

На правах рукописи

Ловачева Надежда Николаевна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
УПРАВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ:
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

Специальность 12.00.14 –
Административное право; административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва 2019

Диссертация выполнена на кафедре административного и финансового права Юридического института Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов».

Научный руководитель: **Штатина Марина Анатольевна**
кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов»

Официальные оппоненты: **Гришковец Алексей Алексеевич**
доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник сектора административного и бюджетного права Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук (ИГП РАН)

Буравлев Юрий Михайлович
кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и информационного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (РАНХиГС)

Ведущая организация: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации» (МГИМО)

Защита диссертации состоится «31» мая 2019 г. в 15:00 на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, ауд. 347.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат и объявление о защите диссертации отправлены для размещения на официальном сайте Министерства науки и высшего образования Российской Федерации в сети Интернет: <http://vak2.ed.gov.ru> «29» марта 2019 г.

Автореферат разослан « ___ » _____ 2019 г.

Учёный секретарь
Диссертационного совета Д 212.203.29
доктор юридических наук, профессор

Л.Т. Чихладзе

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена значимостью института гражданской службы, призванного обеспечить результативность функционирования государства и его взаимодействия с обществом, а также необходимостью его постоянного совершенствования и поиска наиболее эффективных механизмов управления.

В России, как и во многих странах мира, ставятся задачи выбора оптимальной системы управления гражданской службой. Наиболее активные исследования этой проблематики проводились в период осуществления реформы государственной службы конца 1990-х – начала 2000-х гг. и подготовки действующих федеральных законов от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В последние годы изучались многие вопросы организации гражданской службы, но не проводился анализ возможных моделей управления современной гражданской службой и определения возможных вариантов их развития в России.

Федеральный закон № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», действующий с 2003 г., предусматривает создание системы управления государственной службой как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Несмотря на то что многого удалось достичь в результате завершения комплекса федеральных программ по реформированию государственной службы, вопрос создания единой системы управления государственной службой остается неурегулированным. Отсутствие федерального органа по управлению государственной службой, а также положений по процедуре его формирования и функционирования способствует исследованию вопросов управления гражданской службой Российской Федерации.

При определении наиболее эффективной системы управления российской гражданской службой необходимо обратиться к опыту зарубежных стран. Вместе с тем проведенные отечественные исследования не содержат комплексного анализа систем управления публичной службой в зарубежных странах, а ограничиваются изучением законодательства одного отдельного государства или нескольких государств, как правило, Великобритании, США, Франции, ФРГ и реже Японии.

В связи с этим рассмотрение моделей управления гражданской службой имеет большое значение не только для концептуального осмысления, развития теоретических подходов, но и для поиска новых возможностей совершенствования и приоритетных направлений развития системы гражданской службы России.

Приведенные обстоятельства свидетельствуют об актуальности исследования вопросов административно-правового регулирования управления гражданской службой Российской Федерации.

Степень научной разработанности темы исследования. Анализу процессов становления и развития современного правового института государственной и гражданской службы посвящены работы Г.В. Атаманчука, И.Н. Барцица, Д.Н. Бахраха, Ю.М. Буравлева, Б.Н. Габричидзе, В.Д. Граждана, А.А. Гришковца, Д.А. Керимова, Р.Д. Курбанова, В.В. Лазарева, В.М. Манохина, А.В. Оболонского, Ю.Н. Старилова, С.Е. Чаннова.

При рассмотрении гражданской службы как системы следует отметить работы А.А. Давыдова, Д.А. Керимова, В.П. Мельникова, В.С. Нечипоренко, В.Н. Садовского.

Научная проблема принципов права и принципов гражданской службы неоднократно являлась предметом исследования отечественных правоведов, в числе которых С.С. Алексеев, Г.В. Атаманчук, И.Н. Барциц, А.Н. Дементьев, В.В. Ершов, С.В. Качушкин, Д.А. Керимов, С.Н. Кожевников, А.П. Кузнецов, Р.З. Лившиц, А.Е. Лунев, Н.В. Малиновская, Ю.Н. Старилов, О.И. Цыбулевская, Л.С. Явич, Г.С. Яковлев.

Немаловажное значение для разработки темы имеют работы по вопросам совершенствования управления системой гражданской службы Г.В. Атаманчука, А.Г. Барабашева, И.Н. Барцица, Т.Т. Галиуллина, А.Ю. Никитиной, В.Н. Прокофьева, М.А. Штатиной, а также зарубежных исследователей К. Деммке, Д. Кеттла, Б. Нунберга, Р. Пиганьола, Т. Трендафиловой, О.П. Филда, Г. Хофстида, К. Шедлера.

В период с 1995 г. по 2018 г. были защищены посвященные проблемам правового регулирования и организации гражданской и государственной службы докторские диссертации Ю.Н. Старилова, Д.Н. Овсянко, А.А. Гришковца, Е.Г. Крыловой, С.Е. Чаннова и Р.Д. Курбанова, а также кандидатские диссертации А.В. Шарова, Х.А. Валеева и О.Д. Миловидова.

Принципы организации государственной службы также становились предметом диссертационного исследования С.В. Приваловой в 1999 г. Вместе с тем следует отметить, что данное исследование было проведено в период становления института гражданской службы в России – до принятия действующего законодательства в данной сфере.

Несмотря на значительное количество публикаций, посвященных различным аспектам института гражданской службы Российской Федерации, в том числе сравнительно-правового характера, неисследованной остается проблема административно-правового регулирования управления гражданской службой на современном этапе.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, связанные с управлением гражданской службой в Российской Федерации и зарубежных странах.

Предмет диссертационного исследования составляет совокупность принципов и правовых норм, регулирующих управление гражданской службой в Российской Федерации и зарубежных странах.

Цель диссертационного исследования состоит в выявлении особенностей административно-правового регулирования управления гражданской службой, а также в выработке теоретических конструкций и предложений, направленных на оптимизацию и повышение эффективности управления гражданской службой в Российской Федерации.

Для достижения указанной цели поставлены следующие **задачи**:

- определить методологический подход к изучению института гражданской службы, позволяющий максимально полно выявить особенности административно-правового регулирования управления гражданской службой в различных странах;

- выявить элементы системы гражданской службы, определяющие ее организационную модель;

- разработать классификацию принципов гражданской службы и определить место и значение принципов управления системой гражданской службы;

- на основе анализа законодательства зарубежных стран определить особенности организации и деятельности специализированного органа управления гражданской службой;

- рассмотреть основные модели управления гражданской службой и характерные для каждой из них типы специализированных органов управления;

- проанализировать административно-правовое регулирование управления гражданской службой Российской Федерации с целью определения перспектив совершенствования системы управления гражданской службой России;

- теоретически обосновать допустимые и оптимальные модели управления федеральной гражданской службой Российской Федерации.

Методологическую основу исследования составили философские (диалектический, системный), общенаучные (описание, обобщение, анализ и синтез, сравнение, моделирование) и частнонаучные (анализ документов, формально-юридический, сравнительно-правовой, правовое моделирование, статистический) подходы и методы проведения исследований.

На отдельных этапах работы применялись следующие методы исследования:

- диалектический – при изучении принципов гражданской службы как явления социальной и правовой реальности, обусловленного целой совокупностью факторов и связей между ними;
- системный – при изучении строения гражданской службы, определении ее элементов, выявлении особенностей внутренних и внешних связей, определении принципов организации и управления гражданской службой;
- описание, сравнение, обобщение, анализ и синтез – для работы с нормативными правовыми актами, данными судебной практики, статистики;
- сравнительно-правовой – при сопоставлении систем управления гражданской службой и их регулирования в национальном праве различных стран; а также законодательных актов, регулирующих гражданскую службу в субъектах Российской Федерации;
- формально-юридический - при анализе нормативных документов, определении содержания и объема юридических понятий;
- статистический – при изучении данных, касающихся деятельности органов управления гражданской службой, состояния правотворчества и правоприменения;
- моделирование и прогнозирование – при выявлении моделей управления гражданской службой и разработке предложений по совершенствованию системы управления федеральной гражданской службой Российской Федерации.

Теоретической основой диссертационного исследования послужили научные положения в трудах ведущих отечественных и зарубежных ученых в области теории права и государства, отраслевых юридических наук, науке государственного управления: Г.В. Атаманчука, И.Н. Барцица, А.А. Гришковца, К. Деммке, Д.А. Керимова, Д. Кеттла, В.В. Лазарева, А.В. Оболонского, Р. Пиганьола, Ю.А. Тихомирова.

Нормативно-правовую основу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты федерального уровня, конституции и уставы, законы и подзаконные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, законодательные акты зарубежных стран в сфере регулирования гражданской службы.

Эмпирическую основу исследования составили результаты изучения нормативных актов более чем 30 зарубежных стран. Помимо нормативных актов традиционно рассматриваемых государств (Великобритании, Франции, Германии, США) изучено административно-правовое регулирование гражданской (публичной) службы в 9 европейских государствах; 10 странах постсоветского пространства; странах Азии (Китае,

Южной Корее, Японии); государствах Африки (Руанде) и англо-саксонских странах (Австралии, Канаде, Новой Зеландии, Республике Ирландия).

В рамках исследования также были изучены доклады Организации экономического сотрудничества и развития (OECD), данные, размещенные на официальных сайтах зарубежных министерств, комиссий, автономных агентств и иных органов, в компетенции которых находятся вопросы управления гражданской службой, а также Европейской сети административного управления (EUPAN).

Научная новизна исследования состоит в том, что выявлены и проанализированы основные системы управления гражданской службой в зарубежных странах; определены условия применения, преимущества и недостатки централизованной, децентрализованной и комбинированной систем управления гражданской службой; разработаны теоретически обоснованные модели управления гражданской службой, которые могут быть применены в Российской Федерации, а также сделаны предложения по совершенствованию российского законодательства в сфере регулирования федеральной государственной гражданской службы.

Научная новизна диссертационного исследования отражена в сформулированных и обоснованных теоретических положениях и практических **выводах и предложениях**, которые выносятся на защиту:

1. Выявлено, что основными подходами, применяемыми при изучении гражданской службы, в настоящее время являются деятельностный, институциональный и системный подходы. Для целей определения систем управления гражданской службой оптимальным признан системно-деятельностный подход, который позволяет рассмотреть организационно-правовую специфику системы гражданской службы через выявление взаимосвязей ее внутренних элементов, определить принципы ее взаимодействия с управляющими системами, а также изучить функциональные особенности гражданской службы.

2. Гражданская служба как система представлена структурно-функциональной подсистемой (ее элементами являются государственные органы и учреждения, через которые организована деятельность гражданских служащих, а также цели, функции и задачи, установленные государством); нормативно-правовой подсистемой (нормативные правовые акты различных отраслей права, принципы и правовые обычаи) и профессионально-кадровой подсистемой (ее элементами являются должности гражданской службы, звания и чины гражданских служащих, а также сами гражданские служащие).

3. Предложена классификация принципов гражданской службы с учетом типа и уровня ее системных связей:

1) принципы, регулирующие внутрисистемные связи – функционально-организационные принципы гражданской службы;

2) принципы, регулирующие связи с одноуровневыми системами (военной и другими видами служб);

3) принципы, регулирующие связи с управляющими системами – принципы управления.

К принципам управления гражданской службой отнесены основы, на которых базируется осуществление внешнего воздействия на систему гражданской службы в процессе управления - сочетание общественного и государственного управления, публичность, целостность, централизация и децентрализация, универсализация и специализация управления.

Принципы централизации и децентрализации являются определяющими при выявлении модели управления гражданской службой и отнесении национальных систем управления к централизованной, децентрализованной или комбинированной модели.

4. Доказано, что в большинстве государств структура органов управления гражданской службой включает орган общей компетенции, специализированный орган и кадровые подразделения отраслевых министерств и ведомств.

С учетом полномочий (контролирующие, координирующие, консультационные) и связей с органом управления общей компетенции, выделены девять возможных типов специализированных органов управления гражданской службой.

5. Доказано, что в централизованных системах действуют следующие виды специализированных органов управления гражданской службой: 1) министерство; 2) ведомство, подотчетное правительству; 3) ведомство, подчиненное высшему должностному лицу государства. В настоящее время наблюдается тенденция наделяния указанных министерств и ведомств, подотчетных правительству, функциями координации и консультирования, что позволяет минимизировать недостатки централизованной модели управления гражданской службой.

В децентрализованных системах действуют автономные ведомства управления гражданской службой, подотчетные парламенту или президенту и подконтрольные правительству по стратегическим вопросам управления.

6. В целях минимизации недостатков децентрализованной модели в англосаксонских странах и Швеции сложилась комбинированная система органов управления гражданской службой, синтезирующая элементы централизованной и децентрализованной моделей: функции выработки политики управления гражданской службой, а также полномочия по решению финансовых вопросов передаются компетентному министру (как в

централизованной модели) и создается независимая автономная структура, ответственная за найм служащих, внедрение кодекса этики гражданской службы и рассмотрение жалоб (как в децентрализованной модели).

7. Доказано, что действующая система управления гражданской службой Российской Федерации не соответствует положениям Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», т.к. не завершен процесс формирования единого федерального органа управления государственной службой и не определен его институционально-правовой статус.

Аргументирована целесообразность создания самостоятельных специализированных органов управления видами государственной службы Российской Федерации, в том числе федеральной гражданской службой.

Выявлены четыре допустимые модели управления гражданской службой Российской Федерации, их достоинства и недостатки. Диссертант считает оптимальным создание на современном этапе специализированного ведомства при Правительстве РФ, отвечающего за реализацию политики в сфере управления гражданской службой, контроль за соблюдением действующего законодательства и координацию действий кадровых подразделений отраслевых министерств. Впоследствии для достижения гибкости системы управления, оперативности принятия решений и оптимизации компетенции отраслевых министерств предлагается передать функции управления гражданской службой децентрализованной структуре, подотчетной Президенту РФ и Федеральному Собранию РФ.

Теоретическая значимость результатов исследования состоит в том, что сформулированные автором выводы и предложения обобщают и дополняют сложившиеся в настоящее время научные знания о предмете диссертационного исследования.

В частности, предложено определение и состав принципов управления гражданской службой, выявлены закономерности и особенности систем управления гражданской службой в зарубежных странах, на основании которых сформулированы основные модели управления; обозначены тенденции развития системы управления отечественной гражданской службой и предложены допустимые модели управления федеральной гражданской службой Российской Федерации.

Практическая значимость исследования определяется обоснованием положений о внесении изменений и дополнений в законы Российской Федерации, в том числе в Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Сформулированные выводы и предложения могут быть использованы в правотворческой и правоприменительной деятельности в целях совершенствования гражданской службы Российской Федерации и ее нормативно-правовой основы.

Основные положения и материалы диссертационного исследования могут быть использованы при преподавании дисциплин «Административное право» и «Государственное управление», а также специальных курсов по государственной службе, служебному праву и административному праву, государственному управлению зарубежных стран.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования были представлены и обсуждены на заседаниях кафедры административного и финансового права Юридического института Российского университета дружбы народов.

Основные положения диссертации отражены в семи научных публикациях за период 2015–2019 гг., в том числе в трех статьях в ведущих рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикации основных результатов диссертационных исследований. Основные положения и материалы, содержащиеся в диссертации, были представлены в докладах автора на международных и всероссийских научно-практических конференциях: II Всероссийской научно-практической конференции «Фундаментальные и прикладные исследования в России: Проблемы и перспективы развития» (г. Ростов, январь 2015 г.); VII Всероссийской научно-практической конференции аспирантов, соискателей и молодых ученых «Принципы права: проблемы теории и практики» (г. Москва, апрель 2016 г.); Всероссийской конференции памяти профессора Н.А. Куфаковой по теме: «Публично-правовые механизмы в обеспечении общественного развития» (г. Москва, апрель 2017 г.); II Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы перспективных научных исследований» (г. Смоленск, июль 2017 г.).

Структуру и содержание диссертации определяют цели и задачи исследования, а также избранные методы изложения материала и логика построения работы. Диссертация включает введение, две главы, объединяющие 7 параграфов, заключение, список использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, отражена степень ее научной разработанности; определены объект и предмет, цель и задачи исследования; сформулирована научная новизна исследования; указаны научно-исследовательские методы, применявшиеся автором; раскрыты теоретическая, нормативно-правовая и эмпирическая основы исследования; сформулированы научные положения, выносимые на защиту; подчеркиваются теоретическая и практическая значимость работы.

В **первой главе «Теоретико-методологические основы административно-правового регулирования государственной гражданской службы в России и зарубежных странах»** исследуются понятие гражданской службы России и зарубежных стран, основные методологические подходы к изучению гражданской службы, а также система принципов гражданской службы и их классификация.

В *параграфе 1.1 «Понятие гражданской службы в современном мире»* рассматриваются содержание и объем понятия гражданская служба, выявляются способы его закрепления в законодательстве различных стран.

В странах континентальной правовой семьи (Бельгии, Германии, Королевства Нидерландов, Испании, Франции и др.) используется термин «публичная служба», а понятие «гражданская служба» стало его составной частью. В странах англосаксонской правовой семьи (Великобритании, Канаде, Новой Зеландии и др.) применяется термин «публичные службы», включающий в себя службу в публичных учреждениях, службу в военизированных организациях, военных и иных структурах. Для некоторых стран (Беларуси, Казахстана, Литвы) характерно использование понятия «государственная служба», которое, помимо гражданской службы, включает военную, правоохранительную и другие виды служб, направленные на реализацию задач и функций государственной власти.

В зарубежных странах различается подход к вопросу о закреплении на законодательном уровне положений о гражданской службе и объеме такого регулирования. В случае принятия специального законодательства может действовать как один законодательный акт, распространяющийся на всех гражданских служащих (как в Польше), так и совокупность актов, закрепляющих отдельные аспекты службы или ее регулирование на различных уровнях (в Германии).

Со второй половины XX в. в странах как англосаксонской, так и континентальной правовой семьи прослеживается тенденция по переходу к законодательному регулированию гражданской службы. В Великобритании, Австралии, Новой Зеландии регулирование в данной сфере до недавнего времени осуществлялось на основании норм общего права,

однако в настоящее время действуют специальные законы. Страны-кандидаты на вступление в Европейский союз, приведшие национальное законодательство в соответствие с требованиями ЕС (Литва, Польша, Словакия, Хорватия, Чехия и др.), также приняли законодательные акты, регулирующие гражданскую службу.

В отличие от Российской Федерации, в большинстве стран отсутствует законодательное определение термина «гражданская служба». Применяется несколько подходов к определению гражданской службы (в том числе в составе государственной и публичной служб): 1) через категорию профессиональной деятельности и описание ее особенностей (в России, Франции, Казахстане, Эстонии); 2) путем перечисления конкретных категорий служащих, на которых распространяются положения закона о гражданской службе (в Польше); 3) через указание перечня институциональных структур, относящихся к гражданской службе или, наоборот, являющихся исключением (в Республике Кипр, Северной Ирландии, Новой Зеландии, Канаде).

Учитывая различный объем понятия «гражданская служба» и способы его закрепления в законодательстве различных стран, можно выделить существенные признаки, позволяющие отделить ее от публичной и других видов служб, иной трудовой деятельности: 1) основные признаки: невоенизированный и профессиональный характер службы; служебный, публичный характер деятельности гражданских служащих; ее направленность на осуществление целей и функций государства по вопросам, не вошедшим в компетенцию служащих иных видов; 2) дополнительные признаки: постоянный характер службы, сфера деятельности гражданских служащих, получение денежного содержания из государственного бюджета, особый статус служащих.

В Параграфе 1.2 «Методологические подходы к изучению административно-правового института гражданской службы» рассматриваются основные подходы к изучению гражданской службы как административно-правового института, а также исследованию системных особенностей гражданской службы.

В числе наиболее распространенных подходов к изучению гражданской службы выделены деятельностный, институциональный и системный подходы, каждый из которых рассматривает ее отдельные аспекты.

Системный подход позволяет определить структурно-организационные особенности гражданской службы, изучить отношения, складывающиеся между гражданской службой и иными системами (государством, обществом, другими видами государственной службы).

Для гражданской службы как системы характерны следующие основные признаки: структурность, подразумевающая совокупность элементов, находящихся во взаимосвязи и взаимодействии; организованность, предусматривающая упорядоченность связей между

элементами; целостность, заключающаяся во внутреннем единстве и согласованности реакции элементов системы на воздействие внешней среды.

Гражданская служба Российской Федерации рассмотрена в аспекте ее взаимодействия с управляющими системами - государством и обществом, оказывающими на нее постоянное и целенаправленное воздействие.

Большинство государств осуществляет управление гражданской службой через орган общей компетенции (высшее должностное лицо государства, парламент, правительство), специализированный орган и кадровые службы отраслевых министерств. Понятие «специализированный орган управления гражданской службой» применено в качестве условного обозначения органа управления гражданской службой, который может быть представлен как одним, так и несколькими субъектами, осуществляющими контролирующие, координирующие и консультационные полномочия, связанные с процессом прохождения гражданской службы.

В зависимости от объема полномочий и подотчетности специализированного органа, автором выделены девять возможных типов специализированного органа: контролирующий, координирующий и консультативный органы, подотчетные правительству, высшему должностному лицу государства или парламенту.

В *параграфе 1.3 «Понятие и система принципов гражданской службы»* изучается система принципов гражданской службы, в том числе принципы управления гражданской службой.

В англосаксонских странах (Австралии, Великобритании, Канаде, Новой Зеландии) наряду с понятием «принцип» используются категории «ценности гражданской службы» или «стандарты поведения гражданских служащих». Несмотря на значительную сферу пересечения принципов и ценностей, данные понятия нельзя считать взаимозаменяемыми или идентичными. Однако совпадение некоторых из них позволяет расширить перечень источников для исследования, в том числе за счет кодексов этики (кодексов поведения) гражданской службы, в которых закрепляются этические аспекты профессиональной деятельности гражданских служащих.

Применяется несколько способов закрепления принципов гражданской службы: перечень принципов формулируется в отдельной статье специального закона (как в России); принципы рассредоточены по тексту специального закона или законов, регулирующих вопросы гражданской службы (как в Китае); принципы могут быть сформулированы на основании анализа положений нормативного правового акта (как в Южной Корее). В ряде государств, в частности в Нидерландах, Японии и Малайзии, принципы публичной службы не нашли законодательного отражения и могут быть выведены из общего смысла правовых

норм или применяться в соответствии со сложившимся обычаем или на основании кодекса поведения, преследующего цель внедрения этических норм в деятельность гражданских служащих. В англосаксонских странах законодатель устанавливает допустимые границы действия принципов права, а суды разрабатывают вопросы содержания и условий применений принципов гражданской службы.

В зависимости от типа и уровня связей элементов системы, предложена авторская классификация принципов гражданской службы: 1) принципы, регулирующие внутрисистемные связи (функционально-организационные принципы гражданской службы); 2) принципы, регулирующие связи с одноуровневыми системами (военной и другими видами служб); 3) принципы, регулирующие связи с управляющими системами - принципы управления системой гражданской службы: принцип сочетания общественного и государственного управления; единство принципов построения и функционирования системы гражданской службы; принцип универсализации управления, означающий существование структурированной управленческой системы; принцип специализации, предусматривающий наличие в структуре управления особого специализированного органа.

Ключевыми принципами для структурирования моделей управления гражданской службой зарубежных стран являются принципы централизации и децентрализации. В зависимости от типа связей между субъектами управления гражданской службой (органом общей компетенции и специализированным органом), выделяют две основные системы управления – централизованную и децентрализованную. Преобладание в системе управления признаков централизации либо децентрализации позволяет отнести систему управления гражданской службой к одной из указанных разновидностей. Если в системе управления установлен баланс этих признаков, то, на наш взгляд, следует охарактеризовать эту систему как комбинированную.

Независимо от действующей системы некоторые функции управления гражданской службой всегда централизованы (управление системой оплаты труда, распределение бюджетных средств, классификация должностей). В связи с этим, при определении степени централизации системы управления должен учитываться объем полномочий специализированного органа при подготовке и принятии решений по вопросам управления кадрами (например, подбора, назначения и ротации, формирования и использования кадрового резерва, профессиональной подготовки и повышения квалификации).

Во второй главе «Системы управления гражданской службой в Российской Федерации и зарубежных странах» рассматриваются особенности централизованных, децентрализованных и комбинированных систем управления гражданской службой в

зарубежных странах; действующая система органов управления гражданской службой Российской Федерации, а также перспективы ее развития и допустимые модели управления.

В параграфе 2.1 «Централизованные системы управления гражданской службой» рассмотрены условия применения, преимущества и недостатки централизованной системы управления гражданской службой, а также структура ее управления.

Централизованная система управления характеризуется тем, что вертикальные взаимоотношения внутри системы управления гражданской службой выстраиваются по иерархическому принципу. Для достижения большей гибкости и оперативности при решении вопросов управления в рамках централизованных систем отдельные полномочия по управлению служащими (найм, обучение, продвижение по службе и т.д.), как правило, передаются в кадровые службы отраслевых министерств.

Изучение зарубежного опыта применения централизованной системы управления гражданской службой позволило выделить две модели управления, в которых специализированный орган: 1) подотчетен правительству и представлен или министерством, или ведомством в подчинении правительства, либо подразделением в составе аппарата правительства; 2) находится в ведении высшего должностного лица государства.

Выбор министерства, отвечающего за управление гражданской службой, зависит от поставленных государством целей, которые могут быть обобщены следующим образом: специализированное министерство (в Южной Корее, Словении, Италии) – реформирование системы гражданской службы; министерство финансов (в Дании, Испании) – сокращение расходов на госаппарат; министерство труда (в Руанде, Сомали) – решение кадровых проблем. В отдельных странах выбор министерства объясняется исторической традицией управления, как в случае с МВД Германии и Нидерландов. Несмотря на распространенность данного типа специализированного органа, ему присущи как преимущества (значимость министерства в системе органов государственной власти), так и недостатки (нестабильность в связи с регулярным обновлением состава правительства; риск политизированности при назначении гражданских служащих).

Для осуществления контроля за проведением реформы и управления гражданской службой в некоторых государствах (Японии, Боснии и Герцеговине, Польше) созданы специализированные ведомства, находящиеся в ведении правительства, или подразделения в составе администрации правительства. К преимуществам такой модели можно отнести то, что специализированное ведомство является эффективным координационным центром в условиях реформирования гражданской службы. Однако в тех случаях, когда развитие гражданской службы не является приоритетным направлением государственной политики,

существует вероятность того, что такое ведомство не получит достаточного финансирования для эффективного осуществления деятельности.

Централизованная система управления гражданской службой, в структуре которой специализированный орган находится в ведении высшего должностного лица, в большей мере соответствует политическим традициям и сложившейся культуре управления бывших советских республик (Казахстан, Таджикистан, Азербайджан), для которых характерна сильная власть длительного времени пребывающего на своем посту главы государства, фактически совмещенная с исполнительной властью. Ее эффективная реализация возможна отнюдь не в каждом государстве. Однако ее применение может быть успешным в условиях внутренней нестабильности государственного управления, в кризисный, переходный период.

В *параграфе 2.2 «Децентрализованные системы управления гражданской службой»* рассмотрены децентрализованные системы управления гражданской службой на примере опыта США, Армении, Республики Косово.

Децентрализованные системы управления гражданской службой предусматривают передачу полномочий и ответственности за выполнение государственных функций от центрального правительства к независимым полуправительственным организациям. Их общей чертой является административная автономия, при которой вопросы организации деятельности, принятия внутреннего регламента, создания подведомственных структур относятся к компетенции самой децентрализованной структуры по управлению гражданской службой. Самостоятельность децентрализованного органа управления гражданской службой уравновешивается за счет осуществления финансового, парламентского и судебного контроля за деятельностью данной структуры.

К преимуществам применения децентрализованной системы управления гражданской службой относятся повышение скорости и эффективности выполнения задач, сокращение выделяемых бюджетных средств за счет снижения количества специалистов, отвечающих за управление кадрами при отраслевых органах власти, а также ограничение прямого политического воздействия на орган, отвечающий за найм и дальнейшее управление кадрами.

В *параграфе 2.3 «Комбинированные системы управления гражданской службой»* рассмотрена система управления гражданской службой, сочетающая элементы управления, характерные для централизованной и децентрализованной систем.

В результате проведения реформ, направленных на совершенствование института гражданской службы и устранение недостатков децентрализованной системы управления, в странах англосаксонской правовой семьи произошли существенные изменения системы

управления гражданской службой, которые позволяют говорить о появлении новой комбинированной системы управления.

Примеры комбинированных систем можно обнаружить в Австралии, Великобритании, Канаде, Новой Зеландии, а также Швеции. С одной стороны, для этих государств в значительной степени характерны децентрализованные способы управления, деятельность независимой структуры по отбору и найму гражданских служащих. С другой стороны, для координации и решения отдельных вопросов в рамках реформирования потребовалось наделение органа исполнительной власти полномочиями по определению стратегических приоритетов в вопросах разработки и осуществления политики управления гражданской службой, дополнительному контролю назначений в децентрализованное ведомство, решению финансовых вопросов.

Обязанности по управлению гражданской службой распределены между органом в системе исполнительной власти, отвечающим за определение стратегии, решение финансовых и иных вопросов общего характера (элемент централизованной системы), и независимой автономной структурой, в компетенцию которой входит управление кадрами, контроль исполнения законодательства в сфере гражданской службы, разрешение споров (элемент децентрализованной системы).

Изменения в структуре управления гражданской службой в англосаксонских странах, направленные на преодоление негативных тенденций, проявившихся в период применения децентрализованной системы, способствовали определению этико-правовых механизмов регулирования служебного поведения гражданских служащих и осуществлению контроля за их соблюдением; снижению случаев злоупотребления влиянием и конфликта интересов, а также повышению эффективности при решении задач, требующих закрытого взаимодействия.

В параграфе 2.4. *«Перспективы административно-правового регулирования управления гражданской службой в России»* анализируется система управления гражданской службой Российской Федерации, предусмотренная действующим законодательством и сложившаяся на практике.

Создание специализированного органа по управлению государственной службой, перечень его функций и задач в сфере управления гражданской службой предусмотрены федеральными законами «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Однако создать его пока не удалось. В то время как в отдельных субъектах России действуют органы управления гражданской службой (например, Белгородской, Новгородской и Орловской областях), на федеральном уровне полномочия такого органа управления разделены между несколькими

структурами: Администрацией Президента, Аппаратом Правительства, Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, а также отделами государственной службы и кадров в составе федеральных органов, отвечающими за кадровые вопросы и управление гражданской службой в этих органах.

Анализ действующей системы управления российской гражданской службой и зарубежных стран свидетельствуют о том, что создание единого федерального органа по управлению всей государственной службой не является эффективным решением проблемы. Потребуется сложная процедура формирования коллегиального органа, обладающего узкой компетенцией. Это позволяет ставить вопрос о том, что для создания целостной системы управления государственной службой необходим отдельный орган управления каждым из видов государственной службы.

В качестве допустимых моделей управления гражданской службой РФ представляются те, в которых специализированным органом управления гражданской службой могут выступать: 1) министерство; 2) орган, входящий в структуру правительственного аппарата; 3) орган, подотчетный Президенту РФ; 4) независимая структура. На основании выявленных моделей автором сделан вывод о том, что оптимальной на данном этапе развития отечественного института гражданской службы является создание специализированного ведомства при Правительстве РФ. В дальнейшем информатизация технологического процесса и совершенствование технологий оценки и найма гражданских служащих создадут условия для перехода от централизованной к комбинированной системе управления гражданской службой.

В **заключении** подведены итоги исследования, сформулированы выводы автора и обобщены предложения по совершенствованию и повышению эффективности управления гражданской службой Российской Федерации.

ПЕРЕЧЕНЬ РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Результаты проведенного научного исследования нашли отражение в семи научных публикациях диссертанта общим объемом 2,71 п.л.:

а) в ведущих рецензируемых журналах, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных научных результатов диссертации:

1) Ловачева, Н.Н. Специальный орган управления гражданской службой в зарубежных странах: значение, институциональная форма и компетенция / Н.Н. Ловачева // Образование и право. – 2018. – № 6. – С. 274-278 (0,5 п.л.);

2) Ловачева, Н.Н. Перспективы административно-правового регулирования системы управления гражданской службой России / Н.Н. Ловачева // Юридическая наука. – 2019. – № 1. – С. 64-69 (0,49 п.л.);

3) Ловачева, Н.Н. Применение принципов концентрации и децентрации в системе управления гражданской службой / Н.Н. Ловачева // Образование и право. – 2019. – № 1. – С. 198-202 (0,47 п.л.);

б) в иных научных изданиях:

4) Ловачева, Н.Н. Ценности государственной гражданской службы в странах общего права / Н.Н. Ловачева // Фундаментальные и прикладные исследования в России: проблемы и перспективы развития: материалы II Всероссийской научной конференции. Ростов-на-Дону: Профпресс. – 2015. – С. 159-163 (0,31 п.л.);

5) Ловачева, Н.Н. Централизация и децентрализация как принципы организации гражданской службы России и зарубежных стран / Н.Н. Ловачева // Августовские научные чтения: Сб. науч. трудов. Смоленск: ООО «Новаленсо». – 2017. – С. 194-198 (0,3 п.л.);

6) Ловачева, Н.Н. Основные тенденции развития гражданской службы под влиянием процессов глобализации / Н.Н. Ловачева // Публично-правовые механизмы в обеспечении общественного развития: материалы Всероссийской научной конференции, посвященной памяти профессора Нины Антоновны Куфаковой. Москва, 7 апреля 2017 г. – Москва: РУДН. – 2017. – С. 135-143 (0,37 п.л.);

7) Ловачева, Н.Н. Факторы, затрудняющие сравнительно-правовой анализ института государственной службы зарубежных государств / Н.Н. Ловачева // Актуальные проблемы административного права и административного процесса: Сборник научных статей / Отв. ред. М.А. Штатина. – М.: РГУП. – 2017. – С. 79-85 (0,27 п.л.).

Ловачева Надежда Николаевна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ
ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

Диссертация посвящена комплексному исследованию вопросов административно-правового регулирования управления гражданской службой в России и зарубежных странах. Автором выявлены и проанализированы централизованная, децентрализованная и комбинированная системы управления гражданской службой различных стран. В работе определены условия применения, преимущества и недостатки данных систем управления, а также типы специализированных органов управления, характерных для каждой из них.

Проанализировано административно-правовое регулирование управления гражданской службой Российской Федерации и установлено, что вопрос создания системы управления ею остается неурегулированным. Автором разработаны допустимые модели управления гражданской службой, а также сделаны предложения по совершенствованию российского законодательства в сфере регулирования федеральной государственной гражданской службы.

Lovacheva Nadezhda Nicolaevna

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF CIVIL SERVICE
MANAGEMENT: COMPARATIVE LEGAL RESEARCH**

The PhD thesis provides a comprehensive study of the administrative and legal regulation of civil service management in Russia and foreign countries. The author identified and analyzed the centralized, decentralized and combined civil service management systems of various countries. The conditions of use, the advantages and disadvantages of these civil service management systems, as well as the types of specialized management bodies in each of them are determined in the framework of the study.

The administrative and legal regulation of the civil service management in the Russian Federation is analyzed and it is established that the issue of creating civil service management system remains unresolved. The author has developed acceptable civil service management models, and also made the proposals for improving Russian legislation in the sphere of federal civil service regulation.