

УДК 342.9  
ББК 67.401.02

С.Б. ВЕРЕЩАК, Ж.С. ВАСИЛЬЕВА

## ПЕРИОДИЗАЦИЯ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Ключевые слова:** государственная служба, государственный служащий, реформа государственной службы, цифровая трансформация.

За три с лишним десятилетия – с 1991 г. по настоящее время – государственная служба претерпела существенные изменения, начиная с формирования ее концепции, определения вариантов будущей модели российской государственной службы до внедрения цифровых технологий, изменения требований к ее кадрам, а также формирования подотрасли служебного права. Научный анализ этапов и периодов реформы государственной службы позволяет понять не только задачи, ключевые направления, успехи и недостатки реформы на соответствующем этапе, но и общую логику ее осуществления, сформировать целостное представление о развитии института государственной службы, определить тенденции и стратегию дальнейшего развития. Все это обуславливает необходимость проведения научных изысканий в этой области.

**Цель исследования** – теоретическое обоснование и выделение этапов и периодов реформирования государственной службы Российской Федерации на основе анализа институциональных изменений, приоритетов и динамики развития системы государственного управления и нормативной правовой базы.

**Материалы и методы.** Методологическую основу составили общенаучные, частнонаучные и частно-правовые методы научного познания: диалектический, исторический, системный, логический, формально-юридический, а также институциональный подходы, анализ и синтез и др. Для обоснования периодизации и анализа этапов реформы с 1991 г. по настоящее время использовались нормативные правовые акты, научная литература по вопросам государственной службы, документы стратегического планирования.

**Результаты.** С учетом целей и задач реформы государственной службы предложена следующая ее периодизация с выделением периодов и этапов реформы государственной службы: 1) период становления современной модели российской государственной службы, охватывающий три подготовительных этапа разработки и оформления идей новой системы государственной службы; 2) период формирования правового и организационного фундамента государственной службы, включающий этапы, связанные с принятием основных законодательных актов по вопросам государственной службы и противодействия коррупции; 3) период институционального обновления государственной службы, развития ее системы, в рамках которого были приняты законодательные акты по видам государственной службы, осуществлялось совершенствование антикоррупционных механизмов, кадровой политики, а также формирование системы общественного контроля в сфере государственного управления; 4) период совершенствования и цифровизации государственной службы, представляющий собой современный этап цифровой трансформации функционирования государственных органов.

**Выводы.** Проведенное исследование позволило выявить ключевые этапы и периоды реформы государственной службы Российской Федерации, успешные практики и проблемные аспекты преобразований. Систематизация знаний способствует раскрытию логики и динамики развития института государственной службы в России. На основе предложенной периодизации реформа государственной службы может быть представлена как последовательный процесс, в котором каждый последующий период обусловлен нерешенными задачами предыдущего. В условиях институциональной неопределенности 1990-х гг. возникла необходимость формирования правового фундамента

*государственной службы в 2000-х гг. В связи с недостаточной эффективностью антикоррупционных механизмов, действовавших в период с 2000 по 2008 г., в 2009–2020 гг. была создана развернутая антикоррупционная инфраструктура, уточнены и законодательно регламентированы виды государственной службы, формирующие ее систему. Ограниченная прозрачность деятельности государственных органов и высокая доля рутинных операций обусловили переход к этапу цифровой трансформации, начавшемуся в 2021 г. Цифровизация государственной службы представляет собой не только технологическое обновление, но прежде всего реакцию на институциональные недостатки предшествующих этапов, а также на современные запросы общества. Игнорирование данной логики может привести к повторению ошибок 1990-х гг., когда организационный механизм реализации реформы отсутствовал. Разработанная периодизация пригодна для использования в практической деятельности органов власти в целях диагностики проблем: отнесение текущей проблемы к одному из выделенных этапов служит основанием для выбора адекватных средств ее решения.*

**Введение.** Государственная служба выступает основой государственного управления. Государственные служащие как неотъемлемый элемент механизма государства обеспечивают реализацию основных функций государства, исполнение законов, проведение государственной политики в соответствующих сферах жизнедеятельности общества и государства, взаимодействие и диалог государственных органов и населения. Их профессионализм, прозрачность, законность деятельности, надлежащая организация и полноценное правовое регулирование видов государственной службы, особенностей поступления, прохождения, режима службы влияют на качество и эффективность государственного управления.

Реформа государственной службы – длительный, многоэтапный процесс, который осуществлялся в условиях коренных преобразований политической и социально-экономической сфер, которые, в свою очередь, определяли задачи соответствующих этапов реформы. Исследование периодов и этапов реформы государственной службы позволяет понять, насколько система готова к новым вызовам, таким как санкции, кибербезопасность, проблемы кадровой политики, и выполнению задач современного этапа совершенствования и развития института государственной службы.

**Цель исследования** – теоретическое обоснование и выделение этапов и периодов реформы государственной службы Российской Федерации на основе анализа институциональных изменений, приоритетов и динамики развития системы государственного управления и нормативной правовой базы.

Для достижения поставленной цели сформулированы следующие задачи исследования:

- проанализировать мероприятия реформы, проведенные в сфере государственной службы с 1991 г. по настоящее время;
- определить хронологические рамки и содержательную характеристику каждого периода и этапа реформы государственной службы;
- оценить результаты преобразований на каждом из выделенных периодов и этапов реформы;
- разработать научно-обоснованную периодизацию реформы государственной службы Российской Федерации, отражающую логику и специфику ее развития.

**Материалы и методы.** Методологическую основу исследования составили общенаучные, частно-научные и частно-правовые методы научного познания: диалектический, исторический, системный, логический, формально-юридический, а также институциональный подходы, анализ и синтез и др. Для обоснования периодизации и анализа этапов реформы с 1991 г. по настоящее время использовались нормативные правовые акты, научная литература по вопросам государственной службы, документы стратегического планирования.

**Результаты исследования.** Реформа государственной службы в Российской Федерации, а также последующие мероприятия, направленные на развитие ее системы, осуществлялись в несколько этапов. Каждый из них был ориентирован на решение задач упорядочения, организации, повышения эффективности государственной службы, формирования системы управления, а также обеспечения качества и профессионализма государственных служащих.

С учетом целей и задач реформы государственной службы может быть предложена следующая ее периодизация с выделением периодов и этапов реформы государственной службы.

1. Период становления современной модели российской государственной службы, включающий три этапа.

Первый этап (1991–1995 гг.): формирование основ профессиональной государственной службы, разработка Федерального закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации», системы управления государственной службы (образование органа по управлению государственной службой «Роскадры России» – Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации в соответствии с Указом Президента РСФСР от 28 ноября 1991 г. № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР»<sup>1</sup>). В задачи Роскадров России входили анализ кадровой ситуации в органах власти, разработка требований к профессиональной квалификации государственных служащих, организация подготовки специалистов и развитие инфраструктуры для обучения кадров, научно-методическое сопровождение процессов управления в государственных органах. Итогами данного этапа стали: введение специальности «Государственное и муниципальное управление» в вузах, создание системы обучения кадров на базе Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, а также принятие Федерального закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации». Вместе с тем сформировать целостную концепцию государственной службы не удалось, что наряду с другими причинами обусловило прекращение деятельности Роскадров России, передачу основных их функций подразделениям Администрации Президента Российской Федерации. К окончанию рассматриваемого этапа стала очевидной задача качественного анализа, глубокой разработки и четкого формулирования основных принципов и направлений развития государственной службы в Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР: Указ Президента РСФСР от 28.11.1991 № 242 (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1696.

Второй этап (1996–1998 гг.): разработка проекта концепции реформы государственной службы, основных принципов организации и функционирования государственной службы, проекта Кодекса государственной службы. Однако на данном этапе не был создан организационный механизм реализации основных идей концепции.

Третий этап (1999–2000 гг.): разработка Программы модернизации государственной службы, определение в качестве принципов для реформирования государственной службы «системы заслуг и достоинств», открытости и доступности, эффективности и результативности государственной службы, осознание необходимости реформы государственной службы и выработки ее профессионально-этических основ.

2. Период формирования правового и организационного фундамента государственной службы.

Четвертый этап (2000–2002 гг.): 15 августа 2001 г. Президентом Российской Федерации была утверждена Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – Концепция). В Концепции акцент делался на создании профессиональной государственной службы, определении ее видов и уровней, необходимости четкой регламентации процедур прохождения службы (в частности конкурса, квалификационного экзамена, аттестации, гарантий на государственной службе), создании правовых основ регулирования конфликта интересов. Положения Концепции нашли отражение в Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 год)», утв. Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336<sup>2</sup>.

Пятый этап (2003–2008 гг.) связан с реализацией Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 год)», срок реализации которой был продлен на 2006–2007 гг., а также с принятием Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>3</sup> и Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>4</sup>. Виды государственной службы были закреплены законодательно.

Необходимо отметить, что с принятием закона о государственной гражданской службе в системе административного права началось формирование подотрасли служебного права и его правовых институтов (служебный контракт, поступление на службу и ее прохождение (конкурс, квалификационный экзамен,

---

<sup>1</sup> Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации: утв. Президентом Российской Федерации от 15.08.2001 [Электронный ресурс] // Гарант: [сайт]. URL: <https://base.garant.ru/189260/> (дата обращения: 18.05.2026).

<sup>2</sup> Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 год)»: утв. Указом Президента Российской Федерации от 19.11.2002 № 1336 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 47. Ст. 4664.

<sup>3</sup> О системе государственной службы Российской Федерации: Фед. закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

<sup>4</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации: Фед. закон от от 27.07.2004 № 79-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

аттестация), служебное время и время отдыха, гарантии на государственной службе, прекращение государственной службы). Были заложены основы соотношения норм служебного и трудового права с приоритетом норм служебного права.

Реформа государственной службы осуществлялась в тесной взаимосвязи с основными этапами административной реформы, в рамках которых велась разработка новой системы и структуры органов исполнительной власти, определялись избыточные функции органов власти для последующего сокращения, перестраивались основы взаимодействия органов власти между собой и с гражданским обществом. Так, А.Г. Барабашев, А.В. Клименко отмечают, что «сложные новации в государственном управлении во многом зависели от успехов реформирования государственной службы» [1. С. 17].

В рассматриваемый период формировалось антикоррупционное законодательство, был принят Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>1</sup>.

3. Период институционального обновления государственной службы, развития ее системы.

Шестой этап (2009–2013 гг.) связан с реализацией Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)», утв. Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261<sup>2</sup>.

В этот период меры были направлены на:

- интенсификацию реформы;
- развитие системы государственной службы, в том числе в рамках реформы органов внутренних дел и законодательной основы ее функционирования;
- совершенствование кадровой политики путем внедрения современных технологий, программ профессионального развития государственных служащих, введения ротации, улучшения методов работы с кадровым резервом, повышения эффективности и результативности деятельности государственных служащих;
- усиление антикоррупционной составляющей, формирование механизмов антикоррупционного контроля, повышение открытости, прозрачности государственной службы.

В рассматриваемый период были приняты федеральные законы от 17 июня 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>3</sup>, от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ

<sup>1</sup> О противодействии коррупции: Фед. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

<sup>2</sup> О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)»: Указ Президента Российской Федерации от 10.03.2009 № 261 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 11. Ст. 1277.

<sup>3</sup> Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Фед. закон от 17.06.2009 №172-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609.

«О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»<sup>1</sup>, а также ряд указов Президента Российской Федерации, заложивших основы для системной работы по противодействию и борьбе с коррупцией на государственной службе.

Указами Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557<sup>2</sup> и № 559<sup>3</sup>, от 21 июля 2010 г. № 925<sup>4</sup>, от 21 сентября № 1065<sup>5</sup>, от 2 апреля 2013 г. № 309<sup>6</sup> и № 310<sup>7</sup>, от 8 июля 2013 г. № 613<sup>8</sup> были созданы механизмы контроля

---

<sup>1</sup> О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами: Фед. закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2306.

<sup>2</sup> Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей: Указ Президента Российской Федерации от 18.05.2009 № 557 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 21. Ст. 2542.

<sup>3</sup> О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (вместе с «Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»): Указ Президента Российской Федерации от 18.05.2009 № 559 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 21. Ст. 2544.

<sup>4</sup> О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»: Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2010 № 925 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 30. Ст. 4070.

<sup>5</sup> О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению (вместе с «Положением о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»): Указ Президента Российской Федерации от 21.09.2009 № 1065 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 39. Ст. 4588.

<sup>6</sup> О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (вместе с «Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции»): Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2013 № 309 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1670.

<sup>7</sup> О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»: Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2013 № 310 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1671.

<sup>8</sup> Вопросы противодействия коррупции: Указ Президента Российской Федерации от 08.07.2013 № 613 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 28. Ст. 3813.

за доходами, расходами и имуществом государственных служащих, проверки достоверности сведений.

Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»<sup>1</sup> сыграл важную роль в формировании института предупреждения и урегулирования конфликта интересов. Указом было утверждено Положение о комиссиях, определены его задачи, круг вопросов, меры реагирования.

Большое внимание было уделено выявлению причин и условий, порождающих конфликт интересов, определению сфер государственного управления с наибольшим риском возникновения конфликта интересов, а также установлению ответственности за нарушения.

Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460<sup>2</sup> были утверждены Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции, закрепившие стратегическую цель в этой сфере, ключевые задачи, основополагающие принципы, направления и механизм их реализации. Таким образом, Стратегия стала важным шагом на пути формирования и осуществления системного и комплексного подходов к работе по противодействию коррупции на государственной службе.

Седьмой этап (2014–2020 гг.) охватывает меры по дальнейшему развитию системы государственной службы, института общественного контроля, кадрового управления, процедур отбора, прохождения службы, по усилению антикоррупционных механизмов и внедрению информационно-коммуникационных технологий.

Так, в этот период активизировалась законодательная деятельность по уточнению видов государственной службы. В частности, в 2015 г. из Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» был исключен термин «правоохранительная служба», что открыло возможности самостоятельного законодательного регулирования видов государственной службы с учетом особенностей их прохождения. Были приняты федеральные законы о службе в федеральной противопожарной службе (2016)<sup>3</sup>, в уголовно-исполнительной системе (2018)<sup>4</sup>, в органах принудительного исполнения (2019)<sup>5</sup> и др.

---

<sup>1</sup> О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов: Указ Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 27. Ст. 3446.

<sup>2</sup> О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы: Указ Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 16. Ст. 1875.

<sup>3</sup> О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Фед. закон от 23.05.2016 № 141-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 22. Ст. 3089.

<sup>4</sup> О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»: Фед. закон от 19.07.2018 № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 30. Ст. 4532.

<sup>5</sup> О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Фед. закон от 01.10.2019 № 328-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 40. Ст. 5488.

Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 99-ФЗ<sup>1</sup> были внесены изменения в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в целях учета специфики должностей гражданских служащих в органах юстиции и аппаратах судов.

Правовой основой развития системы общественного контроля в системе государственной службы стал Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>2</sup>. При федеральных органах исполнительной власти были сформированы общественные советы, функции которых были расширены от консультативных до контрольных.

Совершенствование управления кадрами осуществлялось через внедрение и развитие института наставничества, ротации, системы профессионального обучения, методик проведения конкурсов, аттестации, испытаний на государственной службе, социальных и правовых гарантий для государственных служащих.

Ужесточение антикоррупционных мер осуществлялось путем введения постоянного мониторинга соответствия расходов государственных служащих их доходам, доходам их семей. В государственных органах были усилены подразделения по противодействию коррупции, уточнены обязанности по проверке сведений не только при приеме на службу, но и на постоянной основе, введены электронные системы декларирования доходов и имущества. В служебное законодательство была включена норма о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия. В Федеральный закон «О противодействии коррупции» были внесены изменения, направленные на усовершенствование механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов.

Рассматриваемый этап – это также время изменения организации работы государственных органов и государственных служащих в условиях пандемии. Ситуация с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) потребовала от исполнительной власти более быстрых и эффективных управленческих решений [5]. Так, В.Н. Титов, А.М. Коршунов отметили в числе существенных изменений «переход к цифровой экономике от бумажных документов и личного присутствия на заседаниях, позволяющего осуществить перевод в цифровой формат документооборота, и дистанционному взаимодействию» [6]. Пандемия стала катализатором внедрения цифровых технологий и удаленной работы. 10 октября 2020 г. Правительством Российской Федерации было принято постановление № 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: Фед. закон от 01.05.2019 № 99-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 18. Ст. 2223.

<sup>2</sup> Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Фед. закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

государственными внебюджетными фондами» (вместе с «Положением о ведомственных программах цифровой трансформации»)<sup>1</sup>.

В целом данный этап может быть охарактеризован как этап перехода к более современной, технологичной, прозрачной государственной службе с акцентом на профессионализм, антикоррупционные меры и цифровизацию.

#### 4. Период совершенствования и цифровизации государственной службы.

Восьмой этап (с 2021 г. по настоящее время) направлен на решение задач по совершенствованию системы оплаты труда, социальных гарантий для государственных служащих, внедрению новых стандартов оценки эффективности их деятельности.

Реформа государственной службы осуществляется в рамках цифровой трансформации государственного управления, реализуемой согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 16 марта 2024 г. № 637-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления»<sup>2</sup>. Стратегическое направление предусматривает обеспечение оказания 100 государственных услуг в режиме онлайн с предоставлением результата в момент обращения к 2030 г., переход органов государственной власти к модели управления на основе автоматизированного сбора и анализа данных с использованием информационных платформ и др.

Цифровая трансформация направлена на улучшение взаимодействия государственных органов с гражданами и юридическими лицами, упрощение оказания государственных услуг. К 2030 г. планируется 80% услуг предоставлять проактивно, 95% – в формате онлайн, 100% административных процессов автоматизировать, 90% решений принимать на основе анализа данных. Этому должны способствовать электронные сервисы, автоматизация процессов, проактивное предоставление государственных услуг, внедрение единых стандартов электронного документооборота и цифровых подписей, системы межведомственного электронного взаимодействия, использование искусственного интеллекта и аналитики.

Предполагается, что цифровые системы должны заменить типовые рутинные операции, которые составляют до 30% работы органов власти, что позволит повысить эффективность управления, перераспределить ресурсы, оптимизировать

---

<sup>1</sup> О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий, финансовое обеспечение которых осуществляется (планируется осуществлять) за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов (вместе с «Положением о формировании и ведении реестра IT-расходов на создание, развитие, ввод в эксплуатацию, эксплуатацию и вывод из эксплуатации IT-активов, финансовое обеспечение которых осуществляется (планируется осуществлять) за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов», «Положением о ведомственных программах цифровой трансформации»): постановление Правительства Российской Федерации от 10.10.2020 № 1646 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 42 (часть III). Ст. 6612.

<sup>2</sup> Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления: распоряжение Правительства Российской Федерации от 16.03.2024 № 637-р [Электронный ресурс] // Гарант: [сайт]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/408634367/> (дата обращения: 18.05.2026).

численность государственных служащих, совершенствовать оплату их труда [4]. За счет высвобождения финансов планируется усовершенствовать систему материальной мотивации государственных служащих и привлечь на службу молодые кадры (Постановление Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2020 г. № 1830<sup>1</sup>, Указ Президента Российской Федерации от 29 октября 2024 г. № 922<sup>2</sup>).

При этом в литературе справедливо отмечается, что «сокращение численности служащих не является самоцелью – их количество должно быть не на грани возможности выполнения задач, а оптимальным, научно обоснованным, базироваться на четких критериях и нормативах, и прежде всего должна происходить оптимизация процессов управления, а уже потом – сокращение численности служащих» [2].

Цифровая трансформация государственной службы также ставит задачу приобретения государственными служащими необходимых цифровых компетенций. Так, Т.А. Магаева, С.Н. Ревина отмечают, что необходимо повысить качество подготовки будущих государственных служащих по направлениям цифровизации, а также «скорректировать взаимодействие государственных служащих с ИТ-системами, усовершенствовав законодательство по использованию технологий искусственного интеллекта в сфере государственного управления, закрепить понятие цифровых компетенций государственного служащего с указанием перечня профессиональных навыков и личностных характеристик, необходимого для занятия определенной группы должностей, дополнить ими должностные регламенты и процедуру по прохождению аттестации» [3].

Таким образом, задачи современного этапа реформы государственной службы направлены на создание более гибкого, профессионального, эффективного, современного государственного аппарата, способного использовать цифровые технологии для решения сложных задач в условиях вызовов времени.

**Выводы.** В результате проведенного исследования выявлены основные этапы и периоды осуществления реформирования государственной службы в Российской Федерации. Их анализ позволил определить эффективные механизмы модернизации, адаптации государственной службы к новым вызовам,

---

<sup>1</sup> Об оптимизации структуры и численности федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральным служб и федеральным агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 16.11.2020 № 1830 [Электронный ресурс] // Гарант: [сайт]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/7480-6326/> (дата обращения: 18.05.2026).

<sup>2</sup> О дополнительных мерах по совершенствованию оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов (органов) федеральных государственных органов, аппаратов федеральных судов общей юрисдикции и федеральных арбитражных судов, управлений Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации в субъектах Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 29.10.2024 г. № 922 [Электронный ресурс] // Гарант: [сайт]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/410532908/> (дата обращения: 18.05.2026).

а также обозначить проблемные стороны преобразований. Систематизация знаний о ходе реформы дала возможность раскрыть сущность изменений, логику и динамику института государственной службы, что дополняет теоретический и практический фундамент его дальнейшего развития.

Реформирование государственной службы Российской Федерации с 1991 г. по настоящее время подчиняется следующей закономерности. На каждом новом этапе решались задачи, которые не могли быть выполнены в рамках предыдущего периода. Неопределенность концептуальных основ в 1990-х гг. обусловила необходимость принятия системообразующих законодательных актов в 2000–2008 гг. После формального закрепления правовых норм была выявлена недостаточность антикоррупционных механизмов, что привело к созданию развернутой системы противодействия коррупции и общественного контроля в 2009–2020 гг. Были уточнены и законодательно урегулированы виды государственной службы, формирующие ее систему. Сохраняющиеся проблемы прозрачности государственных органов и высокая доля рутинных операций в деятельности служащих сделали необходимым переход к цифровой трансформации, начавшейся в 2021 г. Из указанной закономерности следует, что цифровая трансформация государственной службы не является изолированным технологическим изменением. Данный этап представляет собой институциональную реакцию на недостатки, не устраненные на предшествующих этапах реформы. Игнорирование этой логики повышает риск повторения ошибок 1990-х гг., когда при наличии отдельных правовых решений отсутствовал организационный механизм их реализации.

С практической точки зрения предложенная периодизация может применяться органами государственной власти в качестве инструмента диагностики. Отнесение конкретной проблемы (правовой неопределенности, недостатка антикоррупционных мер, низкой прозрачности или высокой рутинной нагрузки) к соответствующему периоду позволяет обоснованно выбирать средства ее решения с учетом особенностей этапа, на котором эта проблема возникла. Для дальнейших научных исследований разработанная периодизация создает основу для сравнительного анализа эффективности преобразований в различных периодах и для прогнозирования развития института государственной службы.

#### Литература

1. *Барабашев А.Г., Клименко А.В.* Административная реформа и реформа государственной службы в России – вопросы реализации и координации: Препринт WP8/2010/01. М.: ИД ВШЭ, 2010. 80 с.
2. *Занко Т.А.* Преобразования внутренней организации федеральных органов исполнительной власти 2020 г. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 2. С. 107–124.
3. *Магаева Т.А., Ревина С.Н.* Трансформация компетенций государственных служащих в условиях цифровизации государственного управления // Международный научно-исследовательский журнал. 2022. № 6-5(120). С. 162–168.
4. *Махаев Р.М., Костоева П.М.* Реформы государственной службы в Российской Федерации на современном этапе: содержание и результаты // Российский научный вестник. 2025. № 1. С. 232–236.
5. *Мартынов А.В., Черников В.В., Ляпин И.Ф.* Новый этап административной реформы в Российской Федерации: условия, факторы и мероприятия, направленные на оптимизацию структуры органов исполнительной власти // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2021. № 1. С. 120–139.

6. Титов В.Н., Коришунов А.М. Государственное управление в период угрозы распространения COVID-19 // Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. 2021. № С1. С. 804–807.

---

**ВЕРЕЩАК СВЕТЛАНА БОРИСОВНА** – кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой теории и истории государства и права, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (veres\_k@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9335-2501>).

**ВАСИЛЬЕВА ЖАННА СЕРГЕЕВНА** – кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры публичного права, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (kaf\_advok@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1880-3309>).

---

Svetlana B. VERESHCHAK, Jeanne S. VASILIEVA

## PERIODIZATION OF THE CIVIL SERVICE REFORM IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Key words:** *civil service, civil servant, civil service reform, digital transformation.*

*Over the past three-plus decades – from 1991 to the present day – the civil service has undergone significant changes, ranging from the development of its conceptual framework and the identification of options for the future model of the Russian civil service to the introduction of digital technologies, changes in the requirements for its staff, and the development of a sub-sector of civil service law. A scientific analysis of the stages and periods of civil service reform enables us not only to understand the objectives, key priorities, successes and shortcomings of the reform at each stage, but also to grasp the overall logic behind its implementation, form a comprehensive overview of the development of the civil service as an institution, and identify trends and strategies for its future development. All this makes it necessary to conduct scientific research in this area.*

**The purpose of the study** is to theoretically substantiate and identify the stages and periods of reforming the civil service of the Russian Federation based on an analysis of institutional changes, priorities and dynamics of the development of the public administration system and the regulatory legal framework.

**Materials and methods.** *The methodological framework comprises general scientific, discipline-specific and legal methods of scientific inquiry: dialectical, historical, systems-based, logical and formal-legal approaches, as well as institutional approaches, analysis and synthesis and others. Regulatory legal acts, scientific literature on civil service issues and strategic planning documents were used to substantiate periodization and analysis of reform stages from 1991 to the present.*

**Results.** *Taking into account the aims and objectives of the civil service reform, the following chronological framework has been proposed, identifying the periods and stages of the reform: 1) the period of establishing the modern model of the Russian civil service, comprising three preparatory stages of developing and formalising the concepts of the new civil service system; 2) the period of establishing the legal and organisational foundations of the civil service, comprising stages related to the adoption of key legislative acts on civil service matters and anti-corruption; 3) the period of institutional renewal of the civil service and the development of its system, during which legislative acts were adopted for different types of civil service, anti-corruption mechanisms and personnel policy were improved, and a system of public oversight in the sphere of public administration was established; 4) the period of improvement and digitalisation of the civil service, representing the current stage of digital transformation in the functioning of state bodies.*

**Conclusions.** *The conducted research made it possible to identify the key stages and periods in the reform of the civil service of the Russian Federation, successful practices and problematic aspects of transformations. Systematizing knowledge helps to shed light on the logic and dynamics of the development of the civil service in Russia. Based on the proposed periodisation, civil service reform can be viewed as a sequential process in which each subsequent period is shaped by the unresolved issues of the previous one. In the context of the institutional*

uncertainty of the 1990s, it became necessary to form the legal foundation of the civil service in the 2000s. Due to the insufficient effectiveness of the anti-corruption mechanisms that operated from 2000 to 2008, a comprehensive anti-corruption infrastructure was created in 2009–2020, and the types of public service that form its system were clarified and legislatively regulated. Limited transparency in the activities of government agencies and a high proportion of routine operations led to the transition to the digital transformation stage, which began in 2021. Civil service digitalization is not only a technological upgrade, but above all a reaction to the institutional shortcomings of previous stages, as well as to the modern demands of society. Failing to take this logic into account could lead to a repeat of the mistakes of the 1990s, when there was no organisational framework in place to implement the reforms. The developed periodization is suitable for use in the practical activities of government authorities in order to diagnose problems: assigning the current problem to one of the identified stages serves as the basis for choosing adequate means to solve it.

### References

1. Barabashev A.G., Klimenko A.V. *Administrativnaya reforma i reforma gosudarstvennoi sluzhby v Rossii – voprosy realizatsii i koordinatsii* [Administrative Reform and Reform of the Civil Service in Russia: Issues of Implementation and Coordination]: Preprint WP8/2010/01. Moscow, 2010. 80 p.
2. Zanko T.A. *Preobrazovaniya vnutrennei organizatsii federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti 2020 g.* [Transformation of the Internal Organization of Federal Executive Bodies in 2020]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*, 2021, no. 2, pp. 107–124.
3. Magaeva T.A., Revina S.N. *Transformatsiya kompetentsii gosudarstvennykh sluzhashchikh v usloviyakh tsifrovizatsii gosudarstvennogo upravleniya* [Transformation of Competencies of Civil Servants in the Conditions of Digitalization of Public Administration]. *Mezhdunarodnyi nauchno-issledovatel'skii zhurnal*, 2022, no. 6-5(120), pp. 162–168.
4. Mahaev R.M., Kostoyeva P.M. *Reformy gosudarstvennoi sluzhby v Rossiiskoi Federatsii na sovremennom etape: soderzhanie i rezul'taty* [Reforms of Public Service in the Russian Federation at the Present Stage: Content and Results]. *Rossiiskii nauchnyi vestnik*, 2025, no. 1, pp. 232–236.
5. Martynov A.V., Chernikov V.V., Lyapin I.F. *Novyi etap administrativnoi reformy v Rossiiskoi Federatsii: usloviya, faktory i meropriyatiya, napravlennye na optimizatsiyu struktury organov ispolnitel'noi vlasti* [A New Stage of Administrative Reform in the Russian Federation: Conditions, Factors, and Measures Aimed at Optimizing the Structure of Executive Bodies]. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo*, 2021, no. 1, pp. 120–139.
6. Titov V.N., Korshunov A.M. *Gosudarstvennoe upravlenie v period ugrozy rasprostraneniya COVID-19* [Public Administration in the Period of the Threat of the Spread of COVID-19]. *Problemy sotsial'noi gigieny, zdravookhraneniya i istorii meditsiny*, 2021, no. C1, pp. 804–807.

---

**SVETLANA B. VERESHCHAK** – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Theory and History of State and Law, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (veres\_k@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9335-2501>).

**JEANNE S. VASILIEVA** – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Department of Public Law, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (kaf\_advok@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1880-3309>).

---

**Формат цитирования:** *Верещак С.Б., Васильева Ж.С.* Периодизация реформы государственной службы Российской Федерации [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus*. 2026. № 2. С. 84–96. URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2026/2/8>. DOI: 10.47026/2499-9636-2026-2-84-96.