

Глава 1

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

В результате освоения материала данной главы обучающийся должен:

- ▶ **Знать** основные исторические предпосылки формирования профессиональной государственной и муниципальной службы ведущих стран мира и особенности теории государственной и муниципальной службы как дисциплины специализации.
- ▶ **Уметь** оперировать понятиями «государство», «идеальная бюрократия» (М. Вебер), «государственная служба», «муниципальная служба», «государственное и муниципальное управление», «информационное государство».
- ▶ **Владеть** основными научными подходами и категориями теории бюрократии и государственной и муниципальной службы.

1.1. ИСТОРИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Проблема формирования профессиональной государственной и муниципальной службы в России и ведущих странах Запада стала актуальной примерно в один и тот же исторический период — в XVII–XVIII вв. К этому времени модель государственного управления, основанная на иерархии чинов, дававшихся в зависимости от родовитости и заслуг предков, исчерпала себя и должна была уступить место модели профессиональной государственной службы, базирующейся на личных заслугах и квалификации человека.

Формирование такой модели государственной и муниципальной службы протекало отнюдь не безболезненно и заняло несколько столетий. Основной причиной сравнительно медленного перехода к профессиональной модели государственной службы стало сопротивление аристократии, не желавшей расставаться с феодальными привилегиями на службе государю. В Западной Европе этот процесс начался несколько раньше (в XVI–XVII вв.), чем в России и Северной Америке (XVIII в.). Формирование профессиональных бюрократических структур в большинстве стран Запада и в России закончилось приблизительно в одно и то же время — во второй половине XIX в.

В этот период происходят важные изменения административно-государственного аппарата. Во всех звеньях управленческих структур вводится систематическое разделение труда. В странах складывается *иерархия* учреждений и должностей, предусматривающая подчинение низших звеньев администрации высшим, а всей

армии чиновников — главе государства, находящемуся на вершине пирамиды власти. Со временем систематическое и иерархическое разделение труда между различными отраслями государственного управления закрепляется в законодательстве, детально регламентирующем функции и компетенцию отдельных административных служб и учреждений, а также обязанности чиновников всех рангов. Такими мерами власть стремилась укрепить и упорядочить деятельность государственного аппарата, а кроме того, усилить контроль за его работой.

Централизованная перестройка государственной службы, с одной стороны, привела к увеличению численности чиновничества, а с другой — к изменению его качественного состава. Так, постоянный рост количества чиновников низших разрядов (секретарей, делопроизводителей и др.), которые должны были обслуживать процесс делопроизводства в учреждениях, обеспечивая тем самым бесперебойное функционирование всех звеньев государственной машины, привело к формированию профессиональной *бюрократии*.

Определение понятия

Бюрократия (от фр. *bureau* 'бюро, канцелярия' и греч. *krátos* 'господство, власть') дословно означает *власть канцелярии*. Расширение состава канцелярии было одним из характерных признаков централизации государственного управления.

Таким образом, на смену иерархии государственных должностей, основанной на заслугах рода и наследственных привилегиях, постепенно приходит иерархия чинов в зависимости от личной выслуги и знаний человека, а введение постоянного жалованья для всех категорий чиновников усиливает их зависимость от государственной власти.

Во Франции строительство профессиональной государственной и муниципальной службы начинается в период Великой французской революции: в 1789 г. ликвидируются все феодальные привилегии на государственной службе, в 1790 г. провинции заменяются новыми административно-территориальными единицами, *департаментами*.

В России в 1722 г. Петр I принял знаменитый указ о порядке государственной службы — «Табель о рангах». Помимо чинов, существовавших в Российской империи, в «Табель» были включены должности из аналогичных документов, принятых в некоторых европейских странах (Дания и Пруссия). Все чины в «Табели о рангах» подразделялись на три типа (*военные; статские*, или гражданские; *придворные*) и делились на 14 классов. Таким образом, «Табель о рангах» насчитывала 262 должности. Чиновники различных классов имели разную форму титулования: «Ваше превосходительство» (для высших), «Ваше сиятельство» (для сенаторов) и «Ваше благородие» (для всех остальных).

«Табель о рангах» впервые официально закрепила бюрократическую иерархию, основанную на личных заслугах человека, заменив собой аристократическую иерархию по знатности рода и древности родословной. В петровской «Табели о рангах» одна из статей гласила: «Дабы тем охоту подать к службе и оным честь, а не нахам и тунеядцам получать». Чиновник, поднявшийся в служебной иерархии до VIII класса, становился потомственным дворянином, а чины с XIV по IX давали право на личное дворянство. На военной службе потомственное дворянство давалось уже с XIV ранга.

В «Табели о рангах» особый акцент делался на том, что знатность рода сама по себе, без службы государю, ничего не значит, не создает человеку никакого положения: «Людам знатной породы никакого положения не дается, пока они государю и отечеству заслуг не покажут и за оные характера “чести и чина” не получат». Несмотря на последующие изменения, петровская «Табель о рангах» просуществовала почти 200 лет и была отменена лишь в 1917 г.¹

¹ Подробнее см.: Список чином в гражданской службе состоящим. СПб., 1801–1841; Список гражданским чином первых четырех классов. СПб., 1842–1916; Табель о рангах всех чинов... // Российское законодательство X–XX вв. [в 9 т.]. Т. 4. М., 1986; То же. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/tabel.htm> (дата обращения: 12.03.2017). Доп. см.: Евреинов В. А. Гражданское чиновничество в России. СПб., 1888; Шепелев Л. Е. Титулы, мундиры, ордена в Российской империи. М., 1991; То же. URL: <http://militera.lib.ru/research/shepelev1/index.html> (дата обращения: 04.03.2017); Волков С. В. Русский офицерский корпус. М., 1993. URL: http://militera.lib.ru/h/volkov_svl/02.html (дата обращения: 12.03.2017).

В Британской империи реформа, направленная на создание профессиональной государственной службы, заняла три десятилетия (1850–1870). Реформу подготовили и реализовали два выдающихся политических деятеля Англии — Чарльз Эдвард Тревельян, крупный чиновник, имевший богатый опыт административной работы в Индии, и Стаффорд Генри Норткот, член палаты общин парламента. Сущность реформы Норткота — Тревельяна состояла в ликвидации системы патронажа и введении системы открытых конкурсных экзаменов.

В США в 1883 г. был принят закон Пендлтона, получивший название «Закон о гражданской службе». Принятие этого документа положило начало законодательному оформлению современного института гражданской службы. Закон предусматривает проведение открытых конкурсных экзаменов для претендентов на государственные должности и сохраняет силу в США до настоящего времени.

Таким образом, к концу XIX в. в большинстве ведущих стран Запада и в России была сформирована и развивалась профессиональная государственная и муниципальная служба.



1.2. ПРЕДМЕТНОЕ ПОЛЕ И ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

1.2.1. Объект и предмет теории государственной и муниципальной службы

Необходимость подготовки профессиональных государственных служащих сделала актуальной такую дисциплину, как **теория государственной и муниципальной службы**. Наряду с общей теорией управления и теорией государства и права она читается в высших учебных заведениях в рамках подготовки профессиональных государственных служащих. **Объектом** данной дисциплины является *институт государственной и муниципальной службы*.

Определение понятия

В России в постсоветский период институт государственной службы впервые был нормативно закреплён п. 1 ст. 2 Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». **Государственная служба** в нём определялась как профессиональная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и её субъектов¹.

¹ Этот документ утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Таким образом, под **государственной службой** понимается профессиональная деятельность чиновников в аппарате государственного управления. Другими словами, государственная служба представляет собой «практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения государственных должностей, учрежденных в государственных органах»¹.

Институциональный подход к государственной службе позволяет определить ее в качестве **социального института**, который выполняет волю народа путем реализации государственной власти. Одновременно государственная служба может рассматриваться как **правовой институт**, поскольку деятельность госслужащих регламентирована нормативно-правовой базой государства.

В некоторых западных странах государственная служба определяется термином «публичная» или «гражданская служба».

Основными принципами функционирования системы государственной службы в России являются:

- 1) федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы;
- 2) законность;
- 3) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 4) равный доступ граждан к государственной службе;
- 5) единство правовых и организационных основ государственной службы;
- 6) взаимосвязь государственной и муниципальной службы;
- 7) открытость государственной службы, ее доступность общественному контролю;
- 8) профессионализм и компетентность государственных служащих и др.

Определение понятия

Категории «профессионализм» и «компетентность» взаимосвязаны: *компетентность* можно рассматривать как составную часть *профессионализма*. Так, одни исследователи утверждают, что профессионализм на го-

¹ *Атаманчук Г. В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М., 2008. С. 113.

сударственной службе предполагает *компетентность государственных служащих*, т.е. знание ими предмета сферы деятельности, наличие специального образования и опыта работы; прохождение через систему повышения квалификации; исполнение ими служебных обязанностей, систематическую оплату их труда¹. Согласно другой точке зрения компетентность государственных служащих соотносится с *компетенцией государственного органа* и понимается как полномочия государственных служащих, которые соответствуют их государственной должности².

Состав и функции госслужащих в разных странах мира определяются по-разному, при этом различия касаются принадлежности к госслужащим военных, сил поддержания правопорядка, служащих местных администраций, а также выборных политиков.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»³ современная система государственной службы включает в себя: а) государственную гражданскую службу; б) военную службу; в) государственную службу иных видов. Под **государственной службой Российской Федерации** понимается профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий (п. 1 ст. 1):

- 1) Российской Федерации;
- 2) федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- 3) субъектов Российской Федерации;
- 4) органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ;
- 5) лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;

¹ См.: Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2000. С. 110.

² См.: Граждан В. Д. Государственная гражданская служба. М., 2005. С. 109.

³ Далее — Закон «О системе государственной службы РФ». Текст Закона см. на сайте КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/ (дата обращения: 02.03.2017).

б) лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

Таким образом, в России государственная гражданская служба подразделяется на *два уровня* — федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ.

В соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов (ст. 12). Однако муниципальные служащие включены в общую систему госслужащих субъектов РФ. Трактую местное самоуправление как форму народовластия (ч. 2 ст. 3), Конституция все полномочия органов муниципальной службы считает производными от власти населения соответствующей территории, но все условия труда и вопросы муниципальной службы решаются в соответствии с законодательством о государственной службе.

Определение понятия

Согласно Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ч. 1 ст. 2) под **муниципальной службой** понимается профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Таким образом, **муниципальная служба** представляет собой профессиональную деятельность, осуществляемую на постоянной основе на муниципальной должности, которая *не является выборной*. Следовательно, депутаты (члены выборного органа местного самоуправления), иные выборные должностные лица местного самоуправления муниципальными служащими не являются.

Предметом теории государственной и муниципальной службы выступает изучение основ формирования, развития и реформирования института государственной и муниципальной службы. В центре внимания этой дисциплины находятся актуальные проблемы организации современной модели государственной и муниципальной службы, включая должностные полномочия, права и обязанности государственных и муниципальных служащих, ме-

неджмент и связи с общественностью в органах государственной власти.

Важнейшее значение имеет сравнительный анализ российского института государственной и муниципальной службы и зарубежных моделей. Изучение опыта формирования бюрократических структур в разных странах мира позволяет увидеть сильные и слабые стороны национальных моделей организации бюрократии и выявить перспективные пути развития отечественного института государственной и муниципальной службы. Реформирование института государственной и муниципальной службы происходит сегодня в рамках административной реформы, поэтому исследование основных этапов административных реформ в разных странах мира, в том числе в России, также входит в число приоритетных направлений науки.

Следует подчеркнуть, что современная теория государственной и муниципальной службы предлагает системный подход к государственной и муниципальной службе в рамках информационной парадигмы общественного сознания. В силу этого большое значение для государственной и муниципальной сферы имеют организация связей с общественностью и формирование имиджа государственных структур, развитие электронного правительства.

1.2.2. Основные категории теории государственной и муниципальной службы

Основополагающими категориями теории государственной и муниципальной службы являются понятия «государство», «правовое государство», «электронное государство» (E-Government), «государственная служба», «муниципальная служба», «бюрократия», «государственный служащий», «муниципальный служащий», «чиновник», «государственное управление», «государственное администрирование», «административно-государственное управление». Рассмотрим эти категории подробнее.

Определение понятия

Государство — это политическая целостность, созданная национальной или многонациональной общностью людей на определенной

территории, где с помощью политической элиты, монополизирующей власть, поддерживается юридический порядок, включая законное право на применение насилия. История показала, что форма и характер деятельности государства, средства и методы управления зависят от общего уровня развития человеческого сообщества; политической культуры, сложившейся в данном социуме; преобладающих религиозно-философских воззрений; потребностей экономического развития и многих других факторов. *Признаками государства* являются:

- а) **публичная власть**, располагающая специальным аппаратом управления и принуждения (армия, полиция, суд);
- б) **территория**, на которую распространяется юрисдикция данного государства (право производить суд);
- в) **система права** – совокупность обязательных норм, соблюдение которых обеспечивается органами власти.

Власть государства имеет *универсальный характер*, поскольку распространяется на всех граждан страны, все организации и учреждения. **Государственный суверенитет** предполагает полную независимость во внутренних делах и внешних сношениях, т. е. над властью государства, признаваемой суверенной, не стоит никакая иная власть, способная подчинить его себе или воспрепятствовать в реализации его воли. В международной сфере **суверенитет** выражается в праве государства самостоятельно, независимо от других стран решать все свои внутренние вопросы и вступать в международные соглашения. *Уважение суверенитета* является основным принципом международного права, закрепленным Уставом ООН.

Положения классической теории правового государства, сформулированные еще Иммануилом Кантом, немецким философом XVIII в., сохранили свою силу и значение до наших дней. Согласно Канту, **правовое государство**, в отличие от деспотического или полицейского, само себя ограничивает определенным комплексом постоянных норм и правил. Атрибутами правового государства, по И. Канту, являются¹:

- 1) *основанная на законе свобода* каждого человека не повиноваться иному закону, кроме того, на который он дал согласие;

¹ *Кант И.* Критика практического разума. СПб., 1995. С. 355.

2) *гражданское равенство* — признавать стоящим выше себя только того в составе народа, на кого человек имеет моральную способность налагать такие же правовые обязанности, какие последний может налагать на него;

3) *гражданская самостоятельность* — в правовых делах гражданская личность не должна быть представлена никем другим.

В правовом государстве только законно избранное правительство может применять силу в качестве принуждения. **Монополия государства на применение силы** означает единый, обязательный для всех порядок; уничтожение неравенства и разнообразия прав, которые зависели бы от социального, наследственного или иного статуса. Тем не менее, по утверждению немецкого правоведа XIX в. Рудольфа Иеринга, право никогда не сможет заменить или вытеснить основной стихии государства — *силы*, ибо «слабость власти есть смертельный грех государства».

Однако сила государства законна лишь в том случае, если применяется в строгом соответствии с правом, т.е. политическая власть должна реализовать право. На практике это означает, что издавшее закон государство обязано уважать закон до тех пор, пока он продолжает действовать, хотя правительство вправе его пересмотреть и даже отменить. Так реализуется **режим законности**, в котором праву отводится роль определения границ свободы.

Русский философ Иван Ильин называл правопорядок «живой системой взаимно признаваемых прав и обязанностей». Отстаивая свои права, человек желает их признания и соблюдения другими людьми; вместе с тем он вменяет себе в обязанность признавать и соблюдать права остальных. Таким образом, правовое государство цементирует не угроза применения санкций, а добровольное исполнение предписаний его законов большинством граждан.

Правовое государство возникает тогда, когда народ в целом и каждый гражданин в отдельности принимают *идею верховенства закона* во всех областях человеческой жизни. Важно, чтобы каждый гражданин осознал не только пределы своих интересов и прав, но и пределы своей ответственности, и обязанности к самоограничению, а это возможно лишь в результате длительного исторического развития.

В правовом государстве большое значение имеет вопрос о *правах и свободах*, которые тщательно регламентируются. Права и сво-

боды делятся на личные, социально-экономические, культурные и политические.

Личные права и свободы — это гарантированные государством возможности человека, ограждающие индивида от незаконного и нежелательного вмешательства в его личную жизнь и внутренний мир, призванные обеспечить существование, своеобразие и автономии личности. Все права, принадлежащие человеку, в равной степени являются *личными*. В узком смысле под *личными правами* понимается часть прав, непосредственно защищающих личную жизнь и свободу каждого человека. К этой группе относятся право на жизнь; личную неприкосновенность; уважение; защиту чести и достоинства; свободу совести; неприкосновенность жилища; свободу передвижения и выбор места жительства и др.

Пример

Содержание права на **неприкосновенность личности** раскрывается в определении исключительных условий, при которых возможно ограничение или лишение свободы; в установлении строжайшего запрета на применение насилия, пыток, жестокого и унижающего человеческое достоинство обращения; в добровольности медицинских, научных и иных опытов в отношении здоровья человека; наконец, в реализации *презюмции невиновности*. Последнее означает, что обвиняемый в преступлении считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность; неустранимые сомнения в виновности толкуются в пользу обвиняемого, а доказательства, полученные с нарушением закона, признаются не имеющими юридической силы. Личная неприкосновенность обеспечивается законными рамками полномочий органов власти правового государства. Принцип личной неприкосновенности дополняется неприкосновенностью жилища и переписки.

Социально-экономические права и свободы — это возможности личности в сфере производства и распределения материальных благ, призванные обеспечить удовлетворение экономических и тесно связанных с ними духовных потребностей и интересов человека. К группе социально-экономических прав и свобод от-

носятся право на труд, отдых, социальное обеспечение, жилище; право наследования и пр. Например, *право на отдых* означает, что всем без исключения работающим по найму в государственных, общественных или частных организациях гарантируются ограниченная законом продолжительность рабочего времени, еженедельные выходные дни, а также оплачиваемый ежегодный отпуск.

Культурные права и свободы — это возможности человека пользоваться духовными, культурными благами и достижениями, принимать участие в их создании в соответствии со своими склонностями и способностями. К этой группе относятся право на пользование достижениями культуры; на образование; свобода научного, технического и художественного творчества.

Политические права и свободы — это возможности человека, обеспечивающие его политическое самоопределение и свободу, участие в управлении государством и обществом. К этой группе относятся право на объединение; свободу митингов, шествий, демонстраций; право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления; равный доступ к любым государственным должностям; право участвовать во всенародных обсуждениях и голосованиях (референдумах) и пр. Так, *право на объединение* (свободу ассоциаций) означает возможность свободного создания политических и общественных организаций, добровольность вступления и выхода из них.

Защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства, но и гражданин, в свою очередь, несет ответственность перед государством: он обязан соблюдать законы, платить налоги, охранять природу и др. Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина.

Из истории вопроса

Некоторые идеи и формулы правового государства получили законодательное закрепление в Конституции США 1787 г. и Декларации прав человека и гражданина, провозглашенной Великой французской революцией 26 августа 1789 г. Вот несколько положений, зафиксированных в Декларации:

- Свобода состоит в возможности делать то, что не приносит вред другому.

- Закон есть выражение общей воли; все граждане имеют право участвовать лично или через своих представителей в его образовании.
- Все, что не запрещено законом, то дозволено, и никто не может быть принужден к действию, не предписываемому законом.

В научный оборот термин «правовое государство» в первой трети XIX в. ввели немецкие правоведы Роберт Мольте и Карл Велькер. В России идеи правового государства развивали В. А. Кистяковский, С. А. Котляревский, В. М. Гессен.

В XX в. в связи с развитием международной интеграции классическая концепция правового государства была дополнена идеей о необходимости подчинения национальных правовых систем праву мирового сообщества. Многие страны Европы приняли решение о *приоритете международного права* над национальным законодательством. Это означает, что в случае расхождения законодательства страны с международным договором суды государства обязаны руководствоваться положениями международного договора. Таким образом, к числу отличительных признаков правового государства теперь относится не только верховенство закона, но и его соответствие международному праву.

Итак, среди **основных характеристик правового государства** можно выделить: 1) приоритет прав человека; 2) наличие свободного и независимого суда; 3) верховенство Конституции (основного закона) по отношению ко всем другим законам страны; 4) взаимную ответственность гражданина и государства; 5) принцип разделения властей; 6) приоритет норм международного права.

Пример

Идеи правового государства находят выражение в *конституциях*. В Основном законе ФРГ засвидетельствовано: «Законодательство связано конституционным строем, исполнительная власть и правосудие – законом и правом». Конституция РФ (ч. 1 ст. 1) гласит: «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». К сожалению, реальные правовые практики российской государственности еще далеки от идеала правового государства, поэтому определение Российской Федерации в ка-

честве правового государства можно рассматривать как политическую цель, к которой мы все стремимся.

В XXI в. большую значимость приобретает вопрос об *электронном государстве* в связи с развитием информационной революции.

Электронное государство (*E-Government*) означает приоритетное использование *информационно-коммуникационных технологий* (ИКТ) в практике государственного администрирования. Электронное государство (или *электронное правительство*) наряду с компьютеризацией государственных институтов предполагает обеспечение широкого доступа граждан к Интернету. Использование ИКТ позволяет развернуть государство лицом к гражданскому обществу, сделать власть более восприимчивой к общественным запросам, предоставить гражданам новые возможности для участия в принятии решений.

Пример

В июле 2000 г. была принята Окинавская хартия глобального информационного общества, которую вместе с лидерами других развитых стран подписал Президент РФ. В 2003 г. эксперты ООН разработали *интегрированный индекс электронного государственного управления*. Он оценивается по таким критериям, как *развитость телекоммуникационной инфраструктуры и уровень развития человеческого капитала*. Индикаторами развитости телекоммуникационной инфраструктуры (ИКТ) являются:

- количество персональных компьютеров на 100 жителей;
- количество телефонных линий на 100 жителей;
- процент населения, имеющего доступ к Интернету (онлайн);
- количество мобильных телефонов на 100 жителей;
- количество телевизоров на 100 жителей.

Уровень развития человеческого капитала оценивается по таким показателям, как индекс доступа к информации, уровень образованности, соотношение городского и сельского населения.

Виды и принципы государственного и муниципального управления характеризуется следующими важными категориями.

Государственное управление представляет собой систему принятия политических и административных решений, которые про-

водятся в жизнь с помощью административно-государственного аппарата. При этом **политическое управление** предполагает систему принятия политических решений, разработку политики и государственных программ по приоритетным направлениям развития страны, а **административное (административно-государственное) управление** осуществляется государственными служащими.

Администрацией, или **бюрократией**, в социальных науках принято называть любую достаточно крупную организацию профессиональных служащих, чья основная обязанность состоит в том, чтобы осуществлять политику тех, кто принимает решения. В идеале **государственная администрация** представляет собой рациональную систему, или организованную структуру, предназначенную для квалифицированного эффективного исполнения общественной политики. Она имеет достаточно строгую иерархию власти, посредством которой ответственность за выполнение государственных решений опускается сверху вниз.

Государственный служащий — работник, исполняющий те или иные обязанности в соответствии с занимаемой должностью на государственной службе. В России, начиная с принятой Петром I «Табели о рангах», государственный служащий, обладающий *чином*, т. е. определенным, строго установленным званием, именовался **чиновником**, — данный термин широко употребляется и сегодня.

Закон «О системе государственной службы РФ» дает определение должностям федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъекта РФ (п. 1 и 2 ст. 10).

Федеральный государственный служащий — это гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета.

Государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации — гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта РФ и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта РФ. В случаях, предусмотренных федеральным законом, го-

сударственный гражданский служащий субъекта РФ может получать денежное содержание (вознаграждение) также за счет средств федерального бюджета.

Нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, государственного гражданского служащего субъекта РФ — соответствующий субъект Федерации (п. 3 ст. 10).

Муниципальный служащий — это работник, исполняющий те или иные обязанности в соответствии с занимаемой должностью на муниципальной службе. В нашей стране порядок прохождения муниципальной службы регулируется Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹. Под **муниципальным служащим** понимается гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета (ст. 10).

Государственные служащие, как отмечалось выше, занимаются административно-государственным управлением и государственным администрированием. В западной науке оба эти понятия обозначаются одним термином: *public administration*.

Определение понятий

В узком смысле *public administration* означает профессиональную деятельность государственных чиновников. На русский язык это можно перевести как **государственное администрирование**. Американская энциклопедия определяет государственное администрирование как «все виды деятельности, направленные на осуществление решений правительства»². В широком смысле *public administration* — это не только профессиональная деятельности чиновников, но и вся система административных институтов с достаточно строгой иерархией власти, посредством которой ответственность за выполнение государственных решений спу-

¹ Далее — Закон «О муниципальной службе в РФ». Текст Закона см. на сайте КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66530/ (дата обращения: 02.03.2017).

² Public Administration // Encyclopedia Americana. № 22. P. 744

скается сверху вниз. В русском языке данному понятию соответствует термин *административно-государственное управление*. Французский политолог Роже Грегуар в монографии «Французская гражданская служба» определяет административно-государственное управление в качестве «особой социальной функции, направленной на упорядочение развития в интересах всего общества, где государственный чиновник выступает специальным агентом власти»¹.

Административно-государственное управление и государственное администрирование связаны с тремя сферами власти — *законодательной, исполнительной и судебной*, при этом административное управление в целом имеет объективную природу, так как административные органы прежде всего подчинены закону и подотчетны представительной власти. Издаваемые администрацией акты управления развивают, уточняют и детализируют, применяют в конкретной обстановке действующие законы. Однако властные полномочия реализуются людьми; осуществление власти — процесс волевой, умственный, эмоциональный, он может происходить либо правомерно, рационально, либо волюнтаристски, иррационально. В силу этого административная власть как *субъективная категория* может изменять реальную действительность и в лучшую, и в худшую сторону.

Субъективизация власти начинается с того момента, как человек занял руководящую должность. Будучи первичной организационной единицей, компонентом аппарата, имеющим часть его компетенции, административная должность не безличностна: с ее помощью индивидуальная воля служащего трансформируется в государственную власть. Тем самым административная должность многократно усиливает индивидуальную волю служащего во всех ее проявлениях — как положительных, так и отрицательных.

Известно немало примеров, когда административная власть превращала «пигмея» в «гиганта». Личностное усиление служащего происходит посредством всех элементов, составляющих содержание административной должности: ее авторитета, полномочий и пр. Вступление в должность нередко бывает связано с получе-

¹ Grégoire R. The French Civil Service. Brussels, 1974. P. 15–22.

нием различных материальных и нематериальных благ, что также не может не влиять на личные качества руководителей.

У некоторых руководителей может появляться гипертрофированный вкус к власти, и тогда происходит обратный процесс: государственная воля трансформируется в личную; государственная власть *присваивается* должностным лицом, используется в собственных интересах. В итоге руководящий работник служит не обществу, но самому себе, а его личная воля, ставшая, по сути, государственной, задает тон последней, направляет ее по нерациональному, неправомерному или даже преступному пути.

Злоупотребление властью — одна из форм присвоения административной власти, при которой руководитель использует вверенные ему служебные полномочия для протекционизма, незаконного приобретения различных социальных благ и т. п.

Значительно более деформированная форма присвоения государственной воли — **демония административной власти**, под которой понимается особое психологическое состояние, одержимость руководителя, стремящегося решить крупные государственные задачи и одновременно преследующего собственные эгоистические цели (жажда власти, славы, почестей и т. д.). Наиболее опасное проявление демонии власти — стремление к расширению сфер деятельности, бесконтрольному властвованию.

Одержимость властью толкает руководителя идти дальше возможных пределов, не считаясь с человеческими, материальными и финансовыми издержками, пренебрегая интересами и правами людей. Исторический опыт свидетельствует, что исполнительная власть в своем стремлении к независимости и бесконтрольности нередко опирается на подчиненный ей бюрократический аппарат, противостоящий представительным органам власти.

Пример

Стремление административной власти стать всеохватывающей, неограниченной, бесконтрольной может быть обусловлено следующими причинами.

Первый фактор — *генезис власти*, прогрессивное развитие которой идет по пути разделения, отделения от власти «единой и неделимой» двух других — законодательной и судебной, укрепления последних