

В. Д. Граждан

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА

УЧЕБНИК ДЛЯ АКАДЕМИЧЕСКОГО БАКАЛАВРИАТА

6-е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по юридическим направлениям и специальностям*

**Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru**

Москва ■ Юрайт ■ 2015

УДК 35.08
ББК 67.401.21я73
Г75

Автор:

Граждан Валерий Дмитриевич — доктор философских наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования РФ.

Рецензенты:

Карпичев В. С. — доктор философских наук, профессор;

Махов Е. Н. — доктор социологических наук, профессор.

Граждан, В. Д.

Г75 Государственная гражданская служба : учебник для академического бакалавриата / В. Д. Граждан. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2015. — 468 с. — Серия : Бакалавр. Академический курс.

ISBN 978-5-9916-5233-9

Учебник представляет собой первую в России систематизированную работу по государственной гражданской службе. В издании анализируются место гражданской службы в системе государственного управления, гражданская служба как административная власть, организационные и правовые основы гражданской службы, технология повышения эффективности гражданской службы, девиантные пути развития гражданской службы.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов высших учебных заведений, обучающихся по образовательным программам академического бакалавриата по специальностям «Государственное и муниципальное управление», «Управление персоналом», «Менеджмент организации», а также для государственных гражданских служащих и руководителей организаций (представителей нанимателя).

УДК 35.08
ББК 67.401.21я73

ISBN 978-5-9916-5233-9

© Граждан В. Д., 2011
© Граждан В. Д., 2015, с изменениями
© ООО «Издательство Юрайт», 2015

Оглавление

Предисловие	7
Глава 1. Государственная гражданская служба как наука о государственно-административном управлении	11
1.1. Объект и предмет науки государственной гражданской службы.....	11
1.2. Политическая и правовая концепции гражданской службы	16
1.3. Этапы реформирования государственной гражданской службы.....	18
1.4. Модели управления гражданской службой	20
 Раздел I. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА КАК АДМИНИСТРАТИВНАЯ ВЛАСТЬ	
Глава 2. Отечественный опыт становления гражданской службы	27
2.1. Государственная приказная служба XVI—XVII вв.	27
2.2. Государственная статская служба первой половины XVIII в.	31
2.3. Государственная гражданская служба конца XVIII и начала XX вв.	36
2.4. Советская государственная служба 20—80-х гг. XX в.	41
Глава 3. Система государственной службы Российской Федерации	48
3.1. Характер взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов.....	48
3.2. О системности государственной службы.....	55
3.3. Местное самоуправление, государственная и муниципальная службы.....	57
Глава 4. Сущность и особенности государственной гражданской службы	68
4.1. Гражданская служба как аппаратная деятельность.....	68
4.2. Специфика государственной гражданской службы.....	72
4.3. Роль административного аппарата в государственном управлении.....	75
4.4. Механизм взаимодействия гражданских служащих и политических руководителей.....	78
Глава 5. Место и роль военной службы	82
5.1. Становление нового облика Вооруженных сил.....	82
5.2. Численность и социальные гарантии военнослужащих	89
5.3. Об альтернативной службе	93
Глава 6. Состояние и проблемы службы в правоохранительных органах	98
6.1. Милиция как этап в развитии правоохранительной службы	98
6.2. Полиция и ее назначение	104

Глава 7. Государственная служба российского казачества	115
7.1. Этнические истоки российского казачества	115
7.2. Трудности возрождения казачества.....	118
7.3. Проблемы государственной службы российского казачества.....	121
7.4. Казаки и казачья демократия	125
7.5. Состояние современного казачества.....	127

Глава 8. Объективные законы и принципы административного управления	134
8.1. Объективные законы и законы административного управления.....	134
8.2. Объективные законы административно-информационного управления...	137
8.3. Объективные законы административно-организационного управления....	144
8.4. Объективные принципы аппаратного управления.....	148

Раздел II. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Глава 9. Гражданская служба как социальный институт	153
9.1. Понятие «социального института»	153
9.2. Оказание государственных услуг как главное свойство гражданской службы	158
9.3. Демократия и административная бюрократия в гражданской службе	161
9.4. Вопросы деполитизации и департизации гражданской службы	164

Глава 10. Принципы государственной (гражданской) службы	167
10.1. Понятие «принципы государственной (гражданской) службы»	167
10.2. Конституционные принципы государственной гражданской службы	170
10.3. Организационные принципы государственной гражданской службы.....	175
10.4. Принципы гражданской службы при ее взаимодействии с гражданским обществом.....	179

Глава 11. Должности гражданской службы	184
11.1. Характеристика должности гражданской службы	184
11.2. Должностная структура и реестры федеральной гражданской службы...188	
11.3. Классные чины гражданской службы	193

Глава 12. Гражданский служащий, его социальный и правовой статус...201	
12.1. Определение понятия «гражданский служащий»	201
12.2. Сущность и содержание социально-правового статуса гражданского служащего.....	203
12.3. Ответственность гражданского служащего	210
12.4. Экономическое обеспечение и гарантии гражданского служащего	213

Глава 13. Нормативные основы прохождения гражданской службы... 221	
13.1. Технология отбора лиц на гражданскую службу	221

13.2. Технология прохождения гражданской службы.....	226
13.3. Основания и последствия прекращения гражданской службы.....	231
Глава 14. Федеральная гражданская служба	238
14.1. Определение федеральной гражданской службы и ее строение	238
14.2. Гражданская служба федеральной законодательной власти.....	240
14.3. Гражданская служба федеральной исполнительной власти.....	242
14.4. Гражданская служба федеральной судебной власти, прокуратуры и других федеральных государственных органов	245
14.5. Пути совершенствования федеральной гражданской службы	247
Глава 15. Региональная гражданская служба.....	251
15.1. Сущность и особенности региональной гражданской службы.....	251
15.2. Классификация и структура региональной гражданской службы.....	252
15.3. Проблемы региональной гражданской службы.....	256
15.4. К вопросу об «эффективности» государственной гражданской службы	259
Глава 16. Социально-правовой контроль на гражданской службе.....	266
16.1. Типы, виды и принципы социально-правового контроля	267
16.2. О системе социально-правового контроля.....	272
16.3. Прокуратура как орган надзора за исполнением государственных законов.....	274
16.4. Счетная палата как общегосударственный финансовый контроль.....	278
Раздел III. ТЕХНОЛОГИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ	
Глава 17. Информационные, организационные и телекоммуникационные технологии в гражданской службе	287
17.1. Соотношение понятий «функция» и «технология».....	287
17.2. Информационные технологии государственного управления	289
17.3. Переход на электронный документооборот.....	293
17.4. Организационные технологии гражданской службы.....	296
17.5. Телекоммуникационные технологии	303
Глава 18. Государственные решения, их технология в гражданской службе.....	309
18.1. Сущность, особенности и классификация государственных решений	309
18.2. Подготовка государственного решения.....	315
18.3. Обеспечение процедур принятия и принятие государственного решения	319
18.4. Выполнение государственного решения.....	321
Глава 19. Управление гражданской службой	326
19.1. Механизмы взаимодействия федеральной и региональной гражданских служб.....	326
19.2. Некоторые новации построения властной вертикали гражданской службы	330

19.3. Информационные и организационные неувязки Федерального закона о гражданской службе.....	333
19.4. Проблемы модернизации гражданской службы	336
19.5. Гражданская служба и «электронное (открытое) правительство»	339
Глава 20. Зарубежный опыт публичной (гражданской) службы и его адаптация в России.....	347
20.1. Публичная служба Франции.....	347
20.2. Публичная служба ФРГ.....	351
20.3. Гражданская служба Великобритании	356
20.4. Государственная (гражданская) служба США.....	360

Раздел IV. ДЕВИАНТНЫЕ ПУТИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Глава 21. Бюрократия и бюрократизм на государственной службе.....	370
21.1. Бюрократия как форма рациональной организации административного аппарата.....	370
21.2. Технология бюрократической власти	373
21.3. Бюрократизм как искаженная форма управления	377
21.4. Административная реформа и бюрократизм.....	381
21.5. Условия преодоления основных форм бюрократизма.....	384
Глава 22. Конфликт интересов и индивидуальные служебные споры на гражданской службе	389
22.1. Характер и последствия социальных конфликтов.....	389
22.2. Урегулирование конфликта интересов	394
22.3. Положения об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов.....	398
22.4. Рассмотрение индивидуальных служебных споров.....	401
Глава 23. Коррупция в системе гражданской службы.....	406
23.1. Понятие и особенности коррупции.....	406
23.2. Причины государственной и социальной коррупции.....	409
23.3. ЛжеГУПы и квазитендеры как формы воровства бюджетных средств	413
23.4. Коррупционное формирование класса собственников.....	415
23.5. Теневая экономика, коррупция и мафия	417
23.6. Актуальные вопросы борьбы с коррупцией.....	420
Глава 24. Гражданское общество в России и гражданская служба	425
24.1. Состояние и проблемы формирования гражданского общества.....	425
24.2. Место и роль организованных групп интересов.....	431
24.3. Группы давления как форма социального лоббизма	434
24.4. «Новые русские» и корпоративный лоббизм.....	438
24.5. Оптимизация взаимодействия гражданского общества и государства....	443
Словарь служебных терминов	448
Приложения.....	463

Предисловие

Чтобы войти в пятерку ведущих держав мира, нашей стране нужно в корне поменять концепцию долгосрочного социально-экономического развития. До сих пор Россия развивалась по энергосырьевому сценарию. В последнее время руководство страны взяло на вооружение более оптимистичный, но трудно реализуемый инновационный сценарий. Его конструкция включает в себя создание эффективной экономической системы и реализацию проектов в высокотехнологичных отраслях, повышение качества человеческой жизни, увеличение капитала, создание новых региональных центров развития.

Одним из средств к достижению поставленной цели станет обеспечение специализации России в мировой экономике, занятие значимого места на рынках высокотехнологичных товаров по ряду позиций — в нанотехнологиях, авиационной и космической технике, судостроительной продукции, ядерных технологиях, программном обеспечении, космических запусках.

Руководство страны считает, что политическая система только тогда становится устойчивой и жизнеспособной, когда опирается на общество, имеет его поддержку и участие. С этой целью в настоящее время решаются две взаимосвязанные проблемы. Во-первых, необходимо сделать нашу политическую систему более открытой и демократичной, и потому более конкурентоспособной; во-вторых, следует повысить ответственность органов власти перед обществом, создать эффективную систему управления. После социально-политического рывка, который сделала наша страна в последнее время, началась достаточно фундаментальная административная реформа. Она предусматривает целый ряд преобразований, которые сделают нашу административную власть действенным фактором инновационного развития.

Государственная административная власть в России называлась по-разному, поэтому использование нормативных документов по предмету исследования представляет определенную сложность. До мая 2003 г. аппаратные структуры всех государственных органов, а также воинские и правоохранительные подразделения именовались *«государственной службой»*. Но после принятия Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» она была поделена на три вида: государственная гражданская служба, военная служба и правоохранительная служба. Поэтому при цитировании документов всегда следует иметь в виду данную особенность.

Государственная гражданская служба — это специфический социально-правовой институт, реализующийся в аппаратной деятельности работников государственных органов, без которого невозможно не только нормальное

функционирование, но и само существование государства. Эффективная гражданская служба служит ключевым фактором прочности государственной власти, ее авторитета и высокого динамизма. Она призвана решать целый комплекс задач: обеспечивать единство законодательного процесса и требований правоприменения в практической работе; профессионально сопровождать формирование правового поля при осуществлении целей и задач государства; создание политически и юридически благоприятных условий для реализации каждым человеком своих конституционных и социальных прав, свобод и интересов.

Потребность общества в гражданских служащих, не зависящих от внешних политических воздействий, работающих в структуре государства основательно и на пользу людям, имеет глубокие исторические корни. Это понимали уже в древнем мире, хотя государственная (гражданская) служба как таковая сформировалась только в эпоху становления капитализма. Политическим руководителям требовалась определенная группа властных помощников, которых позже стали называть аппаратом (от лат. *apparatus* — органы управления), что означало совокупность устойчивых групп профессиональных работников, обслуживающих область государственного управления.

Анализ законодательных актов, литературы и практики гражданской службы (или административной власти) в разных странах показывает, что не существует однозначного общепринятого понятия данной службы. В реальности гражданская (государственная) служба в разных странах имеет такие особенности, которые зависят от многих факторов: от традиций, функциональной нагрузки, финансовых возможностей и т.д. Специфика государственной гражданской службы в каждой стране своя.

Смысл и назначение государственной гражданской службы состоят в обеспечении функционирования государства как такового. Действительная сущность государства может быть реализована только посредством единой, целостной, системно организованной государственной гражданской службы. Отсюда государственная гражданская служба — это практическое и профессиональное участие работников аппарата в осуществлении целей и функций государства посредством обеспечения исполнения полномочий федеральных государственных органов и органов субъектов Федерации.

В ходе реформирования государственного управления в России удалось решить первостепенные проблемы по перестройке аппарата государственной власти и адаптировать его к новому этапу развития страны. Поэтому одной из актуальных задач в настоящее время является профессиональная подготовка гражданских служащих новой формации, которые сумеют работать в условиях господства политического плюрализма и рыночных отношений. Важную роль в реализации этой задачи призвана сыграть новая отрасль управленческих знаний, посвященная исследованию деятельности государственного аппарата, — теория государственной гражданской службы.

В результате изучения дисциплины «Государственная гражданская служба» студенты (слушатели) должны:

знать основные понятия, категории и инструменты гражданской службы в современных условиях, а также цели, содержание и прогнозируемые последствия реформы государственной гражданской службы в Российской Федерации;

уметь выявлять проблемы административной деятельности при анализе конкретных аппаратных ситуаций, предлагать способы их решения с учетом критериев социально-политической эффективности, оценки рисков и возможных социально-политических последствий;

владеть основными технологиями рациональной бюрократии, навыками применения современных инструментов гражданской службы для решения практических задач методами сбора, обработки, анализа, интерпретации и прогнозирования служебной информации.

Данные о базовом образовании работников государственных органов и об основных сферах их предшествующей деятельности показывают также целесообразность включения в учебные планы информационных, компьютерных, экономических, юридических и социологических дисциплин, а также увеличение практических занятий и стажировок с учетом специфики конкретного работника. С целью большей индивидуализации обучения формирование групп гражданских служащих и составление учебных планов следует проводить с учетом их принадлежности к определенному уровню и ветви государственной власти, должностных категорий и групп, отраслей деятельности, стажа практической работы и базового образования.

Глава 1

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА КАК НАУКА О ГОСУДАРСТВЕННО-АДМИНИСТРАТИВНОМ УПРАВЛЕНИИ

Развитие науки, как известно, происходит не ровно и плавно, а скачками, проходя разнообразные качественные трансформации. Одной из форм качественных преобразований научного знания является процесс его дифференциации, т.е. отпочкования от традиционных наук новых ветвей научного знания, а также возникновение на стыке уже сложившихся наук новых дисциплин, имеющих синтетический характер.

Становление новой науки всегда связано с различного рода сложностями, начиная от выработки названия, определения предмета, структуры, содержания, кончая установлением ее места в системе научного знания. Не избежала этих трудностей и государственная гражданская служба как одна из многих наук об управлении.

1.1. Объект и предмет науки государственной гражданской службы

Любая наука — это сложная многоэтажная конструкция, внешний облик которой выражается обычно в названии. В древности и в средние века основное внимание исследователей привлекало, по вполне понятным причинам, государственное управление. В начале XX столетия проблемы управления на микросоциальном уровне стали исследоваться в теории экономического менеджмента.

Но с 50-х гг. XX в. узкие границы классического менеджмента, занимавшегося отдельным предприятием и его отношениями с другими предприятиями, начинают мешать осмыслению макросоциальных проблем. Возникновение технических управленческих наук — кибернетики, теории систем, информатики, теории проектирования, синергетики и др. — породило надежду на то, что с их помощью удастся осмыслить трудности и противоречия социального развития. Для того чтобы подчеркнуть социальную специфику своих исследований, некоторые авторы попытались предложить для них и новые названия — «социальная кибернетика», «социальная информатика», «социальная синергетика», «государственный менеджмент», «социальный менеджмент» и др. При этом понятие «менеджмент» получило другое содержание. Оно стало обозначать не экономическое управление, а аппаратные (административные) услуги в различных организациях — государственных, общественных, предпринимательских и пр., а носителей этих услуг — аппаратных работников — стали называть «менеджерами».

Вместе с тем в публикациях различного рода все чаще для обозначения конкретных административных вопросов государственного управления стало использоваться понятие «государственная служба» и ее разновидность — «государственная гражданская служба».

За рубежом в научной литературе и в номенклатуре наук название «гражданская служба» встречается достаточно часто. В России до революции 1917 г. также была своя «гражданская (статская) служба». Эта наука выделилась, а точнее «отпочковалась», от традиционной науки политологии.

Ныне понятие «государственная гражданская служба» употребляется в двух смыслах: во-первых, для обозначения объективного процесса регулирования (упорядочения) административной (аппаратной) деятельности государства, а, во-вторых, для выделения науки и учебной дисциплины об этом процессе. Допустимо ли такое двоякое использование одного и того же понятия? Не лучше ли взять на вооружение ранее предложенные понятия «государственный менеджмент», «социальный менеджмент» и др.?

История науки показывает, что объективный процесс (объект) и науку об этом процессе (предмет) довольно часто обозначают одним и тем же понятием. Например, понятием «история» обозначают и сам исторический процесс, и науку об этом историческом процессе; понятием «технология металлов» обозначают и порядок обработки металлов, и науку об этом порядке обработки металлов и т.д. Одним словом, подобная двойственность понятий — дело достаточно распространенное, и не создает особых затруднений ни в теории, ни на практике.

В последние годы в России наблюдается повышенный интерес к административному (аппаратному) управлению. Совершенно очевидно, что наука «государственной гражданской службы» является продолжением и дополнением таких управленческих наук, как политология (политическое управление) и государственное управление (государственное управление). Но вместе с тем она имеет свой специальный предмет, который позволяет ей отмежеваться от них и выделиться в самостоятельную научную и учебную дисциплину. Кроме того, государственная гражданская служба выступает и как особая отрасль профессиональной деятельности, которая существенно отличается от политического и государственного управления.

Государственная административная власть в дальнейшем изложении будет называться так, как она называется в тех законах, которые будут анализироваться. Понятия «государственная служба» и «государственная гражданская служба» не синонимы (и это будет показано в дальнейшем), но в историческом плане они нередко отождествляются.

В советское время понятие «государственная служба» трактовалось весьма широко и расплывчато. Этим понятием обозначали любую деятельность в структуре государственных организаций, будь то деятельность политических руководителей, управленческого персонала или хозяйственно-технических подразделений, обслуживающих данный управленческий персонал, а также деятельность учителей, врачей, военных и т.д. Всех, кто был занят на такой службе, называли «государственными служащими».

О государственной службе заговорили всерьез у нас в стране лишь после опубликования ныне утратившего силу Указа Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267, которым было утверждено Положение о федеральной государственной службе. Этот Указ очень внимательно изучался всеми, кто был занят в системе государственного управления. Он поднимал массу вопросов, ответы на которые находились с трудом или даже не найдены до настоящего времени. Поскольку указ по большинству своих статей не имел прямого действия, то в основном так и остался нормативным актом «рамочного» характера, документом о намерениях нашей российской государственной власти.

Вместе с тем данный указ сыграл роль довольно сильного организационного толчка для сосредоточения усилий в целях скорейшего решения чрезвычайно актуальной и сложной социальной проблемы — создания в России качественно нового государственного устройства, свободного от партократизма и тоталитаризма. Ведь сейчас уже ни для кого не секрет, что прежнее наше «социалистическое государство», выступавшее первоначально в виде «диктатуры пролетариата», а затем в виде «общенародного государства», было на самом деле государством партийной и советской номенклатуры, которая была стержнем, несущей конструкцией этого государства. Поскольку КПСС и советская власть в конце 90-х гг. XX в. были ликвидированы, то, совершенно очевидно, назрела задача по конструированию и строительству нового российского государства, существенное место в котором будет занимать государственная служба.

Упомянутый президентский Указ имел три важнейших следствия. Во-первых, он ускорил создание в июне 1994 г. специального научно-учебного центра — Российской академии государственной службы (РАГС), которая взяла на себя основное бремя по научной разработке проблем и подготовке кадров для государственной службы. Эту двуединую задачу начали решать и некоторые другие государственные учебные заведения. Во-вторых, Указ стимулировал подготовку и принятие Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»¹. Закон на момент его принятия был несовершенный, но давал основу для дальнейшей нормотворческой деятельности в этой области. В-третьих, Указ привлек внимание ученых и педагогов к управленческой проблематике государственной службы.

В настоящее время уже издано достаточно много монографий, сборников, значительное количество статей, защищено множество кандидатских и ряд докторских диссертаций, в которых проводится научный анализ государственной службы и государственной гражданской службы как особых профессиональных деятельностей. В Российской академии государственной службы при Президенте РФ, Академии народного хозяйства при Правительстве РФ, Московском государственном университете им. М. В. Ломоносова, Российском экономическом университете им. Г. В. Плеханова, Государственном университете управления и других учебных заведениях

¹ Ныне утратил силу.

осуществляется чтение систематических курсов и спецкурсов по государственной (гражданской) службе.

Все это вместе взятое актуализировало подготовку кадров (ученых и практиков), специализирующихся по вопросам государственной гражданской службы. Вполне естественно, что основной учебной дисциплиной для данных специалистов является теория, которую в зарубежных странах называют «административной наукой». Поскольку в России данная наука только складывается, ее до мая 2003 г. называли «государственной службой», а теперь, после раздела государственной службы на три вида (гражданской, военной и правоохранительной), — «государственной гражданской службой».

В отечественной литературе понятия «гражданская служба» и «государственная служба» используются давно и достаточно широко. В конце 1990-х гг. вышло порядка 12 учебников по государственной службе. После принятия Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в 2005 г. были изданы учебные пособия В. Д. Граждана «Государственная гражданская служба» и Д. М. Овсянко «Государственная служба Российской Федерации»¹, которые прокомментировали появившиеся к тому времени нормативные правовые акты по гражданской службе и прежде принятые документы по военной и правоохранительной службе. Они пользовались достаточным спросом у читателей.

Несколько позже, в 2008 г., вышел в свет курс лекций В. С. Нечипоренко «Теория и организация государственной службы», в резюме которого сказано, что в нем «рассмотрены теоретические и организационные основы государственной гражданской службы»². В данном курсе имеется 13 лекций по «государственной службе», однако лишь одна из них посвящена анализу указанных видов этой службы и три лекции (если судить по названиям отдельных параграфов) — по «гражданской службе». А в целом курс лекций исследует государственную службу вообще, безотносительно к ее конкретным видам и странам.

В философии подобные «неправомерные действия» с понятиями обычно принято называть *софизмом* (от греч. *sophisma* — вымысел), означающим вывод или умозаключение, которое только формально кажется правильным, поскольку основано на преднамеренно неправильном подборе исходных положений. Называть гражданскую службу (как часть) государственной службой (целым) ничего позитивного в теоретический анализ не привносит, а, напротив, только запутывает существо дела. Ведь о государственной службе в нормативных правовых актах, по существу, сказано очень мало³. И даже в Указе Президента РФ от 10 марта 2009 г.

¹ Гражданин, В. Д. Государственная гражданская служба : учеб. пособие. М. : ЮрКнига, 2005 ; Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие. М. : Юрист, 2005.

² Нечипоренко В. С. Теория и организация государственной службы : курс лекций. М. : РАГС, 2008. С. 2.

³ См.: Государственная гражданская служба Российской Федерации : нормативно-правовые акты / сост. В. Д. Гражданин. М. : Кнорус, 2008.

№ 261 «О федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы в Российской Федерации (2009—2013 годы)”» говорилось лишь о том, что в предшествующие годы была сформирована государственная гражданская служба как вид государственной службы и лишь начато преобразование военной службы, разработаны предложения по формированию правовых основ правоохранительной службы.

Как соотносятся между собой наука государственной гражданской службы и наука государственного управления? Наука государственной гражданской службы не может, да и не занимается всеми вопросами государственного управления. Она всецело сосредоточивается лишь на деятельности государственного аппарата (администрации). Известный французский ученый, специалист по вопросам государственной администрации Ролан Драго считает, что «администрацию нельзя отождествлять с государством. Цели администрации никогда не бывают первичны, они всегда вторичны и состоят в выполнении заданий, порученных ей основополагающими государственными органами. Таким образом, администрация всегда предстает как совокупность средств, позволяющих осуществлять решения политической власти»¹.

Итак, каков объект и предмет науки государственной гражданской службы? Вполне очевидно, что ее **объектом** является *государственное управление, государство как таковое, частью которого она является*. Тогда как ее **предметом** служит *деятельность государственных гражданских служащих, объективные законы и принципы государственного административного (аппаратного) управления*.

Следовательно, наука «государственное управление» (государствоведение) может и должна заниматься деятельностью государственных органов, чьи полномочия исполняют политические должностные лица. Именно *государственная политическая власть — предмет науки государственного управления, тогда как предметом науки государственной гражданской службы является государственная административная власть*. Конечно, эти две власти существуют и действуют лишь в органическом единстве, но это все же две специфические части государственной власти, которые служат объективной основой для данной дифференциации наук.

В настоящее время исследования в области теории государственной гражданской службы как за рубежом, так и в Российской Федерации группируются вокруг четырех основных направлений: 1) деятельностно-функционального; 2) структурно-институционального; 3) кадроведческого; 4) государственного менеджмента. Каждое из этих направлений имеет разноплановое содержание и может быть поделено еще на ряд поднаправлений, у каждого из которых есть своя специфика.

Деятельностно-функциональное направление основное внимание уделяет выяснению специфики гражданской службы как профессиональной деятельности, структурированию этой деятельности в соответствии с социальными потребностями, дифференциации гражданской службы в зависимости от ветвей и уровней власти на различные функции, выработке

¹ Драго Р. Административная наука : пер. с фр. М., 1982. С. 5.

результативных технологий подготовки, принятия и выполнения управленческих решений, совершенствованию технологий информационного обеспечения гражданской службы, улучшению документооборота и хранения документов.

Предметом исследования *структурно-институционального* направления являются процесс формирования государственного аппарата по различным ветвям и уровням власти, координация его деятельности по горизонтали и вертикали, структурирование государственного управления, формы учреждения государственных должностей гражданской службы, аппаратная иерархия, а также отношения между аппаратом и политическим руководством, аппаратом и группами давления, аппаратом и населением, аппаратом и общественным мнением.

В задачу *кадроведческого направления* входит изучение различных моделей коллективного или индивидуального поведения гражданских служащих, отношений руководителей и подчиненных в аппаратной иерархии, вопросов служебной карьеры, профессиональной подготовки гражданских служащих, оптимальных форм приема и увольнения с гражданской службы, правового статуса и экономического обеспечения гражданских служащих и административно-политической элиты, стиля деятельности персонала гражданской службы, управления кадрами гражданской службы.

Направление *государственного менеджмента* — самое молодое и, судя по всему, самое проблематичное. Оно пытается эффективные управленческие технологии предпринимательской деятельности адаптировать к специфике государства, чтобы интересы населения стали основной заботой государственного аппарата, а для этого рекомендует внедрить в него рыночную динамику.

Таким образом, теория гражданской службы — это одна из научных и учебных дисциплин, основное внимание в которой уделяется деятельности специфической группы управленческих работников — гражданских служащих. Содержанием данной науки является процесс формирования и функционирования государственного аппарата (администрации) как особой и необходимой части государственного управления, а также его участие в подготовке, процедурах принятия и реализации решений государственных органов.

1.2. Политическая и правовая концепции гражданской службы

Непременным условием повышения эффективности деятельности нынешнего государства является создание работоспособной системы гражданской службы. История Российского государства содержит огромный опыт построения, развития и функционирования аппарата государственной власти.

В настоящее время сформировались две основные концепции государственной (гражданской) службы — политическая и правовая. Хотя политическая концепция доминирует в отечественной теории и законодательстве, сторонники правовой концепции считают, что государственная служба является «публичным социально-правовым институтом», а по научной

своей принадлежности, несомненно, относится к номенклатуре юридических специальностей¹.

Каково соотношение политики и права в гражданской службе? Действительно ли данная профессия всецело относится лишь к праву, юридическим дисциплинам?

Уже говорилось, что государственное управление в современных условиях относится к группе политических наук. Поэтому резонно утверждение, что к этой группе вполне определенно относится и наука государственной гражданской службы. Она действительно, с одной стороны, политическая наука, а с другой — управленческая, поскольку играет значительную роль в упорядочении данных политических процессов.

При этом правовая составляющая ни сама по себе, ни в совокупности с другими науками не играют какой-либо определяющей доминирующей роли в гражданской службе. Они явно решают лишь те задачи, выстраиваются лишь в том порядке, который задает им политика. Именно политика определяет все главное и значительное в гражданской службе и государственном управлении в целом. **Гражданская служба** — это, прежде всего, *политический инструмент, используемый политической властью для исполнения полномочий государственных органов.*

Государственная (гражданская) служба как вид профессиональной деятельности возможна и действительно происходит только в системе государственного управления, которое использует не только политические, правовые, но и нравственные (моральные) регуляторы. В особенности моральные нормы широко используются именно в государственной гражданской службе. На этом основании вполне возможно утверждение, что *государственная (гражданская) служба есть не только публично-правовой, но и публично-нравственный институт.* В некоторых государствах (например, в США, Украине, Казахстане) выработан специальный этический кодекс для гражданских служащих. Отдельные государственные органы и в России выработали для себя этические кодексы. Например, такого рода кодекс принят и регулирует деятельность государственных служащих в Счетной палате РФ². Президент РФ 12 августа 2002 г. подписал Указ № 885, в котором утвердил «этические общие принципы служебного поведения государственных служащих». Они должны действовать вплоть до принятия соответствующего федерального закона. Следовательно, в гражданской службе есть правовая и моральная составляющие.

Конечно, эти науки резонно могут рассчитывать на формирование при соответствующих условиях своих особых дочерних частных наук. В праве уже сделана заявка на такую научную правовую дисциплину, как «служебное право»³, а в морали предлагается «этический кодекс государственных

¹ См.: Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика : монография. М., 2002 ; Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999 ; Старилов Ю. Н. Служебное право : учебник. М., 1996 ; Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2005.

² Этический кодекс сотрудников контрольно-счетных органов Российской Федерации (принят 03.12.2001). М., 2001.

³ Старилов Ю. Н. Служебное право : учебник.

гражданских служащих»¹. Конечно, и в одном, и в другом случае эти предложения относятся к разряду желаемых, которые пока в должной мере не осознаются реальной властью.

Начиная с 2003 г. в России проводится административная реформа. Это понятие используется в двух смыслах — широком и узком. В широком понимании — когда речь идет о глубоких и масштабных изменениях государственных органов, связанных со структурными преобразованиями государственного управления. В узком смысле административная реформа означает коренную перестройку государственного аппарата (гражданской службы).

1.3. Этапы реформирования государственной гражданской службы

В зарубежных средствах массовой информации, опираясь в основном на советский опыт, распространено мнение об «управляемой демократии» в России. Что касается советского периода, то здесь не возникает особых проблем. Действительно, советская демократия была управляемой и управлялась она коммунистической партией. Что касается нынешней ситуации, когда президент опирается на победившую на выборах партию «Единая Россия», то это ничего не говорит об «управляемой демократии». Большинство президентов или премьеров в мире приходят к власти в основном как лидеры тех или иных политических партий. Поэтому разговоры о российской «управляемой демократии» — это политический прием давления на наших руководителей политической власти и государственный аппарат.

Понятие «управляемой демократии» в отношении России и многих других народов, которые отстаивают свой суверенитет, просто навязывается некоторыми центрами глобального влияния. Российская модель демократии может быть названа «суверенной демократией», поскольку мы хотим быть открытой нацией среди других открытых наций и сотрудничать с ними по справедливым правилам, а не управляться извне. Разгул коррупции и ее проникновение во все государственные и социальные структуры говорит о том, что в России не отпала необходимость строительства вертикали власти как политической, так и административной.

Преобразование административной вертикали власти осуществляется для повышения эффективности государственного управления, формирования и развития системы гражданской службы, ее отдельных видов, качественной подготовки и рационального использования кадрового состава государственных органов. Укрепление гражданской службы в Российской Федерации является важнейшим инструментом выстраивания административной вертикали, а также проводимых в обществе и государстве преобразований, связанных с развитием социальной сферы, национальной безопасности, формированием институтов гражданского общества и правовой культуры российских граждан. Ее обновление рассматривается как приоритетное в области современного государственного строительства.

¹ Нравственные основы государственной службы России : учеб. пособие / под общ. ред. В. М. Соколова. М., 2003. С. 288.

Осуществление преобразований в сфере государственной гражданской службы осуществляется в несколько этапов. Первый этап, который можно назвать подготовительным, начался с конца 1993 г. и завершился в середине 2003 г. В это время были приняты Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе», Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации», Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации (утв. Президентом РФ 15 августа 2001 г.)¹, Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих», Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации». Все эти законы и указы имели рамочный характер, намечали лишь возможные пути осуществления тех или иных институциональных структур. Этот этап характеризовался формированием научного подхода к осуществлению модернизации института государственной (гражданской) службы страны в целом.

Второй этап начался с принятия Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который вступил в силу с 1 февраля 2005 г. Он сформулировал и нормативно закрепил деятельность лишь одного из видов государственной службы — гражданской службы. Для реального осуществления этого закона в течение 2004—2010 гг. было принято около 10 федеральных законов, более 30 указов Президента РФ и множество постановлений Правительства РФ, в которых апробировались, нормативно оформлялись и совершенствовались механизмы функционирования данного вида государственной службы, стабилизировалась его структура, оптимизировался состав гражданских служащих.

В качестве координатора реализации мероприятий, предусмотренных федеральными законами и подзаконными актами, была определена Администрация Президента РФ. Непосредственно функции, связанные с реформированием государственной службы, осуществляет образованное в структуре Администрации Управление Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров. Одной из его задач является содействие Президенту РФ в определении основных направлений реформирования и развития государственной службы, в обеспечении согласованного взаимодействия органов государственной власти по этим вопросам.

В планах реформирования гражданской службы предусматривалась большая работа по установлению объективного соотношения должностей федеральной гражданской службы и типовых должностей гражданской службы субъектов РФ, а также соотношение должностей федеральной гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы. Предполагалось, что указом Президента РФ будет установлено соотношение классов чинов, воинских и специальных званий по всем видам государственной службы. Но пока эта работа не выполнена.

Особое внимание уделялось содержанию программ реформирования гражданской службы в субъектах РФ. Эта работа в большинстве субъектов Федерации проводится достаточно планово, последовательно и в меру

¹ Текст концепции официально опубликован не был.

эффективно. В рамках реализации региональных программ реформирования гражданской службы проводятся соответствующие мероприятия по осуществлению «пилотных» проектов и экспериментов с участием как федеральных государственных органов, так и зарубежных партнеров. Данная работа была проведена в органах исполнительной власти и местного самоуправления в Чувашской Республике, Красноярском крае, Самарской и Саратовской областях.

Проведенное реформирование гражданской службы показало достаточно много нестыковок в механизме ее функционирования, некоторое количество поставленных задач так и не было решено, несмотря на то, что сделано немало важных шагов для их реализации. Новое построение структуры федеральных органов исполнительной власти не обеспечило должного развития и эффективной работы этих органов. В российской истории вообще не отмечено сколько-нибудь значительных преобразований, прошедших легко, гладко и без сопротивления со стороны «реформируемого материала».

1.4. Модели управления гражданской службой

Для эффективной деятельности в системе государственных отношений чрезвычайно важны используемые для этого модели управления. Что они собою представляют?

Среди множества разновидностей государственного управления особое место по своей роли и значимости занимают субординация, реординация и координация. Они имеют всеобщий характер и являются свойствами таких носителей социального управления, как социальный субъект и социальный объект, а также социальный род и социальный индивид.

Субординация, реординация и координация выступают базовыми взаимно обуславливающими и взаимно дополняющими моделями управления гражданской службой. Причем если взаимодействие субъектов и объектов регулируется принципами как субординационного, так и координационного управления, то все виды родоиндивидуального взаимодействия регулируются принципами координационного управления.

Субординацией (от лат. *subordinatio* — соподчинение) называется такая модель гражданской службы, при которой осуществляется вертикальное упорядочение, а один из элементов государственного органа или один из взаимодействующих органов играет роль ведущего, определяющего начала в деятельности всех остальных.

Такой характер присущ управленческим процессам во взаимодействии, например, государственных органов исполнительной власти. В гражданской службе субординация — это система должностного подчинения, основанная на правилах служебной дисциплины. Данные правила определяются ведомственными положениями, инструкциями, другими нормативными актами. При субординации каждый служащий подчиняется не только своему непосредственному, но и последовательно всем вышестоящим руководителям данного ведомства.

Каково соотношение понятий «субординация» и «иерархия»? В главном понятии «субординация» и «иерархия» имеют синонимический

характер. Это латинское и греческое название вертикального соподчинения. Но, как правило, понятие «иерархия» используют тогда, когда речь заходит о сложных формах субординации. Если в какой-либо деятельности субординационная зависимость проявляется многосторонне и на нескольких этажах управления, то в этом случае обычно говорят об иерархии, т.е. расположении систем или сложных элементов определенной системы в порядке от высшего к низшему. В сравнении с субординацией иерархия является более объемным и развитым видом управления. Она упорядочивает по линии соподчинения не просто целостности, а системы, в которых управление одного порядка оказывается зависимым от управления второго порядка, управление второго порядка — от управления третьего порядка и т.д. до вершины пирамиды или высшей точки данной системы.

Важнейшими особенностями субординации как вида управления гражданской службой являются следующие: 1) в условиях этих связей одни государственные органы оказывают направляющее воздействие на другие, вследствие чего последние начинают выполнять функции, которые им раньше не были свойственны; 2) значительное изменение функций зависимыми государственными органами способно привести к изменению их совокупных характеристик и даже качеств в целом; 3) новые функции и новые качества государственных органов создают предпосылки для возникновения новых субординационных зависимостей, отличающихся еще большей сложностью. Следовательно, субординацию нельзя понимать как простое механическое структурирование. В последнем случае внимание обращается обычно лишь на внешнюю сторону и оставляется без анализа сторона внутренняя — содержательная (функциональная), а между тем именно ей принадлежит особенно важное значение.

Отмечая определяющее влияние высших уровней субординации в отношении низших, ни в коем случае не следует абсолютизировать эту зависимость, ибо всякое взаимодействие исключает абсолютно первичное и абсолютно вторичное, это всегда двусторонний процесс. Высшее только потому высшее, что есть низшее. Именно низшее обуславливает возможность высшего. Без низшего невозможно никакое высшее. И, кроме того, разделение на низшее и высшее всегда очень условно, граница между ними подвижна и неустойчива. Специфика государственных субординаций проявляется в том, что здесь в большей мере и в более развернутом виде осуществляется с обеих сторон функция контроля. Не только высшее контролирует низшее, но и, наоборот, низшее способно контролировать высшее (но это должно закладываться в нормативных установлениях).

Кстати, сложившаяся в прошлом в нашей стране командно-административная иерархия страдала как раз порочной односторонностью, при которой контроль осуществлялся лишь сверху вниз. Всякие попытки нижних этажей управленческой пирамиды контролировать деятельность верхних этажей всячески декларировались, но реально пресекались довольно решительно и жестко. В этом, видимо, проявлялась социальная сущность тогдашнего бюрократизма. В процессе социальных реформ нам нужно создавать такие механизмы управления, народовластия, при которых управляемые имели бы реальную возможность всесторонне контролировать работу управляющих.