

Д. Ю. Знаменский

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

УЧЕБНИК ДЛЯ БАКАЛАВРИАТА И МАГИСТРАТУРЫ

Ответственный редактор — **Н. А. Омельченко**

2-е издание, переработанное и дополненное

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

*Допущено Советом Учебно–методического объединения  
по образованию в области менеджмента в качестве учебника  
для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению  
подготовки «Государственное и муниципальное управление»  
(квалификация (степень) «магистр»)*

Книга доступна в электронной библиотечной системе  
[biblio-online.ru](http://biblio-online.ru)



Москва ■ Юрайт ■ 2017

**Автор:**

**Знаменский Дмитрий Юрьевич** — кандидат политических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой государственного управления и политических технологий Института государственного управления и права Государственного университета управления.

**Рецензенты:**

*Сунгуров А. Ю.* — доктор политических наук, профессор, президент Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия», заведующий отделением и кафедрой политологии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (г. Санкт-Петербург);

*Крута А. В.* — кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и практики управления Московского городского психолого-педагогического университета.

**Знаменский, Д. Ю.**

372

Государственная и муниципальная служба : учебник для бакалавриата и магистратуры / Д. Ю. Знаменский ; отв. ред. Н. А. Омельченко. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 355 с. — Серия : Бакалавр и магистр. Академический курс.

ISBN 978-5-534-00341-3

В учебнике подробно рассматриваются методы работы с кадрами, применяемые на государственной службе в России и за рубежом, дается оценка опыту передовых стран западной Европы и США по реформированию государственной службы. Особое внимание уделяется методам управления карьерой государственного гражданского служащего, порядку прохождения государственной гражданской службы и кадрового аудита в государственных органах и организациях.

Во втором издании учтены последние изменения в федеральном законодательстве, актуализированы ключевые проблемы развития государственной гражданской службы в современной России, а также существенно расширен методический блок.

Содержание учебника соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования и методическим требованиям, предъявляемым к учебным изданиям.

*Для студентов, обучающихся по направлению подготовки магистратуры «Государственное и муниципальное управление», слушателей соответствующих программ дополнительного профессионального образования и повышения квалификации, также представляет интерес для государственных гражданских служащих категории «руководители».*

УДК 005(075.8)

ББК 65.05я73

*Информационно-правовая поддержка  
предоставлена компанией «Гарант»*



*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».*

© Знаменский Д. Ю., 2013

© Знаменский Д. Ю., 2016, с изменениями

© ООО «Издательство Юрайт», 2017

ISBN 978-5-534-00341-3

## Оглавление

Введение.....	5
---------------	---

### Раздел I. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА КАК ОБЪЕКТ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Глава 1. Развитие института государственной службы в рамках административных преобразований в современной России .....	10
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	19
Глава 2. Кадровая политика и организация государственной службы: опыт зарубежных стран .....	20
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	35
Глава 3. Построение системы управления эффективностью как направление реформирования государственной службы в современной России.....	36
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	47

### Раздел II. ОСНОВЫ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Глава 4. Кадровая политика и кадровая работа в системе государственной службы и в государственных организациях .....	50
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	60
Глава 5. Кадровый аудит на государственной службе и в государственных организациях .....	61
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	76
Глава 6. Определение потребности в кадрах как ключевая проблема кадрового планирования .....	77
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	87
Глава 7. Нормативно-правовое обеспечение кадровой политики на федеральном, региональном и локальном (ведомственном) уровнях....	88
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	96

### Раздел III. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЛУЖАЩИЙ И РАБОТНИК ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ: СПЕЦИФИКА ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА

Глава 8. Особенности правового статуса государственного гражданского служащего .....	98
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	111

<b>Глава 9. Профессиональная этика в системе государственных организаций и государственной службы.....</b>	<b>112</b>
<i>Вопросы для самоконтроля .....</i>	<i>123</i>

<b>Глава 10. Социально-психологические особенности профессиональной деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих и работников государственных и муниципальных организаций .....</b>	<b>124</b>
<i>Вопросы для самоконтроля .....</i>	<i>133</i>

## **Раздел IV. СИСТЕМА ДОЛЖНОСТЕЙ И ПОРЯДОК ПРОХОЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ**

<b>Глава 11. Система должностей на государственной гражданской службе и принципы должностного роста .....</b>	<b>136</b>
<i>Вопросы для самоконтроля .....</i>	<i>147</i>

<b>Глава 12. Основные этапы прохождения государственной гражданской службы .....</b>	<b>148</b>
<i>Вопросы для самоконтроля .....</i>	<i>169</i>

<b>Глава 13. Служебный контракт и административные регламенты как основа профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего .....</b>	<b>170</b>
<i>Вопросы для самоконтроля .....</i>	<i>180</i>

<b>Глава 14. Военная служба как вид государственной службы Российской Федерации .....</b>	<b>181</b>
<i>Вопросы для самоконтроля .....</i>	<i>193</i>

<b>Глава 15. Правоохранительная служба как вид государственной службы Российской Федерации .....</b>	<b>194</b>
<i>Вопросы для самоконтроля .....</i>	<i>204</i>

<b>Практикум .....</b>	<b>205</b>
<b>Приложения .....</b>	<b>240</b>
<b>Краткий терминологический словарь.....</b>	<b>348</b>
<b>Нормативные правовые документы .....</b>	<b>353</b>
<b>Литература .....</b>	<b>354</b>

## Введение

Современный этап развития российской государственности характерен повышенным вниманием к проблеме эффективности государственной власти и управления. Реформирование государственной службы в современной России в качестве стратегической цели ставит формирование эффективной государственной службы, способной качественно обеспечивать процесс функционирования всех ветвей государственной власти.

В настоящее время все бóльшую актуальность в государственном секторе экономики приобретают различные технологии управления по результатам, все бóльшую востребованность вызывают практические навыки администрирования и организации деятельности государственных служащих. Планирование и регламентация служебной деятельности, оптимизация процессов исполнения функций, контроль и оценка результативности, стимулирование государственных служащих, методы управления персоналом в государственном секторе представляют собой основу, без которой сегодня очень сложно себе представить современного и высококвалифицированного специалиста.

Вопросы функционирования и развития государственной службы находятся в центре внимания таких отечественных исследователей, как А. Г. Барабашев, В. Д. Граждан, С. Г. Киселев, Н. Н. Клищ, В. А. Сулемов, А. И. Турчинов, В. В. Черепанов и др. Проблемы оценки эффективности государственного управления и функционирования государственной службы подробно рассматриваются в работах В. Д. Андрианова, Г. В. Атаманчука, Н. И. Глазуновой, В. В. Лобанова, А. М. Татарова, О. Ф. Шаброва. Представляет интерес ряд исследований, посвященных оценке эффективности работы персонала на государственной службе и в частном секторе. Среди них следует выделить исследования К. Лалазарян, Р. А. Толмачева, Е. В. Хруцкого и В. Н. Южакова.

Однако необходимо отметить, что единого методологического подхода к оценке эффективности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих до сих пор не выработано, что, безусловно, затрудняет поиск оптимальных методов управления эффективностью государственной службы.

Предлагаемый учебник посвящен принципиально новой дисциплине **«Кадровая политика и кадровый аудит организации»**, изучаемой в рамках магистерских программ по направлению 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление».

На наш взгляд, само название дисциплины не бесспорно, поскольку обучение по данному направлению в качестве основной цели предполагает профессиональную подготовку и переподготовку государственных служа-

щих (в первую очередь категории «руководители»). Следовательно, речь здесь должна идти, главным образом, о государственной службе. В то же время нельзя не отметить, что зачастую передовые методы кадровой работы и в том числе кадрового аудита разрабатываются и применяются в организациях, не связанных с государственной службой и, более того, государству не подконтрольных. Опыт управления персоналом в подобных организациях следует изучать и по возможности (весьма взвешенно и аккуратно) применять в сфере государственной службы.

Цели предлагаемого учебника следующие:

- дать магистрантам знание основных принципов организации государственной службы и кадровой политики в Российской Федерации;
- изучить современные требования к формированию кадровой политики на государственной службе;
- сформировать у магистрантов знания нормативно-правовых основ государственной гражданской службы и практические навыки управления персоналом в государственных органах и организациях;
- развить у обучающихся творческое отношение к освоению отечественного и мирового опыта организации работы с кадрами, в том числе на государственной службе, и умения использовать его в практической деятельности;
- сформировать у магистрантов нравственные качества современного государственного служащего.

В результате изучения дисциплины «Кадровая политика и кадровый аудит организации» обучающийся должен:

***знать***

- основные проблемы, связанные с формированием и реализацией кадровой политики в государственном органе (организации);
- принципы и ценности современной российской государственной службы;
- правила построения и управления карьерой государственного служащего, работника государственной организации;
- понятие и содержание кадровой работы в государственном органе (организации);
- современные формы мотивации персонала и условия их эффективного применения, методы подбора, расстановки, оценки и аттестации сотрудников;
- нормативно-правовые основы кадровой политики на федеральном, региональном и локальном (ведомственном) уровне;

***уметь***

- использовать полученные знания в управленческой (служебной) практике;
- разрабатывать, применять и совершенствовать нормативные документы, определяющие процедуры, иерархию, субординацию и взаимодействие в организации и вне ее (положения, административные и должностные регламенты);
- анализировать институциональную среду государственного органа (организации);

- эффективно управлять кадровыми ресурсами государственного органа (организации);

***владеет***

- навыками подбора кадрового состава для решения конкретных управленческих задач и организации конструктивного сотрудничества руководителей, специалистов и исполнителей;

- навыками оценки сотрудников с целью подбора, адаптации и применения целевых конфигураций профессионального взаимодействия;

- навыками формирования и модернизации состава, распределения и исполнения полномочий должностей и подразделений государственного органа (организации);

- навыками руководства коллективом, а также индивидуального руководства.

Содержание дисциплины предусматривает приобретение магистрантами практических навыков по решению задач кадровой работы. Поэтому одной из наиболее важных и эффективных образовательных технологий, примененных нами в данном учебнике, является технология «кейс-стади». Разбор кейсов предполагается на практических занятиях, причем изучение наиболее сложных из них может быть дано магистрантам в качестве домашнего задания.

Применение аналитических материалов органов государственной власти, консалтинговых компаний, практического опыта органов государственной власти и местного самоуправления, а также организаций по использованию современных кадровых технологий в государственном и муниципальном управлении и онлайн-доступа к ведущим мировым практикам позволяют сформировать у студента адекватное представление о современном состоянии, развитии и решении проблем в данной области.

Предлагаемый учебник подготовлен для студентов, обучающихся по направлению магистратуры 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление», слушателей соответствующих программ дополнительного образования и повышения квалификации, а также представляет интерес для государственных гражданских служащих категории «руководители».

# Раздел I

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА КАК ОБЪЕКТ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ

---

---

---

---

Ключевые термины: *государственная служба, муниципальная служба, государственный аппарат, бюрократия, местничество, табель о рангах, номенклатура, victor spoil system, merit system.*

В результате изучения раздела I студент должен:

**знать**

- принципы и ценности современной российской государственной службы;
- основные теоретические подходы к изучению государственной службы;
- основные этапы развития института государственной службы в России;
- современные модели организации государственной службы в зарубежных странах;

**уметь**

- извлекать уроки из отечественного и зарубежного опыта реформирования государственной службы;

**владеть**

- навыками анализа предпосылок и основных тенденций развития института государственной службы в России и в мире.
-

# Глава 1

## РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РАМКАХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Объективно можно считать, что сколько существует государство, столько же существуют и люди, служащие ему. Однако говорить о государственной службе как о самостоятельном виде профессиональной деятельности и, тем более, как о самостоятельном социально-политическом институте можно только тогда, когда в государстве возникает профессиональный аппарат управления. Потребность в нем возникает с усложнением системы государственного управления, расширением пределов государства, возникновением у него новых функций. Так, в России появление государственного аппарата связано с объединением удельных княжеств вокруг Москвы, формированием централизованного Московского государства во второй половине XV — начале XVI вв.

Определение места и роли государственной службы в системе публичной власти и управления было и остается актуальнейшей теоретической и практической проблемой науки государственного управления. Решение данной проблемы во многом определяет специфику развития национальной государственности, характер и механизм взаимоотношений власти и общества, эффективность государственной политики, качество жизни граждан.

По своей сути государственная служба — это механизм осуществления государственной власти, т.е. проводник решений и действий субъектов государственно-политического управления. Это специфический социально-правовой институт, реализующийся в аппаратной деятельности работников государственных органов, без которого невозможно не только нормальное функционирование, но и само существование государства<sup>1</sup>.

Государственная служба представляется как один из ключевых институтов системы государственного управления, наряду с такими институтами, как правительство, парламент, судебная система и др. Но в отличие от них государственная служба не является институтом государственно-политического управления, хотя, безусловно, в рамках единой системы государственного управления она тесно взаимодействует как с властно-политическими, так и с общественными институтами<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Граждан В. Д.* Государственная гражданская служба : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : КноРус, 2007. С. 7.

<sup>2</sup> *Знаменский Д. Ю.* Государственная и муниципальная служба : учеб. пособие. СПб. : ИЦ «Интермедия», 2012. С. 7.

Если абсолютизировать деятельностный аспект при исследовании феномена государственной службы, то последнюю легко отождествить с государственным администрированием, т.е. практической деятельностью государственных органов, технологическим процессом подготовки, принятия и исполнения управленческих решений. Приравненная к администрированию, государственная служба низводится до уровня механизма обеспечения управления.

«Технологичное» восприятие государственной службы легло в основу **деятельностного подхода** в административно-управленческой науке. В рамках обозначенного подхода государственная служба определяется как процесс обеспечения исполнения полномочий органов государственной власти и управления.

Деятельностный подход к осмыслению государственной службы приобрел особенную популярность в конце XX в. Период относительной политической стабильности западных демократий позволил высшему руководству этих государств вплотную заняться проблематикой совершенствования административного аппарата, вследствие чего прорыв в управлении делами государства был сделан в первую очередь на «технологическом» уровне государственной службы. Деятельностный подход способствует совершенствованию механизма, инструментов, технологий государственной службы, и в этом видится его несомненное достоинство.

Весьма распространенный в наши дни в России **политический подход** также рассматривает государственную службу, прежде всего, как политический инструмент, используемый политической властью для исполнения полномочий государственных органов<sup>1</sup>.

Государственная служба (и в первую очередь государственная гражданская служба) на деле является обслуживающей структурой. Она сосредоточена обычно на выполнении двуединой цели: с одной стороны обеспечивает политическим руководителям (представителям нанимателя) аппаратные услуги относительно информационных, организационных, технологических, документационных, финансово-экономических, хозяйственных и других государственных функций; с другой — оказывает разнообразные услуги населению (справки, выписки, регистрации, лицензирование, сертификация, идентификация, маркирование и пр.)<sup>2</sup>.

Однако отношение к государственной службе как к процессу обеспечения политики на практике нередко низводит ее до уровня «служанки» носителей государственной власти, что не отражает объективной реальности, и потому особенно опасно в странах с нестабильным политическим режимом и (или) сильными авторитарными традициями, к числу которых относится и Россия.

Как демонстрирует мировая практика государственного строительства, государственная служба — явление гораздо более сложное, чем просто обеспечение исполнения политических решений. Это комплексный соци-

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: *Граждан В. Д.* Указ. соч. С. 17.

<sup>2</sup> Там же. С. 188.

окультурный, политико-административный, правовой феномен, существенно и разнопланово влияющий на субъектов, сущность, характер, качество государственной политики.

В связи с этим представляется интересным **институциональный подход** к государственной службе, в соответствии с которым она трактуется как институт ведения публичных дел, реализации законов и функций государства. Государственная служба представляет собой систему административных органов, гарантирующих реализацию политического курса развития страны и активно взаимодействующую как с государственно-политическими институтами, так и с обществом.

Безусловно, исторически первичное предназначение государственной службы — быть *механизмом реализации государственной политики*, т.е. воздействовать на общество «сверху вниз», в интересах носителя государственной власти. Действительно, во всех государствах создание института государственной службы диктуется необходимостью субъектов политической власти реализовывать свои решения.

Вместе с тем в процессе управленческой деятельности служащие регулярно и непосредственно взаимодействуют с самыми широкими слоями общества, таким образом, аккумулируя импульсы со стороны общественности и сообщая их власти, «снизу вверх». Тем самым проявляется еще один аспект миссии института государственной службы: доносить до государственной власти потребности и интересы общественности, выступать *«проводником» общественных интересов к власти*, тем самым содействуя демократизации общества.

Однако указанное социально-политическое предназначение институт государственной службы может реализовать эффективно только в государстве с публичной политической властью и высоким уровнем государственно-управленческой культуры. С одной стороны, административно-служебный аппарат должен создаваться и функционировать под руководством *демократически учрежденной, в интересах общества мыслящей и действующей элиты*. С другой стороны, требуется *высокая культура государственного управления*, ценности которой разделяли и реализовывали бы все государственные служащие<sup>1</sup>.

Сегодня концепция государственной службы как публично-правового института состоит в следующем.

1. Народ — единственный источник государственной власти и носитель суверенитета — делегирует полномочия по управлению государством институтам государственно-политической власти и государственным служащим.

2. Каждый гражданин государства имеет право допуска на общих равных основаниях к государственной службе.

3. Практикуются действенные формы и технологии общественного контроля за деятельностью государственных служащих.

4. Государственная служба имеет строго подзаконный характер. Это означает, что:

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Знаменский Д. Ю. Указ. соч. С. 8.

- система государственных органов устанавливается только на основании норм права (законов или нормативных правовых актов главы государства);

- каждый государственный служащий обязан действовать, руководствуясь только нормами права и должностным регламентом;

- государственная служба представляет собой правоприменительную, а не правотворческую деятельность.

Таким образом, **государственная служба** — это институт ведения публичных дел, институт реализации законов и функций государства. Он устанавливается и формируется как система административных органов, обеспечивающих, гарантирующих реализацию государственно-политических задач.

Если принятие решений — это прерогатива политики, то реализация, обеспечение их исполнения — прерогатива государственной службы, т.е. *государственная служба представляет собой процесс осуществления государственной власти, административно-процессуальную форму государственного управления.*

Можно выделить следующие **функции государственной службы**.

1. Управление как процесс обеспечения законности и правопорядка, стабильности и развития общества.

2. Ведение государственных дел, обеспечение работоспособности всех ветвей власти.

3. Исполнение законов и обеспечение исполнения законов.

4. Регулирование в определенной сфере.

Исходя из такого понимания государственной службы, можно определить, кто является **государственным служащим**. Это гражданин государства, исполняющий в порядке, установленном законодательством, обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств бюджета.

В приведенном определении четко сформулированы три основных признака государственного служащего:

- гражданство как юридическая и политическая связь с государством;
- замещение должности государственной службы, исполнение соответствующих должностных обязанностей;

- получение денежного вознаграждения за счет средств государственного бюджета как единственного источника дохода.

Таким образом, государственная служба может пониматься двояко: во-первых, это *профессиональная служебная деятельность* граждан на должностях государственной службы, направленная на обеспечение исполнения функций государственного управления; во-вторых, это *институт ведения публичных дел*, институт реализации законов и функций государства, представляющий собой систему административных органов, обеспечивающих, гарантирующих реализацию государственно-политических задач.

Ключевые различия институционального и деятельностного подходов к пониманию государственной службы приведены в табл. 1.1.

**Институциональный и деятельностный подходы  
к государственной службе**

Критерии различия	Деятельностный подход	Институциональный подход
Подход к определению государственной службы	Вид профессиональной деятельности	Система административных органов, гарантирующих реализацию государственно-политических задач и активно взаимодействующих с обществом
Выделяемые характеристики государственной службы	Профессиональная служебная деятельность, регулируемая специальными законами, связанная с определенными ограничениями и запретами	Институт, имеющий строго подзаконный характер. Как любой социально-политический институт обладает рядом функций, целей и задач
Понимание сущности государственной службы	Процесс исполнения полномочий органов государственной власти и управления	Институт ведения публичных дел, реализации законов и функций государства

Ключевые отличия государственной службы от политической власти определил М. Вебер, который полагал, что политики и чиновники выполняют принципиально разные функции в системе государственного управления и, следовательно, обладают различным социальным и правовым статусом (табл. 1.2).

**Политики и государственные служащие: ключевые различия<sup>1</sup>**

Критерии отличия	Политики	Государственные служащие
Источник власти	Народ	Властно-политическая элита
Природа мандата	Первичный (выборы, народное представительство)	Вторичный (назначение на должность)
Сфера деятельности	Разработка политики, т.е. курса развития общества	Реализация политики
Формы контроля	Общественный	Административный
Критерии оценки	Соответствие воле избирателей	Соответствие законам и предписаниям
Методы воздействия	Политические	Административные

<sup>1</sup> См.: Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранные произведения. М., 1990. С. 665–666.

Таким образом, политика и государственная служба составляют два функционально-деятельностных начала государства, и необходимость их разграничения диктуется логикой демократического государственного строительства.

Институт государственной службы в России имеет долгую и непростую историю становления и развития, которая неотделима от истории самого Российского государства. Безусловно, характер государственной власти (форма правления, политический режим в конкретный исторический период, иногда, в конце концов, и личность правителя) существенным образом влиял (и влияет) на характер государственной службы. Так, в допетровской России была реализована модель *служилого государства*. В XIV—XV вв. в процессе становления Московского государства образуется Государев двор — подобие единого государственного аппарата, совокупность высших государственных служащих. Институт Государева двора функционировал вплоть до преобразований Петра I и представлял собой своеобразную систему чинов. Служилые люди (чины), представлявшие Государев двор, возглавляли центральные и местные органы власти, занимали командные военные должности. Чиновники, как и другие сословия, отличались своими обязанностями, а не правами, и сформировались как особое корпоративно-профессиональное сообщество<sup>1</sup>. Ключевым принципом назначения на должности государственной службы в этот период выступает принцип *местничества*, т.е. права дворянина занимать то или иное *место* исходя из знатности и родовитости.

В начале XVII в. на смену местничеству приходит четко регламентированная, иерархически стройная модель, сформированная Петром Великим и закрепленная в Табели о рангах 1724 г. Таким образом, был отменен приоритет родовитости над заслугами в делах. Иными словами, принцип родовитости заменялся принципами *выслуги* и *служебной пригодности*. Табель о рангах устанавливала четкую систему чинов и должностей. Вся государственная служба разделялась на военную, гражданскую (статскую) и придворную. Все государственные служащие разделялись на 14 классов, каждому из которых соответствовали различные должности. Причем Табелю о рангах вводилась иерархия не чинов, а должностей — именно последняя служила основанием для производства в чин<sup>2</sup>.

В ходе петровских административных реформ в России был осуществлен переход от *традиционной* модели к *рациональной*, которая основывается на авторитете писанных законодательно-правовых норм и должностных инструкций.

Среди признаков такой рациональной модели можно выделить следующие:

1) разработанная по единому плану система норм и административных правил, регламентирующих деятельность чиновников;

---

<sup>1</sup> См.: *Омельченко Н. А.* История государственного управления в России : учебник. М. : Проспект, 2006.

<sup>2</sup> См.: Там же.

- 2) формальная иерархия уровней управления, учреждений и государственных служащих;
- 3) высокая степень функциональной дифференциации административного аппарата;
- 4) наличие определенных принципов, регулирующих правовой статус, материальное положение и продвижение по службе;
- 5) формирование определенной корпоративной психологии бюрократии (особый класс лиц, специализирующихся на управлении).

Такая организация предсказуема и прогнозируема. Она меняет и положение самого чиновника. Во-первых, чиновник формально лично свободен, так как подчиняется только служебному долгу (главный признак — безличность). Во-вторых, чиновники имеют строгую устойчивую служебную иерархию и в то же время власть каждого из них не безгранична — она зафиксирована в служебных инструкциях. В-третьих, чиновники работают на основе контракта, свободного выбора занятий в соответствии с квалификацией. Разделение требований обуславливается высокой специализацией и квалификацией. В-четвертых, вознаграждение чиновников измеряется постоянным денежным окладом. Следовательно, теперь для чиновника служба — это главное.

Огромный вклад в развитие государственной службы внес Николай I. Именно он реализовал *принцип объективности* при поступлении и прохождении государственной службы, сделал государственную службу действительно доступной не только для дворян, усовершенствовал законодательную основу регулирования государственной службы, установил действенный механизм ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение служащими своих обязанностей.

Именно в это время впервые в России был разработан механизм прогнозирования потребности государства в служащих определенного профессионального профиля, кадровые службы разрабатывали своего рода перспективные планы подготовки специалистов, замещения вакантных должностей, укрепления слабых звеньев управленческой вертикали более подготовленными чиновниками. Все это заложило основу того, что в настоящее время называется *системой кадрового аудита* на государственной службе.

Кроме того, в правление Николая I впервые начинает использоваться процедура *конкурса на замещение должностей государственной службы*. Так, Сенат разрешал кадровым подразделениям министерств и губернских правлений выдвигать «отличившихся» на замещение вакантных должностей 14-го класса на конкурсной основе. Подобное назначение открывало перед бывшими канцелярскими служащими возможность для карьеры уже в составе классного чиновничества, а также для получения дворянства.

Пройдя череду изменений и дополнений, система государственной службы, основанная на петровской Табели о рангах, сменяется в начале XX в. партийно-номенклатурной бюрократией советского типа. Советская власть нивелировала государственную службу как социально-правовой институт, сделав ее полностью зависимой от политической воли партии. Государственные служащие лишились, в частности, права на сохранение

своей квалификации — залога стабильного карьерного роста. В данном случае говорить о самостоятельном институте государственной службы не вполне корректно: под использовавшийся тогда термин «советско-партийные служащие» попадали не только работники государственного аппарата, но и партийные работники. Термин «служащие» был еще шире: в эту категорию входили также врачи, учителя, управленческий аппарат на предприятиях, представители других «нерабочих» профессий. Отношения между государством и служащими государственных органов регулировались не специальными нормативными правовыми актами, а трудовым законодательством.

Институт государственной службы был восстановлен в России после 1991 г. принятием Положения о федеральной государственной службе Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267). Начиная с этого времени в нашей стране практически не прерывались административные преобразования, а вместе с ними не прерывался и процесс реформирования государственной службы.

Нынешнему этапу реформирования государственной службы положило начало поручение Президента РФ от 24 ноября 2000 г. № ПР-2331 о подготовке предложений по реформированию государственной службы.

В рамках выполнения данного поручения была разработана и 15 августа 2001 г. утверждена Президентом РФ Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, которая определила основные направления реформы.

Ключевым практическим последствием Концепции стала утвержденная Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)» (впоследствии продлевалась Президентом РФ сначала на 2006—2007, затем — на 2008—2013 гг.). В ней впервые в современной российской практике реформирования государственной службы был применен программно-целевой метод осуществления преобразований. Программа определила перечень мероприятий по реформированию законодательства о государственной службе и государственные органы, являющиеся основными исполнителями.

В рамках первого этапа реформ было разработано и принято новое законодательство о государственной службе. Основы его были заложены в Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее — Закон № 58-ФЗ), который пришел на смену Федеральному закону от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации».

В Законе № 58-ФЗ заложены основные принципы построения и функционирования государственной службы (рис. 1.2), сформулированы общие условия государственной службы, а также определены цели системы управления государственной службой. Этим законом предусмотрено, что реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы, а именно: о государственной гражданской службе,

о военной службе и о правоохранительной службе. Система государственной службы в современной России схематично представлена на рис. 1.1.

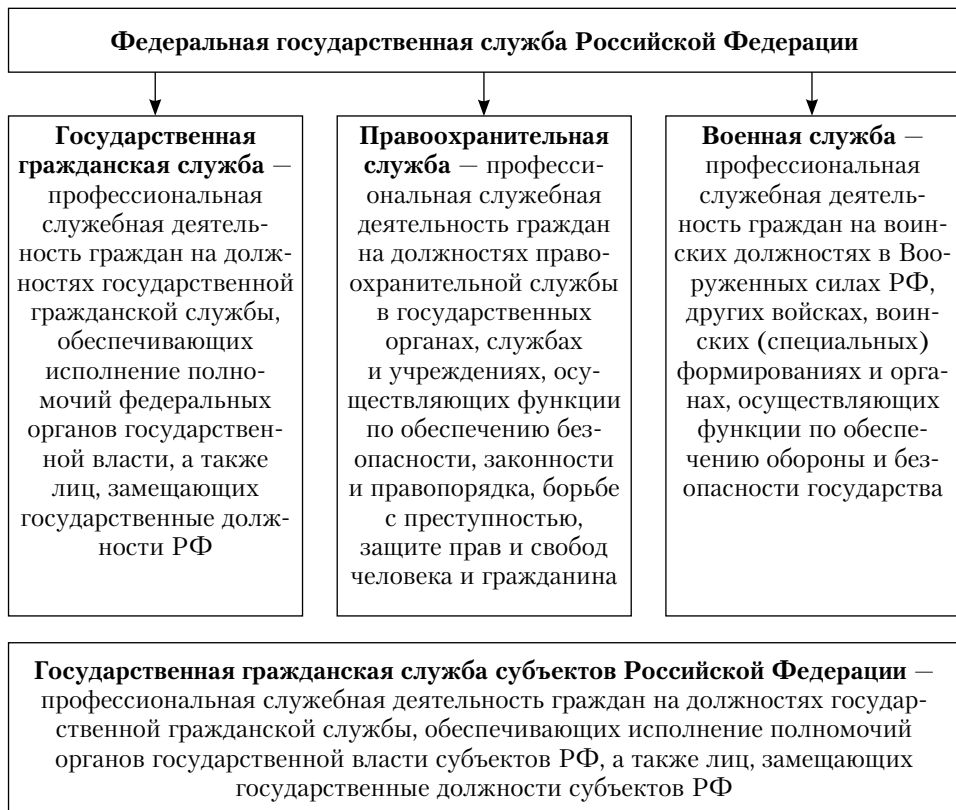


Рис. 1.1. Система государственной службы в Российской Федерации



Рис. 1.2. Принципы государственной службы

Из трех основополагающих законов о видах государственной службы на сегодня принят Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Закон № 79-ФЗ), вступивший в силу с 1 февраля 2005 г. В целях реализации его основных положений в рамках мероприятий федеральной программы разработано и издано более 20 указов Президента РФ.

В настоящее время завершен первый этап формирования нормативно-правовой базы государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации — принятие региональных законов о государственной гражданской службе. В настоящее время такие законы действуют во всех субъектах РФ.

Таким образом, был заложен фундамент для системного развития нормативно-правовой базы в сфере государственной службы<sup>1</sup>. Безусловно, действующий федеральный закон не идеален и нуждается в дальнейшем совершенствовании, о чем более подробно мы поговорим в рамках гл. 7.

Еще одним важным направлением реформы государственной службы в Российской Федерации является совершенствование управленческих технологий и процессов на государственной службе. В настоящее время государственная служба в России существенно отстает в этом отношении не только от развитых стран, но и от отечественного бизнеса, где серьезно занимаются оптимизацией деловых процессов, внедрением современных управленческих подходов, в том числе механизмов кадрового аудита, а также разработкой и совершенствованием должностных инструкций и иных регламентирующих документов.

Таким образом, развитие института государственной службы в современной России еще далеко не завершено.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Что такое государственная служба?
2. Кто такой государственный служащий и каковы его признаки?
3. Каковы «контуры» современной модели государственной службы и ее отличительные черты?
4. Какие ключевые проблемы в развитии государственной службы в России на нынешнем этапе вы можете выделить?

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: *Знаменский Д. Ю.* Указ. соч. С. 48—49.