

Борщевский Г.А.

канд. ист. наук, доцент Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС) при Президенте РФ, Москва

e-mail: ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru

Направления институциональной трансформации государственной службы

Аннотация

В современных условиях сложились предпосылки для реального участия граждан в управлении переходом к сетевой организации, партнерству, производству общественных благ, ценностям общественного служения. Доказано, что в Концепции реформирования системы государственной службы РФ (2001 г.) заложен модернизационный потенциал для построения открытой и демократичной государственной службы. Предложена классификация барьеров и вызовов, препятствующих реформированию государственной службы, сформулированы точки роста и альтернативные векторы трансформации. Рассмотрены риски каждой альтернативы в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе и способы их преодоления. Указано, что приоритетом должна стать гармонизация правовых основ государственной службы и бюджетного сектора. На первом этапе предлагается отказ от понимания государственной службы как специфической «служебной» деятельности и сближение ее правового содержания с иными видами деятельности в бюджетной сфере. Отказ от упоминания об обслуживающем характере в деятельности государственных служащих направлен на повышение их личной ответственности. Следует дополнить законодательство базовым принципом ориентации государственных служащих в их деятельности на обеспечение экономического роста и повышение качества жизни граждан РФ. На следующем этапе может быть сформирован новый вид службы – публичная служба – включающий в себя государственную гражданскую службу, муниципальную службу и работу в организациях бюджетной сферы, а также в отдельных организациях иных типов. Это предполагает изменение контуров кадровой политики: формирование единого кадрового резерва для всей публичной службы, совершенствование квалификационных требований к должностям с учетом профессиональных специализаций, обеспечение действенного общественного контроля. Системный подход к созданию публичной службы позволит повысить эффективность государственных институтов и их устойчивость перед лицом глобальной нестабильности.

Ключевые слова:

публичная служба, государственная служба, трансформация, реформа, общественный институт, гражданское общество, государственно-общественное управление.

Borshchevskiy G.A.

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Department of Civil Service and Personnel Policy, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow

e-mail: ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru

Directions of Civil Service Institutional Transformation

Abstract

The concepts of rational bureaucracy, New Public Management and Good Governance were studied. It is indicated that wrongly assume that one of them is more progressive, because all concepts originally aimed at the rationalization of the public service and subordination its own interests according the interests of society.

A set of conditions for the participation of citizens in governance exists today. There are a networked organization, a partnership, a production of public goods, and value of public interest. It is proved that in the Concept of the Russian Federation civil service reform (2001) laid the modernization potential for building an open and democratic public service.

We postulate the classification of the barriers and challenges that hinder the civil service reform, and we formulate the growth points and the alternative transformation vectors. Then we consider the risks of each alternative in the short, medium and long term, and how to overcome them. It is indicated that the priority should be the harmonization of the legal framework for civil service and public sector.

In the first step is need the convergence of the legal content of civil service with other activities in the public sector, and the renouncement the civil servants to serve to politicians, which is aimed at increasing their personal responsibility. It is necessary to implement the new basic legal principle of targeting efforts of the civil servants to achieve economic growth and improve the quality of citizens life.

In the next step a new phenomenon – the public service – should be formed. The new public service will include the civil service, municipal service and the public sector organizations, as well as some other types of organizations.

This requires some changes in the personnel policy: the formation of a single personnel reserve for the entire public service, improving the qualification requirements for all public positions based on professional specializations, and ensuring the effective public control. A systematic approach to the creation of the public service will increase the efficiency of public institutions and their resilience in the face of global instability.

Our conclusions were tested in draft the Strategy of socio-economic development of Russia for the period till 2030.

Keywords:

civil service, public service, transformation, reform, public institutions, civil society, Governance.

После завершения трудного этапа становления новой российской государственности в 2000-е гг. были предприняты шаги по организационному оформлению механизмов управления в их существующем виде, однако до настоящего времени реформирование не завершено и система управления сохраняет много архаичных элементов, что вызывает справедливую критику со стороны российского общества. Имидж представителей власти в социуме продолжает оставаться низким, во многом ассоциируясь с такими понятиями, как «бюрократизм» и «коррупция». Результаты исследований демонстрируют неудовлетворенность граждан функционированием института государственной службы, их недоверие к «чиновникам» и возмущение их оторванностью от нужд общества [1].

В современных условиях для преодоления кризисных явлений необходимо повышение требований ко всем институтам государства. Должен быть создан эффективный и подотчетный обществу государственный аппарат, обеспечивающий сбалансированное развитие экономики и социальной сферы.

Основное внимание в настоящей статье уделено проблемам повышения эффективности государственной службы, являющейся центральным элементом системы государственного управления. Преодоление неэффективности государственного аппарата и его изоляции от общества связано с процессом гармонизации правовых основ функционирования государственной службы и бюджетного сектора. Представляется, что подобная гармонизация может быть связана с преодолением сложившегося отделения государственной службы от бюджетного сектора [2].

Формирование подхода к государственной службе как деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов власти и лиц, замещающих государственные должности, относится к середине 1990-х гг. До этого времени правовые рамки государственной службы были нечеткими, а принципы реализации кадровой политики в органах управления и в других организациях (учреждениях) государственного сектора были сходными, муниципальная служба не была отделена от государственной службы.

Хотя в действующем законодательстве установлен принцип единства системы государственной службы, практика показывает, что данное единство фактически не реализуется. Это приводит к тому, что каждая часть государственного механизма развивается автономно, без общего плана и зачастую в ущерб другим элементам. Роль государственных служащих, их место в российской экономике и

обществе остаются неясными. В результате у государственных служащих и у граждан создается впечатление, что система государственной власти действует в собственных интересах.

Необходимо, чтобы государственная служба реально функционировала и воспринималась не как самодостаточная надстройка над обществом, а как институт, главной целью которого является обеспечение сбалансированного развития экономики и повышения качества жизни граждан. Это требует как совершенствования законодательства, так и изменений в кадровой политике. В данной статье сформулированы теоретико-методологические предпосылки этих изменений и предложен ряд мер по их практической реализации.

Концепции трансформации института государственной службы

Классическая концепция рациональной бюрократии, возникшая в конце XIX – начале XX в., основана на принципе политико-административной дихотомии, т.е. отделения функции принятия решений от их исполнения. Ряд экспертов считают, что становление данной теории произошло под влиянием учения Гегеля о государстве как о форме организации общества, направленной на реализацию общих интересов [3].

Политическая подсистема определяет направления развития общества и ставит корпусу чиновников четкие задачи, которые тот проводит в жизнь на принципах: профессионализма, разделения труда, отбора и продвижения на основании заслуг (англ. *merit system*), иерархичности уровней управления, стандартизации должностных обязанностей, безличности, правовой защищенности [4]. Лояльность чиновников политическому руководству гарантируется стабильно высоким статусом, предварительным отбором и жестким контролем их деятельности сверху [5].

В XX в. все страны, вне зависимости от политической ориентации, в той или иной степени реализовали бюрократические принципы организации государственного управления. Зачастую «вебериянской» или рациональной называют любую кадровую бюрократию. Это представляется некорректным, ибо родоначальники концепции М. Вебер и В. Вильсон считали рациональной такую бюрократию, собственные цели которой полностью подчинены общегосударственным целям, однако чем более развита и институционально сплочена кадровая бюрократия, тем более она склонна действовать в собственных корпоративных интересах. Полная рациональность бюрократии обеспечила бы абсолютную устойчивость

политико-административных систем во времени, но в действительности рациональность поведения бюрократии ограничена: карьерная бюрократия утрачивает рациональность, приобретая способность не только наилучшим образом исполнять решения, но и принимать их самостоятельно. Демократическое представительство и механизм выборов не обеспечивают народовластия при существовании развитой кадровой бюрократии. Именно бюрократия реально управляет обществом вне зависимости от того, какая политическая сила находится у власти.

Основные претензии к кадровой бюрократии состоят в следующем:

- изоляция от общества и трудность общественного контроля;
- обслуживание интересов только правящей политической элиты;
- высокие издержки, направленные на предотвращение коррупции;
- размытость личной ответственности за результаты;
- избыточность уровней и сложность конструкции системы управления;
- невосприимчивость к изменениям.

Однако главный предмет критики бюрократии — ее незаинтересованность в достижении конечного результата. К середине XX в. стало очевидным, что карьерная бюрократия выступает в качестве самостоятельного политического актора и действует в своих интересах, т.е. действует нерационально [6]. Была сделана новая попытка рационализации управления. Если за образец рациональной бюрократии была взята контора, обеспечивающая работу фабрики, ныне примером служили фирмы, конкурирующие на рынке услуг. Это веяние постиндустриального этапа развития общества породило теорию, известную как новое государственное управление (англ. New Public Management), или государственный менеджмент [7].

Концептуальным основанием данной теории послужили классические работы А. Смита и Дж. Локка о конкуренции как предпосылке эффективности. Исследователи с позиций теории общественного выбора и институционализма доказывали, что отношения между государством и обществом строятся на тех же принципах, что и между экономическими агентами [8].

Предложения сторонников менеджизма сводились к ограничению вмешательства государства в экономику; децентрализации; замещению органов власти саморегулируемыми организациями; созданию условий для конкуренции; предоставлению услуг; сокращению неэффективных расходов.

В части реформирования государственной службы были заявлены:

- переход от стабильной занятости к временным проектным командам;
- переход от оплаты в соответствии со стажем и должностью к оплате по результатам выполнения целевых показателей (эффективный контракт);
- поощрение перехода кадров между госслужбой и бизнесом;
- контроль не на уровне процедур, а результатов деятельности.

Государственный менеджмент был мейнстримом с 1970-х гг. до начала XXI в. Он породил проблемы, вызванные несоответствием реального общества постулированным им теоретическим конструктам. Постепенно стало очевидно, что существуют различия между государственным управлением и менеджментом фирм. Во-первых, уход национального государства из ряда секторов экономики привел не к рыночной конкуренции, а к заполнению этих ниш наднациональной бюрократией и транснациональными корпорациями-монополистами, что получило название «суперрыночного государства» [9]. Во-вторых, ориентация на оказание услуг снизила значимость функций по обеспечению государством общественного интереса. В-третьих, создание новых рынков вследствие приватизации породило необходимость контроля над ними. В-четвертых, на государственной службе произошел рост коррупции, так как менеджизм ориентирует чиновника на экономическую эффективность и одновременно разрушает корпоративную мораль бюрократии.

В настоящее время одни авторы продолжают считать государственный менеджмент единой идеологией качественного изменения системы государственного управления [10], а другие указывают, что это лишь набор конкретных технологий [11]. Концептуальные рамки государственного менеджмента размываются [12].

Отмеченная дискуссия является, на наш взгляд, следствием внутреннего противоречия либерального учения о «правах человека», основанного на декларировании формального равенства прав людей при фактическом неравенстве их возможностей. Удовлетворение потребностей одних зачастую невозможно без ущерба для других. Следовательно, в центре внимания государства должны находиться не интересы отдельных «клиентов», а развитие общества в целом. Экономически эффективное рыночное государство представляет угрозу для социальной справедливости [13]. Вместе с тем без эффективного государства справедливость невозможна [14]. Таким образом, традиционные модели

оказались уязвимыми в условиях современности. Это обусловило поиск новой концепции, в качестве которой рассматривается общественно-государственное управление (*Good Governance*).

Понятие *Governance* появилось в 1997 г. в Программе развития ООН. Положения этой концепции нашли отражение в документах Всемирного банка, МВФ, Европейского союза. Вследствие этого до настоящего времени единая теория здесь отсутствует и существует разброс подходов. Обобщая, можно выделить как главную цель *Governance* обеспечение государством сбалансированного развития общества посредством разработки и реализации программ и политик во всех сферах.

Задачами являются удовлетворение индивидуальных запросов и обеспечение общего комфорта для всех членов общества. Основополагающими принципами при этом считаются верховенство закона, подотчетность институтов власти обществу, прозрачность и соучастие граждан в принятии решений. Данная концепция призвана объединить эффективность государства с социальной справедливостью [15].

Предпосылками реформ госслужбы в русле *Governance* являются:

- сетевой принцип организации (англ. *network*), предполагающий, что участники объединяются для решения общих проблем. При этом часть участников сети действуют на профессиональной основе, а часть являются волонтерами, что задает особый формат кадровой политики [16];
- партнерство как преобладающий тип организации, основанный на существовании горизонтальных связей государства со структурами гражданского общества [17];
- производство общественных благ как основное содержание управления. При этом государство, бизнес, НКО и граждане совместно производят общественные блага и обмениваются ими между собой [18];
- ориентация на ценностные установки, не связанные с рыночным обменом, а напротив, концентрирующиеся на служении, подчинении личного интереса общему (*Public Values*) [19].

Применительно к реформированию бюрократии концепция *Governance* находит воплощение в концепте «новой государственной службы» (*New Public Service*) [20]. Это набор норм и практик для реализации гражданских, демократических начал в государственном управлении.

Предполагается, что государственные служащие при этом:

- служат гражданам, а не управляют;

- ориентированы не на обслуживание клиентов и не на исполнение полномочий государственных органов, а на реализацию в управленческой практике ценностей общественного блага и сотрудничества;
- открыты для диалога, придерживаются неформального стиля работы;
- вовлекают граждан в подготовку государственных программ и политик.
- Предназначением «новой государственной службы» является помощь отдельным гражданам и сообществам в формулировке и отстаивании своих целей, а не навязывание им целей извне [21].

За прошедшие годы концепция *Governance* так и не приобрела теоретическую завершенность. Некоторые эксперты считают ее одной из моделей государственного менеджмента, другие – формой «пост-менеджеризма» [22].

Радикальные реформы государственной службы в разных странах завершились частичным возвращением к прежним, традиционным формам организации. Вошли в оборот неовеберовская, необюрократическая и постменеджерияльные модели государственной службы. Для них характерны основные положения концепции рациональной бюрократии, но со смещением ориентации государственных служащих с обеспечения внутренних процессов в государственных органах на реализацию задач общественного развития.

Таким образом, положения рациональной бюрократии интегрируются в современных условиях с идеями *Governance*. Многими экспертами подчеркивается, что концепции рациональной бюрократии, менеджеризма и общественно-государственного управления не являются этапами эволюции управленческой мысли, и сегодня нельзя считать одну из них более прогрессивной по отношению к другим [23]. Если несколько «догоняющая» менеджеризация рассматривалась многими как необходимое условие выхода страны на постиндустриальный этап развития, сегодня чаще подчеркивается приоритет для государственных служащих добросовестного правоприменения и морали общественного служения.

Все страны проводят реформирование с опорой на национальную специфику и опыт, отвечающий особенностям экономики и общественной организации [24]. В качестве общей тенденции развитых стран следует констатировать расширение границ понимания государства, включение в него новых субъектов [25]. Происходит отказ от автономии государства и его институтов, включая государственную службу, в принятии и реализации решений [26].

Развитие гражданских институтов и повышение уровня образования общества создают предпосылки для снижения роли профессиональных управленцев; государственными служащими в понимании концепции общественно-государственного управления становятся все лица, прямо или опосредованно участвующие в управлении (эксперты, активные граждане), даже если они действуют на общественных началах.

Предпосылки институциональной трансформации государственной службы

Развитие государственной гражданской службы РФ в настоящее время происходит на основании двух базовых документов, рассчитанных на текущий политический цикл до 2018 г. Это указы Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» и «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы» (вместе с «дорожной картой», утвержденной распоряжением Правительства).

В первом указе (2012 г.) в части совершенствования государственной службы предусматриваются, в частности, такие мероприятия, как:

- применение комплексной оценки деятельности гражданских служащих с использованием ключевых показателей эффективности и общественной оценки;
- доведение уровня оплаты госслужащих до конкурентного на рынке труда, увеличение доли оплаты, обусловленной реальной эффективностью;
- введение на гражданской службе системы профессионально-функциональных групп с учетом отраслевой структуры госуправления.

В указе заложены предпосылки для того, чтобы изменения в системе государственной службы стали инструментом при решении задач социально-экономического развития. Эта тенденция является относительно новой для отечественной системы государственного управления, в которой внутриаппаратные, бюрократические процессы традиционно рассматривались изолированно от процессов в экономике и обществе.

Во втором указе (2016 г.) в качестве направлений развития государственной гражданской службы указаны, в частности:

- управление численностью служащих федеральных органов, в том числе высвобождаемых в ходе организационно-штатных мероприятий;
- внедрение единой информационной системы в кадровой сфере и перевод части кадровых процедур в электронный вид;

- утверждение универсальной методики проведения кадровых конкурсов;
- унификация требований к должностям с учетом профиля образования;
- внедрение оценки эффективности кадровых служб, в том числе с учетом показателей работы с кадровыми резервами;
- совершенствование системы профессионального развития госслужащих (отказ от обязательных сроков, внедрение образовательных сертификатов, улучшение финансирования, развитие стажировок, дистанционного обучения);
- материальное стимулирование для повышения престижа службы;
- работа с кадровыми службами в части противодействия коррупции.

Обращает внимание, что данный документ содержит более узкий перечень мер по сравнению с разработанной, но не введенной в действие программой развития государственной службы РФ на 2015–2018 гг. Причина видится в отсутствии специального финансирования данных мероприятий.

Таким образом, оба действующих в настоящее время программных документа в сфере государственной службы можно рассматривать лишь как сугубо технические документы, направленные лишь на частичные, точечные улучшения в существующей системе.

В связи с этим целесообразно вспомнить о первом документе в данной сфере – Концепции реформирования системы государственной службы, принятой в 2001 г. и не утратившей силы по сей день. Разработке данной концепции предшествовала серьезная экспертная работа. Предполагалось, что документ задаст вектор трансформации института российской государственной службы на длительную перспективу. Принятые впоследствии правовые акты, включая законы о системе государственной службы (2003 г.) и о государственной гражданской службе (2004 г.), а также федеральные программы ее реформирования на 2003–2005 гг. и 2009–2013 гг., несли на себе отпечаток положений данной Концепции, но не отвечали ей полностью, что неоднократно отмечено экспертами [27].

В Концепции заложены предпосылки для наполнения государственной службы общественно-полезным содержанием: госслужба определяется как:

- публичный институт (институт публичного управления, к которому в мировой практике наряду с госуправлением относится также муниципальное управление и деятельность организаций гражданского общества);

- социальный институт (институт, призванный удовлетворять не только потребности правящей политической элиты, но и потребности всего общества);
- правовой институт (институт, имеющий целостное правовое регулирование и действующий в рамках законности);
- организационный институт (институт, имеющий внутреннюю структуру, оптимальную для реализации его общественных функций).

В настоящее время государственная служба оформилась как правовой и организационный институт, но в качестве публичного и социального института остается ущербной.

Деятельность института государственной службы, согласно определению Концепции, направлена, в первую очередь, на непосредственное выполнение функций государства и лишь в последнюю очередь на обеспечение деятельности органов власти и лиц, замещающих государственные должности. Однако в действующем законодательстве государственная служба понимается как профессиональная деятельность по обеспечению полномочий государственных органов и высших должностных лиц. Иными словами, в законодательство заложен узкий подход к госслужбе как обслуживающей деятельности при политической подсистеме общества. Институциональные характеристики государственной службы, ее место и роль в жизни российского общества в законодательстве отсутствуют, что идет вразрез с Концепцией.

Ряд экспертов критикуют существующий зауженный подход и предлагают изменить понятие государственной службы в федеральном законе, определив ее как деятельность по исполнению полномочий РФ (субъектов РФ) «в соответствии с наделенной компетенцией» [28].

Если сравнивать принципы государственной службы в Концепции и в Федеральном законе «О системе государственной службы», то видно, что из 13 принципов, представленных в Концепции, лишь семь нашли отражение в законе. Речь идет о принципах законности, прав человека, равного доступа на службу, профессионализма, единства системы госслужбы, правовой защищенности служащих, информирования граждан о деятельности госслужащих.

Принципы федерализма, взаимосвязи государственной и муниципальной службы есть в законе, но отсутствуют в Концепции. В свою очередь, принципы служения интересам гражданского общества и государства, независимости госслужащих от корпоративных интересов (в том числе интересов самой

госслужбы как закрытой корпорации!), ответственности, субординации, стабильности, этичности поведения, а также сбалансированности ограничений и гарантий есть в Концепции, но не отражены в законе. Если о субординации и ответственности упоминается в других статьях закона, такие принципы, как служение обществу, этичность и свобода от корпоративных интересов, по существу, недооценены законодателем. Не пытаюсь давать оценку причин такого положения, подчеркнем, что оно нуждается в исправлении.

Важными положениями Концепции (раздел 3) являются тезисы о том, что государственная служба функционирует в интересах граждан, а реформа госслужбы осуществляется при прямом участии гражданского общества. Там же имеется ряд моментов, принципиальных для реформирования современной гражданской службы. Во-первых, указано, что гражданская служба может осуществляться не только в органах власти, но также в учреждениях и организациях. Во-вторых, предусмотрено прохождение службы без замещения должности государственной службы и без заключения служебного контракта. Данные положения не реализованы в действующем законодательстве.

Таким образом, Концепция 2001 г. заложила предпосылки для построения более открытой и демократичной государственной службы, чем это предусмотрено в действующем законодательстве. Замкнутая модель государственной службы, ориентированная на обслуживание власти, возможно, отвечала потребностям начала 2000-х гг., когда происходило восстановление государственных институтов. Но в современных условиях общество требует от институтов управления подотчетности и эффективности, что актуализирует трансформацию сложившейся модели. В Концепцию реформирования системы государственной службы изначально был заложен большой модернизационный потенциал. Сегодня настало время реализовать его. Концепция представляет собой не набор экспертных рекомендаций, а правовой акт, нормы которого должны быть рано или поздно воплощены в жизнь в полном объеме.

Альтернативы институциональной трансформации государственной службы

Исследование развития государственной службы в России указывает на существование барьеров и вызовов, препятствующих ее реформированию.

В краткосрочной перспективе:

- неоптимальный характер управления государственной службой, препятствующий планомерной

реализации реформ на федеральном уровне и координации деятельности государственной службы в субъектах РФ;

- финансовая необеспеченность мероприятий по реформированию государственной службы, препятствующая реализации системных изменений;
- несбалансированный характер требований к должностям государственной службы и несовершенный порядок подбора кадров в органах государственной власти, создающий возможности для проявления непрофессионализма и коррупции в системе государственной службы.

В среднесрочной перспективе:

- слабая координация мероприятий реформы государственной службы с направлениями других реформ в сфере государственного управления (административной и бюджетной реформами, развитием местного самоуправления), вызывающая отсутствие системного подхода к совершенствованию аппарата управления;
- неоптимальный подход к регламентации понятия государственной службы, определяющий ее как обслуживающую деятельность в органах власти, что создает искусственную изоляцию государственной службы от бюджетной сферы и снижает стимулы в деятельности государственных служащих к удовлетворению нужд экономики и российского общества;
- отсутствие оценки эффективности института государственной службы с использованием показателей общественной удовлетворенности и показателей, характеризующих социально-экономическое развитие, что способствует обособлению госслужбы от нужд общества и ее неэффективности.

В долгосрочной перспективе:

- слабость механизмов общественного контроля за деятельностью государственной службы, приводящая к тому, что ее реформирование осуществляется изнутри и недостаточно связано с направлениями модернизации экономики и социальной сферы;
- сопротивление государственной службы как синергетической системы попыткам изменений, тормозящее усилия по ее реформированию;
- игнорирование научных подходов в практике реализации реформ в сфере государственной службы, приводящее к попыткам осуществлять изменения в «ручном» режиме, краткосрочными кампаниями, без разъяснения целей, что приводит к сворачиванию реформ без достижения поставленных целей.

В качестве основных точек роста (драйверов) для преодоления указанных барьеров представляются следующие позиции.

В краткосрочной перспективе:

- развитие информационно-коммуникационных технологий, расширение доступа населения к современным средствам коммуникации, что позволяет применять новые подходы в управлении (предоставление электронных государственных услуг, онлайн-опросы, порталы открытых данных и пр.);
- расширение участия гражданского общества в государственном управлении, включая создание общественных советов при органах власти, внедрение общественной, в том числе антикоррупционной, экспертизы проектов правовых актов, развитие практики общественных слушаний и пр.;
- внедрение антикоррупционных технологий на государственной службе, включая публикацию сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера госслужащих и членах их семей, запрет для государственных служащих иметь банковские счета за рубежом.

В среднесрочной перспективе:

- использование потенциала общества при подготовке государственных решений, например, путем опросов, внедрения технологий краудсорсинга;
- внедрение механизмов публичной оценки деятельности руководителей в системе государственной службы, в том числе с учетом качества предоставления государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения руководителями своих должностных обязанностей;
- расширение практики привлечения независимых организаций к реализации отдельных функций государственных органов (аутсорсинг) или для проведения кадровых процедур (центры оценки, кадровый ассессмент);

В долгосрочной перспективе:

- внедрение в государственных органах систем управления качеством;
- развитие системы управления по результатам в органах власти, включая программное финансирование, публикацию докладов об основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, развитие вневедомственного контроля за целевым расходованием бюджетных средств;

- внедрение механизмов оплаты по результатам деятельности в системе государственной службы, разработка ключевых показателей эффективности;
- использование в программных документах государственных органов отдельных международных показателей, основанных на количественной оценке (например, рейтинга Doing Business), а также расширение практики оценки деятельности органов власти и должностных лиц на основании количественных показателей (например, доклады о комплексной оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ).

Представляется, что развитие системы государственной службы может происходить в условиях реализации одной из следующих альтернатив:

1) Оптимальный сценарий, предполагающий комплексное повышение эффективности государственной власти, связанное с ее реформированием на принципах открытости и подотчетности гражданскому обществу. Это позволит повысить общественное доверие к институтам государственной власти и превратить аппарат государственной службы в инструмент, способствующий повышению эффективности социально-экономического развития страны.

Риски данной альтернативы связаны с тем, что она предполагает реализацию комплекса взаимосвязанных мероприятий на протяжении продолжительного времени, что может произойти только в условиях стабильной политической поддержки и должно сопровождаться постоянным разъяснением целей и этапов реформы. В противном случае эта альтернатива рискует выродиться во вторую и третью альтернативы, соответственно.

2) Нейтральный сценарий, предполагающий внедрение современных технологий и методов, вызывающих локальное улучшение функционирования отдельных элементов без повышения эффективности системы государственной власти в целом. Реализация этой альтернативы предполагает отказ от системного повышения эффективности государственной власти и симуляцию реформы набором отдельных изменений, реализуемых в отсутствие единого плана и внешнего общественно-политического контроля.

Риски этой альтернативы связаны с тем, что изоляция системы государственной власти от общества будет нарастать, а сама эта система будет становиться архаичной и тормозить любые преобразования в экономике и социальной сфере. Следствием станет снижение рейтинга политического

руководства и разочарование в его способности решать системные проблемы.

3) Негативный сценарий, предполагающий отказ от реформирования государственного аппарата, реализацию отдельных организационных и кадровых изменений под влиянием внешних событий, управление государственной службой на уровне ведомств, а не системы в целом.

Реализация такой альтернативы – заведомый провал попытки модернизации системы государственного управления и победа интересов бюрократии над интересами общества. Консервация органов управления в современном динамично меняющемся мире чревата отставанием страны от мировых лидеров по всем пунктам глобальной повестки. Никакие реформы невозможны при существовании неэффективного аппарата, не пользующегося общественной поддержкой и действующего в собственных интересах.

Вектор: создание публичной службы

Важным направлением преодоления выявленных рисков является, на наш взгляд, гармонизация правовых основ функционирования государственной службы и бюджетного сектора. Целесообразным представляется поэтапное изменение правового содержания понятия государственной службы в направлении повышения ее открытости и подконтрольности обществу.

На первом этапе, в краткосрочной перспективе, предлагается изменить подход к содержанию понятия государственной службы и изложить его в следующей формулировке: *государственная служба – это профессиональная деятельность, финансируемая из средств государственного бюджета, направленная на исполнение полномочий РФ, субъектов РФ в целях обеспечения развития экономики и повышения качества жизни граждан РФ.*

Предлагаемое определение связано со следующими изменениями в правовом статусе государственных служащих:

- отказ от понимания государственной службы в качестве специфической «служебной» деятельности создает условия для сближения ее правового содержания с иными видами деятельности в бюджетной сфере; следствием этого изменения станет постепенное приближение норм законодательства о государственной службе к общим нормам трудового права;
- отказ от упоминания об обязательном наличии гражданства РФ создает условия для привлечения на должности государственной службы в необходимых случаях специалистов, обладающих

нужными квалификациями и согласных на соблюдение установленных запретов и ограничений, вне зависимости от наличия у них гражданства иного государства;

- указание на то, что деятельность государственных служащих финансируется из бюджета, роднит государственную службу и работу в бюджетном секторе; однако в новом определении не указано, что деятельность государственных служащих финансируется исключительно из средств бюджета, что создает возможности для изменения принципов оплаты государственных служащих;
- отказ от упоминания об обслуживающем характере деятельности государственных служащих направлен на повышение личной ответственности должностных лиц, при этом определение содержит указание на то, что государственные служащие действуют от имени и в интересах государства;
- в определении введена общественная цель функционирования государственной службы, что создает правовые условия для установления режима оценки и оплаты государственных служащих не просто за замещение ими определенной должности, а за достижение установленных показателей, связанных с удовлетворением потребностей экономики и общества.

Следует дополнить законодательство о государственной службе базовым принципом построения и функционирования системы государственной службы, связанным с ориентацией государственных служащих в их деятельности на обеспечение экономического роста и повышение качества жизни граждан РФ.

На втором этапе, в среднесрочной перспективе, предполагается сближение границ государственной службы с иными видами профессиональной деятельности, осуществляемыми в интересах государства и общества.

Предварительно должны быть созданы единые правовые условия для оценки эффективности деятельности работников во всех организациях бюджетного сектора на федеральном уровне, в субъектах РФ и на муниципальном уровне. Финансирование органов власти и бюджетных организаций должно быть приведено в соответствие с реализуемыми ими функциями и достигнутыми показателями эффективности. Численность работников государственных органов и бюджетных организаций должна быть приведена в соответствие с объемом исполняемых ими функций. Приоритетом деятельности органов власти всех уровней и бюджетных органи-

заций должно стать обеспечение экономического роста и повышение качества жизни граждан.

После этого необходимость в специальном регулировании отдельных видов деятельности по исполнению функций государства отпадет и может быть реализована реформа по формированию нового вида службы — *публичной службы*.

Действие законодательства РФ о публичной службе рекомендуется распространить на:

- федеральную государственную гражданскую службу;
- государственную гражданскую службу субъектов РФ;
- муниципальную службу;
- деятельность, обозначенную в законодательстве как «государственная служба иных видов», в частности казачью службу и т.д.;
- деятельность на должностях руководителей и специалистов в государственных (муниципальных) бюджетных организациях (учреждениях), государственных внебюджетных фондах;
- деятельность руководителей на государственных (муниципальных) предприятиях, в государственных корпорациях и в компаниях, полностью принадлежащих государству.

Вопрос об отнесении к публичной службе лиц, замещающих государственные должности РФ, субъектов РФ, выборные муниципальные должности, следует решить отдельно.

Наряду с публичной службой будет действовать военная служба, имеющая особое правовое регулирование и специфику прохождения службы.

В долгосрочной перспективе следует рассматривать возможность распространения законодательства о публичной службе на профессиональную деятельность граждан в общественных организациях, некоммерческих организациях, иных организациях гражданского общества.

Таким образом, будет законодательно закреплён приоритет интересов гражданского общества, обеспечения прав человека в деятельности гражданских служащих, вне зависимости от специфики их работы.

Движение в сторону построения публичной службы требует унификации принципов законодательства. Предлагается установить единые принципы подбора кадров на все виды должностей в рамках публичной службы. Требования к кандидатам на замещение должностей в государственных, муниципальных органах и бюджетных организациях должны определяться уровнем и профилем образования, профессиональными знаниями и навыками, личными качествами, опытом работы по специальности или

стажем службы по конкретному направлению. Следует синхронизировать деятельность в этом направлении с созданием национальной системы оценки квалификаций.

Центральным звеном при построении системы публичной службы призваны стать должность и требования к ней. Каждая должность в системе государственных, муниципальных органов и в бюджетном секторе является публичной и бюджетной должностью. Публичность должности означает, что деятельность работника, замещающего данную должность, направлена на обеспечение потребностей общества в целом, а не какой-либо его части, что отличает публичную службу от работы в коммерческом секторе. Бюджетный характер должности означает, что создание каждой такой должности требует выделения на ее содержание бюджетных средств из бюджета соответствующего уровня. Из этого следует, что лица, замещающие рассматриваемые должности, в чем бы ни заключались их конкретные обязанности, подотчетны обществу (налогоплательщикам), и их деятельность оценивается по критериям социальной и бюджетной эффективности.

Должность публичной службы связана в первую очередь не с осуществлением власти, а с реализацией общественного интереса. Для этого каждая должность должна иметь свою специализацию, или профессиональное направление. Отбор на должности должен происходить с учетом специальных профессиональных знаний и опыта работы по специальности. Конкретные требования зависят от уровня должности и ее специализации. Следует расширить требования к видам деятельности, которые засчитываются в стаж государственной службы, включив в их состав осуществление работы по специальности в любой организации публичной службы.

Государственная кадровая политика и образ новой государственной службы

Постепенное стирание границ между видами публичной службы способствует формированию единой кадровой политики в масштабах страны. Планирование кадровой потребности призвано осуществляться на основании требований развития отраслей экономики и социальной сферы.

Следует обеспечить свободный переход кадров из одного вида публичной службы в другой, а также между уровнями службы – федеральным, региональным и местным. Развитие института кадрового резерва публичной службы связано со следующими этапами.

В краткосрочной перспективе предполагается разработка и внедрение правовых норм в отношении федерального резерва государственной службы. Создание такого резерва запланировано, но он до сих пор не создан. Федеральный кадровый резерв должен включать граждан, претендующих на замещение должностей федеральной государственной службы и федеральных государственных служащих, включенных в резерв на выдвижение. Федеральный резерв имеет надведомственный характер, т.е. выдвижения из него возможны в рамках всей системы федеральной государственной службы.

Для завершения создания федерального кадрового резерва следует определить механизмы ротации государственных служащих. При необходимости замещения вакантной должности в любом федеральном государственном органе или его территориальном подразделении должность должна быть в приоритетном порядке предложена лицам, состоящим в федеральном кадровом резерве на должность соответствующей категории и группы. Только при отсутствии кандидатов в федеральном кадровом резерве производится замещение должности путем открытого конкурса.

Должен быть решен вопрос с уполномоченным органом, ответственным за формирование и ведение федерального кадрового резерва. Предлагается закрепить за Администрацией Президента РФ полномочия по разработке норм о федеральном кадровом резерве и контролю их реализации, а федеральному органу в сфере коммуникаций и связи поручить разработку и внедрение информационной системы, обеспечивающей формирование федерального кадрового резерва, с использованием портала управленческих кадров.

В среднесрочной перспективе предлагается создание единого кадрового резерва государственной гражданской службы федерального и регионального уровня, а также муниципальной службы. Необходимо разработать правовые рамки, позволяющие осуществлять формирование и ведение кадрового резерва, общего для всех федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В ходе подготовки данного этапа следует унифицировать квалификационные требования к должностям федеральной государственной службы, государственной службы субъектов РФ и муниципальной службы в детализации по профессиональным специализациям. Это позволит включать граждан по их желанию после прохождения конкурса в кадровый резерв не только конкретного государственного (муниципального) органа, но и в резерв для

замещения вакантных должностей определенного уровня и профиля в любом федеральном, региональном или муниципальном органе. Реализация этого повысит мобильность и расширит практику горизонтальной ротации кадров государственной и муниципальной службы, создаст единую базу вакансий и базу членов кадрового резерва в масштабах страны.

В долгосрочной перспективе предлагается создание единого кадрового резерва государственной, муниципальной службы и бюджетного сектора. В ходе подготовки данного этапа должны быть унифицированы требования к подбору, оценке и оплате работников бюджетного сектора.

После юридического оформления публичной службы формирование единого кадрового резерва призвано обеспечить реализацию государственной кадровой политики, маневрирование кадровыми ресурсами страны.

Важнейшим направлением проектирования структуры публичной службы является обеспечение действенного контроля над ее функционированием.

Подконтрольность обществу деятельности государственных (муниципальных) органов и бюджетных организаций должна быть обеспечена:

- обязательной публикацией в открытом доступе материалов, связанных с направлениями их деятельности и показателями оценки эффективности;
- практикой общественной оценки деятельности публичных органов и организаций и их руководителей на регулярной основе;
- разработкой, применением и актуализацией методик оценки общественной удовлетворенности качеством оказания публичных услуг;
- размещением в открытом доступе отчетных материалов о деятельности публичных организаций и должностных лиц;
- участием представителей граждан и общественных организаций в деятельности общественных советов и экспертных площадок, создаваемых на базе государственных (муниципальных) органов и бюджетных организаций;
- участием представителей профессиональных и общественных организаций в формировании квалификационных требований к должностям публичной службы, а также в процедурах подбора и оценки должностных лиц.

Часть этих мероприятий уже реализуется, для некоторых созданы правовые рамки. Важно обеспечить в будущем не формальное, а фактическое участие общества в деятельности органов публичного управления, а также развивать инструменты

такого участия по мере развития эффективного государства, включая формирование публичной службы.

Требования к должностям государственной службы и критерии оценки профессиональной деятельности государственных служащих должны публиковаться в открытом доступе и проходить общественную экспертизу.

Согласованность методологических подходов при составлении профессиональных стандартов, образовательных стандартов и квалификационных требований к должностям государственной службы позволит государственным органам черпать кадры из отраслей экономики, а представителям профессиональных сообществ участвовать в процедурах подбора и оценки кадров государственной службы в качестве экспертов.

Государственным органам следует привлекать представителей объединений работников и работодателей, отраслевые саморегулируемые организации и иные профессиональные организации в области своей компетенции в процессе формирования квалификационных требований к должностям государственной службы. Это обеспечит общественную экспертизу требований к государственным служащим, будет способствовать детализации и спецификации требований и позволит привлекать представителей указанных профессиональных сообществ к процедурам подбора и оценки кадров государственной службы в качестве независимых экспертов. Такая практика будет способствовать повышению открытости государственной службы и противодействию коррупции.

Минтруд России призван разработать и апробировать подобные процедуры, а также отработать практику согласования квалификационных требований и профессиональных стандартов с привлечением отраслевых профессиональных объединений и экспертов. Впоследствии следует разработать методические рекомендации для органов власти субъектов РФ, позволяющие распространить описанную практику на региональный уровень.

Выводы

В современных условиях государственная служба в рамках концепции общественно-государственного управления становится деятельностью широкого круга граждан, не всегда связанных с государством контрактными обязательствами. Речь идет об экспертах, активных гражданах, представителях гражданских сообществ. Центральным элементом современного управления становятся общественные блага, их производство и обмен ими.

В законодательстве заложены предпосылки для модернизации государственной службы с учетом современных тенденций. Согласно Концепции реформирования (2001 г.), деятельность системы государственной службы направлена в первую очередь на непосредственное выполнение функций государства и лишь в последнюю очередь на обеспечение деятельности органов власти и лиц, замещающих государственные должности.

Важным направлением реформирования является гармонизация правовых основ функционирования государственной службы и бюджетного сектора. Целесообразно поэтапное изменение правового содержания государственной службы в направлении повышения ее открытости, формирования новой системы публичной службы. Публичная служба ориентирована не столько на осуществление власти, сколько на удовлетворение общественного интереса.

Реализация предложенного комплекса мер позволит преодолеть такие негативные факторы, как низкий уровень доверия общества к представителям государственной власти, слабость кадрового потенциала отдельных регионов и муниципальных образований, разобщенность норм и требований к должностям разных видов и уровней государственной и муниципальной службы. Важным элементом является стирание искусственной границы между работниками органов государственной власти, местного самоуправления и бюджетных организаций. На деле все эти кадры решают общую задачу – реа-

лизуют государственную политику в различных отраслях и сферах.

Формирование публичной службы позволит реализовывать кадровую политику в масштабах всего бюджетного сектора страны, увеличить кадровый потенциал, трудовую мобильность, усилить региональную и ведомственную интеграцию, приблизить функционирование органов управления к потребностям населения и экономики. Следует синхронизировать деятельность в этом направлении с созданием национальной системы оценки квалификаций.

Предлагается создание единого кадрового резерва публичной службы, что расширит практику горизонтальной ротации кадров, создаст единую базу вакансий и базу членов кадрового резерва. Эти меры направлены на повышение открытости системы государственной службы, сближение ее с муниципальной службой, усиление межрегиональных связей, межведомственной кооперации и противодействие коррупции.

Важно переориентировать деятельность представителей государства с обеспечения внутренних процессов в органах власти на решение задач общественного развития, что особенно важно в период экономических трудностей и внешнеполитического давления на нашу страну, наблюдающихся в настоящее время. Системный подход к созданию публичной службы позволит повысить эффективность государственных институтов и их устойчивость перед лицом глобальной нестабильности.

Литература

1. Магомедов К.О. Социологический мониторинг кадровой коррупции в системе государственного и муниципального управления [Текст] / К.О. Магомедов // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. – 2016. – № 2. – С. 213–215.
2. Vries M. de, Nemeč J. Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths // The International Journal of Public Sector Management, 2013. Vol. 26, No. 1, pp. 4–16.
3. Sager F., Rosser C. Weber, Wilson, and Hegel. Theories of Modern Bureaucracy // Public Administration Review, 2009. Vol. 69, No 6, pp. 1136–1147.
4. Вебер М. Политические работы (1895–1919) [Текст] / М. Вебер. – М.: Праксис, 2003. – 424 с.
5. Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений [Текст] / В. Вильсон. – М.: Изд. Сытина, 1905. – 346 с.
6. Tullock G. The Politics of Bureaucracy. New York: Public Affairs Press, 1965. 346 p.
7. Dunleavy P., Hood C. From Old Public-Administration to New Public Management // Public Money & Management, 1994. Vol. 14, Issue 3, pp. 9–16.

References

1. Magomedov K.O. Sotsiologicheskiy monitoring kadrovoy korruptsii v sisteme gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [Sociological monitoring of personnel corruption in the state and municipal management system]. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny* [Monitoring of Public Opinion: Economic and social changes]. 2016, 1. 2, pp. 213–215.
2. Vries M. de, Nemeč J. Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths // The International Journal of Public Sector Management, 2013, Vol. 26, No. 1, pp. 4–16.
3. Sager F., Rosser C. Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy // Public Administration Review, 2009, Vol. 69, No 6, pp. 1136–1147.
4. Veber M. *Politicheskie raboty (1895-1919)* [Political work (1895-1919)]. Moscow, Praxis Publ., 2003. 424 p.
5. Vil'son V. *Gosudarstvo. Proshloe i nastoyashchee konstitutsionnykh uchrezhdeniy* [State. Past and present of the constitutional institutions]. Moscow, Sytina Publ., 1905. 346 p.
6. Tullock G. The Politics of Bureaucracy. New York: Public Affairs Press, 1965. 346 p.

8. *Niskanen W.A.* Bureaucracy and Public Economics. Cheltenham: Edward Elgar, 1996. 128 p.
9. *Olsen J.P.* Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization. Oxford: Oxford University Press, 2010. 224 p.
10. *Drechsler W.* The Rise and Demise of the New Public Management // Post-autistic economics review. 2005. Issue 33, pp. 17–28.
11. *Peters G.B.* The future of governing. 2nd ed. Lawrence: University Press of Kansas, 2001. 320 p.
12. *Goldfinch S., Walli, J.* Two Myths of Convergence in Public Management Reform // Public Administration, 2010. Vol. 88, Issue 4, pp. 1099–1115.
13. *Rawls J.A.* Theory of Justice. Cambridge: University Press, 1971. 140 p.
14. *Greve B.* Welfare and Welfare State: Present and Future. London: Routledge, 2014. 234 p.
15. *Heritier P., Silvestri P.* (Eds.) Good government, Governance, Human complexity. Luigi Einaudi's legacy and contemporary societies. Firenze, 2012. 340 p.
16. *Provan K.G., Keni, P.* Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness // Journal of Public Administration Research and Theory. 2008, Issue 2, pp. 215–229.
17. *Osborne S., Radnor Z., Strokosch K.* Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? // Public Management Review, 2016. Vol. 18, Issue 5, pp. 639–653.
18. *Van Eijk C., Steen T.* Why engage in co-production of public services? Mixing theory and empirical evidence // International Review of Administrative Sciences, 2016. Vol. 82, Issue 1, pp. 28–46.
19. *Van De Walle S., Steijn B., Jilke S.* Extrinsic motivation, PSM and labor market characteristics: a multilevel model of public sector employment preference in 26 countries // International Review of Administrative Sciences. 2015. Vol. 81. No. 4, pp. 833–855.
20. *Denhardt R.B., Denhardt J.V.* The New Public Service: Serving Rather Than Steering // Public Administration Review, 2000, Vol. 60, Issue 6, pp. 549–559.
21. *Denhardt J.V., Denhardt R.B.* The New Public Service Revisited // Public Administration Review, 2015, Vol. 75, Issue 5, pp. 664–672.
22. *Junjan V.* PAR in Academic and Professional Literature: A Comparison of the Recent EU Accession Waves. In: Europeization in Public Administration Reforms. Ed. by J. Nemeč. Bratislava: NISPAcee Press, 2016. 458 p.
23. *Hardiman N., Scott C.* Governance as Polity: An Institutional Approach to the Evolution of State Functions in Ireland // Public Administration, 2010, Vol. 88, Issue 1, pp. 170–189.
24. *Оболонский А.В.* Кризис эффективности административно-бюрократического государства и поиски выхода [Текст] / А.В. Оболонский // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2014. — № 2. — С. 145–171.
25. *Shultz D.* The Idea of the “State” in Contemporary Public Administration Theory // Вестник РУДН. — 2014. — № 1. — С. 90–102.
26. *Барабашев А.Г.* Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии [Текст] / А.Г. Барабашев //
7. *Dunleavy P., Hood C.* From Old Public-Administration to New Public Management // Public Money & Management, 1994, Vol. 14, Issue 3, pp. 9–16.
8. *Niskanen W.A.* Bureaucracy and Public Economics. Cheltenham: Edward Elgar, 1996. 128 p.
9. *Olsen J.P.* Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization. Oxford: Oxford University Press, 2010. 224 p.
10. *Drechsler W.* The Rise and Demise of the New Public Management // Post-autistic economics review. 2005. Issue 33. pp. 17–28.
11. *Peters G.B.* The future of governing. 2nd ed. Lawrence: University Press of Kansas, 2001. 320 p.
12. *Goldfinch S., Walli, J.* Two Myths of Convergence in Public Management Reform // Public Administration, 2010, Vol. 88, Issue 4, pp. 1099–1115.
13. *Rawls J.A.* Theory of Justice. Cambridge: University Press, 1971. 140 p.
14. *Greve B.* Welfare and Welfare State: Present and Future. London: Routledge, 2014. 234 p.
15. *Heritier P., Silvestri P.* (Eds.) Good government, Governance, Human complexity. Luigi Einaudi's legacy and contemporary societies. Firenze, 2012. 340 p.
16. *Provan K.G., Keni, P.* Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness // Journal of Public Administration Research and Theory. 2008, Issue 2, pp. 215–229.
17. *Osborne S., Radnor Z., Strokosch K.* Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? // Public Management Review, 2016, Vol. 18, Issue 5, pp. 639–653.
18. *Van Eijk C., Steen T.* Why engage in co-production of public services? Mixing theory and empirical evidence // International Review of Administrative Sciences, 2016, Vol. 82, Issue 1, pp. 28–46.
19. *Van De Walle S., Steijn B., Jilke S.* Extrinsic motivation, PSM and labor market characteristics: a multilevel model of public sector employment preference in 26 countries // International Review of Administrative Sciences. 2015. Vol. 81. No. 4, pp. 833–855.
20. *Denhardt R.B., Denhardt J.V.* The New Public Service: Serving Rather Than Steering // Public Administration Review, 2000, Vol. 60, Issue 6, pp. 549–559.
21. *Denhardt J.V., Denhardt R.B.* The New Public Service Revisited // Public Administration Review, 2015, Vol. 75, Issue 5, pp. 664–672.
22. *Junjan V.* PAR in Academic and Professional Literature: A Comparison of the Recent EU Accession Waves. In: Europeization in Public Administration Reforms. Ed. by J. Nemeč. Bratislava: NISPAcee Press, 2016. 458 p.
23. *Hardiman N., Scott C.* Governance as Polity: An Institutional Approach to the Evolution of State Functions in Ireland // Public Administration, 2010, Vol. 88, Issue 1, pp. 170–189.
24. *Obolonskiy A.V.* Krizis effektivnosti administrativno-byurokraticeskogo gosudarstva i poiski vykhoda [The crisis of the effectiveness of administrative and bureaucratic state and the search for yield]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Questions of state and municipal government]. 2014, I. 2, pp. 145–171.
25. *Shultz D.* The Idea of the “State” in Contemporary Public Administration Theory [Administration Theory]. *Vestnik*

- Вопросы государственного муниципального управления. – 2016. – № 3. – С. 163–194.
27. *Барабашев А.Г.* Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации [Текст] / А.Г. Барабашев // Вопросы государственного муниципального управления. – 2007. – № 1. – С. 19–52.
28. *Адамович А.* Реформирование системы государственной службы Российской Федерации [Текст] / А. Адамович // Государственная служба. – 2014. – № 1. – С. 80–83.
- RUDN* [Bulletin of Peoples' Friendship University]. 2014, I. 1, pp. 90–102.
26. *Barabashev A.G.* Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnye administrativnye paradigmy gosudarstva i byurokratii [The crisis of governance and its impact on the basic paradigm of the state administration and bureaucracy]. *Voprosy gosudarstvennogo munitsipal'nogo upravleniya* [Questions of public municipal management]. 2016, I. 3, pp. 163–194.
27. *Barabashev A.G.* Teoreticheskie orientiry dal'neyshego razvitiya gosudarstvennoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii [Theoretical guidelines for the further development of the state service of the Russian Federation]. *Voprosy gosudarstvennogo munitsipal'nogo upravleniya* [Questions of public municipal management]. 2007, I. 1, pp. 19–52.
28. *Adamovich A.* Reformirovanie sistemy gosudarstvennoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii [Reform of the Russian Federation civil service]. *Gosudarstvennaya sluzhba* [Public service]. 2014, I. 1, pp. 80–83.