

УДК 316.32

Решение проблем государственной службы в реформаторской (эволюционной) парадигме российской власти: попытки, приоритеты, моделирование

Тян Валентин Васильевич

Кандидат исторических наук, докторант,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
119571, Российская Федерация, Москва, просп. Вернадского, 82, стр. 1;
доцент, кафедра рекламы, теории и практики связей с общественностью,
Институт экономики и культуры,
105318, Российская Федерация, Москва, ул. Ибрагимова, 31, корп. 1;
e-mail: tian39@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы государственной службы и их решения в реформаторской (эволюционной) парадигме российской власти. Генезис российской государственной службы – в государевой службе, введенной Великим князем Московским, самодержцем всея Руси (1492 г.) государем Иваном III. За много веков государственная служба самодержавной России, СССР и демократической России неоднократно реформировалась, интенсивные реформы были проведены за последние четверть века в эволюционной парадигме власти. Государственная служба должна защищать интересы социального государства. Определены приоритеты, новые подходы к формированию кадров госаппарата. Предложены модели циркуляции элит. Конкурентная среда и прозрачность в деятельности государственной службы помогут пополнить личный состав высококвалифицированными специалистами и морально чистоплотными ответственными руководителями, готовыми исполнить свой долг перед обществом. Только тогда политический регулятор сможет найти консолидированное решение, что необходимо для развития социального государства.

Для цитирования в научных исследованиях

Тян В.В. Решение проблем государственной службы в реформаторской (эволюционной) парадигме российской власти: попытки, приоритеты, моделирование // Теории и проблемы политических исследований. 2016. № 4. С. 237-254.

Ключевые слова

Власть, государственная служба, реформа, приоритет, моделирование.

Введение

Поскольку вектор развития общества намечает власть, то важное значение приобретает определение принципов и приоритетов государственной службы в реформаторской парадигме власти. В этой парадигме одно из важнейших направлений внутренней политики власти – совершенствование государственной службы и формирование высокопрофессиональных кадров, нравственным принципом которых является служение отечеству.

Генезис института государственной службы восходит к самодержавной России. Великий князь Московский и всея Руси, самодержец всея Руси государь Иван III (1492 г.) перевел господствующее сословие на государеву службу. В 1512 году при государе Василии III появились приказы – учреждения государевой службы. «В XVI веке смена княжеского боярства худородным поместным классом приняла характер насильственной революции, поколебавшей самые устои Московского царства. В XIX веке реформа была проведена так бережно, что дворянство сперва и не заметило ее последствий. Дворянство сохранило все командные посты в новой организации и думало, что система управления не изменилась. В известном смысле, конечно, бюрократия была «инобытием» дворянства: новой, упорядоченной формой его службы», – констатирует Г.П. Федотов [*Федотов*, 1991, 137].

Хотя институт государевой службы придерживался сословного принципа, однако сыграл большую роль в становлении Российской империи. Самодержавная бюрократия (в большинстве своем просвещенные сановники и чиновники (классическое образование), верные монархическим принципам) была оплотом империи. Платон же считал, что государством должны управлять старцы-монахи. А.Ф. Лосев поясняет: «Ясно, во-первых, что платонизм как социальная теория есть с полной и неумолимой диалектической необходимостью проповедь аристократии... Это есть несомненно духовная аристократия... Это монахи-старцы, всем духом и телом всерьез погруженные в вечность и управляющие на основании своих созерцаний всем подлым народом» [Лосев, 1993, 818]. Политические идеи Платона, в особенности его модель государственного правления, благосклонно воспринимались царскими чиновниками, но поскольку они не были старцами-монахами, то требовали достойного их положению и чинам вознаграждения за службу (обременительного для государства).

Однако история государевой службы (дворцовые перевороты, отказ присягнуть императору Николаю I (восстание декабристов) и т. д.), института управления самодержавия просматривается в модернизационной парадигме.

Самодержавная государственная служба претерпела ряд изменений, значительные реформы были предприняты императором Петром I, в частности, он ввел Табель о рангах. Составленная на сословном принципе Табель о рангах сыграла большую роль в нормализации государственной службы. Серьезные реформы проводились в XVIII и XIX веках, они привели к росту экономики, удвоению населения за 30 лет, были проникнуты созидательным пафосом дворянства и освобожденного крестьянства, характеризовались

участием всех слоев российского общества в государственных делах. Призыв молодого императора Николая II отказаться от «бессмысленных мечтаний» стал прелюдией к социальным потрясениям. Сословный характер государственной службы вел к саморазрушению самодержавного режима.

Государственная служба в СССР

С 1917 года в связи с установлением советской власти меняются приоритеты и задачи государственной службы. Демонтаж старой системы государственной службы объяснялся сменой власти. Формирование советской системы государственной службы в связи с установлением «плебисцитного правления партийного вождя» [Вебер, 1998, 144] носило импровизированный характер.

Поскольку советская система государственной службы была эклектичной (имела элементы государственной службы, службы периода думской монархии, модернизационной европейской государственной службы), то политическое руководство постимперского государства считало основным средством для укрепления системы государственной службы ее идеологизацию. Созданные милиция, ВЧК (с последующими преобразованиями), реформированные таможенная, пограничная и другие службы становились реализаторами идеологических контентов в социалистическом строительстве, что приводило к перманентным кризисам в системе государственной службы: утвердилась практика чистки аппарата (освобождались от политически неблагонадежных) в наркоматах и ведомствах, откомандированные по рекомендациям райкомов партии новобранцы по сути дела ситуацию не меняли, поскольку не имели должной квалификации.

С 70-х годов XX века вместо чистки проводились аттестация и переаттестация кадров. Следовательно, смена типов и видов власти (правления) отражается на решении проблем государственной службы сущностно, предполагает обновление философии политики в отношении государственной службы как службы на форпосте мировой революции. Работники наркоматов и ведомств (среди них бывшие чиновники, приглашенные в качестве специалистов (буржуазные спецы)) не выступали с инициативой, видели свою задачу в выполнении директив партии, поставившей целью построение социализма в пролетарском государстве, несоциальном государстве, т. е. благополучие общества в перспективе. Опосредованные приоритеты государственной службы в какой-то мере искажали суть государственной службы. Участие работников госаппарата в продразверстке, раскулачивании и т. п. ослабляли государство.

В.М. Манохин дает такое определение государственной службы: «Советская государственная служба есть одна из сторон (или частей) деятельности Советского социалистического государства по организации и правовому регулированию работы личного состава государственных органов и других государственных организаций и деятельность этого лич-

ного состава – государственных служащих по практическому и непосредственному осуществлению задач государства в целях построения социалистического и коммунистического общества» [Манохин, 1966, 10]. Теория о двуединой задаче советской государственной службы привела к ее дезориентации и дискредитации управленческого универсализма.

Концепция советской государственной службы была предопределена революцией, приходом к власти большевиков, гражданской войной и форсированным строительством социализма, а также федеративным устройством с признаками унитарного государства. Это предопределило специфику и особенности функционирования системы государственной службы, в частности системы подготовки кадров. Создавались курсы по подготовке и переподготовке руководящих кадров, Институт красной профессуры и т. д. Одновременно были введены запреты и ограничения. Для нечленов ВКП(б) прием в эти учебные заведения был закрыт. Позднее на более жесткой системе отбора кандидатов в слушатели была создана Академия общественных наук при ЦК КПСС (туда не могли попасть рядовые члены партии, представители некоренных народов СССР (более 5% численности населения страны)), ставшая кузницей кадров высшего звена. Была создана двухслойная властная элита: союзная партноменклатура и национально-республиканская партноменклатура. Такие ученые, как М. Джилас, М.С. Восленский, провели серьезные исследования о советской номенклатуре. М. Джилас, характеризуя советскую бюрократию, утверждает: «Новый класс пришел к власти не для того, чтобы закончить создание нового хозяйственного строя, а для того, чтобы установить свой собственный, нужный ему строй и подчинить своей власти все общество в целом» [Джилас, 1961, 53]. Следует уточнить, что хотя госслужащие советского госаппарата не представляли целый класс, их статус не передавался по наследству, они намечали вектор политического развития общества.

Отметим отсутствие межнациональной (межреспубликанской) циркуляции элит, равно как и «вертикальной», в советском политическом пространстве (практика откомандирования из центра кураторов в республики не являлась циркуляцией элиты). Поскольку горизонтальные связи ограничивались, то в национальной элите зрело желание обособиться.

Таким образом, «Союз нерушимый республик свободных» (Гимн СССР) был непрочным. Поскольку в союзных учреждениях практически не было государственных служащих со всего Союза, то государственные решения принимались в центральных органах власти без учета интересов республик, участие представителей республик оказалось явочным (при решении проблем какой-либо республики приглашались представители этой республики, другие республики не принимали участие). Созданное политическим руководством гибридное федеративное устройство навязывалось обществу (о чем свидетельствуют точечные, одиночные и волнообразные воспитательные кампании в периоды кризиса власти).

Следует констатировать, что симулятивная политическая реальность не могла поддерживаться иначе. В период перестройки некоторые послабления режима (гласность, национально-культурные автономии, малые предприятия) стали предвестниками новой несимулятивной политической реальности.

Тем не менее система государственной службы с противоречащей новым реалиям кадровой политикой не претерпела серьезных изменений. Смена политической системы, как и ее эволюция, – это сложный многофакторный процесс. Одним из факторов эрозии советской политической системы была деградация системы государственной службы, которая усиливалась ограниченным специфическим отбором кадров в той же корпорации, имевшей устаревшую мотивацию на государственно-политическое управление.

Кадровая политика в СССР зиждилась на марксистской теории власти (классовый подход), являющейся конфликтной, была противоречивой (жесткий отбор кадров и расширенный прием в партию с годичным кандидатским стажем вместо двухгодичного с перспективой продвижения по службе). Нельзя также не учитывать следующий момент: развитие народного хозяйства носило преимущественно экстенсивный характер, и требовалось резкое увеличение численности личного состава органов управления. Практика показала, что расширение социального лифта в условиях модернизации общества, означавшей (в СССР) преобразование его в социалистическое, диссонирует с кадровой политикой политического руководства, направленной на формирование управляемой партноменклатуры (двухслойной властной элиты) вместо властной касты. Смещение цели государственной службы привело к серьезным последствиям.

Исследование деятельности советской государственной службы позволило сделать вывод о невозможности нормализации ее функционирования при симулятивном двоевластии «партии и правительства», т. е. при политической дезориентированности. Советская госслужба активизировала борьбу с буржуазной идеологией, превращая ее в борьбу с инакомыслием и инакомыслящими (чуждыми элементами, «чужеспинниками», прочими антисоветчиками). Переориентация деятельности государственной службы на построение социализма вызвала дисфункцию и привела к деформации самой службы, в конечном счете к стагнации советского общества.

Постсоветский период развития государственной службы

В 1991 году госслужащие республик не поддержали организаторов ГКЧП. Распад СССР М.С. Горбачев предотвратить не смог, утратив доверие национальных элит республик. Но еще до распада СССР (12 июня 1991 года) на демократических выборах Президентом России (высшая должность РФ) был избран Б.Н. Ельцин, что положило начало демократизации общества. «Парад суверенитетов» заметно усилил тенденцию распада СССР. Стала актуальной проблема реформирования института государственной службы, подконтрольной политическому руководству и высшим органам государственной власти. Частичный демонтаж советской системы, начатый в постсоветские годы, вызвал волну недовольства у апологетов советской системы, выразителем мнения которых был Верховный Совет РСФСР. Конфликт 1993 года был вызван несогласием руководства ВС РСФСР (в составе которого было много

людей со стереотипным мышлением) с функционированием института президента, направленным на демократизацию общества. Столкнулись два диаметрально противоположных подхода к государственному управлению и государственной службе.

И второе. Политическое руководство РСФСР не хотело уйти с политической сцены, имея поддержку в госаппарате, который был встревожен слухами о люстрации. Советская ментальность (бескомпромиссность, подозрительность, самомнение) не позволяла ему внять доводам президента РФ.

Люстрация не проводилась. По мнению ряда исследователей (О.В. Гаман-Голутвина, О.В. Крыштановская и другие), от 75 до 90% госаппаратчиков продолжали работать на своих местах, на прежних должностях. Но их продвижение было приостановлено. Идея о кадровой революции первым президентом РФ была отвергнута. Тем самым была сохранена политическая база для проведения реформ.

Насколько помогли реформаторам суждения Платона о субъектах власти и современных теоретиков управления в понимании того, что на государственной службе должны быть люди с профессиональной подготовкой в этой сфере деятельности и имеющие опыт работы в публичной сфере, малоизвестно, но наблюдается «броуновское движение» в обновляющейся среде: выпускники профильных вузов идут на государственную службу, люди из бизнеса стремятся на государственную службу, в государственные структуры идут проявившие себя в местном самоуправлении, внося новые идеи в сферу государственного управления. Инновационный аспект в решении проблемы государственной службы все более очевиден. Инновационный аспект политического управления как фактор демократизации власти. Это обеспечивает условия для развития плюрализма в политической и экономической сферах. В этом контексте такой инструмент, как политический менеджмент, расширяет базу отбора кадров для государственной службы, трудной и ответственной, целью и задачей которой является оказание государственных услуг обществу. Отметим, что организация государственных услуг, качество оказываемых услуг зависят от компетенция госаппарата.

Негативными моментами в реформируемой системе государственной службы были произвол, коррупция (ввиду слабой законодательной базы). Борьба с этими проявлениями стала проблемой самой власти, в решении которой принимало участие общество. Президентский контроль в отношении резонансных дел, парламентское расследование, общественный контроль, регулярные отчеты служб свидетельствовали о поиске новых моделей управления в начале 90-х годов XX века. С принятием в 1993 году Конституции Российской Федерации появилась возможность реформирования государственной службы с новых концептуальных подходов.

Немаловажным было то обстоятельство, что не было замены старым кадрам. Президент РФ Б.Н. Ельцин выбрал мягкую модель обновления госаппарата путем точечного обновления в высшем эшелоне власти и естественного обновления на низовом звене. Освобождение

от советских традиций, переход к основам демократического государства (политический плюрализм, политический рынок, политический менеджмент, институты гражданского общества) был трудным и болезненным. «Процесс перехода общества из одного состояния в другое, будь-то путем реформ, коренной ломки или трансформации сложившихся отношений, сталкивается с множеством сложных проблем, противоречий, конфликтов, особенностей и традиций, которые не учитывать нельзя. Это неизбежно негативно скажется не только на содержании исследования, но и на его результатах. Конечно же, о консенсусе и гармонии в общественной жизни, политическом процессе можно и нужно говорить, но конкретно исторически не абсолютизируя эти явления и не противопоставляя их борьбе и насилию» [Кулинченко, www].

Как показывает практика, бесконфликтного развития в современном обществе добиться практически невозможно, но задача власти – минимизировать конфликт.

Этапы реформирования госслужбы России

Многие исследователи выделяют несколько этапов перехода. Анализ этих этапов важен для прослеживания логики и реконструкции модели реформирования государственной службы России, вставшей на путь демократического развития.

«Первый этап реформы государственной службы в Российской Федерации начался с принятия в 1991-1994 годах новых нормативных правовых актов, регламентирующих государственно-служебные отношения. В целях ускорения работы по созданию современной и эффективной государственной службы, проведения единой государственной политики в области кадрового обеспечения политической и экономической реформ в Российской Федерации 22 декабря 1993 года Президент Российской Федерации подписывает Указ № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе». Положение о федеральной государственной службе явилось фактически первым после 1917 года комплексным нормативно-правовым общероссийским актом о государственной службе» [Лапинская, www].

Если М.В Лапинская определяет пять этапов реформ, то ряд исследователей придерживаются иного мнения. Они считают, что было три попытки реформирования государственной службы.

«Таким образом, анализ, проведенный в четырех частях настоящей работы, позволяет сделать главный вывод о том, что реальное реформирование государственной службы России до сих пор так и не началось. Все ступени реформы, начиная с 1992 г., по сути явились подготовительными этапами, на которых разрабатывалась и оттачивалась теоретическая основа для будущих конкретных шагов, готовились аргументированные и обоснованные руководства к действию, формировалось общественное мнение» [Барабашев и др., 2003, 21]. С этими выводами нельзя не согласиться.

Отметим, в 1990-е годы в стране появились демократические институты, политическая конкуренция. В последнее время наблюдается симулятивная конкуренция, т. е. устранение с политической сцены. Поскольку переход от социалистической демократии к реальной был длительным и болезненным процессом, общество должно устранять аномии политических процессов с помощью демократических процедур. В этом случае может быть сформирована властная элита, выражающая волю общества.

Опора на реформаторский потенциал власти при обновлении системы государственной службы требует определения новых приоритетов государственной службы: деидеологизация, законодательная база, государственный подход в принятии решений и реализации национальных и социальных программ. Еще один важный момент: принятию законов о госслужбе предшествуют политические решения, но они нелегитимны, если не обрели законодательный статус. Вполне объяснимо, что государственная служба была и остается притягательной в любом обществе. Научная общественность обращала внимание на выстраивание отношений между государственной службой и гражданским обществом, были попытки разностороннего рассмотрения проблем госслужбы (В.М. Манохин), профессор В.С. Комаровский [Комаровский, 2000, www] представил модели отношений и взаимодействия.

Следует отметить, что нормализация этих отношений возможна при демократизации власти. Демократизация власти и участие общества в формировании корпуса депутатов и госслужащих госаппарата (на конкурсной основе) способствуют становлению государственной службы современной России. По данным ВЦИОМа, Левада-Центра, значительная часть общества недовольна деятельностью чиновников. В новой России, с переходом на демократический путь развития, устранены политические, экономические условия для возрождения не только сталинских методов управления и особенно управления кадрами, но и более позднего советского опыта государственно-политического управления (двойное подчинение, дублирование, закрытая система выдвижения кадров). Сохранившийся советский менталитет, который во многом определял модус вивенди среднестатистического госслужащего, стал незримым препятствием на пути реформ. В этих условиях первый Президент РФ Б.Н. Ельцин пополнил высшее звено государственного управления сформированной им командой младореформаторов (позднее формируется президентский резерв). Исследование указывает на важность создания политического рынка, приобщения акторов к политическому менеджменту.

В середине 90-х годов XX века в России бурно развивался политический рынок. «Могут ли рынок и политика соединяться более пристойным образом? Могут, если речь идет о рынке цивилизованном и о политике демократической, которые регулируются правовым государством и развитым гражданским обществом», – пишет Е.Г. Морозова [Морозова, 1999, 23]. Эти два условия предопределили модернизационную парадигму государственной службы Российской Федерации.

Современное состояние развития государственной службы

Следует отметить, в начале XXI века в России административные реформы продолжились в апробированной предыдущей администрацией эволюционной парадигме в формате обновления системы государственного управления. Реформирование государственной службы стало первоочередной задачей власти.

По мнению исследователей В.Э. Бойкова [Бойков, www], В.М. Манохиной, В.А. Комаровского и других, в первое десятилетие XXI века была осуществлена реальная реформа госслужбы. Если рассмотреть состав органов власти современной России, то он небезупречен. Там не представлены или мало представлены национальные меньшинства, которые составляют 11% населения России. В современной политической реальности уже не может быть незамеченной избирательность «кадровиков», манипулирующих незаконными служебными инструкциями, тщательно скрываемая советской властью.

Необходимо отметить, что достижение консенсуса в обществе возможно только при взаимном диалоге сторон и толерантности в мире политическом. Российской практикой подтверждено научное положение: в условиях политической модернизации репрезентативно взаимодействие власти и гражданского общества при проведении реформ, обеспечивающее стабильное развитие общества. Государственная служба играет связующую коммуникационную роль. Сбой в сфере коммуникации сужает поле взаимодействия власти и общества. Обновление концепции системы государственной службы стало необходимостью. Совершенствование системы предполагает ее обновление. Демократический принцип должен быть основополагающим.

Заметным событием в общественной жизни стало принятие (спустя десять лет после принятия Конституции РФ 1993 года) Государственной думой федерального закона о государственной службе. Заложен демократический принцип устранения ограничений и запретов, которые имели место в кадровой политике советской власти. Выделим следующие статьи Закона.

«Статья 3. Государственная гражданская служба Российской Федерации.

1. Государственная гражданская служба Российской Федерации (далее также – гражданская служба) – вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации (далее – граждане) на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации (далее также – должности гражданской службы) по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи).

2. Государственная гражданская служба Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу (далее также – федеральная гражданская служба) и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации....

Статья 4. Принципы гражданской службы.

Принципами гражданской службы являются:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации;
- 3) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения...;
- 4) профессионализм и компетентность гражданских служащих;
- 5) стабильность гражданской службы;
- 6) доступность информации о гражданской службе;
- 7) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами...» [Барабашев и др., 2003].

Отмена ограничений и запретов, равный доступ к государственной службе граждан России создают условия для консолидации общества, являющейся важнейшим фактором социального демократического государства. Заложена основа для профессионального роста и продвижения кадров. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ устанавливает порядок присвоения и сохранения классных чинов гражданской службы субъектов Российской Федерации, который определяется законами субъектов России с учетом положений указанного федерального закона. Введены чины: специалист, референт, советник с разделением на категории и ранги.

Реформа государственной службы не может проводиться обособленно от административной реформы, концептуально они должны быть идентичными. Концепция административной реформы основана на принципах российской государственности: «...Целями административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах являются (абзац в редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 09.02.2008 №157-р): повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти» (Федеральный закон «О противодействии терроризму»).

В соответствии с Федеральной программой по государственной службе была начата реформа правоохранительной службы (вид государственной службы): проведена реформа МВД, арбитражного суда, упорядочена деятельность ряда ведомств.

Исходя из того, что исследователи выделяют пять этапов и три попытки реформирования государственной службы в новой России, можно проследить за динамикой процесса поэтапно. Эта оценка позволяет определить векторы дальнейшего развития, т. е. реформирования государственной службы, эти попытки сделали устойчивым реформаторский процесс. Итоги реализации программы развития государственной службы заметны [*Итоги реализации Федеральной программы...*, *www*]. По кадровым назначениям прослеживаются

ся застойные явления в высшем звене государственного управления. Вызывает у граждан сомнения закрытость иных служб. Следует отметить, что важным фактором является повышение прозрачности в этой сфере государственной службы, которая в сфере двойного контроля: президентского и общественного. Деятельность Общественной палаты при министерстве может быть эффективна в выявлении реальной картины деятельности служб.

Как известно, Б.Н. Ельцин отказался от проведения люстрации. Он имел серьезную мотивацию. Новая Россия как социальное государство должна создавать условия для социального недовольства. Предложено взаимодействие новой либеральной части элиты со старой, что и происходит. Численность госслужащих растет с 1999 года. Если на 01.01.1999 она составляла 485,6 тыс. человек, то на 01.01.2013 – уже выше 788 тыс. человек. Для сравнения: в царской России к 1917 году было 1,5 млн дворян (в основном находились на госслужбе), в СССР к концу 30-х годов XX века насчитывалось около 1,9 млн госслужащих. В современной России при рыночной экономике неизбежен все тот же 1% госслужащих от общей численности трудоспособного населения. Но современная российская власть предпочитает не механическое сокращение штата, а оптимизацию личного состава с одновременным оснащением новейшей техникой и технологией.

Профессионализм госслужащего – необходимое условие для госслужбы. Это означает неподкупность, ясное понимание задач государства, неукоснительное следование букве и духе законов. Помимо апробированных способов и методов повышения квалификации (курсы по переподготовке кадров, форумы, деловые игры и т. п.), должны быть использованы и другие инновационные методы подготовки госслужащих.

Все это направлено на то, чтобы всемерно способствовать развитию государства, оказывая его гражданам (всем и в отдельности), всему населению государственные услуги. Это и есть задача и цель государственной службы и всех, кто находится на государственной службе. Застойные явления в государственной службе могут привести к предкризисной ситуации. Избавиться от них в элите можно разными способами. Решение этих проблем – в сфере инновации.

Президентская программа 2012 года положила начало новому пониманию сути государственной службы, исходящему из того, что Россия – демократическое социальное государство. Гражданин РФ может поступить на гражданскую службу на конкурсной основе. Статья 22 п. 1 Федерального закона от 27.07.2004 в редакции от 23.05.2016 гласит: «Поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы... осуществляется по результатам конкурса». В связи с этим важное значение приобретает независимость экспертов. По мнению С.М. Жуковой, «независимость экспертов обеспечивается двумя факторами: организационная независимость... и финансовая независимость» [Жукова, 2014, 52].

Должности, чины не могут получить неподготовленные люди, чуждые сфере общественных отношений. Создаются условия для роста кадров. Но кадровый резерв формируется преимущественно из членов партии власти.

Разработана федеральная программа по реформированию государственной службы *Российской Федерации (2003-2005 годы)*, которая была дополнена в соответствии с концепцией реформ разделом по развитию системы госслужбы (*Указ Президента РФ от 10.03.2009 г. № 261*), первые итоги по ее реализации [*Итоги реализации Федеральной программы..., ииш*] позитивны (социализация службы, внедрение информационных технологий, налаживание обратной связи).

В связи с усилением террористической опасности уделяется большое внимание правоохранительной службе. Реформирование этой службы, направленное на повышение ее эффективности, в аспектах законодательном и институциональном не должно привести к нарушению политического дизайна, не должно создавать впечатления о подмене деятельности других служб.

Был учрежден новый орган исполнительной власти – Национальная гвардия России (*Указ Президента РФ от 05.04.2016, Федеральный закон от 14.06.2016*), была упразднена Федеральная миграционная служба, проводится политика власти по упорядочению и повышению эффективности государственной службы. Подписанный Президентом РФ В.В. Путиным 06.07.2016 Федеральный закон «О противодействии терроризму» и Федеральный закон № 374-ФЗ требуют серьезного контроля за деятельностью государственной службы при взаимодействии институтов власти и гражданского общества.

В целом созданная политико-правовая база для развития государственной службы открывает возможности для моделирования, максимально приближенного к объекту (имеется в виду конструирование не виртуальной, а реальной модели объекта). Поскольку для государственной службы современной России стали первоочередными: а) наращивание базы для развития правового государства; б) защита института частной собственности, оказание поддержки малому и среднему бизнесу через создание конкурентной среды; в) повышение уровня и качества государственных услуг; г) борьба с коррупцией, то высокий духовно-нравственный тонус органичен. Между государственной службой и гражданским обществом поддерживаются нормальные отношения, они должны взаимодействовать на доверительной основе, что в интересах обеих сторон, поскольку это способствует эффективному решению насущных проблем развития. Этого можно добиться, если государственная служба избавится от коррупции, чиновничьего произвола и т. п.

Передав полномочия избранной на выборах власти, общество на время как бы лишается воли. Этот феномен безволия возникает там, где между обществом и властью существует договор. Не нарушать этот договор – долг избранной власти. Реализуя эту задачу политического моделирования, раскрыть код модели. Важность политического моделирования очевидна. На наш взгляд, теория политического моделирования эффективна в эволюционной парадигме общества, поскольку различает порог политической турбулентности.

«Но все социальные и политические процессы имеют качественные и количественные характеристики. Это позволяет для исследования политических объектов строить модели всех типов, включая математические и компьютерные» [Шабров, 2002, 448-451].

В данной ситуации проблема моделирования заключается в выявлении фактора трансформации. Чем больше выявленных факторов учитывается в их совокупном воздействии на объект, чем более принимаются в расчет особенность и специфика объекта, тем ближе становится модель к объекту.

Можно выделить проблемы политического моделирования: а) выявление основных и менее значимых факторов, влияющих на характер политического процесса; б) определение образа объекта.

Модель, близкая к объекту, является многофакторной. Это позволяет увидеть движение объекта. Если нужна модель, экстраполируемая в политическую реальность, транслируется эта реальность. Компьютерная программа становится одним из средств моделирования ситуации.

Достижение консенсуса в обществе возможно при диалоге и толерантности в мире политическом. Высокие требования, которые предъявляются к государственной службе, оправданны. Обновление концепции системы государственной службы – это одна из задач по совершенствованию системы. В этой парадигме должны быть предложены разные модели циркуляции элиты (с учетом политических реалий). Это: 1) сложная (горизонтально-вертикальная); 2) гибридная (смешанная); 3) регулятивная (кризисная). Модель 1 эффективна при открытости вертикали. Модель 2 действенна в неопределенной среде и тогда, когда в высшем слое властной элиты наблюдается застойное явление. Модель 3 необходима при политической турбулентности.

Политический регулятор вмешивается в пределах своих полномочий в деятельность институтов государственной службы, особенно в формирование государственного аппарата. Замена или обновление кадров для повышения эффективности деятельности государственной службы – право власти. Иррациональность или рациональность в действиях власти предопределены ее характером и условиями проявления.

Определение значения объекта важно для моделирования, т. е. для приближения модели к объекту. Модель, близкая к объекту, позволяет увидеть движение объекта: трансформацию, субстанциональные изменения, редуцирование политических конфликтов, т. е. эволюцию политической власти.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать следующий вывод. Поскольку власть выражает волю общества, она не может навязывать свою волю, у общества возникает момент безволия. Но трансляция важной информации способна привести систему государственной службы к адаптации к новым политическим реалиям, ибо основной приоритет государственной службы – служение народу России. Конкурентная среда и прозрачность в деятельности государственной службы помогут пополнить личный состав высококвалифицированными специалистами и морально чистоплотными ответственными руководителями, готовыми исполнить свой долг перед обществом. Только тогда политический регулятор сможет найти консолидированное решение, что необходимо для развития социального государства.

Библиография

1. Барабашев А.Г. и др. Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год. М.: Весь Мир, 2003. 304 с.
2. Бойков В.Э. Реформа госслужбы: предпосылки и проблемы URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=9231920>
3. Вебер М. Харизматическое господство // Социс. 1998. № 5. С. 144-147.
4. Джилас М. Новый класс. Нью-Йорк: Фредерик А. Прегер, 1961. 243 с.
5. Жукова С.М. Государственная гражданская служба в Российской Федерации. Оренбург: ООО ППК «Университет», 2014. 116 с.
6. Итоги реализации Федеральной программы реформирования государственной службы. URL: <http://www.midural.ru>
7. Комаровский В.С. Государственная служба и гражданское общество: модели взаимоотношений и взаимодействия // Формирование гражданского общества как национальная идея России XXI века. СПб., 2000. URL: <http://ecsocman.hse.ru/text/16148915/>
8. Кулинченко В.А. О соотношении насилия и согласия в теории и на практике. URL: http://www.kuchaknig.ru/show_book.php?book=11694
9. Лапинская М.В. Реформа государственной службы в Российской Федерации: этапы, цели, задачи, основные мероприятия. URL: http://www.bmpravo.ru/show_stat.php?stat=451
10. Лосев А.Ф. Очерки античного символизма и мифологии. М.: Мысль, 1993. 959 с.
11. Манохин В.М. Советская гражданская служба. М.: Юридическая литература, 1966. 195 с.
12. Морозова Е.Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели и технологии. М.: РАГС, 1999. 247 с.
13. О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности»: федер. Закон Рос. Федерации от 06.07.2016 № 374-ФЗ; принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 24.06.2016; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 29.06.2016. URL: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/Q7t146BkLNBdUXEsAPvOdb44JdrQPQPt.pdf>
14. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. Закон Рос. Федерации от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2015, с изм. от 23.05.2016); принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 07.07.2002; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 15.07.2004. URL: <http://base.garant.ru/12136354/>
15. О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах: Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

16. О противодействии терроризму: федер. Закон Рос. Федерации от 06.03.2006 № 35-ФЗ; принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 26.02.2006; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 01.03.2016. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901970787>
17. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)»: Указ Президента РФ от 10.03.2009 г. № 261. URL: <http://base.garant.ru/195051/>
18. Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)»: Указ Президента РФ от 19.11.2002 № 1336. URL: <http://base.garant.ru/185243/>
19. Федотов Г.П. Дворянская интеллигенция // Судьба и грехи России. В 2-х т. Т. 1. СПб.: София, 1991. 362 с.
20. Шабров О.Ф. Моделирование политической реальности // Политология / отв. ред. В.С. Комаровский. М.: ПАГС, 2002. С. 448-461. URL: <http://shabrov.info/Statji/mod.htm>

Addressing issues of state service in the reform (evolutionary) paradigm of Russian authorities: attempts, priorities, modeling

Valentin V. Tyan

PhD in History, Postdoctoral researcher,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
119571, 82/1 Vernadskogo ave., Moscow, Russian Federation;
Associate Professor,
Department of advertising theory and practice of public relations,
Institute of economy and culture,
105318, 31/1 Ibragimova st., Moscow, Russian Federation;
e-mail: tian39@mail.ru

Abstract

The article deals with the problems of public service and their solution in the reform (evolutionary) paradigm of the Russian authorities. The genesis of the Russian civil service dates back to the state service, introduced by Ivan III, the Grand Duke of Moscow, the autocrat of All Russia (1492), the emperor. For many centuries, the public service of autocratic Russia, the Soviet Union and the democratic Russia has been repeatedly reformed. Extensive reforms have been implemented over the past quarter of a century in the evolutionary paradigm of Russian authorities. Public service should protect the interests of the welfare state. The author

of the article defines priorities, new approaches to the formation of the state apparatus staff and suggests an elite circulation model. He comes to the conclusion that transmission of important information can lead the civil service system to its adaptation to new political realities, as the main priority of the civil service is to serve Russian people. The author underlines that the competitive environment and transparency in the public service activity will help to replenish the staff with highly qualified and responsible leaders who are prepared to do their duty. Only in this case a political regulator will be able to find the consolidated solution, which is necessary for the development of the welfare state.

For citation

Tyan V.V. (2016) Reshenie problem gosudarstvennoi sluzhby v reformatorskoi (evolyutsionnoi) paradigme rossiiskoi vlasti: popytki, priority, modelirovanie [Addressing issues of state service in the reform (evolutionary) paradigm of Russian authorities: attempts, priorities, modeling]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theory and Problems of Political Studies], 4, pp. 237-254.

Keywords

Authorities, civil service, reform, priority, modeling.

References

1. Barabashev A.G. et al. (2003) *Reforma gosudarstvennoi sluzhby Rossii: istoriya popytok reformirovaniya s 1992 po 2000 god* [Russian civil service reform: the history of reform efforts from 1992 till 2000]. Moscow: Ves' Mir Publ.
2. Boikov V.E. *Reforma gossluzhby: predposylki i problem* [Service reform: background and issues]. Available at: <http://elibrary.ru/item.asp?id=9231920> [Accessed 23/07/16].
3. Djilas M. (1957) *Nova klasa*. Narodna knj. (Russ. ed.: Dzhilas M. (1961) *Novyi klass*. New York: Frederik A. Preger Publ.).
4. *Federal'naya programma "Reformirovanie gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii (2003-2005 gody)": Ukaz Prezidenta RF ot 19.11.2002 № 1336* [The federal program "Reform of the civil service of the Russian Federation (2003-2005)": Presidential Decree No. 1336 of November 19, 2002]. Available at: <http://base.garant.ru/185243/> [Accessed 24/07/16].
5. Fedotov G.P. (1991) *Dvoryanskaya intelligentsiya* [Aristocratic intelligentsia of Russia]. *Sud'ba i grekhi Rossii. V 2-kh t. T. 1* [The fate and sins of Russia. In 2 vol. Vol. 1]. Saint Petersburg: Sofiya Publ.
6. *Itogi realizatsii Federal'noi programmy reformirovaniya gosudarstvennoi sluzhby* [The results of the implementation of the federal program of public service reform]. Available at: <http://www.midural.ru> [Accessed 24/07/16].

7. Komarovskii V.S. (2000) Gosudarstvennaya sluzhba i grazhdanskoe obshchestvo: modeli vzaimootnoshenii i vzaimodeistviya [Public service and civil society: models of relationships and interactions]. *Formirovanie grazhdanskogo obshchestva kak natsional'naya ideya Rossii XXI veka* [Formation of civil society as a Russian national idea of the XXI century]. Saint Petersburg. Available at: <http://ecsocman.hse.ru/text/16148915/> [Accessed 24/07/16].
8. Kulinchenko V.A. *O sootnoshenii nasiliya i soglasiya v teorii i na praktike* [On the relation between violence and harmony in theory and in practice]. Available at: http://www.kuchaknig.ru/show_book.php?book=11694 [Accessed 27/07/16].
9. Lapinskaya M.V. *Reforma gosudarstvennoi sluzhby v Rossiiskoi Federatsii: etapy, tseli, zadachi, osnovnye meropriyatiya* [Reform of the civil service in the Russian Federation: the stages, goals, objectives, basic measures]. Available at: http://www.bmpravo.ru/show_stat.php?stat=451 [Accessed 27/07/16].
10. Losev A.F. (1993) *Ocherki antichnogo simvolizma i mifologii* [Essays on ancient symbolism and mythology]. Moscow: Mysl' Publ.
11. Manokhin V.M. (1966) *Sovetskaya grazhdanskaya sluzhba* [Soviet civil service]. Moscow: Yuridicheskaya literature Publ.
12. Morozova E.G. (1999) *Politicheskii rynek i politicheskii marketing: kontseptsii, modeli i tekhnologii* [The political market and political marketing: concepts, models and technologies]. Moscow: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.
13. *O federal'noi programme "Reformirovanie i razvitie sistemy gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii (2009-2013 gody)": Ukaz Prezidenta RF ot 10.03.2009 g. № 261* [On the federal program "Reform and Development of the civil service system of the Russian Federation (2009-2013)": Presidential Decree of No. 261 of March 10, 2009]. Available at: <http://base.garant.ru/195051/> [Accessed 26/07/16].
14. *O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii: feder. Zakon Ros. Federatsii ot 27.07.2004 № 79-FZ (red. ot 30.12.2015, s izm. ot 23.05.2016); prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 07.07.2002; odobren Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 15.07.2004* [On state civil service of the Russian Federation: the Federal Law of the Russian Federation No. 79-FZ of July 27, 2004]. Available at: <http://base.garant.ru/12136354/> [Accessed 28/07/16].
15. *O kontseptsii administrativnoi reformy v Rossiiskoi Federatsii v 2006-2008 godakh: Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 25.10.2005 № 1789-r* [On the concept of administrative reform in the Russian Federation in 2006-2008: Order of the RF Government No. 1789-r of October 25, 2005] (2005). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of the legislation of the Russian Federation (Art. 4720)], 46.
16. *O protivodeistvii terrorizmu: feder. Zakon Ros. Federatsii ot 06.03.2006 № 35-FZ; prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 26.02.2006; odobren Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 01.03.2016* [On countering terrorism: the Federal Law of the Russian Feder-

- ation No. 35-FZ of March 06, 2006]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/901970787> [Accessed 25/07/16].
17. *O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon "O protivodeistvii terrorizmu" i ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v chasti ustanovleniya dopolnitel'nykh mer protivodeistviya terrorizmu i obespecheniya obshchestvennoi bezopasnosti: feder. Zakon Ros. Federatsii ot 06.07.2016 № 374-FZ; prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 24.06.2016; odobren Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 29.06.2016* [On amendments to the Federal Law "On Combating Terrorism" and Certain Legislative Acts of the Russian Federation to establish additional measures to counter terrorism and ensure public safety: the Federal Law of the Russian Federation No. 374-FZ of July 06, 2016]. Available at: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/Q7t146BkLNBDUXEsAPvOdb44JdrQPQPt.pdf> [Accessed 25/07/16].
 18. Shabrov O.F. (2002) *Modelirovanie politicheskoi real'nosti* [Modeling of political reality]. In: Komarovskii V.S. (ed.) *Politologiya* [Politics]. Moscow: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, pp. 448-461. Available at: <http://shabrov.info/Statji/mod.htm> [Accessed 25/07/16].
 19. Weber M. (1968) *On charisma and institution building*. University Of Chicago Press. (Russ. ed.: Veber M. (1998) *Kharizmaticheskoe gospodstvo. Sotsis*, 5, pp. 144-147).
 20. Zhukova S.M. (2014) *Gosudarstvennaya grazhdanskaya sluzhba v Rossiiskoi Federatsii* [The State Civil Service in the Russian Federation]. Orenburg: Universitet Publ.