатор XIX века Александр II, такие выдающиеся политики, как Сперанский, Столыпин и многие другие.

Правомерно ли теперь после всего прожитого вновь, в который уже раз, ставить вопрос о коренном обновлении государственной службы и кадровой политики?

Убежден, что да!

Любые преобразования обречены на неудачу, если одновременно не реформируется аппарат государственной власти.

Для нашей страны эта истина имеет жизненно важное, перво-степенное значение.

В октябре 1917 года все российское общество и государство пережили гигантское потрясение. Одним из его проявлений было разрушение всей системы государственной службы.

Были разрушены не только прежние государственные институты, традиции, которые формировались веками. Были уничтожены многие носители этих традиций — государственные служащие России.

Государственная служба страны как организм, имевший прочные основы, в том числе и национальные, имевший перспективы роста и совершенствования, прекратила свое существование.

На обломках российской государственности началось создание принципиально иной государственной системы, основанной на идеологическом и политическом диктате.

Она знала свои взлеты и падения. Но разве не приговором для нас стало порочное правило: чем больше жестокости, насилия и произвола, чем больше страха у народа, тем заметнее результат.

Даже небольшие оттепели были опасны для этой ледяной глыбы. Основанная на принуждении, на подавлении свободы и инициативы, эта партийно-советская система не имела шанса стать эффективной.

Полностью исчерпав себя, одряхлев, утратив способность управлять страной, она умерла естественной смертью. Но остались миллионы государственных служащих.

После августа 1991 года, в критический для российской государственности момент, мы сознательно отказались от кадровых потрясений.

Именно поэтому страна не перешла грань, за которой начинались анархия и хаос. Именно поэтому ни на минуту не прекратилось ее жизнеобеспечение.

Уже не раз говорил, но вновь повторяю: это произошло во многом благодаря тем прежним кадрам, которые в этот критический период продолжали выполнять свои обязанности.

Могут спросить, разве не было известно о недостатках, пороках, болезнях старого государственного аппарата?

Очень хорошо было известно.

— И то, что большая часть аппарата тогда была в открытой, даже непримиримой оппозиции.

— И то, что он воспитан прежней жесткой и косной системой.

— И то, что в нем есть люди, нечистые на руку.

Но мы нередко вынуждены были мириться с этим. И прежде всего потому, что заменить несостоятельных сотрудников порой было просто некем.

В то же время в этот период на государственную службу пришло немало новых людей.

Только за 1992 — 1993 годы государственный аппарат в федеральных органах обновился более чем наполовину, а в регионах — примерно на треть.

Многие из новых госслужащих успели активно проявить себя в общественно-политической жизни, публицистике, депутатской деятельности. Среди них были ученые, производственники, деятели культуры. Значительную часть составила молодежь.

Однако на этой волне в аппарат пришло и немало митинговых активистов. Выдвижение на работу в госслужбу часто проводилось без соблюдения необходимых процедур и требований, без учета уровня профессиональной подготовки к новой должности.

Нельзя не признать, что часть людей, которые пришли на государственную службу, оказались неустойчивы перед известными соблазнами власти.

В целом госслужба, кадровая ситуация в стране продолжают находиться в кризисе.

Последствия этого проявляются практически во всех сферах жизни — в экономике, финансовой и банковской деятельности, в решении социальных вопросов, в науке и культуре, обороне и безопасности, международной политике и т.д.

Общество все больше страдает от прямого невыполнения или нарушения законов, указов, постановлений государственными органами и должностными лицами.

Нас буквально губит неумение профессионально анализировать состояние дел, упреждать негативные тенденции, а еще более — организовывать дело, контролировать реализацию принимаемых мер и программ.

В поры управления глубоко проникла несогласованность действий различных подразделений аппарата.

Продолжается принятие решений без учета последствий, которые они принесут.

Конечно, каждый подобный случай имеет свои причины. Но есть и общий корень нынешних бед.

Страна изменилась, стала другой. Этой, уже новой Россией мы во многом продолжаем руководить и управлять по-старому.

Нам надо как можно быстрее перейти к новой модели государственного управления.

Искусство государственного управления в том, чтобы за ворохом сиюминутных забот не забывать о национальных приоритетах.

Перед нами беспрецедентный набор неотложных проблем. Решение каждой требует немалых ресурсов, а они не беспредельны. Мы выведем страну из кризиса, если будем распоряжаться ими умело.

Каких бы трудов нам ни стоило, уже сейчас мы должны изыскивать возможности для решения задач, стратегически значимых для развития страны.

Центральная из них — обеспечение и защита безопасности российского гражданина, общества, государства.

Следует признать, что на протяжении десятилетий эта задача понималась как узко военная и внешнеполитическая. Но современное представление о безопасности далеко выходит за эти рамки.

Сейчас главные угрозы для страны и ее граждан имеют не столько внешний, сколько внутренний характер. Они в сфере экономики, экологии, здравоохранения, образования, науки, информации.

Разве не превратилась в серьезную угрозу организованная преступность? А размывание духовных ценностей прежде всего у молодежи? Наконец, наметившееся разрушение семейных устоев?

Не может быть великой держава, если она не ставит целью обеспечить достойное качество жизни для своих граждан и не стремится реализовать эту цель.

Каждый государственный чиновник, чем бы он ни занимался, должен понять, что повышение качества жизни граждан — это главный приоритет политики Российской Федерации.

Решающее значение для его реализации имеет успешное проведение экономических реформ и строительство подлинно демократического государства.

Это — обязательное условие обеспечения прав и свобод россиян, их процветания и благополучия.

Ради этого необходимы и преобразования в государственной службе.

Органы власти России и на федеральном, и на региональном уровне должны принципиально изменить свою основную линию во взаимоотношениях с гражданами и социальными группами, предприятиями и фирмами.

Надо переходить от прямого давления, использования силовых методов к управлению на основе правовых и финансовых механизмов, созданию условий для свободной деятельности людей.

Центральное звено этой проблемы — кадры. Они — лицо власти. И Россия нуждается в новом поколении кадров, особенно государственных чиновников.

Эту задачу не выполнить без научно обоснованной государственной кадровой политики.

В глубоких переменах нуждается государственная служба.

Работа в этих направлениях сегодня крайне запущенна. В ней отсутствуют системность, последовательность, а главное, стратегическое видение.

Это проявляется на всех уровнях, в том числе и в федеральных органах.

Это существенно снижает авторитет власти.

В таких условиях бюрократический аппарат чувствует свою бесконтрольность, пытается подчинить своим корыстным интересам государственные интересы.

Нередко именно аппарат сдерживает реализацию принятых важных управленческих решений, в том числе и по кадровым вопросам.

Отсюда — развитие старых пороков и новых негативных явлений и тенденций.

Предпринимательские структуры стараются взять на содержание чиновничество.

Растет коррумпированность аппарата.

Ежегодные кампании по сокращению аппарата проходят формально, без достаточной научной проработки.

При этом до сих пор не ясно, каков оптимальный состав государственных органов, какие структурные подразделения необходимо укрепить, а какие только мешают. В результате очевиден форсированный рост численности государственных служащих.

В то же время проводятся нескончаемые ломки и перетряски государственных органов.

При этом не соблюдаются нормативно установленные процедуры и правила назначения на должности. Зачастую нарушаются принципы открытости и справедливости при решении кадровых вопросов.

Отсутствует система последовательного и организованного привлечения молодежи на государственную службу.

Результат всего этого известен — падение эффективности работы.

Вывод один — перемены в госслужбе, в кадровой политике жизненно необходимы России. В них нуждаются сами государственные служащие.

Эта работа сегодня стопорится прежде всего потому, что крайне слаба или вовсе отсутствует научная база, господствует примитивизм. В ее основе нередко лежат наработки даже не вчерашнего, а позавчерашнего дня.

Сама жизнь требует, чтобы ваша Академия взяла на себя труд создания качественной методической базы налаживания работы.

Метод проб и ошибок, который сегодня широко распространен, должен уйти в прошлое. Настало время научно обоснованных решений, позитивной работы по научному управлению государством.

Важное значение придаю формированию правовой базы государственной службы. Первые шаги в этом направлении уже сделаны.

Указом Президента было утверждено Положение о федеральной государственной службе. Создан Совет по кадровой политике при Президенте России.

Разработан и утвержден Реестр государственных должностей федеральных государственных служащих.

Президентом и Правительством принят ряд актов по переподготовке и повышению квалификации госслужащих.

Подготовлен проект закона “О федеральной государственной службе”. Намерен внести его в качестве законодательной инициативы в Государственную Думу.

Недавно вступил в силу Закон “Об основах государственной службы Российской Федерации”.

Мне известно, что этот Закон неоднозначно оценивается и учеными, и руководителями, работниками различных властных структур. Причем как старой формации, так и нового поколения.

Понимаю, что Закон не отражает многих крайне необходимых мер по становлению государственной службы в России. Но думаю, вы согласитесь: в этой сфере лучше иметь не вполне совершенный закон, чем никакого.

Предполагаю в развитие этого Закона принять ряд указов. Большая часть пробелов Закона таким образом будет заполнена.

Но правовое обеспечение — лишь одна сторона преобразований. Оно не может решить всех проблем.

Главное, пожалуй, состоит в том, что пока не сформирована стройная система госслужбы.

Нет четкого разграничения функций между разными ветвями власти на федеральном и региональном уровнях.

Нет обоснованного разделения власти и по вертикали, между федеральным уровнем и субъектами Федерации.

Раньше, как известно, это разделение строилось на неограниченной власти Центра. В ходе ломки старой системы многие регионы пытались повернуть все наоборот.

Бросились в другую крайность — пошел процесс дезинтеграции. Ситуация стала обостряться, обозначились крупные противоречия между Центром и регионами.

Эти противоречия до конца не преодолены и сейчас. Однако ныне ситуация заметно изменилась.

От прежней конфронтации все больше переходим к совместным поискам взаимовыгодных сбалансированных решений. Они идут, и не безуспешно. Причем с активным участием регионов. Но оптимальные варианты пока не найдены.

Недостаточно разработаны должностные обязанности госслужащих на каждом уровне. Все это порождает дублирование, раздувание штатов как в столице, так и в регионах, на местах.

Особый вопрос — кадровая обстановка и организация управления в силовых структурах. Долгое время эта тема была закрытой. Ею занимались сами силовые ведомства. Сейчас ситуация меняется.

Считаю, что надо смелее устанавливать необходимые контакты и общими усилиями решать назревшие вопросы. А они есть.

Недавно встречался с руководством МВД и критиковал его за то, что все меньше работников милиции занимается оперативной работой, все больше — бумажной. И так обстоит дело не только здесь.

Как вы знаете, недавно вступил в силу Закон “Об общих принципах организации местного самоуправления”.

Надеюсь, что идеи самодеятельности и ответственности мест, самоорганизации людей теперь получат мощный импульс.

Но недаром Закон назван “Об общих принципах...”. Он установил лишь контуры, основные гарантии местного самоуправления.

Предстоит сложная работа по конкретизации законодательных норм, по разработке модельных уставов городов, сел, иных муниципальных образований.

Тут огромное поле для творчества ученых Академии, в том числе и ее региональных структур.

Кто, как не вы, должны определенно сказать:

— какой следует быть муниципальной службе?

— какова оптимальная структура органов местного самоуправления?

— каким должен быть конкретный механизм ответственности этих органов и муниципальных служащих перед населением?

Вопрос вопросов — обострение дефицита компетентности, низкий профессионализм госслужащих.

Многие из них просто не представляют,

— как работать с негосударственными структурами: коммерческими частными предприятиями, биржами;

— как строить отношения с многочисленными общественными структурами — партиями, движениями, объединениями и т.д.

У большинства начальников острую зубную боль вызывают отношения с журналистами и прессой.

И, наконец, самое главное, уже сейчас совершенно по-другому нужно строить отношения с гражданами.

Все это — сложнейшие, в том числе и психологические, задачи.

Решая их, порой многим и многим приходится буквально ломать себя, мучительно отказываться от того, что нарабатывалось десятилетиями. Но такова современная жизнь, и надо менять стиль работы, соответствовать ее требованиям. Без этого нет настоящего профессионализма.

Особую значимость в нынешних условиях приобретает создание специальной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Такая работа поставлена плохо.

Большая часть государственных служащих управления не продолжает своего профессионального образования, и лишь треть прошли переподготовку на курсах повышения квалификации длительностью всего в одну-две недели. Комментарии излишни.

Нужны стимулы, которые побуждали бы работников аппарата повышать квалификацию.

Нам надо смотреть на обучение работников государственного управления не как на источник дополнительных расходов, а как на важнейший вид государственных инвестиций.

Важнейший вопрос развития госслужбы — приток в нее новых людей. Мы остро нуждаемся в действенном комплексном отборе наиболее квалифицированных специалистов. Однако этого недостаточно.

Нам явно не хватает профессионалов-лидеров, причем имеющих стойкий иммунитет к многочисленным соблазнам власти.

Уверен, такие люди есть в России. Их немало. Но их надо активно искать и обеспечивать им возможности для профессионального роста.

Как искать и находить? Как заинтересовывать в работе на государственной службе? Это ли не ваша прямая задача?

Нам нужен надежный кадровый резерв. Следует четче определить источники и способы его пополнения.

Немало способных людей, широко и современно мыслящих профессионалов работает в политических партиях и движениях, предпринимательских структурах, в законодательных (представительных) органах.

Все больше российских граждан получает образование за рубежом. Неужели в России их знания нужны только деловому миру?

Сомневаюсь, что причина только в оплате труда. По-настоящему интересная, масштабная, творческая работа, которая захватывает, приносит зримые результаты, значит для человека не меньше, чем деньги.

Решительно поддерживаю идею альтернативности отбора и назначения на государственные должности, систематического обновления "первых" руководителей федеральных и региональных государственных структур.

Вопрос, который не могу обойти вниманием, — социальное положение государственных служащих в России.

Практически все материалы, которые получил, готовясь к сегодняшней встрече, содержат мысль: материальные условия жизни работников госаппарата не соответствуют объемам и напряженности их труда, той ответственности, которую они несут.

Мне привели такие цифры: 60% госслужащих живут от зарплаты до зарплаты, остальные 40% — еще хуже.

Над этим стоит задуматься.

Но зададимся и другим вопросом: соответствуют ли сегодня материальные условия жизни учителей значимости и ответственности их труда? А врачей? Военнослужащих? Ученых? Всех бюджетников?

Положение их не лучше, а зачастую значительно хуже, чем у тех, кто служит при власти. А ведь это в определенной степени и результат труда чиновников.

Госслужащим значительно меньше знакомо такое уродливое явление, как задержки с выплатой зарплаты. Об остальных работниках бюджетной сферы, а в последнее время и пенсионерах этого не скажешь.

Ни для кого не секрет, что, работая в органах государственной власти, гораздо легче и быстрее получить квартиру, причем приличную квартиру.

Значительно лучше поставлено здесь и медицинское обслуживание, санаторно-курортное, дачное обеспечение. Поинтересуйтесь, как с этим обстоят дела у тех же врачей и ученых, у военных и т.д.

Не говорю уже о том, что в любом, даже в самом малом городе одно из самых лучших, современных, комфортных зданий — это не школа, не вуз, не больница, не музей, а здание администрации. Условия труда чиновников значительно лучше.

Считаю, что ставить вопрос о социальном положении госслужащих необходимо только в тесной увязке с тем, как живет страна, ее граждане, честно и добросовестно служить которым и призвана государственная служба. Прошу не забывать об этом.

В то же время в социальном обеспечении госслужащих есть проблемы, и немалые.

Считаю ненормальной, даже уродливой ту огромную дифференциацию доходов, которая сложилась у работников госорганов.

Подчеркиваю, речь идет не о различиях в зарплате, а именно о различиях в доходах, включая так называемые “левые”, запрещенные законом.

Думаю, понятно, что речь идет не обо всех госслужащих. Но пока существует эта проблема, под угрозой будет находиться репутация честного чиновника, всей госслужбы.

Не верю, что здесь нельзя навести порядок. Эта работа просто не ведется.

Порой складывается впечатление, что о вопиющих нарушениях в этой сфере рядовые граждане знают больше, чем те органы, которые призваны бороться с этими нарушениями.

Другая проблема — разницей в оплате труда сотрудников различных ведомств.

Почему в одних госучреждениях денежное содержание в несколько раз выше, чем в других? Причем за одинаковую работу. Кому это на руку? Уверен, не основной массе госслужащих. Пора решать и эту крайне запущенную проблему.

Как уже говорил, обеспеченность социальными благами государственных служащих выше, чем других категорий бюджетных работников. Но как они распределяются?

Так ли уж редки случаи, когда лучше обеспечены угодники, лицемеры, подхалимы, наконец те, кто преподнесет подарок подороже?

Так ли уж редки случаи, когда все зависит от произвола, самодурства начальника, когда персонал делится на любимцев, на своих и на чужих?

О какой серьезной работе, о каком творчестве, о какой нравственности и достоинстве человека здесь может идти речь?

Все это не картины из Салтыкова-Щедрина, а наша реальная жизнь. Государственный служащий сегодня крайне слабо защищен от подобных явлений.

В то же время именно в них корень перерождения, отчуждения власти от граждан, от народа. И их не изжить формальным повышением зарплаты.

Все это — не только острейшие социальные, но и нравственные, и организационные проблемы нашей государственной службы. Они требуют в том числе и вашего пристального внимания.

Надо переломить эти порочные традиции. Это, прежде всего, задача самих государственных органов. Но и Академия не вправе отворачиваться от них.

Со своей стороны, считаю необходимым провести разработку ряда нормативных документов.

Их цель — повысить эффективность работы госслужащих, укрепить гарантии их социальной защиты.

- В них должны быть регламентированы следующие вопросы:
- ответственность должностных лиц;
 - профессиональные требования к должностным лицам;
 - порядок формирования кадрового резерва;
 - система обучения государственных служащих;
 - система их денежного содержания;
 - система поощрений и взысканий;
 - меры защиты государственных служащих от неправомерных действий и другие.

В целом нам с вами предстоит огромная работа. Я рассчитываю на творческое сотрудничество. Говорю это прежде всего потому, что возлагаю на Академию большие надежды.

Прежде всего нужен четкий и ясный ответ на вопросы:

Что восстановить из системы государственной службы дореволюционной России?

Что сохранить из ее недавнего прошлого?

Что взять из зарубежного опыта, насколько он применим в наших условиях?

Что и как следует создавать заново?

Без активного участия Академии эти вопросы останутся без ответов.

Жду от вас помощи в разработке процедур и механизмов реализации конституционных полномочий Президента, федеральных органов государственной власти. В том числе и в кадровой сфере.

Необходима ваша активная помощь в работе по формированию эффективной системы управления персоналом.

Мы остро нуждаемся в перспективных фундаментальных исследованиях в области государственной службы.

С вашей помощью надо ускорить завершение разработки концепции государственной кадровой политики.

А затем на ее основе разработать долгосрочную программу по становлению и повышению эффективности государственной службы и государственной кадровой политики России.

Мы до сих пор не имеем четкого понимания, какова роль государства в подготовке кадров для рыночной экономики. В этом вопросе также ждем от вас ясности.

Академия является головным центром подготовки руководящих кадров для государственных органов Федерации и регионов. Меня серьезно беспокоит, что пока отсутствует система этой подготовки.

Речь, видимо, должна идти о следующем. Прежде всего, четко определить заказчика.

Далее, завершить разработку соответствующих курсов, которые должен освоить слушатель, чтобы получить необходимую профессиональную подготовку.

Наконец, должен быть порядок трудоустройства таких выпускников, определения перспектив их дальнейшей деятельности.

Считаю, что этому вопросу надо уделить особое внимание.

Академия имеет большой научный потенциал. Но он пока слабо используется в разработке и экспертизе государственных документов, подготовке предложений и записок руководству страны и ее регионов.

Считаю, что здесь есть доля вины и Академии, и государственных органов. А между прочим, такое взаимодействие могло бы принести огромную обоюдную пользу.

Словом, есть над чем работать.

Немало проблем, которые Российская академия государственной службы может решить в тесном содружестве с другими научными учреждениями страны.

Только совместными усилиями, совместным творчеством мы сдвинем с места наисложнейшее дело — строительство новой системы государственной службы, которая сможет отвечать интересам России в конце XX века.

Уважаемые участники встречи, коллеги!

Мир стоит на пороге двадцать первого века. Для России этот исторический рубеж оказался переломным и в ее внутренней судьбе.

Наш долг перед прошлыми и будущими поколениями — сделать все возможное, чтобы наша страна вступила в новый век обновленной и процветающей.

Успехов всем вам на этом трудном, но благородном пути!

Еще раз поздравляю вас, дорогие друзья, с новым учебным годом!

25 APR 1968 05 3 29