

УДК 323.2

DOI: 10.34670/AR.2020.85.77.026

Система публичной службы в Российской Федерации в контексте политико-правовых трансформаций

Денисов Юрий Петрович

кандидат политических наук, доцент,
кафедра административного и финансового права,
Сибирский юридический университет,
644099, Российская Федерация, Омск, ул. Короленко, 12;
e-mail: yurden1984@yandex.ru

Стаурский Евгений Станиславович

кандидат технических наук, доцент,
кафедра экономической теории и финансового права,
Омская академия Министерства внутренних дел
Российской Федерации,
644092, Российская Федерация, Омск, пр. Комарова, 12;
e-mail: Ses-QQ@yandex.ru

Аннотация

Статья посвящена анализу феномена публичной службы в Российской Федерации в контексте текущих политико-правовых процессов и выявлению вектора её трансформации. Анализ осуществляется на основе системного подхода, позволяющего исследовать публичную службу как целостный комплекс взаимосвязанных и взаимодействующих элементов. На основе анализа нормативной правовой базы авторы подвергают научному осмыслению систему государственной и муниципальной службы Российской Федерации. Изучение механизмов публичного управления приводит авторов к выводу, что феномен публичной службы выходит за юридически определённые рамки государственной и муниципальной службы. В сфере реализации функций публичного управления за последние десятилетия оказалась профессиональная деятельность широкого круга лиц, которые de jure не являются ни государственными, ни муниципальными служащими. Авторы заключают, что данное явление обусловлено вектором развития системы публичной службы, характерным для развитых стран мира. Он определяется преобразованием жёсткой бюрократической линейно-иерархической системы публичного управления в более гибкую сервисно-менеджеральную систему, а затем эволюцией данной модели в партисипаторном русле, происходящей в условиях цифровизации социально-политического пространства.

Для цитирования в научных исследованиях

Денисов Ю.П., Стаурский Е.С. Система публичной службы в Российской Федерации в контексте политико-правовых трансформаций // Теории и проблемы политических исследований. 2020. Том 9. № 6А. С. 3-8. DOI: 10.34670/AR.2020.85.77.026

Ключевые слова

Публичная служба, публичная власть, публичное управление, административно-политические трансформации, политические процессы, административное реформирование, политические институты, модели управления.

Введение

2020 год в Российской Федерации ознаменовался началом нового витка серьёзных политико-правовых трансформаций. Одной из их основ стало конституционное закрепление единой системы публичной власти, в которую входят органы местного самоуправления и органы государственной власти, предложенное 15 января 2020 года в послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию [Путин, www...] и одобренное в ходе общероссийского голосования по поправкам, вносимым в Конституцию Российской Федерации 1 июля 2020 года. Реализация публичной власти в рыночных условиях предполагает, как писал М. Вебер, «наличие с точки зрения техники управления строго рационального и четко функционирующего (а это значит, бюрократического) управленческого механизма». [Вебер, 2017, 34]. Стержневую основу системы публичной власти в значительной степени составляет система публичной службы, являясь одновременно и опорой публично-властной конструкции, и инструментом её реализации. В этой связи целью данной статьи стал анализ системы публичной службы в Российской Федерации в контексте текущих политико-правовых процессов и выявление вектора её трансформации.

Основная часть

Категория «публичная служба» («public service») многозначна, многогранна и достаточно глубоко укоренена в мировую политико-правовую теорию и практику. В русскоязычной научной традиции она представляет собой собирательную категорию, в рамках которой объединяются «государственная и муниципальная служба по принципу наличия общих определенных функций, наделения служащих однородно определенным статусом, наличия специально оговоренных условий доступа к службе, условий, требований и ограничений её прохождения». [Коновалов 2014, 87]. Однако на данный момент она отсутствует и в обновлённой Конституции РФ, и в российском федеральном законодательстве.

Вместе с тем анализ конституционных норм, посвящённых системе публичной власти (статья 71; части 2 статьи 80; пункта е.5 статьи 83; части 3 статьи 131; части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации) позволяет нам сделать вывод о том, что публичная служба в России представляет собой профессиональную деятельность в органах федеральной государственной власти, органах государственной власти субъектов федерации и органах муниципальной власти, на вершине которой стоит Президент Российской Федерации, и которая координируется Государственным Советом. На сегодняшний день в систему публичной службы в Российской Федерации фактически входят государственная служба, которая регулируется на основе Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58 – ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», и муниципальная служба, прохождение которой осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О муниципальной службе в Российской Федерации" от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ. «Система государственной службы включает в себя:

государственную гражданскую службу, военную службу, государственную службу иных видов». Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации. Отношения, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу, ее прохождением и прекращением, определением правового положения федерального государственного гражданского служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации представляют собой предмет регулирования Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Правовое регулирование в области воинской обязанности и военной службы осуществляет Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53 – ФЗ «О воинской обязанности и военной службе». Более расплывчатым выглядит понятие «государственная служба иных видов», которое с 2015 года заменило в российском законодательстве понятие «правоохранительная служба», в связи с «подпаданием под признаки правоохранительной деятельности осуществления непосредственно государственно-властных полномочий должностными лицами, по своему статусу не являющимися госслужащими, такими как судьи, а также и теми, кто является военными служащими, например служащими органов ФСБ, ФСО и др.» [Козбаненко 2018, 97]. Сегодня государственную службу иных видов проходят в таможенных органах, в Федеральной службе исполнения наказаний, в Федеральной службе судебных приставов и т. д.

Вместе с тем следует отметить, что в результате произошедших за последние три десятилетия политико-правовых и административно-политических трансформаций, в России появился достаточно обширный круг лиц, которые юридически не являются ни государственными, ни муниципальными служащими, однако фактически осуществляют реализацию функций публичной службы. В частности, к таким лицам относятся лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности. Само разделение в системе публичного управления должностей государственной и муниципальной службы и государственных и муниципальных должностей соответствует концепции New Public Management (NPM), появление которой связывают с прошедшими в целом ряде развитых стран мира в 80-е – 90-е годы прошлого столетия административными преобразованиями. [Красильников и др. 2014, 47]. Она предполагает, в числе прочего, выделение в управленческом аппарате государственных менеджеров, призванных «править, а не грести» («steer, not row») [Denhardt, Denhardt 2007, 13] и служащих, в работе которых одним из принципов выступает принцип «служить, а не править» («serve, rather than steer») [Denhardt, Denhardt 2000, 553 – 556].

Трансформационные процессы в русле концепции NPM предполагают и делегирование за пределы системы государственных органов значительной части традиционно выполняемых ими функций. В Российской Федерации данные процессы выразились в создании государственных корпораций, государственных компаний, публично-правовых компаний, а также государственных и муниципальных унитарных предприятий, частных компаний с государственным участием. Функции публичной службы фактически реализуются и посредством деятельности работников государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов. Однако в Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы должности, предусмотренные для работников данных фондов, в качестве должностей государственной гражданской службы не указаны.

Следует отметить и то обстоятельство, что интеграционные процессы на постсоветском пространстве неизбежно привели к складыванию надгосударственных органов управления, функционирующих в рамках Евразийского Экономического Союза (ЕАЭС), созданного на основе международного договора, подписанного в Астане (ныне – Нурсултан) 29 мая 2014 года. В соответствии со статьёй 8 данного договора в качестве органов ЕАЭС сегодня функционируют Высший Евразийский экономический совет, Евразийский межправительственный совет, Евразийская экономическая комиссия, Суд Евразийского экономического союза, сотрудники которых также осуществляют публично-властные функции.

Появление большого количества негосударственных акторов в системе публичного управления исследователи связывают со сменой сервисно-менеджеральной модели публичного управления и публичной службы, предложенной концепцией NPM, партисипаторной моделью, выдвинутой в рамках концепции «Good Governance». В рамках данного подхода управляемость государства интерпретируется как «система его институциональных способностей, позволяющих обеспечить стабильную, качественную и отзывчивую организацию для безопасности, удовлетворения публичных услуг, состоятельности и справедливости экономического роста». [Сморгунов 2017, 27]. Управление устойчивым развитием в данных условиях требует постижения новых форм социального сотрудничества, которые синтезируют в себе глобальные и локальные уровни объединяют государственные институты, компании и институты гражданского общества. [Mihailescu 2015, 40]. А тотально нарастающий процесс цифровизации делает перспективной модель цифрового управления государством (Digital Era Governance), основанную на интеграции стоящих перед государством задач в большие базы данных, способствующие одновременно централизации и сетевизации управленческих процессов, интенсивное использование в деятельности публичных служащих web-технологий и социальных сетей, ориентацию публичной службы на систематическое удовлетворение потребностей граждан посредством современных технологий. [Margetts, Dunleavy 2013].

Заключение

Итак, проведённый нами анализ системы публичной службы в Российской Федерации показал, что трансформационные процессы, произошедшие в последние два десятилетия, привели к тому, что данная система сегодня не может отождествляться исключительно с системой государственной службы. Феномен публичной службы вышел далеко за пределы государственных органов. А вектор его развития определяется характерным для развитых стран превращением жёсткой бюрократической линейно-иерархической системы публичного управления в более гибкую сервисно-менеджеральную систему, а затем эволюцией данной модели в партисипаторную модель, функционирующую в условиях цифровизирующегося и сетевизирующегося социально-политического пространства. В этом контексте становится зримой не только потребность в объединении и консолидации органов государственной власти и местного самоуправления в единую систему публичной власти, но и выстраивания единой системы публичной службы, функционирующей на основе общих этических и правовых норм и принципов инклюзивного сотрудничества и взаимодействия, которая объединила бы в себе как государственных и муниципальных служащих, так и не входящих в систему государственной и муниципальной службы акторов публичного управления.

Библиография

1. Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. – Т. 2. Общности. – 429 с.
2. Коновалов В. А. Публичная служба в Российской Федерации: к вопросу определения содержания и роли в системе государственного аппарата // Вестник Южно-Уральского государственного университета. – Серия «Право». – 2014. – Т. 14. – № 1. – С. 86 – 90.
3. Козбаненко В. А. Иные виды государственной службы –правоохранительная служба: закон и доктрина // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 9. – С. 92 – 101.
4. Красильников Д. Г., Сивинцева О. В., Троицкая Е. А. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance // Ars Administrandi. Искусство управления. – 2014. – № 2. – С. 45 – 62.
5. Путин В. В. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 г. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата последнего обращения: 30.12.2020).
6. Сморгун Л. М. Государство, сотрудничество и инклюзивный экономический рост // Власть. – 2017. – № 11. – С. 22 – 30.
7. Denhardt J., Denhardt R. The New Public Service: Serving, not Steering. – New York, London: M. E. Sharp, Inc., 2007.
8. Denhardt R.B., Denhardt J.V. The New Public Service: Serving Rather Than Steering // Public Administration Review. – 2000. – Vol. 60. – Issue 6. – P.549 – 559.
9. Margetts H., Dunleavy P. The Second Wave of Digital-Era Governance. A Quasi-Paradigm for Government on the Web // Philosophical Transactions of the Royal Society. – 2013. – № 371. – P. 1–17.
10. Mihailescu M. E. Public Service in Age of Globalization // Annals of “Dunarea de Jos” University of Galati Fascicle I. Economics and Applied Informatics Years XXI. – 2015. – № 1. – P. 35 – 42.

Public service system in the Russian Federation in the context of political and legal transformations

Yurii P. Denisov

PhD in Political science, associate Professor,
Department of administrative and financial law,
Siberian Law University,
644099, 12 Korolenko str., Omsk, Russian Federation;
e-mail: yurden1984@yandex.ru

Evgenii S. Staurskii

PhD in technical science, Associate Professor,
Department of economic theory and financial law,
Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,
644092, 12 Komarova Ave., Omsk, Russian Federation;
e-mail: Ses-QQ@yandex.ru

Abstract

The article analyzes the phenomenon of public service in the Russian Federation in the context of current political and legal processes and identifies the vector of its transformation. The analysis is carried out on the basis of a systematic approach that allows us to study the public service as an integral complex of interrelated and interacting elements. Based on the analysis of the regulatory legal framework, the authors subject the system of state and municipal service of the Russian

Federation to scientific understanding. The study of public administration mechanisms leads the authors to the conclusion that the phenomenon of public service goes beyond the legally defined framework of state and municipal service. In the sphere of implementation of the functions of public administration in recent decades, the professional activity of a wide range of persons who de jure are neither state nor municipal employees has turned out to be. The authors conclude that this phenomenon is due to the vector of development of the public service system, which is typical for developed countries of the world. It is determined by the transformation of a rigid bureaucratic linear-hierarchical system of public administration into a more flexible service-management system, and then the evolution of this model in a participatory way, taking place in the conditions of digitalization of the socio-political space.

For citation

Denisov Yu.P., Staurskii E.S. (2020) Sistema publichnoi sluzhby v Rossiiskoi Federatsii v kontekste politiko-pravovykh transformatsii [Public service system in the Russian Federation in the context of political and legal transformations]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 9 (6A), pp. 3-8. DOI: 10.34670/AR.2020.85.77.026

Keywords

Public service, public authority, public administration, administrative and political transformations, political processes, administrative reform, political institutions, management models.

References

1. Veber M. Hozyajstvo i obshchestvo: ocherki ponimayushchej sociologii. – M. : Izd. dom Vyshej shkoly ekonomiki, 2017. – T. 2. Obshchnosti. – 429 s.
2. Konovalov V. A. Publichnaya sluzhba v Rossijskoj Federacii: k voprosu opredeleniya soderzhaniya i roli v sisteme gosudarstvennogo apparata // Vestnik YUzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. – Seriya «Pravo». – 2014. – T. 14. – № 1. – S. 86 – 90.
3. Kozbanenko V. A. Inye vidy gosudarstvennoj sluzhby –pravoohranitel'naya sluzhba: zakon i doktrina // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. – 2018. – № 9. – S. 92 – 101.
4. Krasil'nikov D. G., Svinceva O. V., Troickaya E. A. Sovremennye zapadnye upravlencheskie modeli: sintez New Public Management i Good Governance // Ars Administrandi. Iskustvo upravleniya. –2014. – № 2. – C. 45 – 62.
5. Putin V. V. Poslanie Prezidenta RF V. V. Putina Federal'nomu Sobraniyu RF ot 15 yanvarya 2020 g. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (data poslednego obrashcheniya: 30.12.2020).
6. Smorgunov L. M. Gosudarstvo, sotrudnichestvo i inklyuzivnyj ekonomicheskij rost // Vlast'. – 2017. – № 11. – S. 22 – 30.
7. Denhardt J., Denhardt R. The New Public Service: Serving, not Steering. – New York, London: M. E. Sharp, Inc., 2007.
8. Denhardt R.B., Denhardt J.V. The New Public Service: Serving Rather Than Steering // Public Administration Review. – 2000. – Vol. 60. – Issue 6. – P.549 – 559.
9. Margetts H., Dunleavy P. The Second Wave of Digital-Era Governance. A Quasi-Paradigm for Government on the Web // Philosophical Transactions of the Royal Society. – 2013. – № 371. – P. 1–17.
10. Mihailescu M. E. Public Service in Age of Globalization // Annals of “Dunarea de Jos” University of Galati Fascicle I. Economics and Applied Informatics Years XXI. – 2015. – № 1. – P. 35 –