

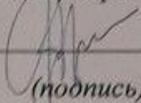
Министерство образования и науки РФ
Автономная некоммерческая организация высшего образования
Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка»

«Юридический факультет»
Кафедра «Государственного и муниципального управления и правового
обеспечения государственной службы»
Программа высшего образования
Направление подготовки «Государственное и муниципальное
управление»

ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой:

к.ю.н., доцент, Березовский Д.В.

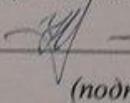


(подпись)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА
«Современные проблемы этизации и оптимизации государственной
службы»

Выполнил:

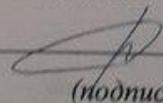
(Усольцева В.А., ГМУ-43)



(подпись)

Научный руководитель:

(к.и.н. Симашенков П.Д.)



(подпись)

Одетава О.И.

Самара

2017

Оглавление

Введение.....	3
1. Развитие государственной службы в России: концептуальный аспект.....	7
1.1. Исторический опыт совершенствования системы госслужбы в России.....	7
1.2. Нормативный компонент реформирования государственной службы	21
2. Проблемные вопросы оптимизации государственной службы в РФ.....	38
2.1. Этизация госслужбы: зарубежные модели и перспективы их рецепции	38
2.2. Баланс инноваций и традиций в этическом обеспечении госслужбы в РФ..	49
Заключение.....	62
Список использованной литературы.....	65

Введение

Все цивилизованные страны современного мира, вне зависимости от формы государства, едины во мнении касаясь того, что достичь достойного качества жизни каждого члена общества можно лишь за счет эффективной и рациональной организации управления этим обществом. В связи с этим чрезвычайно актуальной представляется проблема переосмысления концептуальных основ административной организации (и в частности - государственной службы), которая выполняет основные задачи государственного управления. Но государственная власть вершится людьми, а человеческий ресурс - ресурс особый: несмотря на различные профессиональные и личностные характеристики, человек не будет приносить отдачу до тех пор, пока он не видит личной жизненной перспективы. Исторический опыт свидетельствует: успешность управленческой (как и любой волевой) деятельности априори детерминирована субъективными причинами. В свою очередь проявления этого субъективизма во многом зависят от состояния духовной культуры общества в целом, уровня воспитания и морального облика каждого человека в отдельности, управленца и государства в целом.

Таким образом, целью настоящего исследования является комплексный анализ принципов и методов этизации и оптимизации государственной службы в России. Для достижения поставленной цели определены следующие задачи:

- изучить историческо-правовые аспекты развития государственной службы в России;
- исследовать нормативную базу реформирования государственной службы в России;
- проанализировать зарубежный опыт этизации и оптимизации государственной службы;

- выстроить основы сбалансированной модели этизации / оптимизации чиновничества, применимой в РФ с учетом отечественной национально-исторической специфики.

Объектом исследования является: система государственной службы Российской Федерации.

Предметом исследования выделен: правовые и другие социальные нормы, регламентирующие деятельность российских государственных служащих.

Степень научной разработанности проблемы. Анализ литературы и защищенных диссертаций по данной теме привел автора к выводу о том, что указанные вопросы частично нашли отражение в отечественной и зарубежной науке. В частности, можно отметить фундаментальные труды А.В.Оболонского, работы А.В. Мяготина, П.М. Морхата, Д.М. Кима, Д.В.Березовского, А.О. Буранка, А.И. Черных и др. Тем не менее, научные работы, посвященные изучению проблем соотношения процессов этизации и оптимизации госслужбы в прямой постановке, до сих пор отсутствуют.

Методологические основы исследования: диалектический метод, предполагающий освещение темы в многообразии возникающих глубинных связей и отношений. Методологическую основу составляют положения авторитетных представителей мировой, отечественной исторической, правовой и общественной мысли. Исследование проблемы производится на основе таких общенаучных принципов, как объективность и историзм в анализе явлений, процессов, связей и отношений. Используя методологию, в том числе и в качестве системы методов и определенных подходов к изучению данной научной проблемы, выделяются приоритетные.

Общенаучные методы: анализ-синтез, исторический и логический, классификационный, контент-анализ и др. Специальные методы: системный и сопоставительный, синхронный и диахронный метод, метод экстраполяции, сравнительно-правовой метод и некоторые другие, изложенные и обоснованные в работах отечественных и зарубежных ученых по теории методологии, историографии и

библиографии. В работе наблюдается соединение юридического, хронологического и проблемного подходов.

В последнее время была осознана важность роли в государственном управлении, культурных факторов, формирования новой культуры государственной службы. Основным направлением здесь стала «этизация» государственной службы, а именно повышенное внимание к моральным и этическим аспектам поведения государственных служащих. Без этической составляющей любые административные реформы имеют мало шансов на успех.

Представляется, что современность характеризуется как особенно отвратительную эпоху, когда исчезли честные судьи, политики, полицейские и прочие. По этому поводу существуют разные мнения. Например, некоторые исследователи уверены, что на практике почти ничего не изменилось с момента правления купцов. Напротив, реальный анализ показывает рост качества и этики управления с начала этого столетия. Определенно, несомненно, изменился уровень регулирования экономической деятельности. Отклонение является следствием чрезмерного регулирования нормативными актами и связанных с ним санкций. Чем больше рецептов, тем больше можно ожидать отклонений. Очень сложные условия развивающегося общества привели, во-первых, к видимому и ощущаемому падению нравов (включая у чиновников), а во-вторых, они заставили усилить государственный контроль над всеми сферами жизни, что действительно увеличило количество зафиксированных фактов неэтичного и незаконного поведения в этих сферах.

Можно выдвинуть тезис о том, что падение морального духа государственных служащих в какой-то степени является вторичной патологией плюралистического мирового сообщества и следствием постоянного процесса формирования различных обособленных групп и приверженностей. Последствием полного искоренения коррупции, если это произойдет, станет прекращение непрерывного процесса индивидуализации, формирования групп и самоопределения, когда старая радикальная философская концепция плюрализма и диалектическая природа истины заменяются на

неоспоримый единый авторитет. Ускорение изменений в современном мире также ставит человека в смутные условия, связывает его с окружающей средой, в том числе с их профессиональной группой, ее ценностями, правилами поведения заставляет чиновника отдавать предпочтение материальным благам. Четкая разработка этического законодательства, принятие кодексов государственных служащих, административный и общественный контроль не решают эту проблему.

В настоящее время государственные служащие это особая социальная группа, которая развивает свою корпоративную мораль и определяется в особый этнос. Важную роль играют оценочные факторы: линия поведения госслужащего в данной ситуации, его отношение к чему-то, установки, основанные на критериях, которые помогают ему оценивать себя и других. Государственный служащий призван быть материальным, политическим и духовным воплощением общественных интересов. Для успешного осуществления этого статуса чиновник в сочетании с предоставленной ему социальной поддержкой и полномочиями должен обладать достаточно ценным и богатым личным набором прогрессивных ценностей, качеств, интересов и потребностей, для того чтобы органично связать частные интересы людей и интересы общества.

1. Развитие государственной службы в России: концептуальный аспект

Ввиду постепенного развития и реформирования системы государственной службы в России, целью данной главы автор выделяет необходимость изучения аспектов поэтапного развития государственной службы в России, рассмотрение исторических моментов изменения системы госслужбы, а так же освещение нормативной стороны реформирования системы государственной службы. Автор считает эти вопросы неотъемлемой частью работы, так как они необходимы для полного и глубокого понимания заявленной проблемы. Изучение специфики управленческого опыта в историческом аспекте, его удач и поражений порождает особый интерес и несомненную актуальность.

1.1. Исторический опыт совершенствования системы госслужбы в России

В данном параграфе будут рассмотрены основные этапы становления государственной службы в России, раскрыты главные особенности каждого временного промежутка, а так же разобраны основные понятия системы госслужбы нашего государства.

Говоря об историческом опыте развития государственной службы в России, необходимо отметить, что он охватывает несколько столетий. История становления госслужбы напрямую сопрягается с возникновением русского централизованного государства, функционирование и целостность которого в сложных геополитических условиях во многом основывалась на службе всех социальных групп (сословий). Поэтому возникло такое понятие как "служилое государство". Государственная служба в России имеет глубокие, многовековые историко-культурные корни. Она берет начало с давних времен становления государственности на Руси, когда закладывались основы государственного управления и госслужбы.

Государственная служба России начала складываться по мере становления непосредственно государства. На Руси IX - XI веков некоторые функции или управление отраслями княжеского дворцового хозяйства выполняли тиуны и старосты. Изначально люди выполняющие управление княжеским двором были зависимы, то есть это были не вольные слуги, а холопы. Постепенно эти дворцовые управленцы превращаются в управляющих отраслями княжеского (государственного) хозяйства. Княжескую дружину же нельзя причислять к государственной службе, так как князь считался в дружине «первым среди равных» и в данном военном образовании присутствовали отношения, отличающиеся от отношений «службы» [35].

Развитие деятельности государственной службы начало проявляться в период формирования централизованного государства, начиная с Московского княжества с XII по XV в. Именно в этот период был создан централизованный государственный аппарат, полностью новые властные структуры в Московском государстве. Основой государственности была система нелокальных отношений, когда категория дворян была обеспечена за их службу(как военную, так и гражданскую) получением земли для прокорма. Обеспечение землей было предоставлено на срок службы. То есть слуги уже тоже служат, получая за это содержание[36].

К XV веку осуществляется разное снижение феодальных привилегий и иммунитетов. На службе складывается иерархический ряд: окольничий, дворецкий, казначей, чины думных дворян, думных дьяков. Создан принцип местничества, связанный с возможностью привлечения к государственной должности по происхождению кандидата, его родовитостью. До XII века все эти отношения продолжают развиваться и укрепляться. В середине XVI века была сделана первая попытка законно уравнивать вотчину (феодалное землевладение) с поместьем (служивым землевладением). Определяется единая процедура для государственной (военной службы), когда, независимо от формы землевладения, нужно было выставлять равное количество вооруженных людей. Разрабатывается система приказов как центральных органов со строгим вертикальным подчинением и руководством

инструкциями и предположениями по горизонтали. На местах под руководством воевод также создают специальные аппараты управления.

К XVII веку в России сложилась система приказно-воеводского порядка. Для дворянства, и других служилых сословий, государственная служба была обязательной. Она была основана на наличие земельных наделов, личных заслугах и родовитости. Также развивается законодательство, регулирующее госслужбу. Это Судебники 1497 и 1550 годов, Соборное Уложение 1649 года, великокняжеские, а затем и царские указы[39]. Восшествие на престол в 1682 году молодого Петра Великого ознаменовало развитие и укрепление новой системы государственных органов и весьма радикальные изменения в государственном строе. Правовой статус дворянства был существенно изменен путем принятия Указа о единонаследии 1714 года, в соответствии с которым наследство поместья устанавливалось только для старшего сына. Остальные дети были вынуждены работать на военной или гражданской службе и жить на жалование. Логическим продолжением реформации стал Табель о рангах, принятый в 1722 году[37]. Профессиональные качества, личная преданность и длительность службы становятся решающими для продвижения по службе. В Табеле разработана новая система чинов и должностей. Устанавливались сроки службы в определенных чинах, с достижением чинов восьмого класса чиновнику присваивалось звание потомственного дворянина, с передачей этого звания по наследству, с четырнадцатого по седьмой класс чиновник получал личное дворянство. Таким образом, принцип выслуги подчинил принцип родовитости. Таблица рангов уравнила военную и гражданскую службу. Каждое воинское звание соответствовало гражданскому чину, принципы продвижения были схожими. Обучение кадров для нового государственного аппарата началось в специальных школах и академиях в России и за рубежом. Образование и специальная подготовка становятся наиболее важными значениями при определении квалификации должностного лица. Государственная служба централизована и единообразна по всей стране. Служба регулируется специальными законодательными актами: Генеральным регламентом , семью правилами для различных коллегий, которые определяют общую

структуру, статус и направление деятельности отдельных государственных учреждений, воинский Устав. Кроме того, служба регулировалась манифестами, указами царя, а затем императорскими указами [34].

Конец XVII - начало XVIII века. Характеризуется переходом от службы государю к государственной службе. В начале XVIII века преобразование индивидуальных поручений, - приказов верховной власти в постоянные должности завершается, оно продолжалось все предыдущее столетие. Эти изменения законодательно установлены 24 января 1722 года в Табеле о рангах. Приняв его, законодатель почти на два столетия запустил механизм формирования личного состава государственного аппарата.

В XVIII веке служащие государственных учреждений составляли привилегированный социальный слой: высшие и средние слои статских чиновников, а также все военные чиновники принадлежали дворянству. Мелкие чиновники имели возможность (хотя часто и очень маленькую) в конечном итоге занять более высокую должность и получить более высокий ранг. Государство крайне не заинтересовано в проникновении людей из податных сословий в чиновники.

Принципиально новым в отношениях между государством и чиновниками стало введение в середине 1760-х годов постоянного жалования государственным служащим всех категорий. С этой целью 15 декабря 1763 года был опубликован манифест: О наполнении судебных мест достойными и честными людьми, о мерах к прекращению лихоимства и взяток; о взимании с 1 января 1764 года по приложенному реестру положенных по новым штатам на жалованье разных сборов и об отсылке оных в Штатс-контору" (ПСЗ. Т. XVI. № 11988). Вводная часть манифеста дает представление о причинах ее публикации. Правительству пришлось признать, что "многие наши верноподданные от разных судебных правительств, а особливо в отдаленных от резиденции нашей местах, не только не получают в делах своих скорого и справедливого по законам решения, но еще от насилия и лихоимства, или лучше сказать, от самых грабежей во всеконечное разорение и нищенство приходят". Иными

словами, местный государственный аппарат не мог справиться со своими управленческими функциями. Одной из причин этого было процветание воровства и взяточничества. Но выявленные обстоятельства, вероятно, можно рассматривать не только как причину, но также как следствие неудовлетворительного состояния дел на местах и, в частности, положения чиновничества. Кроме того, в открывающей части манифеста говорится: причина частично в том, что чиновники были идентифицированы с местами причина отчасти заключается в том, что чиновники определялись к местам "без всякого знания и способности", отчасти в том, что "люди не только с некоторым достатком, но ниже имея дневное пропитание, отсылались к делам, не получая при том никакого жалованья", и поэтому больше заботились, как добыть себе средства к существованию, чем о государственной службе. По-видимому, масштабы злоупотреблений были столь значительны, а положение чиновников столь бедственно, что правительство вынуждено было признать: "Неимущих судей угнетающая бедность к лихоимству побуждала..."

Россия вступила в XIX век с такой организацией власти, которая больше не отвечала требованиям времени. Невозможно было управлять огромной империей из одной резиденции. Следует подчеркнуть, что инициаторы административных реформ начала XIX века определенно осознавали, что успехи в государственных реформах будут напрямую связаны со значительным улучшением организации государственной службы, качественными изменениями в составе российских чиновников.

Острая потребность в кадрах вынудила Указом от 3 декабря 1808 года признать доступ к канцелярским должностям лиц «податных званий» (за исключением крепостных); Указ от 14 августа 1811 года открыл путь в министерские департаменты, Указ 12 января 1812 года - доступ к службе в учебных заведениях. Незадолго до этого, в 1809 году Александр I подписал указ «О правилах производства в чины на государственной службе и об испытаниях в науках для производства в коллежские асессоры и статные советники» (действовал до 1834 года). В преамбуле документа было отмечено, что основной причиной низкого уровня образования должностных лиц

была возможность «достичь чина не по заслугам и отличным знаниям, а с одним пребыванием и счислением лет службы».

Возможно, самые серьезные изменения в организации гражданской службы произошли во время правления Николая I. Важным шагом в организации гражданской службы стала кодификация соответствующего законодательства и подготовка Свода законов о службе гражданской, составившего 3-й том Свода законов Российской империи. Свод был подготовлен к 1832 г., а уже спустя два года в его развитие Николай I подписал "Положение о порядке производства в чины по гражданской службе". Разделение лиц, имеющих право на службу в государственном аппарате по закону, предусматривало три разряда: те, кто прошел курс наук в высших учебных заведениях; те, кто прошел курс наук в средних учебных заведениях; "не имеющие аттестатов ни тех, ни других из означенных учебных заведений". В то же время было подчеркнуто, что во всех ведомствах гражданской службы чиновники "определяются к местам не иначе, как сообразно чину каждого".

Представления о производстве следующего чина по службе приходили в Правительствующий Сенат и до чина коллежского советника принимали решение в нем окончательно. Представления о производстве чинов за отличия в служении в любом случае были отправлены на имя императора. Строго заявлялось, что никто не может быть произведен через чин. Для представления в чины выше статского советника никакого срока выслуги не полагалось, и пожалование этих чинов зависело исключительно от воли императора. Существовало сокращение сроков выслуги XIV класса для канцелярских служащих первых трех разрядов с образованием до 1 -4 лет, соответственно.

Во время правления Николая I были окончательно установлены требования к такому важному документу об осуществлении государственной службы, как послужной (формулярный) список.

Вся информация в служебных записях должна основываться на документах, подтверждающих их точность. Любая ответственность за неточность в списках

возлагалась на начальников, которые их подписали. Специальное внимание было обращено к графе о недвижимости. Он включал данные об имении (а также об имении у его родителей, его жены), а также о домах, фабриках и заводах с точным указанием количества акров земли, будь то каменный или деревянный дом и где он находится. Необходимо было объяснить, родовое это имущество или приобретенное.

На протяжении XIX века основными условиями поступления на государственную службу (абсолютное большинство должностных лиц служило в гражданских ведомствах) были происхождение, возраст, знания, гражданство, «гражданская честь». Таким образом, к началу 20-го века в России сформирована правовая основа государственной службы. После Октябрьской революции 1917 года российская общественная служба, сформировавшаяся на протяжении веков, была практически разрушена [15].

Следующим важным этапом формирования государственной службы в России становится Советский этап. После того, как большевистская партия пришла к власти в октябре 1917 года, новая государственность, известная как советское государство и существовавшая более семи десятилетий, привела к коренным изменениям в принципах управления страной и организации государственной службы. От «царства свободы» до «царства необходимости»: первые годы советской власти. Партия большевиков, став правящей партией, под влиянием постулатов марксизма о самоуправлении трудящихся, при котором исчезает концепция управления как профессиональной сферы, первоначально была ориентирована на отказ от услуг дореволюционной бюрократии и чиновников в целом, заменяя их выборными из народа. Постановление Центрального исполнительного комитета и Совета Народных Комиссаров от 24 ноября 1917 г. ликвидировало предыдущую иерархию государственных служащих и зафиксировало, что «все гражданские чины упразднены», и уничтожаются наименования гражданских чиновников (тайных, статных и других советников), «Однако мечта о состоянии государства как коммуны, в которой не будет профессиональной бюрократии, и все станут управленцами («

каждая кухарка будет управлять государством») осталась несбыточной. Очень скоро стало ясно, что в разлагающейся стране, охваченной гражданской войной, нужна четкая система организации власти и управления, чтобы справиться с ситуацией [12].

Формирование жестко централизованной системы власти происходило на основе аппарата большевистской партии. В. И. Ленин был убежден, что в России нет другой политической силы, кроме большевистской партии, способной руководить и вести народ от раскола до единства, а затем и до социализма. Партийный аппарат стал основой системы власти, которая собирала общество, которое рассыпалось во время революции и гражданской войны. В разгар распада большевистская партия сохранила общероссийскую организацию: ячейки на фабриках, заводах, в сельской местности, в армии, в массовых организациях (профсоюзах, Советах и т. д.). На всех уровнях - ЦК, региональные бюро (регионы объединили несколько провинций), областные, городские и районные комитеты. Из-за этого он выступал в качестве готовой основы для формирования силовых структур. Кадровый корпус государственных служащих был сформирован в основном из членов РКП (б). Принципы отбора персонала были изначально простыми: личные контакты видных большевиков с будущим назначенным на революционную деятельность; Осмысление социального происхождения и степень политической преданности целям большевистской партии. В 1920 году 53% коммунистов были сотрудниками советских учреждений. Правительство оставалось формально советским, Советы продолжали функционировать, но советские власти постепенно потеряли значение. Происходило слияние партийного (большевистского) и советского аппарата с переходом прерогативы принятия решений в партийные органы. Утверждается принцип единоличного управления вместо первоначально неограниченного советского коллегиального самоуправления. В. И. Ленин писал, что советская социалистическая демократия не противоречит единомыслию и диктатуре и воля класса иногда осуществляется диктатором, который иногда делает еще один и часто более необходим».

Сфера управления, в зависимости от уровня, требует квалификации, компетенции, соответствующих навыков и качеств. Коммунистическая система власти призывала к созданию новой элиты для управления страной, которая в большинстве своем не имела образования, навыков управления. И.В. Парамонов, который работал в Донсовнархозе в 1920 году, вспоминал, что советские экономические руководители, в то время были еще недостаточно зрелы, чтобы достичь теоретического понимания поставленных задач. Они действовали больше в здравом общем пролетарском смысле. Отсутствие базовых управленческих знаний и опыта среди большинства членов большевистской партии вызвало, преодолевая сопротивление и нежелание сотрудничать с новым правительством (« саботаж »), привлечение значительной части старых бюрократов в государственный аппарат. Управленцы согласились работать не только из-за силового давления (это было важно, включая методы ЧК), но и из-за необходимости - государственная служба была их единственным источником средств на жизнь. Согласно первой переписи сотрудников, проведенных в Москве в августе 1918 года доля старой бюрократии среди сотрудников советских государственных ведомств составляла очень большой процент.

Среди высокопоставленных должностных лиц центральных государственных органов численность сотрудников с дореволюционным опытом колебался от 55,2% в Наркомвоене до 87,5% в Наркомфине. Старые специалисты работали под бдительным контролем представителей Коммунистической партии.

Таким образом, в первые годы Советской власти корпус государственных служащих состоял как бы из двух частей: новой советской административной бюрократии, исповедующей коммунистические принципы, и старой, которая постепенно разрушалась (либо полностью принимала новые Принципы или замененные, в том числе репрессивные методы, как приобретение навыков и знаний менеджеров советского поколения). В структуре, не связанной с управлением, значительное, а во многих отделах подавляющее большинство сотрудников были представителями низов или, по крайней мере, людьми, которые в прошлом не имели

никакого отношения к управлению. Разработана подготовка квалифицированных управленческих кадров, соответствующих коммунистической системе власти в Социалистической академии (переименованная в 1924 году в Коммунистическую), коммунистические университеты, обширная сеть совпартшкол по всей стране и другие учебные заведения. К началу 30-х годов потребность в старых «специалистах» практически исчезла, и бюрократия стала единой. С быстрой национализацией государства (национализация банков, земли, промышленности, жилья, системы распределения материальных благ и т. д.) большое количество сотрудников должно было учитывать все это, контролировать, распространять и управлять. Государственный аппарат раздувался с ужасающей быстротой. Бонч-Бруевич В.Д. Написал об этом: «Не прошло и нескольких месяцев новой жизни, как Петроград и Москва, а за ними все города и масштабы огромной России были заполнены новыми должностными лицами. Похоже, из самого создания мира к нашим дням не было нигде под солнцем такого колоссального, вопиющего числа чиновников, как и в дни после Октябрьской революции». По данным переписи 1920 года в Москве насчитывалось не менее 230 000 сотрудников государственных учреждений. В 1921 году бюрократия в Советской России составляла 5,7 млн. человек с населением 61 млн. человек. Для сравнения, в 1913 году в Российской империи с населением в 174 миллиона человек на государственной службе было 253 000 чиновников.

Население Советской России стало подданством чиновников. Неконтролируемость бюрократии плюс отсутствие демократических институтов, неразвитость нормативно-правовой базы для работы государственных органов порождали злоупотребление властью, произвол, протекционизм, коррупцию, бюрократизм и другие неизбежные язвы. Уже в первые годы большевистской власти все это проявилось полностью. Резюме ВЧК № 1 за 1918 год только по 10 губерниям (без Москвы и Петрограда) зафиксировано 2533 случая правонарушений. Распространенные случаи, связанные со спекуляцией, в которой были вовлечены сотрудники государственных органов, распределяющие определенные товары. С

момента создания ЧК его важнейшей функцией было следить за работой государственного аппарата. Уже в начале 1918 года был организован отдел, а затем отдел по борьбе с официальными преступлениями. Контроль и очистка набухающего государственного аппарата превратились в важную часть деятельности других отделов ЧК [27].

Первоначально руководители большевиков провозглашали, что выплата должностным лицам не должна превышать зарплату среднего квалифицированного рабочего. Указ всем членам Совета Народных Комиссаров (высокопоставленных чиновников) установил низкую зарплату в 500 рублей в месяц (средняя заработная плата квалифицированного рабочего в 1917 году составляла 450 рублей). Однако уже весной 1918 года для специалистов и старших должностных лиц была повышена заработная плата и были введены различные льготы для партийного и государственного руководства. Поскольку гиперинфляция бушевала в стране во время Гражданской войны, деньги утратили свою значимость, увеличился объем льгот не денежного характера. Если для большинства гражданских служащих низкого ранга привилегии были ограничены правом на получение небольшого количества пайка (что было очень важно в условиях голода и опустошения), тогда должность высших должностных лиц значительно отличалась от основной части бюрократии, в конце Гражданской войны, когда в стране начался голод, высокопоставленные чиновники в центральном правительстве получили 12 кг мяса в месяц, 1,2 кг масла, столько же сахара, 1,3 кг риса. На их санаторные услуги было выделено 360 миллиардов рублей. Кроме того, отпуск был предоставлен за границей вместе с лечащим врачом, на что 100 рублей было дано золотом на «устройство и небольшие расходы», а затем 100 рублей золотыми в конце последнего месяца года. Ответственные работники, у которых была семья из трех человек, получили зарплату на 50% больше, а еще 50% получали за свою работу в не официальное время. Рост материального благополучия ответственных рабочих вызвал недовольство среди членов партии, особенно «ленинских гвардейцев». 9-я Всероссийская конференция РКП (б): задача «... разработать весьма практические

меры для устранения неравенства (с точки зрения жизни, с точки зрения заработной платы и т. д.) между «экспертами» и ответственными работниками, с одной стороны, и трудящихся масс, с другой стороны». Десятый съезд РКП (б) подтвердил «курс выравнивания в материальном положении членов партии». Однако все мало изменилось.

Коммунистическая партия и государственная служба в СССР с окончанием гражданской войны и становлением СССР многие из особенностей государственного управления, возникшие в первые годы, были консолидированы. Вся власть была сосредоточена в руках лидера, лидера правящей Коммунистической партии. Со времени Сталина превращение в лидера связано с оккупацией партийного поста Генерального секретаря ЦК. Вождь мог занимать или не занимать государственные посты. Так что В. И. Ленин был председателем Совета Народных Комиссаров, председателем СТО, а И.В. Сталин в течение длительного времени (с 1922 по 1941 год) имел только партийный пост Генерального секретаря ЦК и только во время Второй мировой войны он занимал государственные посты. Лидер партии, выросший над обществом, имел практически неограниченную власть и приобрел божественные черты. Сталин, ставший бесспорным лидером после смерти Владимира Ленина, почти три десятилетия определял индивидуально как личный состав высшего эшелона управления, так и принципы государственной службы.

Коммунистическая партия оставалась ядром системы власти и инструментом государственного управления. Конституция 1936 года и, особенно, 1977 год непосредственно говорила о ведущей роли Коммунистической партии в обществе. Одной из основных задач партийных органов было отбор, образование и размещение кадров, связанного с организацией и руководством людьми: от лидера колхоза до Председателя Совета Министров СССР от председателя сельского совета до Председателя Верховного Совета СССР. Партия разработала политику и «правила игры», которые обеспечили стабильность системы. Кадровые вопросы рассматривались Секретариатом и организационно-распределительным отделом

(орграспредотдел) Центрального комитета. Отделения учета и распределения существовали во всех других партийных органах - от Центрального комитета республик до райкома, занимались кадрами соответствующего уровня «во всех областях управления и хозяйствования без исключения». В 1923 году на XII съезде РКП (б) было решено вместе с партийными кадрами выбрать «... руководителей Совета, в частности экономических и других органов, которые должны быть реализованы с помощью Правильно и комплексно устанавливают систему учета и отбора ... рабочих советских, экономических, кооперативных и профессиональных организаций».

Постепенно был создан четкий механизм отбора, обучения и проверки управленческого персонала. Для ответственных работников, занятых на разных уровнях власти, была введена номенклатурная категория. В буквальном смысле слово «номенклатура» обозначает список наиболее важных должностей в государственном аппарате и в общественных организациях, кандидаты на которые были рассмотрены и одобрены партийными комитетами - от райкома до ЦК. Номенклатура - это замкнутый социальный слой «боссов» всех уровней. Он существовал на основе жестких принципов и правил, определяемых коммунистическими лидерами. В 1923 году основные принципы отбора и назначения работников в номенклатуре были сформулированы в соответствующих документах, которые никогда не публиковались. Списки номенклатурных должностей были строго секретными. Сталин определил требования к номенклатуре следующим образом: «Люди, которые знают, как выполнять директивы, которые могут понимать директивы, которые могут принимать директивы как свои собственные, и которые знают, как обеспечить их соблюдение». Контролировались все аспекты жизни номенклатуры. Он утверждал, что необходимо каждого работника изучать по косточкам. Этот слой существовал на основе жестких принципов и правил, определенных партийными лидерами.

Принцип номенклатуры начал складываться сразу же после прихода к власти большевиков, но в полной форме он сформировался к концу 1930-х годов. И

продолжался до конца 80-х. - полвека (номенклатура была отменена Указом Секретариата ЦК КПСС от 22 августа 1990 года). Он был всеохватывающим в сфере управления, хотя у него не было юридической регистрации. Лидерские должности могут занимать только члены коммунистической партии, рекомендованные этими должностями соответствующими партийными комитетами. Рекомендация для беспартийных лидеров была исключением, что только подтвердило это правило. Характерные особенности бюрократической номенклатуры: секретность, закрытость, строгий отбор на основе преданности коммунистической партии и деловым качествам, военизированный характер (долгое время номенклатура была вооружена - имела личное оружие). Номенклатура не является классом, хотя такая точка зрения распространилась. У нее не было частной собственности (она не была и не могла быть в советский период вообще), но она, от имени народа, отвечала за огромный кусок общественной собственности, сосредоточенный в руках государства. Общество, лишенное собственности и независимости от власти, полностью зависело от бюрократии, которая находилась возле «копилки» материальных и социальных благ.

Подводя итоги этого параграфа, делается вывод о том, что можно выделить основные четыре периода времени, в которых история государственной службы отличалась своими характерными чертами, эти границы близки к рубежам веков:

1. XVII век охарактеризован прежде всего формированием государственной службы как особой сферы профессиональной деятельности, созданием и развитием приказной системы, превращением поручений "приказов" в более или менее устойчивые должности; в XVII веке в государственном аппарате России появляются черты бюрократизации, заключавшиеся в появлении целой цепи подчиненных друг другу учреждений и органов (Боярская дума – приказ - воевода), создании иерархической лестницы чиновников (судья приказа – дьяки - подьячие).

2. XVIII век ознаменовался кардинальным изменением принципов организации государственной службы на основе Табели о рангах, возникновением понятия

абсолютизма как особой формы монархического правления, преобладанием особой идеологии, введением системы надзора (что является важным изменением);

3. XIX век прославился расцветом бюрократического государства, совершенствованием государственной машины, усилением роли органов высшего государственного управления, совершенствованием системы центрального управления, укреплением местного государственного управления.

4. XX век названный советским периодом отличается возникновением советской номенклатуры, усилением новой власти, а так же переходом к демократизации государства и построению нового осознания роли общества в развитии госслужбы.

5. XXI век не рассматривается пока как исторический момент, но это особый виток в развитие государственной службы и он еще неоднозначен и продолжает раскрываться в современных условиях.

Предложенные временные рамки неоднозначны, но интересны своими отличительными признаками функционирования аппарата государственного управления. Делается вывод, что формирование государственной службы в России сложный, постепенный процесс, с разными отличительными аспектами в каждый временной промежуток, и реформирование происходит в соответствии с требованиями духа времени.

В данном параграфе рассмотрены временные границы реформирования государственной службы в Российской Федерации, определены особенности каждого периода, рассмотрены причины и последствия производимых изменений.

1.2. Нормативный компонент реформирования государственной службы

В данном параграфе рассмотрены нормативно-правовые документы, регламентирующие государственную службу в Российской Федерации, изучены

причины сложного преобразования государственной службы в России, и приведены принципы реформирования государственной службы.

В процессе трансформации отечественной правовой системы произошла эволюция законодательного регулирования государственных отношений, сформировался сложный институт права, включающий целый комплекс норм и правил, определяющих юридическую сущность, генезис государственной службы. Институт государственной службы является сложным, сложным и многоплановым правовым явлением. Следует отметить, что изначально необходимо определить значение такого юридического определения, как «государственная служба». Само понятие «государственная служба» привлекало внимание ученых на протяжении нескольких столетий. Это связано с тем, что на разных этапах становления и развития института государственной службы изменилось содержание рассматриваемого института права. Известные юристы в Российской империи попытались определить юридическую категорию «служба» и «государственная служба». Например, Н. М. Коркунов считал, что государственная служба - «право распоряжаться властью в определенном отношении» [29].

Государственная служба - правовые отношения, возникающие для человека, в результате его государственной позиции, использовались А. Д. Градовским [23]. Существенное исследование генезиса государственной службы проводилось В.В. Ивановским. Согласно мнению ученых, рождение учреждения гражданской службы происходит, когда верховная власть не имеет реальной возможности лично реализовать свою власть, поэтому представляется необходимым искать людей, которые смогут реализовать волю верховной власти, также обращается внимание на мнение А.Н. Филиппов, который считает, что концепция «государственной службы» находится в процессе постоянных изменений и зависит от политических условий, поскольку присоединение к трону нового правительства требовало других требований для сотрудников.

С точки зрения Н.И. Лазаревского, государственная служба включает в себя следующие обязательные критерии:

- Определение основано на термине «позиция». Необходимо, чтобы занимаемая должность принадлежала должностям государственной службы.

- Лицо, ходатайствующее о государственной службе, должно иметь право на вход на государственную службу.

Следуя научной концепции Н.И. Лазаревского, отмечается, что с начала девятнадцатого века произошли изменения в нормативном регулировании института гражданской службы, что привело к трансформации подходов к определению сущности государственной службы. Центром внимания учреждения государственной службы была образовательная квалификация, основной целью которой было повышение профессионализма государственных служащих, а также направление на качественное изменение учреждения государственного обслуживания, благодаря ротации и более тщательному подбору кандидатов, подающих заявки на замещение государственных должностей.

Принимая во внимание исторические и другие временные факторы, предлагается определить понятие «государственная служба» как сложный, комплексно-правовой институт, регулирующий социальные отношения в особой сфере общественной жизни - сфере государственного управления, основанной на профессионализме официальной деятельности государственных служащих, направленной на обеспечение осуществления полномочий государственных органов[20].

Определив понятие юридического определения «государственной службы», рассмотрены основные характеристики исследуемой правовой категории. Вначале отмечается, что отечественная научная доктрина исследует характер государственной службы полярным путем, используя в основе политических и правовых аспектов.

Работа по правовому оформлению института государственной службы началась в конце 1980-х годов, но развал СССР приостановил его. К решению этой проблемы

силы уже были возвращены в условиях независимой России. Федеративный договор 1992 года, Конституция Российской Федерации 1993 года предусматривали принятие на федеральном уровне основ законодательства о государственной службе, закона о федеральной гражданской службе [1]. В остальном государственная служба должна регулироваться нормативными актами органов субъектов Российской Федерации.

Еще в конце 1991 года Правительство Российской Федерации учредило Главное управление по подготовке кадров для государственной службы (позднее оно было преобразовано в Департамент государственной службы аппарата правительства); Академия общественных наук при ЦК КПСС была преобразована в Российскую академию управления (с 1994 года - Российская академия государственного управления при Президенте Российской Федерации). В ведение последней оказалась кадровые центры, созданные на базе образовательных учреждений системы партийного образования. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1993 года "О первоочередных мерах по организации системы государственной службы в Российской Федерации" был создан Совет по кадровой политике при Президенте Российской Федерации, Он был консультативным органом главы государства, и был обязан рассмотреть кандидатов на назначение на должность по решениям Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации [11].

В период 1992-1993 годов в государственных структурах с привлечением специалистов была разработана Концепция реформирования государственной службы, которая была опубликована 23 декабря 1993 года в форме диссертаций в «Российской газете». Авторы Концепции отметили, что в России в начале 1990-х годов невозможно четко отделить государственную службу от других видов деятельности и других социальных и правовых институтов. В Концепции было предложено:

- Создать нормативную базу для государственной службы, которая должна основываться на сочетании мирового опыта и обычаев, традиций народов России.

- Сформировать высокопрофессиональный, высоко моральный орган государственных служащих.
- Упорядочить систему государственной службы.
- Реорганизовать систему финансирования государственной службы, сделать ее рациональной и открытой для общественного контроля.
- Сформировать в общественном мнении положительный образ государственного служащего.

Практически в одно время с публикацией тезисов Концепции Президент РФ подписал Указ от 23 декабря 1993 г. № 2267, утверждающий Положение о федеральной государственной службе [7].

В Положение впервые были указаны лица, относящиеся к категории федеральных гражданских служащих. Это те, кто занимает государственную должность в Администрации Президента Российской Федерации, аппарате Правительства Российской Федерации, Совете Безопасности Российской Федерации, палатах Федерального Собрания Российской Федерации, судебных органах, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Счетной палате Российской Федерации и других федеральных органах власти Российской Федерации. В этом положении закреплены следующие принципы государственной службы: законность, обязательность к подчинению решениям вышестоящего управленца, контроль и подотчетность государственных органов и деятельность государственных служащих, беспартийность, равный доступ граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовки, ответственность за невыполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей. Ответственность, социальное обеспечение федеральных гражданских служащих, стабильная государственная служба. Высшие и основные государственные должности (квалификационные требования к ним были установлены Президентом Российской Федерации), руководящие, старшие и младшие государственные должности (квалификационные требования к ним были установлены Правительством Российской Федерации).

Федерации или любым органом от его имени) были классифицированы как государственные должности. В рассматриваемом документе перечислены права и обязанности государственного служащего, а также введены определенные ограничения. Например, государственный служащий не мог заниматься какой-либо деятельностью, кроме научных, преподавательских, других творческих, принимать подарки, участвовать в забастовках и т. д. Был определен широкий спектр гарантий социальной и правовой защиты государственных служащих. В Положении устанавливаются классы, непосредственно связанные с занимаемыми должностями. Положение обстоятельно регламентировало процедуру увольнения (отставки) государственного служащего.

Уже 12 февраля 1994 года Указом Президента утверждено Управление федеральной государственной службы Президента РФ [8]. В январе 1996 г. оно было преобразовано в Главное управление Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров, в октябре этого же года – в Управление кадровой политики Президента РФ. В соответствии с этими реорганизациями функции этих органов также изменились. Согласно Положению принятому в декабре 1996 года, основными функциями Департамента кадровой политики являются:

- Обеспечение деятельности Президента Российской Федерации по определению основных направлений кадровой политики и развития государственной службы.
- Обеспечение деятельности Президента Российской Федерации по решению кадровых вопросов, связанных с его юрисдикцией, законодательством Российской Федерации.
- Обеспечение контроля за состоянием законодательства Российской Федерации в области кадровой политики и государственной службы.
- Обеспечение контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о государственной службе государственными служащими, назначенными на должность Президентом Российской Федерации.

Таким образом, с 1994 года с главой государства существует орган, который определяет кадровую политику в стране.

Указ президента от 11 января 1995 г. № 32 ввел Сводный перечень государственных должностей от Президента Российской Федерации до судьи федерального суда, дополняемый по мере необходимости. В тот же день был введен Реестр государственных должностей федеральных государственных служащих.

Впоследствии Государственная Дума разработала Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»[6]. Его принятие определило разъяснение, а в некоторых случаях и абсорбцию определенных положений президентских актов. Закон вступил в силу с некоторыми исключениями. Он носил структурный характер, и поэтому он должен был принять пакет других нормативных актов, регулирующих специфику государственной службы в определенных органах, вопросы денежного обеспечения федеральных гражданских служащих, порядок присвоения квалификационных оценок и т. д. Закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» был бы более правильно назван законом Об основах государственной службы, поскольку он почти не затрагивал военную и виды милитаризованных служб [9].

Следует отметить, что Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации», Положение о Федеральной государственной службе и соответствующие нормативные акты заимствовали ряд положений из дореволюционного права (вплоть до Табели о рангах) и заимствовали советское законодательство.

На уровне субъектов Российской Федерации первый закон о государственной службе был принят в Республике Саха (Якутия) еще до принятия новой Конституции, но интенсивное развитие соответствующего законодательства в субъектах Российской Федерации Федерация началось после декабря 1993 года.

Таким образом, в Российской Федерации конституционные основы государственной службы стали механизмом государственного управления, который

принципиально отличается от ранее существовавшей административной системы. В 1992-2002 гг. была проведена подготовка нормативных правовых актов в сфере государственной службы.

Основные цели и задачи реформирования существующей системы государственной службы Российской Федерации были сформулированы в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации в 2001 году (далее - Концепция). В 2002 году Президент Российской Федерации подписал указ о программе реформирования государственной службы в Российской Федерации, в котором были отмечены следующие проблемы государственной службы:

- Нарушение принципа единства государственной службы и ее системы управления на федеральном и региональном уровнях.
- Неразвитые законодательные механизмы взаимосвязи государственной и муниципальной службы.
- Наличие противоречий и пробелов в законодательстве Российской Федерации о государственной службе.
- Несоответствие между социальным и правовым статусом государственного служащего по степени ответственности, налагаемой на него.
- Низкая эффективность государственных учреждений.
- Слабое использование современных технологий государственного управления, в том числе тех, которые отвечают задачам реализации масштабных государственных программ и проектов.
- Низкая эффективность правовых и организационных мер по контролю деятельности государственных органов со стороны гражданского общества.
- Недостаточная эффективность кадровой политики в государственной службе.
- Сохранение консервативной системы обучения и повышения квалификации государственных служащих.

- Недостаточное предоставление ресурсного обеспечения государственной службы.

В соответствии с Концепцией были созданы основы единой системы государственной службы, заложены правовые, организационные и экономические принципы ее функционирования [10].

В процессе реформирования государственной службы государственная гражданская служба была сформирована как форма государственной службы, создана система федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, принципы взаимосвязи между государственной гражданской службой и муниципальной службой были установлены, военная служба изменена.

Важным этапом реформы государственной службы стало принятие в 2003 году Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»[2], в 2004 году - Федеральный закон «О государственной службе Российской Федерации»[3]. Затем был принят Федеральный закон № 25-ФЗ от 3 марта 2007 года «О муниципальной службе в Российской Федерации» [4]. В целях реализации федеральных законов о государственной службе были изданы нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Были определены новые подходы к формированию кадрового состава государственной гражданской службы, был выбран конкурсный отбор для вакантных должностей государственной гражданской службы, определены квалификационные требования для государственных гражданских служащих, независимые эксперты участвовали в аттестации, конкурсных комиссиях и комиссиях по соблюдению требований к официальному поведению и урегулированию конфликта интересов на государственной службе.

Опыт реализации деятельности Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 гг.)», Который впоследствии был расширен Указом Президента РФ от 12 декабря 2005 г. № 1437 «О

расширении реализации Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 гг.)». Выявлена сложность и комплексность проблем реформирования государственной службы, необходимость определения целей и задач на следующем этапе реформирования и развития государственной службы.

Ряд областей реформирования государственной службы оставался нереализованным, в том числе положениями Концепции и законодательства РФ о формировании системы управления государственной службой. В должной мере не обеспечивается взаимосвязь между реформой государственной службы и бюджетными, административными, судебными и военными реформами, реформой местного самоуправления и другими изменениями в государственном управлении.

Сегодня существует неоспоримое мнение о том, что реформа государственной службы является глобальным явлением, охватывающим и экономически сильные государства, и те, которые находятся только на пути независимого развития. Примечательно, что проект Европейской конституции, который был предложен для одобрения Европейским союзом в 2005 году, закрепляет новое право человека и гражданина - право на благое управление, а это означает, что власти беспристрастны и справедливы, без задержек и обязаны рассмотреть обращения граждан, а также интересен и важен тот факт, что избранные представители и администрации действуют в интересах населения [17].

В этом контексте особое значение приобретает принцип гармонизации реформ государственной службы в России и других странах мира. Однако, как отмечается в литературе, этот принцип согласованности подразумевает включение ряда факторов.

Во-первых, российское государство является одним из старейших государств мира с исторически сложившейся системой государственного управления. Эта система сегодня в значительной степени исчерпала себя, но последствия ее неосмотрительного абсолютного отрицания непредсказуемы. В то же время российская демократия является самой молодой на европейском континенте. Поэтому, «пытаясь установить

место, достойное нашей страны в мире, необходимо говорить с этим миром и этим континентом на одном административном языке» .

Второй фактор: в нашей стране слишком долго и часто говорили об их собственном индивидуальном пути, но одним из главных признаков современной эпохи является эффект глобализации. После последствий глобализации Россия может преодолеть только качественное повышение уровня управления, достижение его эффективности. Конкурентоспособность страны все больше зависит от того, насколько государство способно обеспечить экономическое развитие, социальную стабильность, утверждение культурной перспективы. Именно в этом, основной смысл административной реформы в России.

И третий фактор, вероятно, главный. Система управления каждой страной является неотъемлемым элементом культуры, определяемой историческими и географическими факторами. Следовательно, появляются его специфические особенности. Эта культура управления является довольно стабильным явлением.

Действительно, в исторически короткие сроки можно изменить структуру государственной власти и систему государственного управления. «Намного сложнее изменить управленческий менталитет, подтвердить в сознании чиновника восприятие гражданина, обращающегося к нему, не как назойливое бремя (в лучшем случае, в худшем случае, в качестве дополнительного источника денежного довольствия) , а как потребитель услуг, которые он должен предоставить этому гражданину » [26].

Административные реформы еще не завершены ни в одной стране и, таким образом, становятся постоянным элементом государственного управления в неустойчивом постиндустриальном обществе. В широком смысле «административная реформа предполагает формирование качественно новых отношений между государством и гражданским обществом» [25]. Связи с общественностью в свете реформы становятся постоянной функцией государства и его сотрудников. Формирование интегрированной стратегии информационного обеспечения и

реформирования государственной службы является ключевым условием успеха в ее реализации.

Российские проблемы реформирования государственного аппарата носят двоякий характер: с одной стороны, это ответ на вызовы XXI века; с другой стороны, существует настоятельная необходимость в решении вопросов, связанных с приведением новых реалий в сферу рыночной экономики и принципов демократизации общественной жизни в России в соответствии с инновациями государственного устройства страны.

В обращении президента к Федеральному Собранию Российской Федерации в своих выступлениях на пресс-конференциях неоднократно указывалось, что работа государственного аппарата была низкой или недостаточно эффективной. Было отмечено, что государственный аппарат в значительной степени «приватизирован» государством, слияние аппарата, обязанность выражать и защищать общественные интересы, с коммерческими структурами, которые защищают частные интересы.

Пока еще невозможно добиться значительного прогресса и добиться результатов в борьбе с российской бюрократией. Выполняются сложные задачи, которые еще многосторонне в исполнении и не доведены до исполнения решения.

Было также подчеркнуто, что малый и средний бизнес сокрушен бюрократией, особое внимание было уделено угрозе коррупции, которая стала системной по своей природе.

Развитие системы государственной службы включает в себя изменение, обновление и обогащение всех его компонентов и, прежде всего, двух компонентов: правовой (т.е. системы правовых норм, предписаний, правовых отношений) и социальных кадровых (граждан РФ, Осуществление этих правовых норм и правил, обеспечение на практике реализации функций государства, компетенций и полномочий его органов)[32]. В конце концов, «государственная служба в широком смысле - это выполнение гражданином государственной должности» [13].

«Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации» определяет основные принципы функционирования этой системы и деятельности государственных служащих. Государственная служба должна функционировать в интересах граждан России и организаций гражданского общества: быть эффективной открытой системой, находящейся под контролем государства и граждан. Подчеркивается, что «целью реформирования государственной службы является радикальное повышение ее эффективности в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, создания интегрированной системы государственной службы с учетом исторических, культурных, национальных и других особенностей Российской Федерации».

Основные принципы реформы государственной службы:

- Соблюдение верховенства закона в соответствии с верховенством Конституции Российской Федерации.
- Обеспечение интересов гражданского общества и государства, обеспечение приоритета прав и свобод человека и гражданства.
- Независимость государственного служащего от политических партий, общественных объединений, религиозных организаций, корпоративных интересов социальных групп и коммерческих структур, а также интересов отдельных граждан Российской Федерации.
- Ответственность государственного органа и государственного служащего перед законом в случае нарушения прав и законных интересов граждан Российской Федерации.
- Публичность в осуществлении государственной службы, открытости и контроля над гражданским обществом.
- Единство основных требований к государственной службе.
- Равный доступ граждан Российской Федерации к государственной службе.
- Профессионализм и компетентность государственного служащего.
- Официальное подчинение в процессе принятия и исполнения решений.

- Стабильность государственной службы на основе формирования государственно-служебных отношений государственного служащего и государства.
- Социально-правовая безопасность государственного служащего.
- Баланс законодательных ограничений, установленных для государственного служащего и предоставленных ему государственных социальных гарантий.
- Этическое поведение государственного служащего, поддержание авторитета государственной службы и ее материальных баз [40].

Необходимо отметить, что одним из наиболее важных вопросов в развитии государственной службы является разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов в сфере правового регулирования государственных отношений.

Принятие нормативных правовых актов в сфере государственной службы как на федеральном, так и региональном уровнях в соответствии с конституционными принципами делимитации компетенции должно обеспечивать единство системы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Крайне важно обеспечить единство системы государственной службы, реализацию основных принципов ее организации и функционирования, которые утверждены законом. Последовательная реализация этих принципов необходима на всех этапах организации системы государственной службы, в процессе функционирования ее связей, в исполнении государственных служащих.

В ходе административной реформы в регионах Российской Федерации были приняты меры по реализации федеральной программы реформирования государственной службы Российской Федерации, а именно: проведен анализ и оценка реального состояния государственной службы в регионах. Одобрены нормативные правовые акты, региональные программы, в которых раскрываются основные виды деятельности по реформированию государственной службы.

Почти каждый субъект Федерации работает над формулировкой методологии реформирования государственной службы субъекта и находит рациональные методы и методы управления государственной службой и представляет их на практическом уровне. Однако в большинстве случаев наблюдается практика копирования положений Федерального закона «О государственной службе Российской Федерации», без видимых попыток более детального раскрытия этих положений с учетом местных условий и потребностей.

При принятии нормативного правового акта субъектом Федерации законодатель должен понимать, что унификация правового регулирования государственной службы не является прямым заимствованием федеральных правовых норм субъектом Федерации, а в отражении Специальные нормы субъекта и их соответствие общим нормам и принципам федеральных законов, чтобы законы были более конкретными и практически значимыми.

Необходимость законодательного регулирования вопросов государственной службы предусмотрена Конституцией Российской Федерации. Однако в Российской Федерации нет полной и всеобъемлющей системы юридического сопровождения государственной службы.

Недостатком правового регулирования государственной службы в Российской Федерации является неполное законодательное регулирование государственных отношений.

Правовая основа для видов федеральной государственной службы регулируется различными законодательными актами Российской Федерации, которые не соответствуют друг другу.

В субъектах Российской Федерации по вопросам государственной службы были приняты различные законодательные акты, которые в некоторых случаях противоречат законодательству Российской Федерации.

Таким образом, нет всеобъемлющей нормативно-правовой базы, которая бы полностью обеспечивала выполнение задач и функций, возложенных на

государственную службу в соответствии с Конституцией Российской Федерации и общепризнанными принципами и нормами международного права. Чтобы создать интегрированную систему государственной службы, необходимость законодательной консолидации ее единообразных правовых основ стала актуальной.

Необходимо разработать и принять приоритетные федеральные законы и другие нормативные правовые акты в системе государственной службы Российской Федерации, о видах государственной службы, о местном самоуправлении и муниципальной службе.

Эти законодательные и нормативные правовые акты должны обеспечивать единый подход к правовому регулированию и организации государственной и муниципальной службы, совершенствование системы оплаты труда государственных и муниципальных служащих, открытость государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, внедрение современных методов прогнозирования, финансирования, стимулирования, материально-технического обеспечения государственной службы, управления государственной службой.

Кроме того, необходимо провести экспертизу существующей законодательной и нормативной базы государственной службы, привести ее в соответствие с установившимися социальными отношениями и новыми экономическими условиями.

В данном параграфе рассмотрены основные правовые положения государственной службы в РФ, обозначены значимые причины необходимости нормативно-правовой базы функционирования государственной службы, а так же определены некоторые особенности Российского менталитета в правовом регулировании и проблемы законодательства.

Выводом данной главы служит определение того, что государственная служба в России имеет глубокие, многовековые историко-культурные корни. Она берет начало с давних времен становления государственности на Руси, когда закладывались основы государственного управления и госслужбы. Нормативно-правовая база реформирования государственной службы постоянно пополняется, развивается, но

требует определенных доработок и поправок, так как имеет свои недостатки. Но исторический опыт и нормативно-правовая база являются основными постулатами функционирования государственной службы в России.

2. Проблемные вопросы оптимизации государственной службы в РФ

Каждое современное государство стремится повысить качественный уровень государственной власти, так как от этого зависит показатель уровня жизни в стране. Любое процветающее и динамично развивающееся государство отличается сбалансированной и гармоничной системой власти, и отношениями государственной власти и общества, построенными на доверии и взаимоуважении.

Стремление к этому идеальному состоянию заставляет власть искать все новые пути развития и совершенствования государственного управления, РФ не является исключением в данном аспекте. В представленной главе рассматриваются зарубежные модели этизации государственной службы, проводится анализ возможности их применения в Российской Федерации. Так же проводится анализ существующих на данный момент проблем в этическом аспекте содержания госслужбы. Уделено внимание таким вопросам как разрастание менеджеризма на государственной службе, проблема преемственности во власти и предложена новая модель этизации, основанная в некоторой степени на комплексности и сбалансированности существующих механизмов.

2.1. Этизация госслужбы: зарубежные модели и перспективы их рецепции

В данном параграфе сделан акцент на изучение зарубежных моделей оптимизации государственной службы, рассмотрены и проанализированы отдельные принципы и механизмы в перспективе их применения в России.

Государственная служба в России имеет глубокие, многовековые исторические и культурные корни. Она происходит с древних времен возникновения государственности в России, когда были заложены основы государственного управления и государственной службы.

Специфика такого рода профессиональной деятельности, как государственная служба, особенности социального и правового статуса государственного служащего и связанные с этим ситуации в сфере обслуживания, позволяют говорить об этике государственных служащих как наборе конкретных правил, регулирующих внешние проявления отношений между людьми в ходе их профессиональной деятельности во всех разновидностях формального общения. На государственной службе, где отношения строятся на основе подчинения, каждый тип общения (подчиненный и высший, коллеги, чиновник и посетитель) обладает достаточной спецификой и подчиняется своим собственным правилам этикета, разработанным практикой, ориентированным на честь и достоинство как наивысшее значение [14].

Этикет в государственной службе выполняет различные функции. Выделяются такие как, информационная функция, функции стандартизации моделей индивидуального и группового поведения, функции социального контроля и социального влияния, функции создания психологического комфорта.

Стандарты этикета информируют о том, как вести себя государственному служащему в конкретной служебной ситуации и о том, какое поведение вы должны ожидать от коллег, от посетителей или от подчиненных. Стандартизация поведения каждого члена коллектива, этикет помогает им, без колебаний, иногда почти бессознательно выбрать линию поведения в соответствии с реальной ситуацией и ожиданиями других, не рискуя попасть в смущающую или неловкую ситуацию или вызвать осложнения в отношениях с другими. Соблюдение принятых правил поведения каждой из сторон общения укрепляет уверенность в правильности своих действий, порождает чувство собственного достоинства, создает чувство психологического комфорта.

В современных условиях этика государственного служащего - этические принципы и нормы, которые выражают в общей форме моральных требований к этической сущности государственного служащего, назначение его деятельности, характер его отношений с государством и обществом [33]. Основываясь на

преобладающей морали в обществе, профессиональная этика государственного служащего является четкой системой этических принципов и норм.

В современном мире существуют различные модели государственной службы. Каждое общество развивает свое собственное понимание функций государства в зависимости от социальных характеристик, национальной философии, менталитета и идеологии, убеждений и традиций. В то же время, несмотря на разнообразие социального устройства стран, можно проследить некоторые сходные черты, определенную политическую и культурную взаимосвязь. В организационно-правовой структуре государственной службы и ее административно-правовом регулировании можно выделить следующие модели:

1. Континентальная или романо-германская модель, представленная в основном европейскими государствами, странами Латинской Америки, Ближним Востоком, а также франкоязычными странами Африки, Японии и Индонезии.
2. Англосаксонская модель (система общего права), в которую входят англоязычные страны и косвенно все государства Британского Содружества.
3. Государственная служба стран исламской ориентации.
4. Рабочая (советская) модель (КНР, Куба, косвенно бывшие социалистически ориентированные страны) [28].

Романо-германская правовая система и, соответственно, законодательство о государственной службе в настоящее время характеризуются тесной взаимосвязью различных законодательств как с точки зрения общего концептуального развития, так и с точки зрения юридической техники. Существует сходство основных правовых и социологических концепций, верховенство права рассматривается как преобладающее правило поведения. Характеризуется тенденцией к кодификации норм, стремлением к простоте и точности. В функциональном плане «государственная служба» понимается как деятельность с целью выполнения национальных задач управления. В институциональном плане это означает определенный круг лиц, выполнение публичных функций которых является их специализированной деятельностью.

В англосаксонской системе ключевую роль играет судебная практика (явление прецедента) и процедурные вопросы. Правовая норма рассматривается не столько как общее абстрактное правило поведения, сколько как средство разрешения споров. Исторически сложилось так, что административное право этих стран развивается с преобладающей ролью судебной практики и неписаным правилом. В отличие от романо-германской системы, система общего права носит преимущественно процедурный и прагматичный характер, а не законодательно-системный.

Англосаксонская система правления является альтернативой романо-германской модели иерархической карьеры. Административная культура самой государственной службы ориентирована в большей степени на индивидуальные решения, общие положения взяты из личных моментов. В общем, в англоязычных странах традиция своеобразного «безгражданства» более развита, государственная власть многокомпонентна и плюралистична. В континентальной Европе, наоборот, подход «интегрированной» государственной власти, часто воспринимаемый гражданами абстрактным и безличным образом, более развит. В Великобритании вопросы государственной службы регулируются не законами, а нормативно-правовыми актами, принятыми по инициативе правительства. В отличие от других западных стран, где обычно принято понятие «общественного» или «общественного» обслуживания, понятие «гражданская служба» действует в Великобритании. Это имеет исторические корни: чиновник в английском праве считается «государственным служащим короны», в отличие от ее «военных слуг».

Государственная служба стран исламской ориентации является наиболее яркой иллюстрацией религиозного права. В то же время исламское право и государственная служба являются неотъемлемой частью исламской религии. Исламская государственная служба является частью системы конфессиональных государственных услуг. По мнению исследователей, в мусульманском мире особенностью организации государственных органов является то, что исторически высшие позиции (светские и духовные) объединяются в одном человеке - халифе. В исламской религии понятие

права является специфическим, в целом, шариат - это правовая система, которая допускает прецедент. Основным источником законодательства является Коран. Исламское право носит в основном архаический характер, но в то же время оно способно гибко адаптироваться к моральной эволюции и технологическому прогрессу.

Рабочая (советская) модель государственной службы занимает особое место среди других административных и правовых систем. Оно появилось после революции 1917 года, это какое-то изменение в законе, первоначально ссылающееся на римско-германскую систему. В СССР после Второй мировой войны распространились на страны Центральной Европы. Коллективное право рассматривается как основной инструмент экономической организации и образования граждан. Правопорядок более политизирован, централизован и принудителен. Государственная служба этих стран основана на принципах членства в партии, номенклатуры, административной иерархии и централизма. Деятельность должностных лиц регулируется партийными решениями, а административная деятельность подчинена по сравнению с партийной деятельностью. Во многих случаях она равна общей трудовой деятельности. КНР в форме правительства относится к республикам советского типа. Эта модель характеризуется превосходством и суверенитетом представительных органов (собрание представителей народа). Все государственные органы формируются ими, ответственными и подотчетными им. Депутаты представительных органов выполняют свои функции, не покидая основной работы. Согласно государственному режиму, КНР является партократическим государством, фактически вся власть формируется партийными комитетами. В то же время, формально, сами коммунистические комитеты не осуществляют государственную власть. Фактически, система параллельного управления действует под господством партийного аппарата. Китай представляет собой компромисс между старой (советской) системой и новой (модернизационной) системой.

Процесс реформирования государственной службы в зарубежных странах связан с изменением самих основ социального мирового порядка, перехода западного

общества в эпоху информационного и постиндустриального развития и радикальной трансформации основ регулирования общественных процессов. Создаются гибкие и эффективные системы управления, которые могут легко адаптироваться к внешней среде и предоставлять чиновникам большую свободу действий. Увеличивается открытость государственной службы, в частности расширяются возможности доступа граждан и общественных организаций к деятельности государственных органов. Повышаются требования к этическому поведению государственных служащих. Внедряются новые идеи государственного управления на основе профессионального и ответственного управления, децентрализации административных единиц, укрепления конкурентного старта, использования инструментов и механизмов частного управления. Ключевым принципом деятельности должностных лиц является ориентация на качество управления и на предоставление государственных услуг гражданам. Кроме того, разработаны технологии контрактной системы в государственном управлении, постепенная передача функций государства государственным и частным организациям, реформируется финансовая система государственной службы, внедряются механизмы улучшения финансово-экономических основ.

Можно выделить две основные модели государственной службы, разница между которыми находится в сфере организации профессионального и официального поощрения сотрудников. Таким образом, в романо-германской (европейской) модели основным принципом профессиональной деятельности является принцип карьеры, который подразумевает строго последовательную (карьерную) замену вакантных должностей, зачисление происходит только в начальной позиции в иерархии, карьера должностного лица зависит от результатов его деятельности, оценивается в форме профессиональных (квалификационных) экзаменов. Англо-саксонская (английская) модель гражданской службы строится на принципах «свободного входа» и «открытых дверей», позволяя замене вакантных должностей лицами, которые ранее не работали в системе государственных услуг. Допускается прием на работу в порядке

«покровительства». Сотрудник нанимается на определенную должность, может оставить ее по своему усмотрению и имеет право свободно перемещаться между государственным и частным секторами.

Важным моментом в использовании и адаптации зарубежного опыта является управление государственной службой как юридически-организационным учреждением. Зарубежный опыт показывает, что власти уделяют особое внимание созданию специальных органов для управления гражданской службой в целях координации и унификации национального, регионального и муниципального уровней обслуживания и обмена между ними госслужащими.

Современный зарубежный опыт управления государственной службой включает в себя много интересного и поучительного. Таким образом, во Франции существуют два государственных органа, занимающихся вопросами управления государственной службой: Главное управление и Генеральный совет. Главное управление государственного управления и государственной службы, действующее по правам Министерства, выполняет следующие функции:

- Регулирует численность персонала гражданской службы и денежное содержание работников.
- Реализует правовые нормы и принципы управления общественными услугами.
- Осуществляет межведомственное управление корпусом государственных служащих.
- Координирует и координирует назначения в государственные учреждения, организует конкурсы в этом отношении.
- Занимается профессиональной подготовкой, переподготовкой и обучением государственных служащих [18].

Генеральный совет гражданской службы является законотворческим и арбитражным органом, состоящим из равного числа представителей государства и трех профсоюзов государственных служащих (по 32 человека). Совет обсуждает проекты

законов о государственной службе, принимает решения о правовом регулировании государственной службы, обучении и переподготовке персонала, рассматривает жалобы государственных служащих, проводит досудебное расследование споров, связанных с государственной службой и т. д.

Интересной структурой является управление гражданской службой США. Высшими контролирующими органами американской гражданской службы являются Конгресс США. Главное управление по контролю и финансовым вопросам при Конгрессе США, Администрация и бюджет и Администрация президента США.

К специальным федеральным органам управления гражданской службой относятся Служба управления персоналом и Совет по защите системы заслуг, которые подчиняются кадровым службам министерств и ведомств, генеральным инспекторам и комиссарам по вопросам официальной этики. Кроме того, существует Комитет по этике государственных служащих.

Система государственных органов государственной службы США состоит из трех уровней:

- Высшие законодательные органы и надзорные органы, которые принимают нормативные акты по вопросам государственной службы, оценивают эффективность государственной службы и контролируют деятельность министерств и ведомств.

- Межведомственные органы, которые определяют и осуществляют политику для персонала государственной службы, которая контролирует выполнение нормативных актов и оказывает практическую помощь министерствам и ведомствам: Служба управления персоналом и Совет по защите системы заслуг.

- Кадровые службы в министерствах и ведомствах, которые проводят практическую работу по управлению персоналом на основе принципа «системы заслуг» и общей политики государства.

Ключевая роль в управлении гражданской службой США принадлежит межведомственному органу - Службе управления персоналом, которая имеет нормативные функции. Директор Службы и его первый заместитель назначаются

Президентом по рекомендации и с согласия Сената в течение четырех лет. Директор Службы управления персоналом, будучи одновременно помощником Президента по кадровой политике, консультирует главу государства по всем вопросам персонала [24].

Основными функциями Службы управления персоналом являются обеспечение централизации и координации работы с персоналом в государственном управлении. Служба определяет кадровую политику, разрабатывает правила и инструкции в отношении системы управления персоналом. В то же время в его компетенцию входят не только сотрудники исполнительной власти, но и сотрудники законодательных и судебных органов.

Служба управления персоналом разрабатывает стандарты профессиональной деятельности и квалификации, разрабатывает графики работы в министерствах и ведомствах, организует конкурсные испытания, обеспечивает соблюдение закона в области продвижения по службе сотрудников, регулирует оплату труда, формирует требования к поощрению или наказанию. Сотрудники контролируют вопросы пенсионного обеспечения. Служба также управляет программами профессионального развития, увольнения и страхования сотрудников, разрабатывает рекомендации по улучшению работы с персоналом. Важную роль играет служба управления персоналом как арбитраж в сфере трудовых отношений.

Структура Службы управления персоналом состоит из следующих подразделений:

- Отдел кадрового обеспечения государственных служащих - несет ответственность за методологическое обеспечение и практическую реализацию конкурсного допуска к разработке квалификационных стандартов и т. д.

- Департамент развития людских ресурсов - отвечает за разработку образовательных программ и стандартов профессионального развития, контролируемых федеральным административным институтом, где высокопрофессиональные курсы проводятся старшими должностными лицами.

- Департамент контроля за кадровыми службами в министерствах и ведомствах - разрабатывает стандарты для работы с персоналом в министерствах и ведомствах, оказывает организационное и техническое влияние на подбор персонала, осуществляет надзорные функции.

- Департамент денежно-кредитной и финансовой поддержки - разрабатывает пакеты социального страхования и вознаграждения работникам, управляет пенсионными схемами и устанавливает базовые ставки заработной платы.

- Департамент по связям с общественностью - планирует и координирует взаимодействие с Конгрессом, Административным и бюджетным управлением Администрации Президента и другими внешними организациями, включая средства массовой информации.

Важное место в системе управления общественными услугами принадлежит Совету по защите заслуженной системы, который выполняет функции по правам человека и надзору. Совет по защите заслуженной системы состоит из трех должностных лиц, назначаемых Президентом по рекомендации Сената на семилетний срок. Чтобы гарантировать гарантию политической беспристрастности, не более двух членов Совета могут принадлежать одной и той же стороне. Каждый из членов Совета может быть отстранен от должности президентом и только за нечестное исполнение служебных обязанностей. Члены Совета не могут назначаться на новый срок. Совет по защите заслуженной системы уполномочен рассматривать жалобы федеральных служащих на действия государственных администраций в случае незаконного увольнения, снижения увольнения или оклада, сокращения отпуска и т. д.

Комитет по этике контролирует соблюдение государственным служащим этических норм профессиональной деятельности, разрабатывает и рекомендует применять правила и административные нормы для выявления злоупотреблений и коррупции.

В систему государственных органов Федеральной службы Германии входят следующие структуры. На федеральном уровне парламент страны (Бундесрат и

Бундестаг) и канцлер Федеративной Республики Германии осуществляют законодательные и надзорные функции. Непосредственно управление государственной службой Германии осуществляется министерством внутренних дел, подчиненным рабочим органам управления - Федеральным кадровым комитетом. Федеральная комиссия по упрощению законодательства и управлению. Федеральная академия государственного управления. На уровне субъектов Федерации (земель) эти вопросы рассматриваются специальными органами управления государственной службой и ее персоналом [21].

Анализ зарубежного опыта управления государственной службой позволяет выделить следующие положительные моменты:

1. Система управления государственными услугами в странах Запада является неотъемлемым компонентом, механизмом регулирования взаимоотношений между организационными структурами, социальными группами и людьми. Важна интеграционная функция государственных органов в системе государственных услуг.

2. Законодательное определение целей, функций и принципов управления административной властью, закрепленное в основных нормативных правовых актах, регулирующих государственную службу, заслуживает внимания.

3. Практика формирования организационных структур управления имеет несомненную ценность. При всем разнообразии органов управления общественными услугами в большинстве зарубежных стран существуют специализированные министерства, службы, отделы, основная функция которых направлена на государственную службу с целью оптимизации и этизации деятельности должностных лиц.

4. Представляет интерес и опыт работы в органах управления общественными коллегиальными структурами, работающих на равных началах и участвующих в разработке и осуществлении решений о государственной службе.

5. Интересно обеспечить равенство возможностей и возможностей для приема на службу и дальнейшего продвижения, в том числе для социально

незащищенных слоев населения. В некоторых странах в административных органах были определены специализированные структуры, которые контролируют реализацию принципа равного доступа к государственной службе. Это очень полезно, например, использование в российском правительстве гражданской службы американского опыта создания органов управления, направленных на регулирование и контроль за карьерным продвижением государственных служащих, а также защиту должностных лиц от «запрещенной» кадровой политики со стороны администрации [31].

Иностранные органы управления государственными службами более структурированы и многочисленны, чем российские. Они неполитичны и поэтому сохраняют свою независимость от политиков, в том числе от высших должностных лиц государства, при решении вопросов о назначениях на должности государственной службы. Этот опыт представляет научный и практический интерес для современной России.

В данном параграфе рассмотрен опыт зарубежных стран в государственном управлении, проанализирована система отделов по управлению профессиональными и этическими качествами чиновников, а так же выявлены положительные аспекты применения тех или иных методов регулирования этики государственных служащих.

2.2. Баланс инноваций и традиций в этическом обеспечении госслужбы в РФ

Государственная служба сталкивается со многими сложными и актуальными проблемами и сложностями. Государственный служащий должен олицетворять в первую очередь стремление вкладываться в развитие государства и стремление улучшить жизнь общества. Государственный служащий, занимающий определенную государственную должность, добровольно принимает соответствующие ограничения и запреты, которые установлены действующим законодательством.

В данном параграфе рассмотрены модели этического обеспечения госслужбы в РФ, определены ключевые моменты в этическом и профессиональном состоянии

чиновника, сформированы цели и ориентиры для создания оптимального поведения госслужащего.

Специфика государственной службы Российской Федерации как профессиональной деятельности по обеспечению полномочий государственных органов предопределяет особый правовой статус государственных служащих в трудовых отношениях.

Установление таких правил (особых требований) обусловлено задачами, принципами организации и функционирования государственной службы, целью обеспечения поддержания высокого уровня госслужащих (в том числе путем обновления и оборота управленческого персонала).

На государственные лица, как ни на кого другого, влияют конкретные проблемы российского общества. Социальные условия жизни, общая нестабильность и неопределенность, неуверенность в перспективе трудового устройства, служебная деятельность сосредоточена главным образом на краткосрочных целях, достижении материальной стабильности. Следуя общим старым ценностям нашего общества, «старый неформальный кодекс административной морали» также перестал функционировать, и его заменил почти полный моральный вакуум. Этический кодекс современности носит лишь рекомендательный характер, и не всегда чиновники в полной мере адаптируются к его содержанию в сегодняшнем дне.

Необходимо также учитывать тот факт, что доминирующий тип чиновника формируется определенной управленческой ситуацией. В частности, регулярная перестройка структуры государственного аппарата и дестабилизация власти способствуют оттоку лучших кадров, обесцениванию профессиональных качеств чиновничества, приводят к потере нормативного контроля над корпоративным сознанием и уничтожают моральные и поведенческие модели служения государству. И с учетом того, как происходят кадровые изменения, они часто воспринимаются как произвольные и немотивированные, что приводит к деморализации госслужащих, потере доверия ко всему государственному аппарату.

Необходимо подчеркнуть, что в структурах государственного управления нет нормальных традиций уважения к знаниям, компетентности, современной административной культуре. Возможности для карьеры по-прежнему предпочтительнее не для профессионала, а для человека, обладающего способностью устанавливать «правильные» связи, гибкого приспособленца. В продвижении чиновников роль покровительства возрастает [19].

Важным условием является модель поведения госслужащих, которая зависит от множества факторов разных сфер жизнедеятельности (правовая, политическая, социальная, культурная и т.д.), примером могут служить такие показатели как устройство государства, политический режим, экономическое состояние государства, развитость социального сектора государства.

Рассмотренные автором модели административной морали, а именно патерналистская, клиентистская, сословная имеют своей основой преимущественно религиозную этику.

В особенности, патерналистские направления проявляются в нашем государстве и сейчас, но в условиях глобализации и регионализации теряют свою актуальность. Прямое следствие этатизма, которое сильно проявляется в патерналистской модели, является основой для чрезвычайно слабого развития, а часто и отсутствия, рыночных отношений в отраслях социальной сферы. Следует признать, что применение патерналистской модели к российским реалиям в определенное время в значительной степени предопределено исторически, соответствовало специфике российского менталитета и, подходило к природе российской социально-экономической и политической ситуации, в течение нескольких десятилетий даже давало положительные результаты. Однако на современном этапе развития общества патерналистская модель станет сильным тормозом улучшения социально-экономических отношений. Поэтому, по мере реформирования российского общества, необходимы альтернативные модели политики и оптимизации госслужбы.

Клиентистская модель представляет собой систему децентрализации управления, ориентированность на свободу услуг и ответственности. Децентрализация вынуждает государственные организации переориентироваться на рынок общественных интересов, граждан, которые также являются избирателями, налогоплательщиками и потребителями государственных услуг. В результате организации будут нести ответственность за результаты своей деятельности не только перед высшими государственными органами, но и перед их потребителями. Плюсами этой модели является возможность повышения ответственности за свои действия у чиновников, большее вовлечение общества в производство услуг, но в то же время в чистом виде, клиентоориентированная модель порождает коммерческие отношения на госслужбе, что полностью противоречит постулатам государственного управления. Проявление творческого подхода чиновников к исполнению обязательств, основанное только на клиентоориентированности порождает коррупцию и обнуляет значение госслужбы, как высшей миссии служения народу.

Сословная модель ориентирована на процветание отдельно взятых групп госслужащих, а именно приоритетным является нахождение в той или иной профессиональной прослойке. Госслужащие в такой модели поведения ставят главной целью не служение государству, а прислуживание перед вышестоящим руководством, пытаясь переместиться из низшего сословия в высшее. Отличительным негативным аспектом является именно это лживое определение цели. Признавая важность и неизбежность формирования коллективности, профессионального сообщества в системе государственной службы нельзя умалчивать о негативном влиянии корпоративности на функционирование аппарата. Это является одним из видов создания коррумпированности, так как сословие порождает определенные правила и условия внутри системы, несогласованные с внешними факторами.

В условиях демократии, свободы религии, плюрализма, глобализации отсутствия идеологии, невозможно применение данных моделей в управлении поведением государственных служащих.

Отсутствие четкой концепции этического поведения чиновников, в условиях «показательной» модели поведения настраивает общество против аппарата государственного управления. причине усиливается конфликт между населением и органами государственного и муниципального управления, в частности, отмечается, что появился новый тип конфликта с населением, который связан с чиновником, ощущающим неприязнь со стороны населения к себе даже тогда, когда он ничего ещё не сделал. Эта напряжённость в отношениях исходит со стороны населения, которое, испытывая недоверие к государству, идёт с обращением к государственному служащему, будучи заранее убеждённым, что помощи ему не окажут [38].

В качестве выходов из складывающихся нравственных коллизий в среде государственной службы и органов местного самоуправления ряд учёных развитых стран видят необходимость отхода от либеральных моделей развития и возвращения как в обществе в целом, так и в государственной службе в частности, к ценностям традиционным: для стран Запада возвращение к республиканским идеалам и ценностям, для стран постсоветского пространства и Восточной Европы – к ценностям неосоциализма.

Это предложение теряется в современных обстоятельствах, так как на существующем этапе развития государства и общества, возврат к прошлому приравнивается к деградации.

Интересным для изучения является в этой сфере вопрос преемственности. Ярковыраженной характерной особенностью истории государства Российского является именно отсутствие преемственности в политике, отчасти компенсируемое династическим правлением и идеолого-религиозной доминантой в общественной жизни. Драматизм положения русского народа невозможно осмыслить, не приняв данного факта. Историческая традиция гипертрофированной ответственности вынуждала правителей России вести охранительно-консервативную политику, первоочередная цель которой - обеспечение безопасности институтов государственной власти. Улучшение жизни населения редко входило в число приоритетов. Поэтому все

реформы проводились сверху, сглаживая и (реже) упреждая вспышки народного негодования. Результат – преобразования, как правило, оказывались запоздалыми и потому - малоэффективными. В такой ситуации самый дешевый механизм завоевания доверия масс - отрицание "прошлых роковых ошибок" новым правителем и перенос ответственности на предшественника либо соправителя. То есть, в современной России мы никогда не сможем вернуться к опыту прошлых лет, так как это воспримется как повторение ошибок, а постулат о том, что на ошибках люди учатся, и что можно попробовать что-то хорошо забытое старое, канул в нашем сознание в Лету [16].

С другой стороны, народу понятно, кто из отработанных министров закроет собой провал очередных реформ. "Ритуальные жертвоприношения" чиновников ожидаемо и чаще всего совершаются в "горячих точках" внутренней политики: в сферах здравоохранения, труда, социального развития, межэтнических отношений. В итоге опошленный принцип персональной ответственности низведен до подбора "мальчиков для битья", штат которых обновляется с регулярностью обновления правительства. Шумные разоблачения эффектно оттеняют безупречную репутацию первого лица страны: «царь хороший - бояре плохие». Важно подчеркнуть: в русской традиции персоне правителя одновременно символична (как олицетворение "государственной правды") и в то же время определена вплоть до анкетных данных. В царской России, к примеру, присягали в верности конкретному, на тот момент коронованному государю.

Двойственный подход к восприятию феномена власти не уникален в мировой практике, но в политической истории России сыграл поистине роковую роль. Именно им объясняются противоположные, взаимоисключающие тенденции: терпеть изжившую себя власть и одновременно нетерпеливо желать ее обновления.

Неудивительно, что прогресс в России - стране с непредсказуемым прошлым - насаждался исторически устаревшими методами, воплощая "хорошо забытое старое" во имя стабильности. Консервативный "регрессивный прогресс" обыкновенно равнодушен к урокам истории - он цикличен; и отечественные институты

государственной власти не эволюционируют, блуждая в трех соснах вождества, самодержавия и вождизма. Форма меняется, тогда как архаичное содержание воспроизводит преемственность парадигмы авторитарно-помпадурского самовластия. Однако харизматическое господство отнюдь не способствует стабильности, т.к. предпочитает произвол и ситуативную целесообразность принципу верховенства закона (как залогом преемственно-поступательного развития). Как правило, после ухода вождей наступает безвременье дворцовых переворотов (семибоярщина, Верховный тайный Совет, Временное правительство, коллективное руководство после смерти Сталина). В свою очередь, нехарактерное для России коллегиальное правление неизбежно оказывается недееспособным, что предопределяет приход к власти нового вождя. Так воспроизводится русская авторитарная традиция. В этой особенности - кардинальное отличие российской модели государственности от западной, почитаемой ныне за эталон. Если некий закон и наделен высшей силой, эту силу и значимость ему придает масштаб личности политического лидера-гаранта. Значит, закон и позитивное право, справедливость и закон в России - не тождественны. Нежелание реформаторов считаться с русской дилеммой "по закону или по совести?" обернулось фатальными неудачами в построении т.н. "правового государства". Необходимо отметить: принципы правового государства, основанного на ценностях рынка, конкуренции ветвей власти и неприкосновенности частной собственности - в корне противоречат нестяжательски-"соборной" русской идентичности, "культурно-цивилизационному коду" (как он именуется в проекте государственной культурной политики).

Рассмотрев опыт преемственности в нашей стране, нужно обратить внимание на современную попытку государственной власти повысить уровень государственного управления, качество предоставляемых населению государственных услуг, и увеличения положительного поведения госслужащих в рамках проблемных ситуаций.

Проблема методов и принципов состояния кадрового резерва государственной и муниципальной службы в России не только не потеряла актуальность, но и приобрела новые "острые углы". Так, в настоящее время акцент на т.н. "эффективный

менеджмент” в государственном управлении вызывает множество противоречий. Встает вопрос о невозможности реализации менеджизма в условиях, которые ярко выражены в России, такие как социальная несправедливость, конфликт между народом и чиновниками, и , всем известный, конфликт интересов.

Парадокс современной системы формирования кадров заключается в сочетании инновационных направлений развития, устаревших критериев оценки эффективности деятельности чиновников и непреодолимом стремлении представлять государственное управление в виде рыночных процессов. Инновации выступают в виде удешевления аппарата управления, образование используют для развития конкуренции между поставщиками гражданских услуг, а государством управляют как фирмой- с целью получения прибыли. Становится страшно, что сценарий ,когда молодые реформаторы из числа кадрового резерва чиновников-менеджеров решат сократить штат россиян ввиду банкротства государства-фирмы или его реорганизации путем поглощения его другой более “эффективной” страной, легко вырисовывается в голове и не является невозможным.

Менеджизм разрушает государственный аппарат. Эффективный менеджмент не применим к аппарату управления. То что хорошо в управлении фирмой, не находит позитивного развития в государственном аппарате.

Инновации воспринимаются как минимизация издержек, образование - как форма экономической деятельности, а страной управляют как фирмой - с целью получения

Основная продукция любых государственных учреждений – различные “гражданские услуги населению”: от сугубо бытовых (обеспечение энергией или лекарствами) до защиты жизни граждан (правоохранительные, пожарные службы, оборона страны и т.п.). Органы власти также с большей или меньшей эффективностью выполняют некоторые регулятивные функции, формируя правила игры на рынках, выступая в качестве третейского судьи в спорах между общинами, фирмами.

Менеджизм реализуется в следующих направлениях , то есть это ожидания от применимости «эффективного менеджмента» в государственной кадровой политике:

решение проблем, а не только предоставление услуг ;развитие конкуренции между поставщиками гражданских услуг; развитие механизмов общественного контроля; способствование развитию гражданского общества; оценка работы по результатам; децентрализация управления; руководство целями (миссией), а не законами и правилами; превращение клиентов в потребителей, предоставление им выбора; использование рыночных (не бюрократических) механизмов регулирования.

Упомянутые основы “нового менеджизма” ярко демонстрируют абстрактное благодушные парадигмы бесконфликтного социального государства. Авторитетный специалист в области теории управления М.Крозье полагает, что с распространением современных средств коммуникации возрастает степень прозрачности государственного управления. Эффективность характеризуется децентрализацией принятия решений, упрощением процедур и структур, большей самостоятельностью оперативных единиц и управлением “с помощью культуры”.

Однако на деле реализация государственной кадровой политики в России по лекалам менеджизма невозможна и результатами являются то, что вы видите на слайде а именно деморализация российского чиновничества, обезчеловечивание представителя власти; отсутствие идеологии; развитие коррупции и т.д.

Дефицит материальных ресурсов в современной России, помноженный на отсутствие моральных установок, удерживающих российское чиновничество от злоупотреблений, дают в результате деморализованную власть, но притом - исключительно структурированную коррупцию, еще более снижающую дееспособность власти. Заметим: по эффективности (а главное - оперативности) оказания услуг населению отечественные госструктуры с разгромным счетом проигрывают структурам криминализированным. Итог - сращивание коррумпированной власти с олигархией, выполнение коррупцией многих социальных функций .

Формирование кадрового резерва будущих чиновников основывается на подмене ценностей, где стабильность променяна на инновации. ориентированность на благополучие страны заменяется извлечением выгоды, а главным показателем

профессионального достижения является успех(т. е состоятельность медийная и материальная). Эффективность коммуникаций должна прибавлять прозрачности государственного управления, а не превращать его в популистское движение, идиологом которого является проектная деятельность. На деле мы получаем размытую систему морали у чиновников, деидеологизированное чиновничество, что является подтверждением кризиса основных постулатов менеджизма в России.

Сфера государственной службы выступает модным, но иллюзорным миром, где при менеджеритарном подходе человек не может быть патриотом, он является “минутной пешкой”, “временщиком” ориентированным на удовлетворение потребностей конкретного заказчика, чаще всего - индивидуально определенного заказчика, это подпитывает коррупцию(если услуга для олигархов) и развивает популизм (если ориентация на электорат). А на основе этого формируется аморальный аппарат государственного управления, при котором инновация в сфере государственного управления только реклама новых услуг.

Практически единственным критерием, отграничивающим государственный интерес от интереса эгоистических социальных групп, является критерий идеологический. Следовательно, комплектование кадрового резерва должно производиться на основе формирования идеологического иммунитета служащих и к вопросам конфликта интересов, и к искушениям демагогии как источника дешевого политического авторитета.

Устранением кризиса менеджизма может стать реализация последовательной кадровой политики, включающей в себя гуманитаризацию государственного управления, ценностный ориентир на создание стабильного идеологического иммунитета и патриотизм, как понимание государственным служащими своей исторической миссии и неповторимого вклада в развитие своей страны.

Российское чиновничество деморализуется при ориентации власти на “эффективный менеджмент” в государственном управлении. Прослойка наемных управленцев без чувства патриотизма, без исторической памяти, без моральных устоев

не обезличивает, а обесчеловечивает представителя власти. В условиях отождествления государства с фирмой, отрицания государственной идеологии невозможно формирование т. н. “образа будущего” как смысла жизни граждан в России.

Автором выдвигается предложение, что современный облик государственного служащего абстрагирован от этического поведения. Народ жаждет достойных во власти, не осознавая, кто этот достойный. Рассмотрим модель меритократично-этичного российского чиновника, которая предполагает амбивалентный(неоднозначный) синтез взаимоисключающих качеств, и прежде всего - политлояльности и гражданской активности, ибо "моральный, гражданский и профессиональный долг государственного служащего - руководствоваться государственными интересами" .И в то же время "государственный служащий обязан действовать в общенациональных интересах", поскольку "государственный служащий объективно выступает одновременно как должностное лицо, ... как общественный деятель, ... как наемный работник...". Таким образом, российский эталон представителя власти являет собой непорочно-сияющий лик единого в трех ипостасях чиновника, исповедующего триединый догмат лояльности, политической нейтральности и толерантности.

Необходимо осознать: истинной ценностью в системе подготовки кадров для госслужбы должна стать нравственная чистота власти. Не политиканское юродство, а этическая безукоризненность и человечность. Последнее условие особенно трудно соблюсти тем, кто разделяет добро на высокотехнологичное, низкотехнологичное и нано-добро (в зависимости от чиновного функционала). Безусловно, каждая должность на службе имеет свой предел полномочий, но это не значит, будто реализуя полномочия, нельзя подходить к делу творчески. В отличие от убогого креатива, творчество основано на избыточности усилий в отношении решаемой задачи (еще лучше - сверхзадачи). Политическая культура россиян веками формировалась в координатах этакратии, а это значит, что представитель власти воспринимается если не

как вождь (вождь должен быть один!), то несомненно как носитель взвешенного экспертного мнения. Вот почему в современной напряженной ситуации столь опасны незрелые полуобразованцы-политиканы.

Меритократическое обеспечение государственной службы принципиально недопустимо строить на рациональных, технологических, и тем более - рыночных постулатах. Истинной ценностью в системе подготовки кадров для госслужбы должна стать нравственная чистота власти, этическая безукоризненность и человечность. Каждая должность на службе имеет свой предел полномочий, но это не значит, что реализуя полномочия, нельзя подходить к делу творчески, ведь настоящее творчество основано на избыточности усилий в отношении решаемой проблемы.

На основе рассмотренных аспектов государственной службы в России, некоторых моделей поведения чиновников и проблемных вопросов государственной службы в России, можно предложить комбинированную модель поведения государственных служащих в условиях современности.

Можно выделить некоторые предполагаемые нами пути решения для создания новой модели «исторически ответственного чиновничества» основанной на сочетании ноток менеджеризма, преемственности и меритократии.

Изменение иерархии качеств и ценностей, позволит кандидатам на гос. службу быть достойными не их помпадуров-начальников, а допущенными к выполнению миссии служения Отечеству.

Осознание этой миссии должно питать в них конструктивно-критическое мышление. Критическая мысль стремится революцию предупредить, а не вызвать. по меткому замечанию П. Лаврова [30].

Регуляторами служебного поведения должны стать «стражи» внутренние, нравственные регуляторы(например стыд, ответственность за свои действия),а не внешние(более простые, дешевые и внешне эффективные),такие как страх наказания

В заключении отмечается, что подлинный профессионал не будет себя уважать, когда не сделал все возможное для решения проблемы и достижения чистой, высокой

цели. Чем больше будет служащих, в присутствии которых остальным стыдно творить произвол и заниматься пустым популизмом, тем скорее оздоровится кадровый состав государственной и муниципальной службы. И аппарат управления нашим государством будет состоять именно из таких достойных чиновников, понимающих свою историческую миссию и вносящих неповторимый вклад в развитие своей страны. А аппарат управления достигнет должного уровня этизации [41].

В ходе проведенного исследования в данной главе, изучены некоторые модели этического поведения госслужащего, затронут вопрос преемственности в государственной власти и аппарате госслужащих, проанализировано понятие менеджеризма на госслужбе и обоснована необходимость создания модели «исторически ответственного чиновничества».

Заключение

Вопрос об укреплении российской государственности и налаживании государственного управления и местного самоуправления стал важнейшим среди всех острых вопросов общественной жизни. Необходимость этизации и оптимизации государственной службы Российской Федерации существует острой проблемой на протяжении долгого времени.

В первой главе выпускной квалификационной работы изучен концептуальный аспект развития государственной службы в России. Ввиду постепенного развития и реформирования системы государственной службы в России. Рассмотрены исторические особенности реформирования государственной службы в России. Проанализирована нормативно-правовая сторона развития государственной службы в нашей стране. Сделан вывод, что реформирование системы государственной службы носит перспективный характер и проводится в несколько этапов. Безусловно, проделана значительная работа по формированию законодательства, но остается ряд нерешенных проблем. Во второй главе исследованы существующие модели этизации государственной службы и обозначены ключевые проблемы, существующие в России, для решения которых необходимо применять комбинированные методы этизации. Мировой опыт управления нравственными и этическими процессами в сфере государственной службе нуждается в глубоком изучении не только в целях его возможной адаптации к современным российским условиям, но и для коррекции шагов и мер, осуществляемых сегодня в ходе реформирования системы государственной службы РФ и реализации требований, заложенных в федеральных законах "О системе государственной службы Российской Федерации" и "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

Автор считает нужным отметить, что этизация и оптимизация государственной службы суть противоположные тенденции, если рассматривать их в рамках концепций рациональной бюрократии, реальной бюрократии и прочих ответвлений

менеджеризма; формирование этичного чиновничества не должно осуществляться исключительно нормативными средствами, тем более — жесткой регламентацией деятельности и умножением запретов; помимо юридической ответственности, исключительно важно культивировать в государственных служащих ответственность историческую – в лучших традициях служения Отечеству.

На основе проведенного исследования автор выдвигает ряд практических рекомендаций, реализация которых послужит дальнейшему совершенствованию подготовки кадров государственных служащих.

- Активизация всех видов контроля за должным поведением государственных служащих должна обеспечиваться юридически - неотвратимостью наказания за нарушение установленных требований, а этически - развитой системой гражданского контроля, непременно основанной на лучших национально-культурных и религиозных традициях народов России.

- Меры, принимаемые по этизации государственной и муниципальной службы, должны носить упреждающий характер, их главная цель - предупреждение нарушений профессиональной служебной этики, а не реакция на свершившийся факт.

- Одной из важнейших составляющих профессионального развития государственных и муниципальных служащих является этическое образование и патриотическое воспитание, обеспечивающее необходимый уровень компетентности в области профессиональной этики и делового этикета, умений в использовании этих знаний в процессе повседневной профессиональной деятельности и навыков должного служебного поведения. - Учитывая опыт некоторых субъектов РФ (Чеченская республика) выделяется особая роль этнических и семейных ценностей в формировании этического аспекта государственной службы: только зная и почитая историю, веру и нравы своего народа, возможно служить на благо его развития и процветания [22].

Анализ опыта, столетиями накопленного во многих странах, убеждает в том, что предпринимаемые в нашей стране шаги по преодолению нравственного дефицита

на государственной службе делаются в правильном направлении и имеют позитивную перспективу. В то же время требуется как можно оперативнее определиться с ключевым направлением и выделить верные критерии качественного, а не показательного усовершенствования государственной службы в России.

Практическая значимость исследования заключается в том, что ее научно-теоретические положения, обобщения, выводы и уроки способствуют формированию более полного представления о парадигме этизации государственной службы в России. Предложенная концептуальная модель «исторически ответственного чиновничества» сможет повысить уровень сознательности государственных служащих и поможет найти баланс инноваций и традиций в этическом обеспечении государственной службы в Российской Федерации.

Список использованной литературы

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным постановлением 12.12.1993 г.). – URL: <http://www.constitution.ru/> (дата обращения 02.04.2017)
2. «О системе государственной службы Российской Федерации»: Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (последняя редакция) // СПС «КонсультантПлюс»
3. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: Федеральный закон от 27. 07. 2004 г. № 79-ФЗ (последняя редакция) // СПС «КонсультантПлюс»
4. «О муниципальной службе в Российской Федерации»: Федеральный закон от 3.03.2007 г. № 25-ФЗ (последняя редакция) // СПС «КонсультантПлюс»
5. «Об основах государственной службы Российской Федерации» Федеральный закон от 31.07.1995 № 58-ФЗ (утратил юридическую силу) // СПС «КонсультантПлюс»
6. «О государственных должностях Российской Федерации»: Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 // СПС «КонсультантПлюс»
7. «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе»: Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267 // СПС «Гарант»
8. «Об Управлении федеральной государственной службы Президента Российской Федерации»: Указ Президента РФ от 12 февраля 1994 г. № 29819 // СПС «Гарант»
9. «О государственных должностях Российской Федерации»: Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 // СПС «Гарант»

10. «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)»: Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 // СПС «Гарант»

11. «О первоочередных мерах по организации системы государственной службы в Российской Федерации»: Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1993 г. № 848 (утратил юридическую силу) // СПС «Гарант»

12. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов»: Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10 ноября 1917 г. // «КонсультантПлюс»

Литература

13. Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России. - М.: Дрофа, 2013. – 730 с.

14. Артемов В. М. Профессиональная этика. - М.: Проспект, 2014. – 208 с.

15. Архипова Т. Г. , Румянцева М. Ф. , Сенин А. С. История государственной службы в России: Учеб. Пособие. – М.: Изд-во МГУ , 1999. – 231 с.

16. Бондырева С.К., Колесов Д.В. Традиции: Стабильность и преемственность в жизни общества.- М.: Огни, 2014. – 280 с.

17. Бояринцев В. И. Государство суверенной бюрократии. Ученые предупреждают! - М.: Белые альвы, 2009. – 48 с.

18. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учеб. пособие. - М.: Логос, 2001. – 200 с.

19. Вечер Л. С. Деловое общение государственного служащего. Практикум. - СПб.: Питер, 2015. – 224 с.

20. Воробьев В.В. Проблемы становления и тенденции развития государственной службы России: Диссертация. – М.,1999. – 324 с.

21. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Служебное право: учебник для юридических вузов. - М.: Дашков и Ко, 2014. – 353 с.

22. Гарсаев Л. М. Россия и Чечня: этапы многовекового содружества//Вестник Академии наук Чеченской республики, 2015, №4. С. 49-58.
23. Градовский А. Д. Начало государственного права. Т. 3. – СПб.: Тип. М.М. Стасюлевич, 1983 г. – 204 с.
24. Гуринович А. Г. Кадровое обеспечение деятельности государственных учреждений США. - М.: Оникс, 2010. – 381 с.
25. Жегутов Р.Т. Теория государства и права.: Учеб. пособие.- М.: Юрист. 2009. – 117 с.
26. Зверева Г.И. Роль познавательных "поворотов" второй половины XX века в современных российских исследованиях культуры // Выбор метода: изучение культуры в России 1990-х годов. - М., 2001. – С. 11-20.
27. Из истории ВЧК. 1917-1921 гг. Сборник документов / Под научн. Ред. Г. А. Белова, А. Н. Куренкова, А. И. Логинова. – М. : Изд-во «Политической литературы», 1958 г. – 361 с.
28. Конин Н. М. Административное право России в вопросах и ответах: Учеб. Пособие.- М.: Проспект, 2010. – 256 с.
29. Коркунов Н. М. Российское государственное право. - СПб.: Тип. М.М. Стасюлевич, 1909. – 123 с.
30. Лавров П. Л. Философия и социология. Т. 2. - М.: Мысль, 1965. –703 с.
31. Литвинцева Е.А. Государственная служба в зарубежных странах. - М.: РАГС, 2003. – 129 с.
32. Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства. - М.: Прогресс, 2013. – 536с.
33. Охотский Е. В. Государственный служащий. Статус, профессия, призвание. - М.: Экономика, 2012. – 704 с.
34. Петров К. В. Приказная система управления в конце XV-XVII вв. Формирование, эволюция и нормативно-правовое обеспечение деятельности.- СПб.: Альянс-Архео, 2005. – 560 с.

35. Повесть временных лет. Ч. 1. Текст и перевод / Под ред. В.П. Адриановой-Перетц. - М.: Изд-во АН СССР, 1950. – 405 с.

36. Российское законодательство X-XX вв. Законодательство периода становления абсолютизма. Т. 3 / Отв. ред. А. Г. Маньков. - М.: Изд-во Юрид. Лит., 1986. – 512 с.

37. Российское законодательство X-XX вв. Законодательство периода становления абсолютизма. Т. 4 / Отв. ред. А. Г. Маньков. - М.: Изд-во Юрид. Лит., 1986. – 528 с.

38. Сабиров В. Ш. Этика и нравственная жизнь человека : Монография - СПб.: Дмитрий Буланин, 2010. – 486с.

39. Судебники XV-XVI вв. Законодательные памятники Русского централизованного государства 15-17 веков / Под ред. Б.Д. Грекова. - М.: АН СССР, 1952. – 640 с.

Интернет-ресурсы

40. Левакин А. 2015. Этический кодекс государственного и муниципального служащего // Аналитический портал - URL: <http://отрасли-права.рф/article/14670> (дата обращения: 11.04.2017)

41. Путин о Навальном: борец с коррупцией должен быть чистым - URL: http://www.bbc.com/russian/rolling_news/2013/04/130425_rn_putin Navalny_comment (проверено: 26.05.2017 г.)