

Г. А. Борщевский

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

**УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ
ДЛЯ АКАДЕМИЧЕСКОГО БАКАЛАВРИАТА**

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

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

Москва ■ Юрайт ■ 2016

Автор:

Борщевский Георгий Александрович — кандидат исторических наук, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики факультета управления персоналом и государственной службы Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Рецензенты:

Барабашев А. Г. — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственной и муниципальной службы Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»;

Королев А. А. — доктор исторических наук, профессор Московского гуманитарного университета, заслуженный деятель науки Российской Федерации;

Пономаренко Б. Т. — доктор исторических наук, профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации.

Борщевский, Г. А.

Б83 Государственная служба : учебник и практикум для академического бакалавриата / Г. А. Борщевский. — М. : Издательство Юрайт, 2016. — 381 с. — Серия : Бакалавр. Академический курс.

ISBN 978-5-9916-7015-9

Учебник сочетает в себе изложение фундаментальных теоретических основ государственной службы и практического опыта ее функционирования на современном этапе. Наряду с детальным изложением особенностей законодательства о государственной службе раскрывается связь с процессом бюджетной, административной реформ и трансформацией государственного сектора в России. Отражены актуальные проблемы развития государственной службы и перспективы их решения с опорой на передовой опыт и научную дискуссию.

Для лучшего усвоения материала учебник снабжен многочисленными иллюстрациями в виде рисунков, графиков, схем, таблиц. Каждая глава сопровождается краткими или развернутыми кейсами, основанными на фактических данных. Кроме того, предложены вопросы для самоконтроля, задания для самопроверки, темы рефератов и эссе.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Учебник адресован студентам бакалавриата и магистратуры, обучающимся по направлениям «Государственное и муниципальное управление», «Менеджмент» и «Управление персоналом», а также слушателям программ дополнительного образования по этим направлениям. Он будет полезен также для преподавателей и студентов управленческих, юридических и экономических специальностей, работников органов государственной власти, экспертов и всех интересующихся вопросами государственного управления.

УДК 35(075.8)
ББК 67.401я73

*Информационно-правовая поддержка
предоставлена компанией «Гарант»*



ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ



Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

ISBN 978-5-9916-7015-9

© Борщевский Г. А., 2016
© ООО «Издательство Юрайт», 2016

Оглавление

Предисловие	6
Принятые сокращения	9
Введение	10
Глава 1. Теоретические основы организации и функционирования государственной службы в Российской Федерации	16
1.1. Государственная служба в системе государственного управления	16
1.2. Государственная служба как специфический вид профессиональной деятельности и социально-правовой институт	22
1.3. Понятие, виды и уровни государственной службы	27
1.4. Основные принципы и модели государственной службы	41
1.5. Система органов государственной власти Российской Федерации и место в них государственной службы	48
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	53
<i>Рекомендуемая литература</i>	53
Глава 2. Становление и развитие отечественной системы государственной службы	54
2.1. Исторические этапы развития государственной службы	54
2.2. Номенклатурная модель государственной службы и ее особенности	64
2.3. Этапы становления современной системы государственной службы в России	71
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	82
<i>Рекомендуемая литература</i>	83
Глава 3. Организация государственной гражданской службы Российской Федерации	84
3.1. Должность государственной службы	84
3.2. Правовой статус должности государственной службы	87
3.3. Классификация должностей государственной гражданской службы	94
3.4. Поступление на гражданскую службу	98
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	111
<i>Задания для самопроверки</i>	112
<i>Кейс «Поступление на государственную службу»</i>	112
<i>Рекомендуемая литература</i>	113
Глава 4. Порядок и особенности прохождения государственной службы	114
4.1. Должностной регламент. Служебная дисциплина. Режим труда и отдыха гражданского служащего	114
4.2. Элементы прохождения государственной службы. Профессионализм и компетентность гражданского служащего	119

4.3. Оценка профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих	123
4.4. Обучение и профессиональное развитие государственных служащих	134
4.5. Перевод государственного служащего, ротация. Отстранение от должности и прекращение государственной службы	140
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	144
<i>Задания для самопроверки</i>	145
<i>Мини-кейсы</i>	145
<i>Рекомендуемая литература</i>	145
Глава 5. Формирование кадрового состава государственной службы....	147
5.1. Кадровая работа на государственной службе	147
5.2. Персональные данные государственных служащих.....	151
5.3. Кадровый резерв государственной службы	155
5.4. Характеристики кадрового состава государственных служащих.....	162
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	170
<i>Задания для самопроверки</i>	170
<i>Мини-кейсы</i>	170
<i>Рекомендуемая литература</i>	170
Глава 6. Профессионально-этические основы государственной службы	171
6.1. Профессиональная культура государственных служащих.....	171
6.2. Мотивационные факторы в структуре профессиональной деятельности государственных служащих	173
6.3. Этика и нравственность на государственной службе	178
6.4. Требования к служебному поведению. Конфликт интересов. Служебная проверка и служебные споры.....	186
6.5. Основы противодействия коррупции в системе государственной службы.....	191
6.6. Меры по противодействию коррупции.....	200
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	209
<i>Кейс «Противодействие коррупции»</i>	209
<i>Рекомендуемая литература</i>	210
Глава 7. Экономические основы государственной службы	212
7.1. Формирование принципов оплаты труда государственных служащих	212
7.2. Структура фонда оплаты труда и денежного содержания государственных служащих. Система поощрений	218
7.3. Связь между результативностью служебной деятельности и уровнем оплаты.....	224
7.4. Государственные гарантии. Пенсионное обеспечение гражданских служащих. Исчисление стажа государственной службы	230
7.5. Особенности финансирования института федеральной гражданской службы.....	236
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	243
<i>Задания для самопроверки</i>	243
<i>Кейс «Оплата труда»</i>	244
<i>Рекомендуемая литература</i>	245

Глава 8. Эффективность государственной службы.....	246
8.1. Подходы к пониманию эффективности государственной службы.....	246
8.2. Методы оценки эффективности государственной службы.....	249
8.3. Программно-целевой метод повышения эффективности государственной службы.....	256
8.4. Кадровая политика и система управления государственной службой.....	265
8.5. Роль государственной службы в управлении государственным сектором.....	273
8.6. Государственная служба и общество.....	280
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>295</i>
<i>Задания для самопроверки.....</i>	<i>296</i>
<i>Кейс «Государственная служба и бюджетный сектор».....</i>	<i>296</i>
<i>Рекомендуемая литература.....</i>	<i>297</i>
Глава 9. Зарубежные модели государственной службы.....	298
9.1. Модели государственной службы англосаксонских стран.....	298
9.2. Модели государственной службы континентальных европейских стран.....	306
9.3. Модели государственной службы азиатских стран.....	317
9.4. Модели государственной службы постсоветских стран.....	324
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>330</i>
<i>Кейс «Реформа госслужбы и реформа государственного управления».....</i>	<i>331</i>
<i>Рекомендуемая литература.....</i>	<i>332</i>
Вопросы для подготовки к зачету и экзамену.....	334
Тесты для итогового контроля.....	338
Источники и литература.....	347
Приложения.....	356
<i>Приложение 1. Сравнительный анализ теоретических моделей построения и функционирования государственной службы.....</i>	<i>356</i>
<i>Приложение 2. Примерная форма служебного контракта гражданского служащего.....</i>	<i>357</i>
<i>Приложение 3. Доля численности работников государственного сектора к общей численности населения, %.....</i>	<i>363</i>
<i>Приложение 4. Численность кадров государственной службы.....</i>	<i>364</i>
<i>Приложение 5. Ценности специалистов в европейских странах, %.....</i>	<i>366</i>
<i>Приложение 6. Правовые основы реформирования государственной службы зарубежных стран.....</i>	<i>367</i>
Глоссарий.....	371

Предисловие

Появлению учебника, который вы держите в руках, предшествовал длительный и трудный процесс становления российской государственной службы.

Первые учебники по этой теме, вышедшие в нашей стране в начале 1990-х гг., отражали в основном зарубежный опыт и теоретические представления о том, какой должна быть государственная служба. Сегодня эти книги имеют чисто историческую ценность.

Учебники и пособия 2000-х гг. выходили в условиях активного реформирования государственного аппарата и фиксировали на своих страницах появление новой правовой системы государственной службы, закрепленной в федеральных законах. Так как законодательство о государственной службе с тех пор принципиально не поменялось, книги, вышедшие тогда, выдержали много переизданий и ныне стали классическими.

Однако жизнь не стоит на месте, и государственная служба меняется вместе с обществом. Сегодня для того, чтобы работать в органах власти, недостаточно знания базовых законов и общих теоретических принципов, установленных десятилетие назад.

Несмотря на стабильность базовых законов, российская государственная служба постоянно приобретает новые черты. Накоплена обширная правоприменительная практика, радикально обновились кадры, постоянно трансформируется система государственных органов. Все эти процессы требуют осмысления и описания. Это необходимо для того, чтобы вооружить специалистов, изучающих вопросы государственной службы, новыми знаниями, основанными на реальном опыте.

Реформа государственной службы теснейшим образом связана с административной и бюджетной реформой. От управленцев требуется владение конкретными навыками применения подзаконных актов, ориентирование в трудных вопросах экономики, кадрового менеджмента, информационных технологий. Новые учебники призваны соответствовать этим требованиям.

Прежде чем взяться за создание этой книги, автор долгое время изучал трансформацию государственной службы в развитии и на практике, участвовал в выполнении заказа государственных органов на научные исследования, проводил экспертизу проектов правовых актов, работал в архивах. Немаловажную роль сыграли собственный опыт работы в системе управления, а также участие в качестве эксперта в деятельности кадровых органов государственной службы. Знание специфики федеральной и региональной государственной службы позволило автору подготовить и опубликовать

без малого 100 научных трудов по вопросам реформирования государственной службы, противодействия коррупции, подбора, оценки и обучения кадров, по историческим, экономическим и правовым аспектам государственной службы.

Накопленный автором опыт и огромный фактический материал позволили комплексно осмыслить ход развития государственной службы в России, который в сжатом и доступном виде изложен на страницах этой книги.

Учебник позволяет:

- изучить весь круг вопросов, прямо или опосредованно связанных с функционированием государственной службы;
- получить представление не только о прошлом и нынешнем состоянии государственной службы, но и о перспективах ее трансформации в будущем;
- знать как установленные нормы, так и реальные проблемы, коллизии и противоречия правоприменительной практики;
- закрепить теоретические знания фактическими примерами;
- сопоставить опыт российской и зарубежной государственной службы;
- иметь представление о передовых научных подходах и дискуссиях по поводу решения существующих проблем;
- проверить себя решением кейсов, основанных на реальных документах.

Учебник полезен для изучения целого ряда учебных дисциплин управленческого профиля, таких как «Теория и организация государственной службы», «Государственная и муниципальная служба», «Правовое регулирование государственной и муниципальной службы», «Теория и практика кадровой политики», «История государственного управления», «Система государственного и муниципального управления». Преимуществом учебника является его междисциплинарный характер.

В результате изучения дисциплины студент должен:

знать

- правовые основы государственной службы;
- теорию и практику государственной службы;
- проблемы и перспективы реформирования государственной службы;

уметь

- определять место государственной службы в структуре государственного сектора;
- сопоставлять модели государственной службы в России и в зарубежных странах;
- анализировать экономические основы государственной службы;

владеть навыками

- оценки профессиональной служебной деятельности государственных служащих;
- сравнения различных исторических моделей государственной службы;
- работы со справочными и информационными ресурсами, посвященными государственной службе.

Материал учебника способствует развитию следующих компетенций¹:

- *общекультурных*

- этики публичного управления;
- кросс-культурного взаимодействия;
- соблюдения прав человека и гражданина;

- *общепрофессиональных*

- аналитической оценки, критического анализа теории и практики государственного управления, в том числе аналитики функционирования института государственной и муниципальной службы (по направлениям функционирования);

- владения технологиями, связанными с обеспечением функционирования института государственной и муниципальной службы (по направлениям функционирования);

- *специальных*

- нормативного правового обеспечения государственной службы;
- использования положений нормативных правовых актов при осуществлении деятельности в рамках государственной службы, а также в условиях ее реформирования.

Структура учебника составлена с учетом опыта ведения авторских курсов в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ в ходе работы со студентами (бакалаврами, магистрами) и слушателями программ профессиональной переподготовки государственных служащих.

¹ См.: Приказ Министерства образования и науки РФ от 10.12.2014 № 1567 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление (уровень бакалавриата)».

Принятые сокращения¹

1. Нормативные правовые акты

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ)

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ

Закон о госслужбе — Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

Закон об основах госслужбы — Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». *Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ.*

Закон о системе госслужбы — Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации»

2. Прочие сокращения

абз. — абзац(-ы)

ВВП — валовой внутренний продукт

гл. — глава(-ы)

п. — пункт(-ы)

подп. — подпункт(-ы)

разд. — раздел(-ы)

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РФ — Российская Федерация

СМИ — средства массовой информации

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

ст. — статья(-и)

ч. — часть(-и)

NPM (*New Public Management*) — концепция «нового государственного управления»

¹ В учебнике использованы сокращенные наименования органов государственной власти в соответствии с Перечнем полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти, установленным распоряжением Администрации Президента РФ совместно с Аппаратом Правительства РФ от 16.07.2008 № 943/788.

Введение

Актуальность настоящего учебника определяется тем, что государственную службу (далее также — госслужба) без преувеличения можно назвать центральным звеном всей системы государственного управления. Современная государственная служба должна быть, в первую очередь, эффективным инструментом для достижения приоритетов государства. Для этого она должна быть вписана в общий контекст социально-экономического развития страны.

Решение этой масштабной задачи требует подготовки кадров управленцев, обладающих системным видением проблем государственной службы и разнообразным инструментарием их решения.

В настоящее время происходит подготовка очередного этапа реформирования госслужбы. Будут ли приоритеты достигнуты, во многом зависит от тех специалистов, которые займутся теоретическим обеспечением реформы и ее реализацией на практике. Тем и другим адресован настоящий учебник.

Целью учебника является формирование у обучающихся теоретических знаний и практических навыков, связанных с функционированием и совершенствованием отечественной госслужбы.

Основные задачи:

- сформировать знания основ системы государственной службы и способность их использования в практической деятельности;
- сформировать способность применять знания теории реформирования государственной службы для решения прикладных профессиональных задач;
- сформировать навыки сопоставления различных источников по проблемам государственной службы и их критического анализа.

Методология учебника включает категориальный аппарат (основные термины и определения), собранный в разделе «Глоссарий». Важная роль категориального аппарата состоит в том, что он позволяет понять взаимосвязь ключевых терминов и соотношение между ними.

Специфика учебника заключается в том, что государственная служба рассматривается не как исключительно юридическое явление в терминах правовой науки, а как комплексное явление. На основании одних лишь правовых актов понять, что такое государственная служба, невозможно. Этим обусловлено привлечение множества *источников* — материалов правоприменительной практики, социологических исследований, исторических, в том числе архивных, документов, характеризующих реальное состояние государственной службы в настоящем и прошлом. В учебнике приводится ряд количественных данных, позволяющих глубже понять происходящие процессы развития государственной службы.

Структура настоящего учебника соответствует логике освоения курса.

Государственная служба очень многообразна, поэтому трудно разобраться в том, как она функционирует на самом деле. В то же время это необходимо, потому что иначе обучение лишается практического смысла.

Данный учебник разделен на девять глав. Характеристика каждой из них приведена ниже. Для изучения отдельных учебных курсов достаточно познакомиться с какой-либо одной главой (например, о кадровой работе или об экономике государственной службы), а остальные пока пропустить.

Каждая глава строится по единой схеме. Сначала вводятся основные термины, идет рассказ о теоретических принципах изучаемой темы. Потом, как правило, дается небольшой исторический экскурс, позволяющий понять ход развития изучаемого явления. Далее идет характеристика правовых основ согласно действующему законодательству. Эта часть завершается указанием на пробелы и противоречия законодательства, а также предложения и попытки его улучшения. В конце обычно излагается правоприменительная практика и новые методики.

Таким образом, на основании каждой главы студент получает комплексное представление о конкретном аспекте государственной службы, что важно для профессионального развития, а также небесполезно при подготовке курсовых, рефератов и дипломных работ.

В *гл. 1 «Теоретические основы организации и функционирования государственной службы в Российской Федерации»* речь идет о месте государственной службы в системе государственного управления. Обучающиеся узнают о специфике государственной службы как особого вида профессиональной деятельности. Приводятся данные о видах и уровнях государственной службы в России, о соотношении должностей государственной службы и государственных должностей, о моделях государственной службы.

Рассказывается о том, как выработывался сегодняшний подход к пониманию границ государственной службы и насколько он оптимален. Эти данные отражают актуальную научную дискуссию. Кроме того, в главе рассказывается о структуре государственных органов, в которых предусмотрена государственная служба. Таким образом, раскрывается связь развития государственной службы с административной реформой.

В *гл. 2 «Становление и развитие отечественной системы государственной службы»* студенты узнают об исторических моделях государственной службы и их свойствах. Это уникальный материал, который отражает последние достижения исторической науки. Вся тысячелетняя история российской госслужбы разделена на четыре самостоятельные модели и переходные периоды между ними. Такая классификация позволяет студентам усвоить этапы трансформации государственной службы с течением времени. Подробно охарактеризованы особенности советской модели государственной службы, что отличает данный учебник от предшествующих, где этот период обычно обходился молчанием. Наконец, описаны этапы становления законодательства о государственной службе в 1990-е и 2000-е гг. в противоречиях и развитии.

В гл. 3 «Организация государственной гражданской службы Российской Федерации» речь идет о структуре должностей государственной службы, рассказывается о категориях и группах должностей, классных чинах и перспективах их изменения. Подробно рассмотрены права, обязанности, запреты, ограничения и требования к служебному поведению государственных служащих (далее также — госслужащие), их льготы и гарантии. Рассказано о правоприменительной практике и о тенденциях изменения правового статуса госслужащих. Раскрыты особенности поступления на государственную службу. Рассказано об изменении подхода к квалификационным требованиям государственных служащих, а также о пробелах и противоречиях действующего законодательства. Изложение материала завершается кейсом.

В гл. 4 «Порядок и особенности прохождения государственной службы» студенты узнают о конкретных особенностях прохождения службы: о должностном регламенте госслужащего и его связи с административным регламентом государственного органа; о режиме работы государственных служащих, служебной дисциплине и взысканиях. Также идет речь об отпусках, карьере, повышении, переводе, ротации, отстранении от должности, дисквалификации и расторжении контракта. Различные этапы служебной деятельности государственных служащих раскрываются в правовом и практическом отношении, сопровождаются примерами и кейсами, а также историческими экскурсами, позволяющими понять ход развития каждой кадровой технологии. Особое место уделено технологиям оценки государственных служащих и новым тенденциям в этой сфере. Раскрыты модели компетенций государственных служащих, а также особенности их развития в ходе образования. Тенденции иллюстрируются материалами социологических исследований и статистических обзоров.

В гл. 5 «Формирование кадрового состава государственной службы» речь идет о таких важных вопросах, как кадровая работа на государственной службе, роль и функции кадровых служб. Рассмотрены проблемы работы с персональными данными, обеспечения их конфиденциальности. Этот аспект обычно мало затрагивается в учебной литературе. Подробно рассмотрены вопросы формирования кадрового резерва на государственной службе, что особенно актуально для молодежи. Дан обзор истории этой деятельности, описано современное положение, проблемы и перспективы. В конце главы приведены обобщающие данные о численности государственных служащих на разных этапах и рассказано об эволюции качественных характеристик кадров госслужбы — половозрастных, образовательных и нравственных. Таких данных не содержит ни один из имеющихся на сегодня учебников, мало их и в специальной литературе.

В гл. 6 «Профессионально-этические основы государственной службы» речь идет о такой важной и злободневной проблеме, как противодействие коррупции. Раскрыты содержание понятий этики, морали и нравственности, особенности этического регулирования на государственной службе. На материалах обследований рассказано о проблемах формирования в обществе имиджа государственной службы. Разъясняются правовые нормы, связанные со служебным поведением госслужащих, преодолением

конфликта интересов, урегулированием служебных споров. Описаны нормы антикоррупционного законодательства. Дан анализ практики применения мер по декларированию доходов, расходов и имущества государственных служащих, обращения с подарками, раскрытия фактов коррупции. Рассказано о контроле и надзоре в системе государственной службы, а также о мерах административной, дисциплинарной, гражданско-правовой и уголовной ответственности государственных служащих.

В гл. 7 «Экономические основы государственной службы» раскрываются две группы вопросов: особенности оплаты труда государственных служащих и проблемы финансирования государственной службы в целом. Ранее эти аспекты практически не исследовались и не раскрывались в учебной литературе. В то же время для практиков важно знать правовые принципы оплаты труда госслужащих и структуру их денежного содержания, а также пути оптимизации финансового положения служащих, которые непосредственно связаны с бюджетным процессом. Важным вопросом является внедрение механизмов оплаты государственных служащих по результатам их деятельности.

В гл. 8 «Эффективность государственной службы» рассмотрены проблемные и малоизученные аспекты: оценка эффективности государственной службы как института, итоги и проблемы реформирования государственной службы. Эти вопросы ранее раскрывались лишь с ретроспективных позиций. В данном учебнике рассказывается о практике повышения эффективности государственной службы в современных условиях. Приведены конкретные механизмы и показатели оценки эффективности. Раскрыта модель управления государственной службой на федеральном уровне и в субъектах РФ. Рассказано о проблемах в этой сфере. Уникальность учебника заключается в том, что реформа государственной службы в нем раскрывается в контексте развития государственного сектора. Рассказано о подведомственных организациях государственных органов и перетекании кадров между госорганами и организациями бюджетной сферы. Описаны мероприятия по внедрению на отечественной госслужбе концепции «нового государственного управления» (*New Public Management*), включая создание агентств, развитие государственных услуг и инструментов Открытого правительства. Даны предпосылки внедрения элементов концепции *Governance*. Описаны проблемы повышения открытости системы государственной службы.

В гл. 9 «Зарубежные модели государственной службы» дается обзор базовых моделей государственной службы — англосаксонской, континентальной, азиатской. Помимо общей характеристики зарубежных моделей, даны конкретные особенности реформирования государственной службы в США, Великобритании, Новой Зеландии, Австралии, Франции, Германии, Италии, Бельгии, Нидерландах, Швейцарии, Дании. Особенности развития государственной службы в азиатских странах раскрыты на примере Японии, Китая и ряда других стран Азиатско-Тихоокеанского региона. Используются новые зарубежные источники, в том числе ранее не опубликованные на русском языке. Уникальность учебника заключается в раскрытии современных тенденций развития государственной службы

на постсоветском пространстве — в странах СНГ и Балтии. Более подробно рассказано о совершенствовании государственной службы в странах Единого таможенного пространства — Белоруссии и Казахстане. Выявлены общие тенденции и особенности реформ в этих странах по отношению к России.

Каждая глава сопровождается краткими или развернутыми *кейсами*, основанными на фактических данных. Кроме того, предложены *вопросы для самоконтроля, задания для самопроверки, темы рефератов и эссе*.

Для лучшего усвоения материала учебник снабжен многочисленными *иллюстрациями* в виде рисунков, графиков, схем, таблиц. Каждая тема сопровождается подобными средствами визуализации.

Даны *рекомендации* по проведению семинарских и практических заданий, а также по организации проверки самостоятельных заданий и оцениванию студентов. В *приложениях* приведены справочные данные и формы документов, относящиеся к изученным темам. Такой подход позволяет студентам и слушателям в короткие сроки качественно подготовиться к семинарским, практическим занятиям и комплексному государственному экзамену. Учебник может использоваться преподавателями в ходе проведения различных видов занятий. Большое количество схем, диаграмм, таблиц, а также материалов, размещенных в приложении, позволяет интенсивнее проводить лекции, семинарские (практические) занятия, а также самостоятельную работу студентов и слушателей.

Следует отметить, что эта книга — далеко не первая и не единственная попытка, создания учебника по вопросам государственной службы. Такие учебники начали появляться еще в дореволюционную эпоху¹. В советское время вопросы государственной службы входили в предмет административного права. Специальные учебники по государственной службе стали появляться в СССР в годы перестройки, когда разрабатывалось соответствующее законодательство².

В 1990-е гг. вышли учебники Д. М. Овсянко, А. Ф. Ноздрачева, В. В. Черепанова, В. Д. Граждана, Е. В. Охотского. К настоящему времени данные книги выдержали много переизданий. Только в издательстве «Юрайт» в настоящее время можно приобрести целый ряд учебников данных авторов. Эти хорошие, проверенные временем учебники переиздаются и в других издательствах³.

Они позволяют получить представление о правовых основах регулирования государственной службы, о ее отдельных видах. Например, Е. В. Охотский в своих пособиях раскрывает специфику дипломатической службы⁴. В учебниках В. Д. Граждана освещаются политические аспекты развития государственной службы, дается критический обзор законода-

¹ *Нелидов Н.* Юридические и политические основания государственной службы. Ярославль, 1874.

² *Овсянко Д. М.* Советская государственная служба: пособие. М. : Изд-во ВЮЗИ, 1987.

³ *Черепанов В. В.* Основы государственной службы и кадровой политики. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юнити-Дана, 2012.

⁴ Государственная и муниципальная служба / под ред. Е. В. Охотского. М. : Юрайт, 2016.

тельства¹. А. А. Гришковец уделяет внимание правовым коллизиям и зарубежному опыту².

Одним из наиболее полных учебников по государственной службе в настоящее время, на наш взгляд, является книга А. В. Оболонского и А. А. Барабашева³. В ней рассказывается, в частности, история попыток реформирования государственной службы, раскрываются причины неудачных реформ.

Настоящий учебник выделяется в их ряду тем, что он написан уже во втором десятилетии XXI в. и учитывает новейшие тенденции реформирования государственной службы.

Кроме того, в этом учебнике идет речь о таких опросах, которых другие авторы либо вообще не касаются, либо упоминают вскользь. Это, например, практические аспекты *финансирования государственной службы* и *оплаты государственных служащих*, включая ведомственные системы вознаграждения. Это связь реформы государственной службы с *административной реформой* и *трансформацией государственного сектора*. Это вопросы *оценки эффективности* государственной службы и *управления* ей. Это новые технологии *управления персоналом*.

Наконец, предлагаемый учебник содержит развернутый *методический аппарат*, включая кейсы, тесты, задания, глоссарий. В нем отражены как *передовые научные теории*, так и *углубленный анализ существующей практики*.

Учебник адресован студентам бакалавриата и магистратуры, обучающимся по направлениям «Государственное и муниципальное управление», «Менеджмент» и «Управление персоналом», а также слушателям программ дополнительного образования по этим направлениям. Кроме того, материалы учебника могут быть полезными для преподавателей и студентов управленческих, юридических и экономических специальностей, работников органов государственной власти, экспертов и всех интересующихся вопросами государственного управления.

Автор выражает глубокую признательность своим друзьям, коллегам и студентам РАНХиГС при Президенте РФ за помощь при подготовке этой книги.

¹ *Граждан В. Д.* Государственная гражданская служба. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2015.

² *Гришковец А. А., Ростовцева Ю. В., Фомина С. В.* Государственная гражданская служба : учеб. пособие. М. : Дело и Сервис, 2014.

³ *Государственная служба (комплексный подход) : учебник / отв. ред. А. В. Оболонский.* М. : Дело, 2009.

Глава 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В результате изучения данной главы студент должен:

- **знать** определение и принципы государственной службы;
 - **уметь** отличать государственную службу от иных видов трудовой деятельности;
 - **владеть** навыками распознавания свойств государственных органов и места в них государственной службы.
-

1.1. Государственная служба в системе государственного управления

Понятие государственного управления

Для изучения государственной службы ключевым служит понятие государства. На протяжении истории практически всегда доминировало его отождествление с обществом. Важен вопрос об определении понятия государственного управления. Есть тенденция к определению его в качестве политической линии господствующей в настоящее время социальной группы, класса, отдельного человека, базирующейся на требованиях, выработанных в данном обществе и закрепленных законодательно. При этом государственное управление понимается как организующее воздействие государства на общественную деятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования¹.

В рамках иного понимания государственное управление определяется как профессиональная деятельность государственных служащих в аппарате управления, направленная на осуществление решений, принятых законодательной, исполнительной или судебной властью².

Традиционно государственная власть определяется как воплощение политического господства и средства осуществления политики путем использования системы государственных органов. В новейший период происходит постепенное стирание грани между управлением в государственном и в коммерческом секторе: происходит взаимное заимствование тех-

¹ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. М., 2010. С. 293.

² Куприяшин Г. Л. Теория и современные механизмы государственного управления : учеб. пособие. М., 2013. С. 11.

нологий, перетекание управленческих кадров. Усиливается вовлеченность общества в процесс принятия и реализации управленческих решений, растет роль негосударственных и некоммерческих институтов, самоорганизация общества приобретает новые черты. Таким образом, изменяется соотношение понятия объекта и субъекта государственного управления — государство постепенно перестает быть доминирующей надстройкой над обществом и начинает восприниматься как одна из частей общества.

Государственное управление как определенного рода социальная деятельность понимается в широком и узком значении. В узком смысле — это административная, исполнительно-распорядительная деятельность государства, в широком — организующая деятельность государства, направленная на регулирование различных общественных отношений путем деятельности всех ветвей государственной власти.

Особенности государственного управления определяются историческим характером конкретного общества, ролью и местом в нем государственных институтов. Цели и функции государственного управления подвержены изменениям с течением времени. Главная цель *современного* государственного управления — это обеспечение качества жизни населения и обеспечение согласованного, сбалансированного развития всех общественных институтов. Эта цель определяет сущность государственного управления. Ее следует считать целью стратегического (фундаментального) характера. Она определяет те основные задачи государственного управления, которые выступают конкретизацией данной цели.

Система *базовых целей* государственного управления включает:

- обеспечение согласованного взаимодействия всех общественных институтов;
- обеспечение конституционных, экономических, политических прав человека и гражданина;
- удовлетворение необходимых потребностей граждан, выходящих за рамки возможностей рынка;
- обеспечение национальной безопасности и общественного порядка.

Конкретные инструменты реализации данных целей закреплены в Конституции РФ и в нормативных правовых актах.

Чаще всего функции государства классифицируют на внутренние и внешние функции. ***Внутри страны*** государство реализует следующие функции:

- 1) политическая: гарантии прав и свобод человека и гражданина;
- 2) правоохранительная: охрана законности и правопорядка в обществе;
- 3) административная: контроль и надзор за исполнением норм законодательства и предоставление государственных услуг. Эта функция является ведущей для всех органов исполнительной власти;
- 4) экономическая: создание благоприятных условий для эффективной экономической деятельности субъектов хозяйствования независимо от формы собственности;

5) социальная: обеспечение условий для повышения качества жизни граждан;

6) экологическая: обеспечение охраны, восстановления и улучшения природных условий.

На международной арене реализуются **внешние государственные функции** государства:

1) функция международного сотрудничества;

2) внешнеэкономическая функция: экономическое, торговое, военно-техническое и финансовое сотрудничество с другими государствами и международными организациями;

3) сотрудничество в сфере охраны окружающей среды;

4) функция международного культурного, научного и спортивно-туристического и другого сотрудничества.

Данный перечень носит обобщенный характер, и его можно продолжать. Важно, что круг вопросов, решаемых государством, широк, и лишь увеличивается с течением времени.

Различают следующие структурные *уровни государственного управления*:

1) **институциональный уровень** (высший), который определяет цели государственного управления и конкретные направления деятельности, выступает своего рода границей между политическим и административным управлением. На этом уровне государственного управления разрабатываются концепции, стратегии развития общества, задаются ориентиры для будущего развития;

2) **административный уровень** — сфера функционального управления, где каждое направление деятельности подвергается анализу и раскладывается на организационные компоненты: планирование; организация; управление персоналом гражданской службы; руководство; координация; информирование;

3) **технологический уровень** связан с непосредственным удовлетворением социальных потребностей в услугах государственного управления. На этом уровне деятельность должна быть тщательно спланирована и урегулирована на правовом уровне.

Схематично описанные уровни можно представить следующим образом (рис. 1.1).

В свою очередь, *виды государственного управления* могут быть классифицированы по различным основаниям. Приведем несколько наиболее распространенных классификаций:

— по характеру государственной власти: демократическое и недемократическое (авторитарное, тоталитарное) государственное управление;

— по иерархической структуре: управление на федеральном, региональном и местном (муниципальном) уровне;

— по решаемым задачам: функциональное, отраслевое и территориальное управление;

— по содержанию управленческого воздействия: политическое, административное управление.

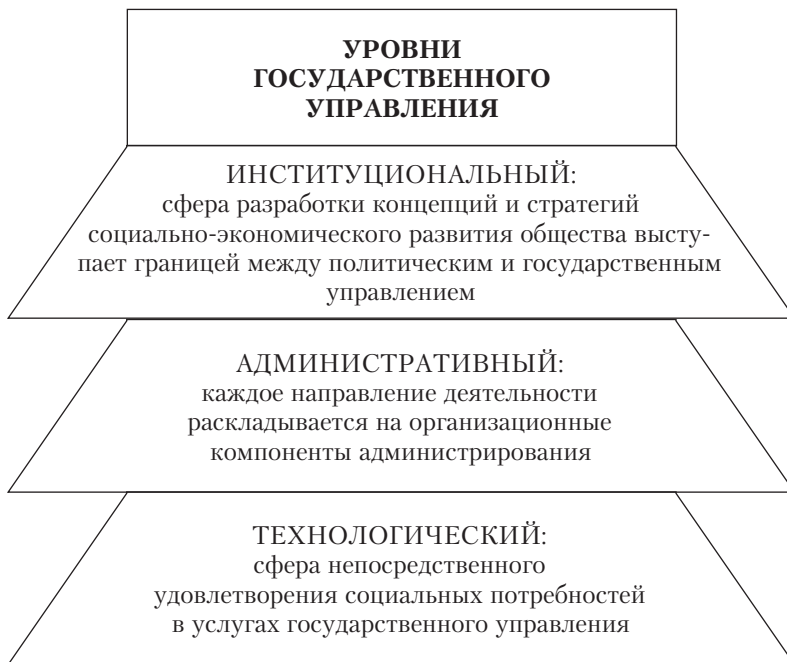


Рис. 1.1. Уровни государственного управления

Важно отметить, что классификации введены для удобства изучения процессов управления. В реальности государственное управление представляет собой единый и чрезвычайно сложный, комплексный процесс и явление, состоящее из огромного количества участников и элементов. Сложность государственного управления вызвана, в частности, множественностью решаемых задач, взаимными противоречиями интересов участников, а также тем, что общество и система управления постоянно развиваются. Таким образом, государственное управление имеет не только уровни иерархии, но также пространственное и временное измерение.

**Система
государственного
управления Российской
Федерацией**

Термин *systema* греческого происхождения, он означает органическое единство закономерно, в определенном порядке расположенных, находящихся в определенной взаимозависимости и взаимодействующих между собой частей.

Понятийный аппарат исследования социальных систем стал формироваться с давних времен, но в современном виде сложился он к середине XX в., в частности, в результате развития кибернетики (гр. *kybernetike* — искусство управления).

Анализ различных классификаций систем позволяет охарактеризовать государственное управление как социальную, искусственную (созданную человеком), открытую, сложную многоуровневую систему.

Государственное управление в этой связи может рассматриваться как совокупность трех составляющих ее подсистем:

1) *управляющей* (см. рис. 1.2), состоящей из органов государственной власти и местного самоуправления, наделенных определенной ком-

петенцией, правами и методами воздействия на общественную среду, обменивающихся информацией, располагающих кадрами, инструментарием и технологиями, позволяющими реализовать функции управления;

2) *управляемой*, представляющей собой сложную социально-экономическую и территориальную систему, основными составляющими которой являются: население, географическая среда и экономическая база, другими словами, само государство во всем многообразии его структурообразующих элементов;

3) *подсистемы взаимодействия между институтами государства и общества*, реализующей на территории государства различные связи (прямые и обратные, вертикальные и горизонтальные, подчиняющие и поддерживающие и т.п.). Примеры взаимосвязи: между государственными органами и населением, между государственными органами и органами местного самоуправления и др. Характер этих взаимосвязей обусловлен степенью развитости гражданского общества.

Наряду с этими выделяются также иные подсистемы, связанные с функционированием системы государственного управления:

— *институциональная подсистема* — это совокупность правовых и организационных институтов, формирующих данную конкретную систему. Набор институтов отличает одну систему от другой (например, зарубежной или существовавшей в другое время);

— *нормативная подсистема* — это набор правовых норм, по которым развивается общество. Данная подсистема, как и другие, не находится в неизменном состоянии и постоянно эволюционирует;

— *функциональная подсистема* — это набор функций, реализуемых государством в целом и отдельными его частями — государственными органами и государственными служащими;

— *коммуникативная подсистема* — это формы и средства взаимодействия власти и общества. В настоящее время значимость данной подсистемы резко повышается;

— *культурно-идеологическая подсистема* — это набор целей и ценностей, характерных для данного общества и определяющих вектор его развития. Деятельность органов управления определяется этими целями и ценностями и направлена на их более полную реализацию.

Влияние субъекта управления (управляющей подсистемы) на объект (управляемую подсистему) далеко не абсолютно. Государственное управление является разновидностью *социального управления*. В отличие от управления в технических системах, социальное управление характеризуется постоянным воздействием объекта на субъект. Сам субъект управления — органы власти — также не обладает монолитностью и характеризуется наличием собственных целей и интересов, которые могут отличаться от общих целей, ценностей и интересов общества.

По этим причинам далеко не все управленческие импульсы и принятые решения бывают реализованы на практике. Так как объект управления (будь то общество в целом или его отдельные элементы) обладает свойствами самоорганизации, он отторгает не подходящие для него нововведе-

ния. Иллюстрацией данного утверждения является судьба многих реформ в России, которые были реализованы на основании положительного зарубежного опыта, но без учета национальных особенностей и специфики. Данная особенность проявляла себя и в ходе реформирования государственной службы в нашей стране, о чем более подробно рассказано в другой части учебника.

Достижение целей государственного управления определяется как *внешними*, так и *внутренними* условиями и факторами, содержащимися в самом государственном управлении, в частности, состоянием и степенью развития профессионально-кадровой подсистемы, которая включает в себя: совокупность органов управления; кадровые службы; должностные лица; подсистемы кадрового, финансового, правового, документационного, информационного и материально-технического обеспечения государственного управления.

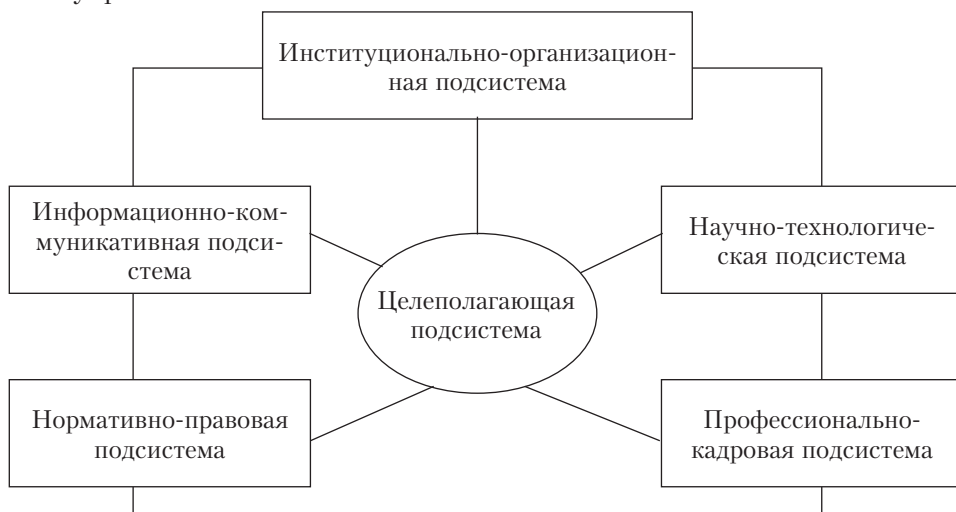


Рис. 1.2. Структура управляющей подсистемы государственного управления

Государственная служба, являющаяся важным институтом общества, составляет ядро профессионально-кадровой подсистемы государственного управления. Данная подсистема включает в себя такие элементы, как:

- государственная кадровая политика;
- органы управления государственной службой;
- кадры, обладающие определенными компетенциями;
- должности и квалификационные требования к ним;
- принципы и нормы служебного поведения;
- технологии кадровой работы.

Все данные элементы важны для понимания особенностей функционирования государственной службы, поэтому каждый из них раскрывается подробно в соответствующей главе данного учебника.

Кадры государственного управления — особая социальная группа, включающая политиков, государственных деятелей, государственных служащих, менеджеров и специалистов, обладающих соответствующим соци-

ально-правовым статусом и состоящих в постоянных служебно-трудовых отношениях с органами, учреждениями и организациями системы государственного управления¹. Современное российское общество пока не выработало достаточно продуманной и хорошо научно обоснованной кадровой политики, адекватной демократической правовой модели государственного устройства.

1.2. Государственная служба как специфический вид профессиональной деятельности и социально-правовой институт

Служебная деятельность

Прежде всего, следует указать на специфику самого понятия «служба».

Это слово в русском языке обозначает: 1) специальную область работы с относящимися к ней учреждениями (таможенная служба); 2) структурное подразделение организации, выполняющее определенный круг функций в рамках определенной сферы деятельности (кадровая служба); 3) органы государственной исполнительной власти (ФСБ России); 4) деятельность отдельных категорий граждан (государственная служба). Профессионал в сфере государственного управления должен уметь различать нюансы значений данных понятий.

Государственная служба как особый вид деятельности обладает определенными *свойствами*:

- она обычно не связана с созданием материальных ценностей и оказанием хозяйственных услуг (т.е. относится к непроизводственной сфере);
- характеризуется прямым или косвенным воздействием на людей (служба социально ориентирована);
- регулируется как профессионально-технологическими, социальными, так и правовыми нормами.

Служба бывает *частной* и *публичной* (рис. 1.3).

В первом случае речь идет о службе физическим или юридическим лицам (например, служба по доставке пиццы из ресторана). Подобная служба направлена на достижение частных целей (оказание услуг клиентам, получение прибыли).

Во втором случае имеется в виду профессиональная деятельность по выполнению полномочий органов государственной власти и местного самоуправления и образуемых ими публичных объединений, фондов, учреждений и организаций. Публичная служба направлена на достижение общественного блага, т.е. адресована не конкретным хозяевам и клиентам, а всему обществу. В России к публичной службе относится государственная и муниципальная служба.

Если частная служба регулируется нормами трудового права, то регулирование публичной службы осуществляется также нормами административного права.

¹ Охотский Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2016. С. 120.



Рис. 1.3. Понятие и виды служебной деятельности

Государственная служба в общем смысле может пониматься как публично-правовое отношение между государством и служащим, имеющее своим содержанием обязательную деятельность, осуществляемую от лица государства и направленную на выполнение определенной государственной задачи.

Служебная деятельность подразумевает особый характер взаимодействия государственного служащего и государства. Публичная служба предполагает наличие у должности публично-правового статуса. Публично-правовой статус должности означает, что человек, поступая на должность, вступает в особые отношения с государством, т.е. государство и служащий берут друг перед другом определенные взаимные обязательства, которые шире, чем обычные трудовые взаимоотношения.

Должности государственной гражданской службы создаются в органах государственной власти, и каждая должность наделена своими функциями. Замещая государственную должность, гражданин участвует в выполнении функций государства, т.е. государство на период замещения должности делегирует служащему полномочия на осуществление государственной власти.

До тех пор пока госслужащий *замещает должность*, он является одним из элементов государства, с помощью которого оно осуществляет свой суверенитет. С одной стороны, государство налагает на государственного служащего определенные запреты и ограничения: если государственный служащий позволяет себе недозволенное поведение, то он порочит не только себя, но и все государство. Именно поэтому то, что разрешено работнику по трудовому договору, может быть запрещено или ограничено в отношении государственного служащего. С другой стороны, государство, налагая определенные публично-правовые обязательства на госслужащего, берет на себя в отношении его определенную ответственность и уравнивает ограничения соответствующими гарантиями.

В каждой конкретной стране может иметь место высокий или низкий общественный статус государственной службы. Низкий статус должности означает, что гарантий, льгот и прав, предоставляемых госслужащему, меньше, чем налагаемых запретов и ограничений. Больше всего в высоком статусе госслужбы заинтересовано само государство, это необходимо для того, чтобы чиновники совершали меньше правонарушений.

Государственная служба является одновременно:

- общественным институтом, так как выполняет уникальный набор общественно значимых функций (рис. 1.4);
- правовым институтом, так как законодательство о госслужбе составляет особую отрасль служебного права;
- организационным институтом, так как по своей структуре госслужба неоднородна и включает множество организационных элементов.

Государственная служба представляет собой *комплекс социально и нормативно урегулированных отношений* между государством, обществом и гражданами. Государственная служба как бы «вмонтирована» в живую ткань общества. Государственная служба — это не обслуживание и не услуга. Ее нельзя трактовать как некий «сервисный институт».

Историческое призвание государственной службы значительно серьезнее: осуществление функций государства. *Предмет государственной службы*, как считают многие исследователи, — это наука государственного управления, искусство соединения закона, политики, морали и культуры¹.

Важен вопрос о *цели* существования государственной службы. С одной стороны, институт государственной службы призван обслуживать *государство*, обеспечить исполнение полномочий его органов, проводить в жизнь принятые законы и государственную политику. С другой стороны, институт государственной службы призван удовлетворять потребности *общества*, обеспечивать права и свободы человека, повышать уровень его жизни. Государство в лице органов управления формирует государственную службу и наделяет ее полномочиями, а общество обеспечивает финансирование государственной службы через систему налоговых плате-

¹ Охотский Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления. С. 229.

Государственная служба как общественный институт: структурно-компонентный аспект анализа

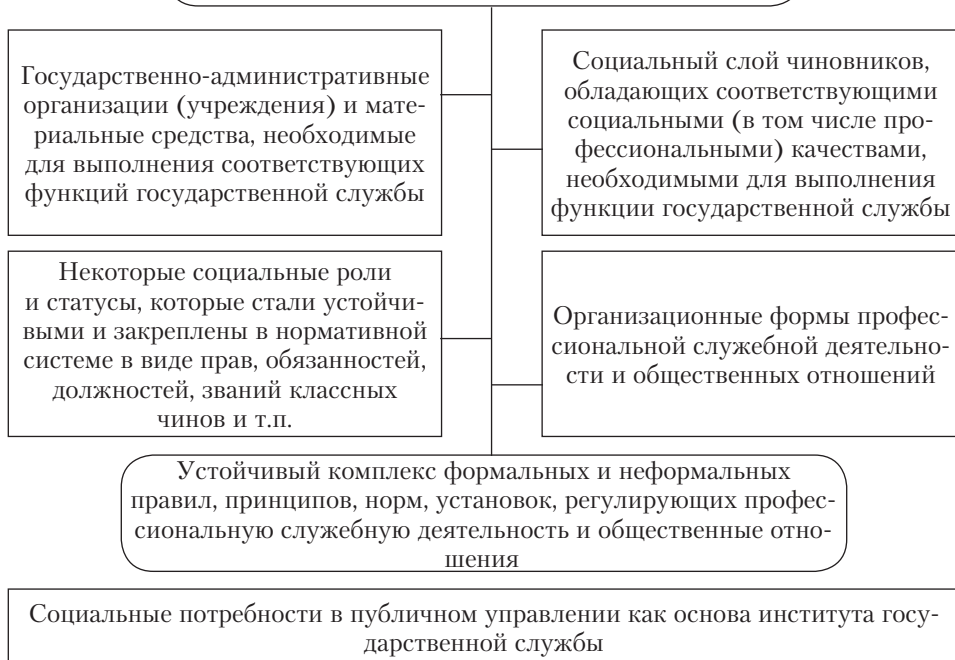


Рис. 1.4. Государственная служба как общественный институт

жей. Противоречие между служением государству и служением обществу снимается в ситуации, когда приоритеты государства и общества соответствуют друг другу.

Государственная служба реализует в обществе значительный набор *функций*, в том числе:

- *правоприменительную* — осуществление государственных полномочий от имени государства или государственного органа;
- *правотворческую* — разработка и принятие нормативных правовых актов;
- *регулирующую* — разработка и реализация государственной политики во всех сферах деятельности общества;
- *организационную* — обеспечение практической реализации компетенции государственных органов;
- *правозащитную* — осуществление мер по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина.

Функции государственной службы адекватны функциям государства и государственных органов.

В *административно-политической сфере* — это поддержка конституционного строя, реализация требований и положений Конституции и законодательства РФ; своевременное рассмотрение обращений граждан и общественных объединений, СМИ, предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления; информа-

ционно-аналитическое обеспечение органов власти; прогнозирование развития социально-политических и экономических процессов; организация и контроль исполнения принятых решений.

В *сфере международных отношений и дипломатии* — это профессиональное обеспечение решения всего круга проблем международного сотрудничества, в том числе внешнеполитического сопровождения крупных социально-экономических проектов, борьбы с международным терроризмом, защиты информационной безопасности государства. К этой же сфере относятся традиционные функции поддержания и развития международных отношений; организации и профессионального обеспечения международных переговоров и заключения соответствующих соглашений; осуществления контроля за соблюдением дипломатических и консульских привилегий; распространения правдивой информации о России, ее внутренней и внешней политике.

В *экономической сфере* — это формирование благоприятных условий для развития отечественного производства; правоприменительное обеспечение эффективной деятельности хозяйствующих субъектов; осуществление финансово-налоговой политики; организация денежного обращения; контроль качества и соответствия товаров государственным стандартам; поддержка малого и среднего бизнеса; поддержка оптимального уровня занятости населения; поддержка международной конкурентоспособности отечественной экономики; участие в разработке мероприятий по расширению торгово-экономических и финансовых связей, научно-технических, культурных и иных обменов с иностранными государствами и международными организациями.

В *социальной сфере* — это обеспечение и защита правового равенства граждан и юридических лиц; создание благоприятных и надежных условий для того, чтобы каждый человек своими силами и своим трудом мог наладить свою жизнь, определить жизненный путь по своей воле и под собственную ответственность.

Следует подчеркнуть, что государственная служба является по своей природе *подзаконной деятельностью*, т.е. она направлена *не на принятие законов, а на их исполнение*. В этом отличие госслужбы от политической сферы.

Несмотря на любые политические и юридические изменения, государственная служба сохраняется и продолжает выполнять свои функции. *Функции государственной службы* в обществе понимаются, главным образом, как аналитическое, документационное, организационное, кадровое и иное обеспечение процесса принятия политических решений и их реализации на практике, осуществление государственной политики во всех сферах общественной жизни, применение правовых норм, контроль и надзор за их соблюдением, планирование и распределение общественного продукта и др.

Государственная служба выступает центральным звеном государственного аппарата как на национальном, так и на региональном уровне.

Отношения в системе государственной службы

Данные отношения классифицируются на:

- 1) *служебные отношения*, т.е. отношения между должностными лицами, основанные на субординации и соподчинении;

2) *публичные отношения*, т.е. отношения между чиновниками и гражданами, которые с *обеих сторон* должны основываться на следовании закону и нравственных принципах;

3) *неформальные отношения*, т.е. отношения государственных служащих между собой (например, дружеские, партнерские и др.), реализация которых не должна отрицательно сказываться на исполнении государственными служащими своих полномочий.

1.3. Понятие, виды и уровни государственной службы

В Конституции РФ термин «государственная служба» прямо используется в ч. 4 ст. 32, п. «т» ст. 71 и ч. 3 ст. 97. Кроме того, в ч. 2 ст. 3 указано, что граждане участвуют в управлении государством прямо и через органы государственной власти (т.е. через госслужбу), а в ч. 1, 2 и 5 ст. 32 закреплено право граждан на участие в управлении «через своих представителей».

Понятие государственной службы введено Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации».

Согласно данному Закону, **государственная служба** представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, субъектов РФ и относящихся к ним федеральных и региональных государственных органов, а также лиц, замещающих государственные должности.

Из данного определения следует, что:

— госслужащими могут быть только граждане России, а лица с двойным гражданством, лица без гражданства и иностранные граждане не могут замещать должности государственной службы, а также военные и правоохранительные должности;

— госслужба в России осуществляется на профессиональной основе, т.е. требует специального образования, осуществляется как основной вид деятельности и является оплачиваемой;

— госслужба отличается от иных видов трудовой деятельности, т.е. предполагает государственно-служебный и публично-правовой характер взаимоотношений между работником и нанимателем, в качестве которого выступает государство;

— госслужащие участвуют в реализации полномочий государственных органов, т.е. исполняют функции государства. Следовательно, *деятельность государственных служащих* — это не просто труд, но и реализация властных полномочий в пределах своей компетенции.

Важно отметить, что госслужба предусмотрена только в государственных органах. Не всякое юридическое лицо является государственным

органом, а только то, которое наделено правом на реализацию властных полномочий. Например, суд реализует полномочия по применению законов, и решения суда имеют обязательную для исполнения силу, поэтому он является государственным органом. Также государственными органами являются министерства, департаменты, законодательные и представительные органы, Счетная палата РФ, Центральная избирательная комиссия РФ и ряд иных органов, созданных в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) субъектов РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Подобный подход к пониманию государственной службы в нашей стране является официальным и закреплён в действующем законодательстве. Однако специалисты в данной сфере должны иметь представление о том, как выработывался указанный подход, и какая дискуссия предшествовала этому.

Государственная служба существует в нашей стране уже очень давно. Основные этапы ее развития раскрыты в следующих главах. Здесь мы остановимся лишь на понимании государственной службы учеными в разные периоды времени.

Все отечественные научные школы, разрабатывавшие определения государственной службы, можно условно разделить по хронологическому принципу на дореволюционные, советские и постсоветские.

В *дореволюционной России* теории государственной службы разрабатывались в рамках науки государственного права. Усиление внимания к вопросам государственной службы пришлось на пореформенный период, т.е. на годы после отмены крепостного права в 1861 г. Начиная с этого времени, государственная служба фактически перестала быть сословной службой потомственного дворянства, и ученые задались вопросом: каково место данного института в современном им государстве.

Правовед Н. К. Нелидов определил государственную службу как деятельность, составляющую выполнение должности в государственном органе, направленную на проведение в жизнь воли государства¹. При этом автор не ставил знак равенства между государственными органами и органами власти, так что госслужба, по его мнению, могла осуществляться в любых организациях, представляющих «государственное начало» в той или иной области. Интересно, что служащих Нелидов описывал как «агентов» государственных органов, т.е. наемных работников, не связанных с этими органами и государством вообще какими-либо особыми отношениями верности и долга.

Известный русский юрист А. Д. Градовский под государственной службой понимал юридические отношения, возникающие для определенного лица, занимающего государственную должность². Отметим, что и здесь речь шла не только о должностях, связанных с управлением,

¹ *Нелидов Н.* Юридические и политические основания государственной службы.

² *Градовский А. Д.* Начала русского государственного права: Органы управления. 3-е изд., испр. и доп. Т. 2. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1887.

а вообще о любой должности, предполагающей «работу на государство». Обращает внимание, что отечественная школа государственного права до революции развивалась в русле общемировых тенденций. В этом легко убедиться, если сравнить приведенные определения с пониманием госслужбы в зарубежных странах, о чем рассказано в последней главе учебника.

Более развернутое определение понятия дал О. Эйхельман. Согласно ему, государственная служба связана с добровольным исполнением должности в учреждениях государственного управления по назначению с определенными обязанностями и ответственностью, предполагающее получение оплаты, выслугу «чинов, знаков отличия и пенсии»¹. Указанная должность может быть как штатной, так и не штатной для данной организации, но обязательно постоянной (не временной). Отчасти данное определение перекликается с приведенным выше современным определением государственной службы из федерального закона.

В. В. Ивановский в своих трудах указывал на то, что возникновение государственной службы является необходимым этапом делегирования полномочий верховной власти: не имея возможности реализовывать весь объем функций лично, носитель власти привлекает людей, которые будут реализовывать его решения. Это вполне современный подход. Однако в ряде позиций взгляды Ивановского устарели: он понимал отношения госслужащего и его нанимателя как односторонние, при которых носитель верховной власти имеет по отношению к служащему права, а служащий никаких прав по отношению к своему нанимателю не имеет. Такое положение было характерно для эпохи самодержавия, но в демократическом обществе не актуально. Кроме того, Ивановский указывал на то, что в качестве госслужащих могут выступать иностранцы².

Известнейший русский государствовед Н. М. Коркунов определял государственную службу как право распоряжения властью, которым государство наделяет служащего в целях реализации им поставленных целей (государственной политики)³. Таким образом, во взглядах ученого госслужба связана не только с деятельностью в интересах государства, а непременно с осуществлением властных полномочий. Это роднит взгляды Коркунова с современной концепцией государственной службы в России.

Н. И. Лазаревский, рассматривая феномен государственной службы, ограничивал ее двумя условиями, связанными со статусом должности госслужбы. Во-первых, указывал он, государственная служба осуществляется лишь на строго ограниченном круге должностей, во-вторых, замещать эти должности могут только лица, имеющие на это право, т.е. соответствовавшие некоторым требованиям⁴. Если отбросить частности, то такой подход вполне применим в наши дни.

¹ *Эйхельман О.* Обзор центральных и местных учреждений Управления в России и Устава о службе по определению от правительства. Киев, 1890.

² *Ивановский В. В.* Русское государственное право. Т. 1. Верховная власть и ее виды. Казань, 1895.

³ *Коркунов Н. М.* Русское государственное право. 6-е изд. СПб., 1908. Т. 1.

⁴ *Лазаревский Н. И.* Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910.

В свою очередь, В. Ф. Дерюжинский уже после свержения самодержавия писал, что государственная служба связана с государственным управлением в финансовой, международной, военной, судебной сфере или в отраслях внутреннего управления. В последнем случае речь идет об оказании «населению всевозможного содействия к развитию его культурных интересов и обеспечение наиболее благоприятных условий возможного полного удовлетворения потребностей его духовного и материального существования»¹. Таким образом, лишь после революции в определении государственной службы появился фактор служения не только государству (власти), но и обществу.

Дискуссию о природе и свойствах государственной службы продолжила новая плеяда ученых уже **советского времени**.

Советская власть недоброжелательно относилась к кадровому чиновничеству, считая его опорой буржуазного правительства. Следуя учению К. Маркса и Ф. Энгельса о социалистическом государстве, В. И. Ленин теоретически обосновал необходимость разрушения царского государственного аппарата и замены его на период построения полностью коммунистического общества новым аппаратом, состоящим из рабочих. Основными характеристиками такого аппарата должны были стать: избираемость, сменяемость, взаимозаменяемость работников, отсутствие профессиональных управленцев, подотчетность работников аппарата избравшим их коллективам, связь между уровнем оплаты труда в аппарате управления и на производстве. Ленин указывал, что оплата за участие в управлении не должна быть выше, чем средняя заработная плата рабочего на производстве².

В принципе, эта теоретическая доктрина более или менее последовательно реализовывалась все годы Советской власти. Интерес к вопросам государственной службы в советской науке появился в первые послевоенные годы. Работы более раннего периода были, как правило, посвящены критике госслужбы буржуазных стран.

В советской науке не было преобладающего направления по поводу правового содержания понятия государственной службы.

Часть авторов относили предмет регулирования государственной службы к трудовому праву (А. Е. Пашерстник), а другие к административному праву (С. С. Студеникин). Последний отмечал, что «возникает необходимость в особом порядке аттестования государственных служащих», «приобретает значение вопрос о прохождении службы, чинах и званиях, наградах и поощрениях, служебной ответственности лиц, состоящих на государственной службе»³. Ученый подчеркивал, что порядок поступления и прохождения службы, правовое положение работников государственного аппарата — их права, обязанности, ответственность — должны быть урегулированы специальными правовыми актами.

¹ *Дерюжинский В. Ф.* Полицейское право. Петроград, 1917.

² *Ленин В. И.* Государство и революция: Учение марксизма о государстве и задачи пролетариата в революции // Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 33. М.: Политиздат, 1974. С. 1—120.

³ *Студеникин С. С.* Советская государственная служба // Вопросы административного и военно-административного права. М.: Изд-во ВЮА, 1948. С. 3.

В то время как одни авторы отвергали необходимость разработки специального законодательства о государственной службе (А. И. Елистратов), другие считали такое законодательство необходимым (Н. П. Поборчая).

По вопросу о том, кого следует относить к числу советских государственных служащих, часть исследователей придерживались точки зрения, что таковыми являлись все служащие (как постоянные, так и временные) государственных и общественных учреждений, а также руководящий и инженерно-технический состав промышленных предприятий (Н. И. Фаянс, В. М. Манохин).

С другой стороны, многие исследователи считали, что государственная служба осуществляется только в государственных органах (на предприятиях, учреждениях или организациях). К данной группе относились такие авторы, как Ц. А. Ямпольская, М. С. Почиталин и другие. В работах данной группы присутствовали нюансы, связанные с тем, реализуют ли советские государственные служащие государственную власть непосредственно или лишь участвуют в ее реализации государственным органом, выполняя в нем, в том числе, обеспечивающие функции.

В работе под редакцией В. А. Власова к государственным служащим относится вспомогательный персонал государственных органов.

В то же время И. Н. Пахомов был склонен относить к государственным служащим лишь тех, кто осуществляет полномочия государственного органа непосредственно: «деятельность государственного служащего всегда связана с *целью* осуществления государственного руководства (реализации государственной власти) и ее *нельзя смешивать с осуществлением производства и некоторых социально-культурных функций*»¹ (курсив наш — авт.).

Известные исследователи Ю. А. Тихомиров и Ю. А. Розенбаум в своих трудах понимали под государственными служащими штатных служащих органов государственного управления, участвующих в реализации государственных функций². В зависимости от объема и характера полномочий государственные служащие классифицировались на должностных лиц, представителей власти и вспомогательный персонал³.

Дискуссия о правовой природе государственной службы, которая многие годы велась в советской правовой науке, продолжилась в годы перестройки, когда институт государственной службы был признан «наиболее устаревшим в советском законодательстве»⁴.

Новый виток изучения понятия государственной службы пришелся на 1990-е гг., когда шло формирование законодательства **постсоветской России**.

¹ Пахомов И. Н. Основные вопросы государственной службы в советском административном праве : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М. : Изд-во МГУ, 1964. С. 9.

² Проблемы эффективности работы управленческих органов / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М. : Наука, 1973.

³ Розенбаум Ю. А. К понятию управленческих кадров // Правоведение. 1975. № 6. С. 20–25.

⁴ См.: Самощенко И. Каким должен быть правовой статус государственного служащего // Правительственный вестник. 1989. № 26; Розенбаум Ю. А. О государственной службе в СССР // Проблемы теории и практики управления. 1990. № 5. С. 34–39.

Крупный правовед Д. Н. Бахрах определял государственную службу как вид платной общественно полезной деятельности, связанной с управлением, обслуживанием процесса управления или «социально-культурным обслуживанием людей»¹. Это определение интересно тем, что оно не предполагает обязательного финансирования службы из государственного бюджета. Таким образом, оно может распространяться и на работу в органах местного самоуправления, и в организациях гражданского общества. Как показывает опыт ряда зарубежных стран, такой подход вполне правомерен, хотя и не соответствует действующему российскому законодательству.

Авторитетный исследователь Ю. Н. Старилов предлагал считать госслужбой профессиональную трудовую деятельность работников государственных органов, направленную на реализацию политики государства². Как видим, в этом определении уже не упоминалось о социальной функции службы — речь идет лишь о службе государству, а не обществу. При этом Старилов выступал против разделения на государственную и муниципальную службу, а также работу в бюджетной сфере. С его точки зрения, государственными служащими являются все работники, чей труд оплачивается из бюджета.

Н. М. Казанцев предложил интересную концепцию, согласно которой государственная служба является практическим выражением права граждан на «профессиональное ведение государственных дел»³. То есть госслужащий действует не в интересах государственного органа или государства, а реализует свое гражданское право на участие в исполнении законов. Чаще в юридических публикациях идет речь о праве граждан участвовать в обсуждении и принятии законов (то есть в политической деятельности), но мало кто исследует вопросы реализации права на осуществление законов (административной деятельности). А ведь именно в этом и состоит суть государственной службы.

Б. В. Лытов внес вклад в трактовку понятий государственной и гражданской службы. Он утверждал, что в России имеется длительная традиция государственной службы, т.е. службы государству, но гражданская служба — это явление принципиально новое и современное. Гражданская служба представляет собой тип ответственной бюрократии, служащей не власти, а общественному благу, всему обществу, а не конкретному правителю или партии⁴. Многие исследователи не согласны с такой точкой зрения, имея в виду, что в России власть и общество традиционно воспринимаются как одно целое. Однако практика показывает, что граница здесь

¹ Бахрах Д. Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие // Государство и право. 1996. № 6. С. 10–18.

² Старилов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое регулирование. М. : Юр. лит., 1997.

³ Казанцев Н. М. Публично-правовое регулирование государственной службы: институционно-функциональный анализ. М. : Практика, 1999.

⁴ Лытов Б. В. Институт государственной службы: «упразднить» или совершенствовать? // Государственная служба. 2000. № 4. С. 32–38.

все же существует, и это открывает перспективы для изменения содержания отечественной государственной службы в будущем.

Е. В. Охотский определял государственную службу как «социально-правовой институт, который в рамках механизма государственной власти реализует волю государства, непосредственно участвует в управлении общественными процессами, выполняет функцию коммуникации между государством и гражданами, между властью и народом, интегрирует в себе законодательно-политические, экономические, нравственные и идеологические ценности, упорядочивает, интегрирует и координирует действия множества людей»¹.

На этапе разработки современного законодательства о государственной службе сложились два подхода к пониманию сущности данного явления: политический (деятельности) и правовой (институциональный).

Суть первой концепции заключается в том, что государственная служба понимается как обеспечивающая деятельность при политических лидерах, а также деятельность по реализации принятых ими решений. Госслужба при таком подходе выступает зависимой от политической (выборной) власти, и роль законодательства о государственной службе сводится к регулированию процесса ее деятельности, а не собственных полномочий, потому что они минимальны. Представителем сторонников данного подхода является известный ученый В. Д. Граждан².

Несмотря на вспомогательный характер деятельности государственных служащих в рамках политической концепции госслужбы, за ними признается важная функция — сбор и анализ информации, необходимой для принятия политических решений. При этом политические руководители могут игнорировать аналитику, подготовленную госслужащими, и поступать по собственному усмотрению.

Другого мнения о сущности государственной службы придерживаются сторонники правовой концепции. Видное место среди них принадлежит Г. В. Атаманчуку³. Утверждается, что политическая теория архаична, так как в современном обществе свобода политиков в принятии решений ограничена нормами закона и ролью гражданского общества. В этой связи возрастает значение административной власти — государственных служащих. От того, как они организуют реализацию законов и политических решений, будет зависеть сам характер государства. При таком подходе именно роль аппарата государственной службы является определяющей в государственном управлении. Сложность современных процессов требует наличия специальных знаний и способностей для управления ими. Эти знания есть у профессионалов — государственных служащих и отсутствуют у дилетантов — политических руководителей.

¹ Охотский Е. В. Государственная служба: теория и организация. Ростов-на-Дону : Феникс, 1998.

² Граждан В. Д. Предмет и функции государственной службы // Государственная служба. 2000. № 3. С. 25–34.

³ Атаманчук Г. В. В поисках истины // Государственная служба. 2000. № 3. С. 39–41.

Таким образом, деятельность государственных служащих состоит в правильном, обоснованном исполнении государственной политики. Государственные служащие как профессионалы ответственны перед обществом в целом, а не перед конкретными политическими руководителями. Их служба не является работой (то есть просто деятельностью за деньги), так как она связана с целеполаганием, регулированием и организацией общественных процессов. Безусловно, это в большей мере относится к руководящим государственным служащим, но высокая степень ответственности перед обществом должна быть характерна для всех госслужащих.

Свои предложения по определению понятия государственной службы предлагали видные исследователи А. Ф. Ноздрачев, Д. М. Овсянко, Б. М. Лазарев, А. В. Оболонский и другие¹. В той или иной мере они переключаются с приведенными выше подходами.

В целом можно отметить, что дискуссия о сущности государственной службы, острая в период разработки законов и концепций в 1990-е и 2000-е гг., к настоящему времени несколько затихла. Существующее правовое определение госслужбы, приведенное в начале параграфа, рассматривается как общепринятое. Внимание исследователей переключилось на разработку более частных правовых вопросов. Однако не следует забывать, что, как точно заметил еще дореволюционный юрист А. Н. Филиппов, понятие «государственная служба» изменяется под влиянием новых политических условий². Неизбежные изменения в экономике и обществе со временем потребуют пересмотреть содержание понятия государственной службы, и рассмотренные определения прошлых лет могут дать при этом богатую пищу для размышлений.

Государственные должности и должности государственной службы

Как указывалось выше, не всякая деятельность по исполнению законодательства в современной России может считаться государственной службой. Государственные вузы или больницы тоже исполняют законы, но главная их задача заключается не в осуществлении власти, а в выполнении некоторых специальных задач — обучении студентов или лечении больных. Таким образом, упомянутые организации являются не государственными органами власти, а государственными учреждениями.

Исходя из определения государственной службы, приведенного выше, госслужба предусмотрена в государственных органах, но не в государственных учреждениях. Следовательно, работники государственных вузов, школ, больниц и иных учреждений в России не являются госслужащими.

Однако и в государственных органах не все должности замещаются госслужащими. Кроме них в данных органах присутствуют так называемые лица, *замещающие государственные должности*. Перечень данных лиц

¹ См.: Государственная служба (комплексный подход) / отв. ред. А. В. Оболонский; Лазарев Б. М. Государственная служба. М., 1993; Ноздрачев А. Ф. Государственная служба. М., 1999; Овсянко Д. М. Государственная служба в Российской Федерации. М., 1996.

² Филиппов А. Н. Учебник русского права. Юрьев, 1907.

приведен в Указе Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации». Лицами, замещающими федеральные государственные должности, являются Президент РФ, Председатель и заместители Председателя Правительства РФ, все депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации, федеральные министры, федеральные судьи, послы, руководители Счетной палаты РФ, Следственного комитета РФ, Центральной избирательной комиссии РФ и ряд иных лиц.

Как видно, лица, замещающие государственные должности, представляют собой высшее руководство страны. Они могут избираться на свои должности (Президент, депутаты Государственной Думы) или назначаться (министры, судьи) на различные сроки.

Замещающие настоящие должности являются лицами с особым правовым статусом, т.е. на них как на работников действие ТК РФ распространяется в части, не урегулированной специальным законодательством. Лица, замещающие государственные должности, — это *политический уровень государственной власти*: они формируют государственную политику и принимают государственные решения. Круг их полномочий и функций очень широк, а уровень ответственности этих должностных лиц очень высок, они *непосредственно* осуществляют полномочия Российской Федерации и субъектов РФ. Многие из них, за исключением депутатов, возглавляют органы государственной власти.



Рис. 1.5. Место государственной службы в системе государственного и муниципального управления Российской Федерации

Примечание: должности государственной службы выделены жирными линиями.

На рис. 1.5 видно, что в систему федеральной государственной службы входят гражданская служба, военная служба и государственная служба иных видов (в частности, правоохранительная служба). Руководство федеральной государственной службой осуществляет Президент РФ — лицо, замещающее государственную должность РФ. Государственная служба предусмотрена в государственных органах. Руководителей федеральных государственных органов (кроме законодательных) назначает Президент РФ. Кроме того, Президент назначает руководителей государственных внебюджетных фондов и государственных корпораций. Однако работники этих организаций не являются федеральными государственными служащими.

В соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ государственные служащие не только обеспечивают исполнение полномочий государственных органов, но и полномочий лиц, замещающих государственные должности. Таким образом, например, Президент РФ не является государственным служащим, его статус и полномочия определяются Конституцией РФ и федеральными законами, а не законом о госслужбе. При этом работники Администрации Президента РФ обеспечивают исполнение Президентом своих полномочий и являются государственными служащими. Аналогичным образом не являются госслужащими депутаты, а сотрудники Аппарата Государственной Думы являются; не являются госслужащими федеральные судьи, а работники аппарата суда — являются и т.д.

На уровне субъектов РФ существуют свои перечни лиц, замещающих государственные должности этих субъектов, устанавливаемые конституциями, уставами субъектов РФ, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ (Мэр г. Москвы, министр здравоохранения Свердловской области). Соответственно, государственные служащие субъектов РФ обеспечивают исполнение полномочий этих лиц и государственных органов субъектов (например, областных и республиканских администраций)¹.

Наконец, муниципальные служащие обеспечивают исполнение полномочий органов местного самоуправления (городских и районных администраций), а также лиц, замещающих выборные муниципальные должности (муниципальных депутатов и глав муниципальных образований)².

Границы государственной службы

Процесс формирования государственной службы в России неоднозначен. По мере разработки законодательства в постсоветский период представление о сущности государственной службы, ее роли в обществе менялось. Основные вехи этого процесса представлены в табл. 1.1. Годы обозначают период разработки правового акта или законопроекта, в котором содержалось данное определение.

¹ См., например: Закон г. Москвы от 26 января 2005 г. № 3 «О государственной гражданской службе города Москвы».

² Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Изменение содержания понятия «государственная служба»

Определение государственной службы	Год
Вид общественно-полезной деятельности, осуществляемой лицами, занимающими должности в аппаратах государственных органов всех уровней и финансируемой из средств союзного бюджета	1989
Оплачиваемая профессиональная деятельность, осуществляемая лицами, занимающими должности в государственных органах, организациях, учреждениях, финансируемых из федерального бюджета, а также должности на государственных предприятиях	1991
Профессиональная деятельность лиц, занимающих оплачиваемые должности в федеральных, республиканских, региональных и муниципальных государственных органах, в том числе в судебных, представительных и исполнительных органах, в органах безопасности, контроля и т.д.	1992
Замещение должностей в Администрации Президента, аппаратах Правительства, Совета Безопасности, палат Федерального Собрания, высших судов РФ, Центральной избирательной комиссии и в федеральных государственных органах власти	1993
Профессиональная деятельность, осуществляемая за денежное вознаграждение из средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ, на государственных должностях государственной службы по обеспечению исполнения полномочий государственных органов	1995
Профессиональная служебная деятельность граждан России по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, субъектов РФ, федеральных и региональных государственных органов, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов РФ	2003

Приведенные определения, безусловно, не исчерпывают всего спектра подходов к пониманию государственной службы. Данная подборка иллюстрирует процесс постепенного сужения понимания государственной службы в законодательстве, исчезновение из него упоминаний об общественных функциях государственной службы.

Дискуссии о границах понятия государственной службы сопровождали вопрос о ее правовой природе, начиная с советской эпохи. Уже в момент принятия первого Закона об основах госслужбы (о нем более подробно рассказано в следующей главе) трактовка в нем государственной службы вызывала критику в экспертном сообществе и впоследствии неоднократно подвергалась сомнению.

В Указе Президента РФ от 3 апреля 1997 г. № 289 «Вопросы издательства “Юридическая литература”» Администрации Президента РФ предлагалось подготовить поправки в закон об основах государственной службы, позволяющие отнести к государственной службе «должности в государственных учреждениях, непосредственно обеспечивающих исполнение Президентом Российской Федерации и государственными органами своих полномочий» (п. 6). Реализация этих изменений позволила бы включить в число государственных служащих преподавателей государственных

вузов, обеспечивающих подготовку, переподготовку и повышение квалификации федеральных государственных служащих.

Ряд авторов справедливо утверждали, что Закон об основах госслужбы совмещал в себе противоположные модели государственной службы — патронажную (корпоративистскую) и демократическую (меритократическую и ориентированную на интересы граждан)¹.

Научная дискуссия

В 1990-е и начале 2000-х гг. шли активные научные дискуссии, экспертами предлагались различные определения государственной службы. Типичным для того времени является следующее определение: *государственная служба — это социально ориентированный государственно-правовой институт по реализации целей и функций органов власти посредством профессионального и обеспечивающих взаимодействие с обществом выполнения должностных обязанностей и полномочий*².

Таким образом, эксперты продолжали считать, что часть работников государственных учреждений должны быть отнесены к государственным служащим, наряду с работниками органов власти.

В 2001 г. в Концепции реформы государственной службы Российской Федерации предлагалось более широкое определение: государственная служба — это комплексный (публичный, социальный, правовой, организационный) институт по обеспечению выполнения функций государства, а также деятельности органов государственной власти, их аппаратов, отдельных государственных учреждений и организаций или полномочий лиц, замещающих государственные должности³.

Принятие Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ закрепило принципы построения профессиональной, компетентной государственной службы, подбор кадров для которой осуществляется на конкурсной основе. Было окончательно определено, что работа в учреждениях и на предприятиях государственного сектора не является государственной службой. Правовой статус местного самоуправления определен законом, предусматривающим особую муниципальную службу.

В итоге деятельность государственных служащих стала полностью ограничиваться внутренними процессами в государственном органе. Законодательство герметизировало государственную службу, отделило ее от общества.

В настоящее время в законодательстве не определены такие принципиальные моменты, как место и роль государственного служащего в современном российском обществе, в государственном управлении, в жизни страны.

¹ *Рассохин А. В.* Технология переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих: историко-правовой аспект // Чиновник. 2004. № 1 (29). С. 14.

² Государственная служба в Российской Федерации: концепция, опыт, проблемы / под ред. Р. Е. Тихонова. М. : Изд-во РАГС, 1993. С. 13; *Лазарев Б. М.* Государственная служба. С. 7.

³ Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации: утверждена Президентом РФ 15 августа 2001 г. № Пр-1496.