

В.Д. Граждан

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА

Второе издание,
переработанное и дополненное

Рекомендовано Учебно-методическим центром
«Классический учебник» в качестве **учебника**
для студентов высших учебных заведений

МОСКВА
2007

УДК 35(075.8)
ББК 66.033.141.3я73
Г75

Рецензенты:

Ю.А. Крючков, проф. Российского государственного социального университета, д-р соц. наук,

В.М. Утенков, заведующий кафедрой «Социология и политология» Московского государственного открытого педагогического университета им. М.А. Шолохова, д-р ист. наук, проф.

Граждан В.Д.
Г75 Государственная гражданская служба : учебник / В.Д. Граждан. — 2-е изд., перераб. и доп. - М. : КНОРУС, 2007. - 496 с.

ISBN 978-5-85971-660-9

Представляет собой первое в России систематизированное учебное издание по государственной гражданской службе. Анализируются место гражданской службы в системе государственного управления, объективные законы, принципы и должности гражданской службы, социальный и правовой статус гражданского служащего, нормативные основы прохождения гражданской службы, конфликт интересов и индивидуальные служебные споры на гражданской службе, федеральная и региональные гражданские службы, социально-правовой контроль на гражданской службе.

Предназначено для студентов и аспирантов высших учебных заведений, обучающихся по специальности 061000 «Государственное и муниципальное управление», а также для гражданских (государственных) служащих и политических руководителей (представителей нанимателя).

УДК 35(075.8)
ББК 66.033.141.3я73

ISBN 978-5-85971-660-9

© Граждан В.Д., 2007
© КНОРУС, 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	7
ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА КАК НАУКА О ГОСУДАРСТВЕННО- АДМИНИСТРАТИВНОМ УПРАВЛЕНИИ	10
§ 1.1. Объект и предмет науки государственной гражданской службы.....	10
§ 1.2. Политическая и правовая концепции гражданской службы.....	16
§ 1.3. Реформирование государственной (гражданской) службы.....	19
§ 1.4. Методы и модели управления гражданской службой.....	23
ГЛАВА 2. ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ СТАНОВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ	31
§ 2.1. Государственная (приказная) служба XVI—XVII вв.....	31
§ 2.2. Государственная (статская) служба первой половины XVIII в. ...	36
§ 2.3. Государственная (гражданская) служба конца XVIII и начала XX вв.....	41
§ 2.4. Советская государственная служба 20—80 гг. XX в.....	46
ГЛАВА 3. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	54
§ 3.1. Дихотомия государственной власти как социально- политическая основа гражданской службы.....	54
§ 3.2. Системный характер гражданской службы.....	62
§ 3.3. Некоторые проблемы модернизации государственной (гражданской) службы.....	66
ГЛАВА 4. ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА КАК СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ	75
§ 4.1. Определение «социального института».....	75
§ 4.2. Оказание услуг как главное свойство гражданской службы.....	80
§ 4.3. Взаимодействие политической и административной власти в государстве.....	83
§ 4.4. Роль административного аппарата в государственном управлении.....	87
§ 4.5. Вопросы деполитизации и департизации гражданской службы.....	90
ГЛАВА 5. ОБЪЕКТИВНЫЕ ЗАКОНЫ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ	
§ 5.1. Объективные законы и законы гражданской службы.....	95

§ 5.2. Объективные законы информационного управления гражданской службой.....	100
§ 5.3. Объективные законы организационного управления гражданской службой.....	108
ГЛАВА 6. ПРИНЦИПЫ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ.....	116
§ 6.1. Понятие «принципы гражданской службы».....	116
§ 6.2. Конституционные принципы государственной службы.....	119
§ 6.3. Организационные принципы государственной службы.....	125
§ 6.4. Принципы гражданской службы при ее взаимодействии с гражданским обществом.....	129
§ 6.5. Вспомогательные принципы государственной службы.....	135
ГЛАВА 7. ДОЛЖНОСТИ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ.....	137
§ 7.1. Характеристика должности гражданской службы.....	137
§ 7.2. Должностная структура федеральной гражданской службы.....	142
§ 7.3. Классные чины гражданской службы.....	150
ГЛАВА 8. ГРАЖДАНСКИЙ СЛУЖАЩИЙ, ЕГО СОЦИАЛЬНЫЙ И ПРАВОВОЙ СТАТУС.....	158
§ 8.1. Определение понятия «гражданский служащий».....	158
§ 8.2. Социально-правовой статус гражданского служащего.....	161
§ 8.3. Ответственность гражданского служащего.....	170
§ 8.4. Экономическое обеспечение и гарантии гражданского служащего.....	173
ГЛАВА 9. УПРАВЛЕНИЕ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ.....	183
§ 9.1. Механизмы взаимодействия федеральной и региональной гражданских служб.....	183
§ 9.2. Информационные и организационные неувязки федерального закона о гражданской службе.....	188
§ 9.3. Некоторые новации построения властной вертикали гражданской службы.....	192
§ 9.4. Гражданская служба и «электронное правительство».....	198
ГЛАВА 10. НОРМАТИВНЫЕ ОСНОВЫ ПРОХОЖДЕНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ.....	205
§ 10.1. Технология отбора лиц на гражданскую службу.....	205
§ 10.2. Технология прохождения гражданской службы.....	212
§ 10.3. Основания и последствия прекращения гражданской службы.....	217
ГЛАВА 11. КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ И ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ СЛУЖЕБНЫЕ СПОРЫ НА ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ.....	226
§ 11.1. Характер и последствия социальных конфликтов.....	226
§ 11.2. Урегулирование конфликта интересов.....	231
§ 11.3. Положения об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов.....	236
§ 11.4. Рассмотрение индивидуальных служебных споров.....	240

ГЛАВА 12. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА	247
§ 12.1. Определение федеральной гражданской службы и ее строение	247
§ 12.2. Гражданская служба федеральной законодательной власти	251
§ 12.3. Гражданская служба федеральной исполнительной власти	256
§ 12.4. Гражданская служба федеральной судебной власти	262
§ 12.5. Другие федеральные государственные органы	266
§ 12.6. Проблемы совершенствования федеральной гражданской службы	267
ГЛАВА 13. РЕГИОНАЛЬНАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА	272
§ 13.1. Характер взаимодействия Федерации и субъектов Федерации	272
§ 13.2. Сущность и особенности региональной гражданской службы	277
§ 13.3. Классификация и структура региональной гражданской службы	280
§ 13.4. Проблемы региональной гражданской службы	286
ГЛАВА 14. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ	294
§ 14.1. Соотношение понятий «функция» и «обеспечение»	294
§ 14.2. Аналитическое и экспертное обеспечение	297
§ 14.3. Целевое, нормативное и документационное обеспечение	301
§ 14.4. Информационные технологии государственного управления	306
§ 14.5. Роль электронной цифровой подписи	309
ГЛАВА 15. ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ	315
§ 15.1. Корпоративное обеспечение	315
§ 15.2. Типы управления корпорациями	319
§ 15.3. Кадровое обеспечение	324
§ 15.4. Компьютерное обеспечение	330
ГЛАВА 16. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РЕШЕНИЯ, ИХ ТЕХНОЛОГИЯ В ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ	337
§ 16.1. Сущность, особенности и классификация государственных решений	337
§ 16.2. Структура государственных решений	342
§ 16.3. Подготовка государственного решения	345
§ 16.4. Обеспечение процедур принятия и принятие государственного решения	351
§ 16.5. Выполнение государственного решения	353
ГЛАВА 17. СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ КОНТРОЛЬ НА ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ	360
§ 17.1. Типы, виды и принципы социально-правового контроля	361
§ 17.2. О системе социально-правового контроля	365

§ 17.3. Прокуратура как общегосударственный административный контроль.....	368
§ 17.4. Счетная палата как государственный финансовый контроль	373
ГЛАВА 18. БЮРОКРАТИЗМ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ	382
§ 18.1. Бюрократизм как форма абсолютизации роли административного аппарата в управлении.....	382
§ 18.2. Технология бюрократической власти.....	386
§ 18.3. Административная реформа и бюрократизм.....	391
§ 18.4. Условия преодоления основных форм бюрократизма.....	395
ГЛАВА 19. КОРРУПЦИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ	404
§ 19.1. Понятие и особенности коррупции.....	404
§ 19.2. Проблемы, сопровождающие коррупцию.....	408
§ 19.3. Коррупционное формирование класса собственников.....	412
§ 19.4. ЛжеГУПы и квазитендерът.....	415
§ 19.5. Организованная преступность и мафия.....	420
§ 19.6. Актуальные вопросы борьбы с коррупцией.....	425
ГЛАВА 20. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В РОССИИ И ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА	430
§ 20.1. Состояние и проблемы формирования гражданского общества.....	430
§ 20.2. Место и роль организованных групп интересов.....	437
§ 20.3. Группы давления как форма социального лоббизма.....	441
§ 20.4. «Новые русские» и корпоративный лоббизм.....	445
§ 20.5. Оптимизация взаимодействия гражданского общества и государства.....	451
ГЛАВА 21. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И ЕГО АДАПТАЦИЯ В РОССИИ	457
§ 21.1. Публичная служба Франции.....	457
§ 21.2. Публичная служба ФРГ.....	461
§ 21.3. Гражданская служба Великобритании.....	467
§ 21.4. Государственная служба США.....	471
СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ	479

ПРЕДИСЛОВИЕ

Государственная административная власть в России называлась по-разному. Поэтому определенную сложность представляет использование нормативных документов по предмету исследования. До мая 2003 г. аппаратные структуры всех государственных органов, а также воинские и правоохранительные подразделения именовались *государственной службой*. Но после принятия Федеральным Собранием Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ она была поделена на три вида: государственная гражданская служба, военная служба и правоохранительная служба. Поэтому при цитировании документов всегда следует иметь в виду данную особенность.

Государственная гражданская служба — это специфический социально-правовой институт, реализующийся в аппаратной деятельности работников государственных органов, без которой невозможно не только нормальное функционирование, но и само существование государства. Эффективная гражданская служба служит ключевым фактором прочности государственной власти, ее авторитета и высокого динамизма. Она призвана решать целый комплекс задач: обеспечивать единство законодательного процесса и императивов (лат. настоятельных требований) правоприменения в работе над документами; профессионального сопровождения формирования правового поля при осуществлении целей и задач государства; создания политически и юридически благоприятных условий для реализации каждым человеком своих конституционных и социальных прав, свобод и интересов.

Потребность общества в гражданских служащих, независимых от внешних политических воздействий, работающих в структуре государства, основательно и на пользу людям, имеет глубокие исторические корни. Это понимали уже в древнем мире, хотя государственная (гражданская) служба как таковая сформировалась только в эпоху становления капитализма. В числе первых к этой теме обратился древнегреческий философ Аристотель, который писал: «Монархи вынуждены прибегать к помощи многих глаз, ушей, рук и ног, делая

соучастниками своей власти людей, сочувствующих их правлению и лично расположенных к ним»¹. Другими словами, монархам (политическим руководителям) требовалась определенная группа властных помощников, которых позже стали называть аппаратными работниками (аппаратом)².

Анализ законодательных актов, литературы и практики гражданской службы (или административной власти) в разных странах показывает, что не существует однозначного общепринятого понятия данной службы. В реальности гражданская (государственная) служба в разных странах имеет такие особенности, которые зависят от многих факторов: от традиций, функциональной нагрузки, финансовых возможностей и т.д. Специфика государственной гражданской службы в каждой стране своя. Это положение напрямую относится и к российской государственной гражданской службе.

Смысл и назначение государственной гражданской службы состоят в обеспечении функционирования государства как такового. Действительная сущность государства может быть реализована только посредством единой, целостной, системно организованной государственной гражданской службы. Отсюда государственная гражданская служба — это практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством обеспечения исполнения полномочий федеральных государственных органов и органов субъектов Федерации.

В ходе реформирования государственного управления в России удалось решить первостепенные проблемы по перестройке аппарата государственной власти и адаптировать его к новому этапу развития страны. Поэтому одной из актуальных задач в настоящее время является профессиональная подготовка гражданских служащих новой формации, которые сумеют работать в условиях господства политического плюрализма и рыночных отношений. Важную роль в реализации этой задачи призвана сыграть новая отрасль управленческих знаний, посвященная исследованию деятельности государственного аппарата, — теория государственной гражданской службы.

Данные о базовом образовании работников государственных органов и об основных сферах их предшествующей деятельности показывают также целесообразность включения в учебные планы ин-

¹ *Аристотель*. Соч. Т. 4. М., 1984. С. 483.

² Аппарат (от лат. *apparatus*) — совокупность устойчивых групп профессиональных работников, обслуживающих какую-либо область управления (государственного, предпринимательского и т.д.).

формационных, компьютерных, экономических, юридических и социологических дисциплин, а также увеличение практических занятий и стажировок с учетом специфики конкретного работника. С целью большей индивидуализации обучения формирование групп гражданских служащих и составление учебных планов следует проводить с учетом их принадлежности к определенному уровню и ветви государственной власти, должностных категорий и групп, отраслей деятельности, стажа практической работы и базового образования.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА КАК НАУКА О ГОСУДАРСТВЕННО- АДМИНИСТРАТИВНОМ УПРАВЛЕНИИ

**Ключевые
понятия:**

объект и предмет науки государственной гражданской службы; политическая и правовая концепции гражданской службы; методы и модели управления гражданской службой

Развитие науки, как известно, происходит не ровно и плавно, а через скачки, разнообразные качественные трансформации. Одной из форм качественных преобразований научного знания является процесс его дифференциации, т.е. отпочкования от традиционных наук новых ветвей научного знания, а также возникновение на стыке уже сложившихся наук научных дисциплин, имеющих синтетический характер.

Становление новой науки всегда связано с различного рода сложностями, начиная от выработки названия, определения предмета, структуры, содержания и кончая установлением ее места в системе научного знания. Не избежала этих трудностей и государственная гражданская служба, как одна из многих наук об управлении.

Каков объект и предмет науки государственной гражданской службы?

§ 1.1. Объект и предмет науки государственной гражданской службы

Любая наука — это сложная многоэтажная конструкция, внешний облик которой выражается обычно в названии. В древности и в Средние века основное внимание исследователей привлекало, по вполне понятным причинам, государственное управление. В начале текущего столетия проблемы управления на микросоциальном уровне стали исследоваться в теории менеджмента.

Но с 50-х гг. XX столетия узкие границы классического менеджмента, занимавшегося отдельным предприятием и его отношениями с другими предприятиями, начинают мешать осмыслению макро-социальных проблем. Возникновение технических управленческих наук — кибернетики, теории систем, информатики, теории проектирования, синергетики и др. — породило надежду на то, что с их помощью удастся осмыслить трудности и противоречия социального развития. Для того чтобы подчеркнуть социальную специфику своих исследований, некоторые авторы попытались предложить для них и новые названия — «социальная кибернетика», «социальная информатика», «социальная синергетика», «государственный менеджмент», «социальный менеджмент» и др. Однако эти названия не приживаются и пока не входят в научный и практический оборот.

Вместе с тем в публикациях различного рода все чаще для обозначения конкретных административных вопросов государственного управления стало использоваться понятие «государственная служба», а теперь его разновидность — «государственная гражданская служба». За рубежом в научной литературе и в номенклатуре наук название «гражданская служба» встречается достаточно часто. В России до революции 1917 г. также была своя «гражданская служба». Эта наука выделилась, а точнее, отпочковалась от традиционной науки политологии.

Ныне понятие *«государственная гражданская служба»* употребляется в двух смыслах: во-первых, для обозначения объективного процесса регулирования (упорядочения) административной (аппаратной) деятельности государства, а во-вторых, для выделения науки и учебной дисциплины об этом процессе. Допустимо ли такое двоякое использование одного и того же понятия? Не лучше ли взять на вооружение ранее предложенные понятия «государственный менеджмент», «социальный менеджмент» и др.?

История науки показывает, что объективный процесс (объект) и науку об этом процессе (предмет) довольно часто обозначают одним и тем же понятием. Например, понятием «история» обозначают и сам исторический процесс, и науку об этом историческом процессе; понятием «технология металлов», обозначают и порядок обработки металлов, и науку об этом порядке обработки металлов и т.д. Одним словом, подобная двойственность понятий — дело достаточно распространенное и не создает особых затруднений ни в теории, ни на практике.

В последние годы в России наблюдается повышенный интерес к административному управлению. Совершенно очевидно, что наука

«государственной гражданской службы» является продолжением и дополнением таких управленческих наук, как политология (политическое управление) и государственное управление. Но вместе с тем она имеет свой специальный предмет, который позволяет ей отмежеваться от них и выделиться в самостоятельную научную и учебную дисциплину. Кроме того, государственная гражданская служба выступает и как особая отрасль профессиональной деятельности, которая существенно отличается от политического и государственного управления.

Государственная административная власть в дальнейшем изложении будет называться так, как она называется в тех законах, которые будут анализироваться. Понятия «государственная служба» и «государственная гражданская служба» не синонимы (и это будет показано в дальнейшем), но в историческом плане они нередко отождествляются.

В советское время понятие «государственная служба» трактовалось весьма широко и расплывчато. Этим понятием обозначали любую деятельность в структуре государственных организаций, будь то деятельность управленческого персонала или хозяйственно-технических подразделений, обслуживающих данный управленческий персонал, а также деятельность учителей, врачей, военных и т.д. Всех, кто был занят на такой службе, называли «государственными служащими».

О государственной службе заговорили всерьез у нас в стране лишь после опубликования Указа Президента РФ от 22 декабря 1993 г., которым было утверждено «Положение о федеральной государственной службе». Этот указ очень внимательно изучался всеми, кто был занят в системе государственного управления. Он порождает массу вопросов, ответы на которые находились с трудом или даже не найдены до настоящего времени. Поскольку указ по большинству своих статей не имел прямого действия, то в основном так и остался нормативным актом рамочного характера, документом о намерениях нашей российской государственной власти.

Вместе с тем данный указ сыграл роль довольно сильного организационного толчка для сосредоточения усилий в целях скорейшего решения чрезвычайно актуальной и сложной социальной проблемы — создания в России качественно нового государственного устройства, свободного от партokratизма и тоталитаризма. Ведь сейчас уже ни для кого не секрет, что прежнее наше «социалистическое государство», выступавшее первоначально в виде «диктатуры пролетариата», а затем в виде «общенародного государства», было на са-

мом деле государством партийной и советской номенклатуры. Обюрократившаяся партийно-советская номенклатура была стержнем, несущей конструкцией этого государства. Поскольку КПСС и советская власть в конце 90-х гг. XX в. были ликвидированы, то, совершенно очевидно, назрела задача по конструированию и строительству нового российского государства, существенное место в котором будет занимать государственная служба.

Упомянутый президентский указ имел три важнейших следствия. Во-первых, он ускорил создание в июне 1994 г. специального научно-учебного центра — Российской академии государственной службы (РАГС), которая взяла на себя основное бремя по научной разработке проблем и подготовке кадров для государственной службы. Эту двуединую задачу начали решать и некоторые другие государственные учебные заведения. Во-вторых, стимулировал подготовку и принятие 31 июля 1995 г. Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации». По отзывам специалистов, закон на тот период несовершенный, но дающий основу для дальнейшей нормотворческой деятельности в этой области. В-третьих, привлек внимание ученых и педагогов к управленческой проблематике государственной службы. К настоящему времени уже изданы монографии, несколько сборников и значительное количество статей, защищено множество кандидатских и ряд докторских диссертаций, в которых начат научный анализ государственной службы как особой профессиональной деятельности. В РАГС, АНХ, МГУ, РЭА, ГУУ и других учебных заведениях начато чтение систематических курсов и спецкурсов по государственной службе.

Все это вместе взятое актуализировало подготовку кадров (ученых и практиков), специализирующихся по вопросам государственной службы. Вполне естественно, что основной учебной дисциплиной для данных специалистов является теория государственной службы. Теорию аппаратной деятельности в зарубежных странах называют «административной наукой», или «государственно-административным управлением». Поскольку в России данная наука только складывается, ее пока называют «государственной службой», а теперь после раздела государственной службы на три вида — «государственной гражданской службой». Нередко как за рубежом, так и в России государственную гражданскую службу именуют «администрократией» (лат. *administrato-cratos* — административная власть).

В отечественной литературе понятия «гражданская служба» и «государственная служба» используются давно и достаточно широко. Хотя наука о них все еще не сложилась, и потому содержание

данных понятий имеет значительный спектр истолкований. Как соотносятся между собой наука гражданской службы (административная наука) и наука государственного управления (государствоведение)? *Административная наука не может, да и не занимается всеми вопросами государственного управления (государствоведения). Она всецелососредоточивается лишь на деятельности государственной администрации.* Известный французский ученый, специалист по вопросам государственной администрации Ролан Драго считает, что «администрацию нельзя отождествлять с государством. Цели администрации никогда не бывают первичны, они всегда вторичны и состоят в выполнении заданий, порученных ей основополагающими государственными органами. Таким образом, администрация всегда предстает как совокупность средств, позволяющих осуществлять решения политической власти»¹.

Итак, каков объект и предмет науки государственной гражданской службы? Вполне очевидно, что *ее объектом является государственное управление, государство как таковое, частью которого она является. Тогда как ее предметом служит деятельность государственных гражданских служащих, объективные законы и принципы государственного административного (аппаратного) управления.*

Следовательно, наука «государственное управление» (государствоведение) может и должна заниматься деятельностью государственных органов, чьи полномочия исполняют политические должностные лица. Именно государственная политическая власть — предмет науки государственного управления (государствоведения), тогда как предметом науки государственной гражданской службы является государственная административная власть. Конечно, эти две власти существуют и действуют лишь в органическом единстве, но это все же — две специфические части государственной власти, что и служит объективной основой для данной дифференциации наук.

В настоящее время исследования в области теории государственной гражданской службы как за рубежом, так и у нас в стране группируются вокруг четырех основных направлений: 1) деятельностно-функционального; 2) структурно-институционального; 3) кадроведческого; 4) административного менеджмента. Каждое из этих направлений имеет многообразное содержание и может быть поделено еще на ряд поднаправлений, у каждого из которых есть своя специфика.

Деятельностно-функциональное направление основное внимание уделяет выяснению специфики гражданской службы как профес-

¹ Драго Р. Административная наука / пер. с фр. М., 1982. С. 5.

сиональной деятельности, структурированию этой деятельности в соответствии с социальными потребностями, дифференциации гражданской службы в зависимости от ветвей и уровней власти на различные функции, выработке результативных технологий подготовки, принятия и выполнения управленческих решений, совершенствованию технологий информационного обеспечения гражданской службы, улучшению документооборота и хранения документов.

Предметом исследования *структурно-институционального* направления являются процесс формирования государственного аппарата по различным ветвям и уровням власти, координация его деятельности по горизонтали и вертикали, структурирование государственного управления, формы учреждения государственных должностей гражданской службы, аппаратная иерархия, а также отношения между аппаратом и политическим руководством, аппаратом и группами давления, аппаратом и населением, аппаратом и общественным мнением.

В задачу *кадроведческого* направления входит обычно изучение различных моделей коллективного или индивидуального поведения гражданских служащих, отношений руководителей и подчиненных в аппаратной иерархии, вопросов служебной карьеры, профессиональной подготовки гражданских служащих, оптимальных форм приема и увольнения с гражданской службы, правового статуса и экономического обеспечения гражданских служащих, административно-политической элиты, стиля деятельности персонала гражданской службы, управления кадрами гражданской службы.

Направление *административного менеджмента* — самое молодое и, судя по всему, самое трудное. Оно пытается эффективные управленческие технологии предпринимательской деятельности адаптировать к специфике гражданской службы, чтобы интересы населения стали основной заботой государственного аппарата, а для этого рекомендует внедрить в него рыночную динамику.

Таким образом, теория гражданской службы — это одна из научных и учебных дисциплин, основное внимание в которой уделяется деятельности специфической группы управленческих работников — гражданских служащих. Содержанием данной науки является процесс формирования и функционирования государственного аппарата (администрации) как особой и необходимой части государственного управления, а также его участие в подготовке, процедурах принятия и реализации решений государственных органов.

§ 1.2. Политическая и правовая концепции гражданской службы

Непременным условием повышения эффективности деятельности нынешнего государства является создание работоспособной системы гражданской службы. История Российского государства содержит огромный опыт построения, развития и функционирования аппарата государственной власти. Деление «служилых людей» на «государеву службу» и «приказную работу» произошло в середине XVII в. Первая проходила в основном в войсках, а вторая — в «приказах» (государственных органах).

В последующем российское законодательство о гражданской службе постоянно эволюционировало. Однако, как правило, изменения нормативных установлений о государственной службе носили производный характер и были обусловлены причинами социально-экономического и политического свойства. В условиях советского периода понятие государственной службы в законодательстве четко не определялось. Не уточнялись статус государственных служащих, их права и обязанности. Отдельными нормативными правовыми актами регулировались лишь вопросы прохождения военной службы, службы в органах внутренних дел, некоторых других, главным образом в силовых министерствах.

В настоящее время сформировались две основные концепции государственной (гражданской) службы — политическая и правовая. Хотя политическая концепция доминирует в отечественной теории и законодательстве, сторонники правовой концепции весьма плодотворно специализируются на производстве вторичной (неоригинальной) литературы — учебников, популярных книг и статей по государственной службе. При этом одной из центральных идей всех этих работ является утверждение, что государственная служба является «публичным социально-правовым институтом», а по научной своей принадлежности, несомненно, относится к номенклатуре юридических специальностей¹.

Каково соотношение политики, права и морали в гражданской службе? Действительно ли данная профессия всецело относится лишь к праву, юридическим дисциплинам?

¹ См.: *Атаманчук Г.В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография. М., 2002; *Ноздрачев А.Ф.* Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999; *Старилов Ю.Н.* Службное право: учебник. М., 1996; *Овсянко Д.М.* Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие. М., 1996.

Государственная (гражданская) служба как вид профессиональной деятельности возможна и действительно происходит только в системе государственного управления, которое использует не только правовые, но и нравственные (моральные) регуляторы. В особенности моральные нормы широко используются именно в государственной гражданской службе. На этом основании вполне возможно утверждение, что *государственная (гражданская) служба есть не только публично-правовой, но и публично-нравственный институт*. В некоторых государствах (например, в США, Украине, Казахстане) выработан специальный этический кодекс для гражданских служащих. Отдельные и российские государственные органы выработали для себя этические кодексы. Например, он принят и регулирует деятельность государственных служащих в Счетной палате РФ¹. В августе 2002 г. Президент РФ В.В. Путин подписал указ, в котором утвердил этические «Общие принципы служебного поведения государственных служащих». Они должны действовать вплоть до принятия соответствующего федерального закона².

При этом правовая и нравственная составляющие ни сами по себе, ни в совокупности не играют какой-либо определяющей доминирующей роли в гражданской службе. Они явно решают лишь те задачи, выстраиваются лишь в том порядке, который задает им политика. Именно политика определяет все то главное и значительное в гражданской службе и государственном управлении в целом. *Гражданская служба — это, прежде всего, политический инструмент, используемый политической властью для исполнения полномочий государственных органов*.

Уже говорилось, что государственное управление в современных условиях относится к группе политических наук. Поэтому резонно утверждение, что к этой группе вполне определенно относится и наука государственной гражданской службы. Она действительно, с одной стороны, политическая наука, а с другой — управленческая, поскольку играет значительную роль в упорядочении данных политических процессов.

Итак, в гражданской службе есть правовая и моральная составляющие. Конечно, эти науки резонно могут рассчитывать на формирование при соответствующих условиях своих особых дочерних частных наук. В праве уже сделана заявка Ю.Н. Стариковым на такую

¹ См.: Этический кодекс сотрудников контрольно-счетных органов Российской Федерации (принят 3 декабря 2001 г.). М., 2001.

² См.: Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих. Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885.

научную правовую дисциплину, как «Служебное право»¹, а в морали предлагается «Моральный кодекс государственных (гражданских) служащих»². Конечно, и в одном и в другом случае эти предложения относятся к разряду желаемых. Сейчас для этого пока не созданы должные условия.

Начиная с 2003 г. в России проводится «административная реформа». Это понятие используется в двух смыслах — широком и узком. В широком понимании — когда речь идет о глубоких и масштабных изменениях государственных органов, связанных со структурными преобразованиями государственного управления. В узком смысле административная реформа означает сокращение и коренную перестройку государственного аппарата (гражданской службы).

После длительного обсуждения Федеральное Собрание РФ приняло Закон «О системе государственной службы Российской Федерации». К сожалению, этот Закон такой же рамочный, как и первый закон 1995 г. В нем в основном лишь повторяются те идеи, которые имеются уже в первом законе. Сверх того предусматривается административный раздел нынешней государственной службы на три специализированные службы, в числе которых будет и «государственная гражданская служба».

Спустя год, а именно 27 июля 2004 г. Федеральное Собрание наконец приняло первый реальный Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Он дает целостное представление о деятельности тех работников, которые составляют административный стержень государственного управления, несут всю тяжесть регулирования социального взаимодействия личностей, организаций, субъектов социально-политической деятельности. Данный закон устанавливает правовые, организационные и экономические основы федеральной и субъектов Федерации государственной гражданской службы.

Предметом регулирования настоящего Федерального закона являются отношения, связанные с поступлением на федеральную и субъектов Федерации государственную гражданскую службу, ее прохождением и прекращением, а также определением правового положения (статуса) гражданского служащего.

¹ См.: Старилов Ю.Н. Служебное право: учебник. М., 1996.

² См.: Нравственные основы государственной службы России: учеб. пособие / под общ. ред. В.М. Соколова. М., 2003. С. 288.

§ 1.3. Реформирование государственной (гражданской) службы

В зарубежных средствах массовой информации, опираясь в основном на советский опыт, распространено мнение об «управляемой демократии» в России. Что касается советского периода, то здесь не возникает особых проблем. Действительно, советская демократия была управляемой и управлялась она коммунистической партией. Что касается нынешней ситуации, когда президент опирается на победившую на прошлых выборах партию «Единая Россия», то это ничего не говорит об «управляемой демократии». Большинство президентов или премьеров в мире приходят к власти в основном как лидеры тех или иных политических партий. К тому же В. В. Путин не является членом «Единой России» и практически не участвует во внутрипартийной жизни. Поэтому разговоры о российской «управляемой демократии» — это политический прием давления на наших руководителей политической власти и государственный аппарат.

Понятие «управляемой демократии» в отношении России просто навязывается некоторыми центрами глобального влияния, а заодно и многим другим народам, которые отстаивают свой суверенитет. По мнению заместителя главы президентской администрации В. Суркова, наша российская модель демократий может быть названа «суверенной демократией», поскольку мы хотим быть открытой нацией среди других открытых наций и сотрудничать с ними по справедливым правилам, а не управляться извне¹. Разгул мафии и ее проникновение во все социальные структуры вплоть до государственных говорит о том, что до сих пор в России не отпала необходимость строительства вертикали власти как политической, так и административной.

Административная вертикаль власти, связанная с реформированием государственной (гражданской) службы, осуществляется для повышения эффективности государственного управления, формирования и развития системы государственной службы, ее отдельных видов, качественной подготовки и рационального использования кадрового состава государственных органов. Гражданская служба РФ является важнейшим инструментом выстраивания административной вертикали, важнейшим инструментом проводимых в обществе и государстве преобразований, связанных с развитием социальной сферы, национальной безопасности, формированием институтов гражд-

¹ См.: Российская газета. 2006. 29 июня.

данского общества и правовой культуры российских граждан. Ее обновление рассматривается как приоритетное направление в области современного государственного строительства.

Нормативно-правовая база реформирования государственной (гражданской) службы включает в себя федеральные законы, указы и распоряжения Президента РФ, постановления Правительства РФ, распоряжения Администрации Президента РФ, нормативные правовые акты, разрабатываемые в федеральных государственных органах, а также законы и правовые акты субъектов РФ.

Осуществление преобразований в сфере государственной (гражданской) службы намечено осуществить в несколько этапов. Первый этап, который можно назвать подготовительным, начался с конца 1993 г. и завершился в середине 2003 г. В это время были приняты Указ Президента РФ «О федеральной государственной службе» от 22 декабря 1993 г., Федеральный закон «Об основах государственной службы РФ» от 31 июля 1995 г., Указ Президента РФ «О концепции реформирования системы государственной службы РФ» от 15 августа 2001 г., Указ Президента РФ «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» от 12 августа 2002 г., Федеральный закон «О системе государственной службы РФ» от 27 мая 2003 г. Все эти законы и указы имели рамочный характер, намечали лишь возможные пути осуществления тех или иных институциональных структур. Этот этап характеризовался формированием научного подхода к осуществлению модернизации института государственной службы страны в целом и завершился разработкой и утверждением федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)».

Второй этап, естественно, начался с принятия Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ», который вступил в силу с 1 февраля 2005 г. Он сформулировал и нормативно закрепил деятельность лишь одного из видов государственной службы — гражданской службы. Для реального осуществления этого закона в течение 2004—2006 гг. было принято более 20 указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, в которых апробировались, нормативно оформлялись и совершенствовались механизмы функционирования данного вида государственной службы, стабилизировалась его структура, оптимизировался состав гражданских служащих. С целью продолжения этой деятельности в конце 2005 г. была подготовлена и принята другая федеральная программа, сформулированная в распоряжении Правительства РФ «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах»

от 25 октября 2005 г. № 1789-р. Для ее поддержки Президент РФ принял Указ «О продлении срока реализации федеральной программы „Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)“ на 2006–2007 годы» от 12 декабря 2005 г. № 1437.

В качестве координатора реализации мероприятий, предусмотренных федеральными законами и подзаконными актами, была определена Администрация Президента РФ. На нее также возложен контроль исполнения мероприятий указанных двух федеральных программ. Непосредственно функции, связанные с реформированием государственной службы, осуществляет образованное в структуре Администрации Управление Президента РФ по вопросам государственной службы. Одной из его задач является содействие Президенту РФ в определении основных направлений реформирования и развития государственной службы, в обеспечении согласованного взаимодействия органов государственной власти по этим вопросам.

В планах реформирования гражданской службы предусматривается большая работа по установлению объективного соотношения должностей федеральной гражданской службы и типовых должностей гражданской службы субъектов РФ, а также соотношение должностей федеральной гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы. Предполагается, что указом Президента РФ будет установлено соотношение классов чинов, воинских и специальных званий по всем видам государственной службы.

Опыт реформирования федеральной гражданской службы с интересом изучается администрациями субъектов РФ, поскольку позволяет реальнее представить состояние региональной гражданской службы, определить конкретные направления ее дальнейшей модернизации, а также осуществить поэтапное ресурсное обеспечение этого процесса. Очевидно, важным направлением реализации общего замысла реформы гражданской службы является подготовка нормативных правовых актов субъектов РФ, следующих из принятых федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ.

Особое внимание уделяется содержанию программ реформирования гражданской службы в субъектах РФ. Согласно п. 7 Указа Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 их органам государственной власти в пределах своих бюджетных средств рекомендовано принять участие в реализации соответствующих мероприятий, а также разработать и утвердить программы реформирования своих гражданских служб. Эта работа в большинстве субъектов Федера-

ции проводится достаточно планоно, последовательно и в меру эффективно.

В рамках реализации региональных программ реформирования гражданской службы проводятся соответствующие мероприятия по осуществлению пилотных проектов и экспериментов с участием как федеральных государственных органов, так и зарубежных партнеров. Данная работа была проведена в органах исполнительной власти и местного самоуправления в Чувашской Республике, Красноярском крае, Самарской и Саратовской областях, Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе.

Реализация мероприятий региональных программ реформирования гражданской службы активизировала деятельность региональных и местных администраций по созданию технических условий для эффективного функционирования гражданской службы, по инвентаризации материально-технической базы, которая на протяжении последнего десятилетия практически не проводилась. Данный анализ потребовал улучшения использования материально-технических ресурсов, оптимизации условий выполнения гражданскими служащими своих должностных обязанностей.

Вместе с тем уже проведенное реформирование гражданской службы показало достаточно много нестыковок в механизме ее функционирования, некоторое количество поставленных задач так и не было решено, несмотря на то, что сделано немало важных шагов для их реализации. Новое построение структуры федеральных органов исполнительной власти не обеспечило должного развития и эффективной работы этих органов.

Административные реформы обычно всегда начинались сверху и неизбежно встречали достаточно мощное сопротивление в толще государственных структур, на разных уровнях властной вертикали. Весь громоздкий и многоуровневый государственный механизм, при одном лишь намеке на возможную «оптимизацию» его работы, уже привык отчаянно тормозить все начинания. В российской истории вообще не отмечено сколько-нибудь значительных преобразований, прошедших легко, гладко и без сопротивления со стороны «реформируемого материала». Сейчас эксперты продолжают спорить, каким образом реформу надо развивать, чтобы не зайти с ее помощью в тупик. При проведении различных конференций, дискуссий, «круглых столов» был предложен ряд шагов, которые, по мнению участников, могут все-таки продвинуть административную реформу вперед.

Например, глава института проблем глобализации М. Делягин считает, что для этого необходимы следующие условия. Прежде все-

го, аппарат правительства и администрация президента должны стать единой структурой, а глава государства — напрямую возглавить правительство. По мысли эксперта, это позволит уйти от «византийской системы размывания ответственности». Дальше, федеральные и региональные структуры управления необходимо интегрировать в единую систему, как это делается в бизнес-корпорациях (с учетом того, что цель бизнеса — получение прибыли, а задача государства — прирост населения и его благосостояние). И, наконец, нужно ввести в национальном масштабе электронный документооборот вместо нынешнего бумаготворчества и почтовых пересылок. Документы должны стать «прозрачными» в стране¹.

§ 1.4. Методы и модели управления гражданской службой

Для эффективной деятельности в системе государственных отношений чрезвычайно важны используемые для этого методы и модели управления. Что они собой представляют?

Методом обычно называют систему регулятивных принципов духовной или материальной деятельности человека. Он определяет пути и способы достижения цели, подхода к познанию и преобразованию действительности. Методы тесно связаны с деятельностью человека, вытекают из нее и вместе с тем служат средством ее построения и регулирования.

Науку о методах, как правило, называют методологией. С формальной точки зрения методология не связана с сущностью знания о реальном мире. Она имеет дело лишь с операциями, при помощи которых конструируется это знание. Поэтому данным термином принято обозначать совокупность исследовательских процедур и эффективной техники, включая приемы сбора и обработки данных. В ней реализуется поисковая (эвристическая) функция предметной области исследования.

Соответственно двум основным сферам человеческой деятельности (духовной и материальной) все методы также можно разделить на две основные группы — на духовные и материальные. При этом нужно отметить, что понятие «методология» исторически закрепилось за духовными методами, а науку о материальных методах до последнего времени обычно называли «технологией». Но в настоящее время понятие «технология» стало использоваться для обозначения методов как материальной, так и духовной деятельности.

¹ См.: Российская газета. 2006. 25 янв.

Методы духовной деятельности, в свою очередь, также делят на две группы — на методы обыденного и эмпирического мышления, а также теоретические методы. Каждая из этих групп методов имеет специфику и может применяться лишь на соответствующем уровне познания. Обыденные и эмпирические методы неприемлемы в сфере теории, а теоретические методы бессильны в области так называемого «здорового человеческого рассудка».

Специфика науки в значительной мере связана со спецификой того метода, который берется в качестве базового, основополагающего. Для управленческих наук, в том числе и теории гражданской службы, в качестве такового обычно выступает деятельностный метод¹. Что он собой представляет?

Деятельностный метод обычно нацелен на то, чтобы сформулировать и проанализировать по преимуществу исходные (базовые) проблемы данного вида управления, опираясь при этом опять-таки не на все богатство и многообразие познавательных методов, а главным образом на те, которые связаны с деятельностью (системным, функционально-структурным, единством исторического и логического, восхождением от абстрактного к конкретному и обратно и т.д.). Следовательно, *деятельностный метод в управлении является обобщенной и систематизированной совокупностью знаний об исходных принципах упорядочения связей и взаимодействий в обществе и окружающем его мире*. В нем управление рассматривается, во-первых, как необходимый элемент всякой деятельности, а во-вторых, как особая деятельность специализированных органов человека и механизмов ЭВМ.

Определяющее значение при формировании социального управления имеют социальная информация и социальная организация. Диалектическая взаимосвязь информации и организации зачастую ускользает от внимания исследователей. Однако информация и организация как необходимые факторы коммуникативной деятельности существуют лишь в органическом единстве, обуславливая друг друга. Понять и достаточно убедительно доказать это можно лишь на основе деятельностного метода.

Какова роль информации и организации в управлении деятельностью человека и ЭВМ? На основе «входящей» информации вырабатываются «выходящие» управленческие программы (команды), которые затем используются для преобразования организации. Поэтому в коммуникативных видах деятельности управление зависит в основном от количества и качества информации как на «входе», так

¹ См.: *Граждан В.Д.* Деятельностная теория управления. М., 1997. С. 5.

и на «выходе». Чтобы принять эффективное решение, человек и ЭВМ должны располагать репрезентативной информацией.

Однако управление не ограничивается лишь выработкой программы (команды) по преобразованию организации. Оно с необходимостью включает в себя еще и сам процесс преобразования организации. Стало быть, упорядочение, составляющее сущность управления, нельзя сводить только к преобразованиям информации и трактовать как функцию одной лишь информации. В упорядочении в равной мере участвует и организация.

Каковы административные модели управления гражданской службой?

Среди множества разновидностей государственного управления особое место по своей роли и значимости занимают субординация, реординация и координация. Они имеют всеобщий характер и являются свойствами таких носителей социального управления, как социальный субъект и социальный объект, а также социальный род и социальный индивид¹.

Субординация, реординация и координация выступают базовыми взаимно обуславливающими и взаимно дополняющими моделями управления гражданской службой. Причем если взаимодействие субъектов и объектов регулируется принципами как субординационного, так и координационного управления, то все виды родоиндивидуального взаимодействия регулируются принципами координационного управления.

Субординацией (лат. *subordinatio* — соподчинение) называется такая модель гражданской службы, при которой осуществляется вертикальное упорядочение, а один из элементов государственного органа или один из взаимодействующих органов играет роль ведущего, определяющего начала в деятельности всех остальных. Вместо сорасположения здесь действует соподчинение. Один элемент в составе государственного органа или отдельный государственный орган в составе взаимодействия руководит другими и подчиняет их себе.

Такой характер присущ управленческим процессам во взаимодействии, например, государственных органов исполнительной власти. В гражданской службе субординация — это система должностного подчинения, основанная на правилах служебной дисциплины. Данные правила определяются ведомственными положениями, инструкциями, другими нормативными актами. При субординации каждый служащий подчиняется не только своему непосредственно-

му, но и последовательно всем вышестоящим руководителям данного ведомства.

Каково соотношение понятий «субординация» и «иерархия»? В главном понятия «субординация» и «иерархия» имеют синонимический характер. Это латинское и греческое название вертикального соподчинения. Но, как правило, понятие «иерархия» используют тогда, когда речь заходит о сложных формах субординации. Если в какой-либо деятельности субординационная зависимость проявляется многосторонне и на нескольких этажах управления, то в этом случае обычно говорят об иерархии, т.е. расположении систем или сложных элементов определенной системы в порядке от высшего к низшему. В сравнении с субординацией иерархия является более объемным и развитым видом управления. Она упорядочивает по линии соподчинения не просто целостности, а системы, в которых управление одного порядка оказывается зависимым от управления второго порядка, управление второго порядка — от управления третьего порядка и т.д. до вершины пирамиды или высшей точки данной системы.

Важнейшими особенностями субординации как вида управления гражданской службой являются следующие: 1) в условиях этих связей одни государственные органы оказывают направляющее воздействие на другие, вследствие чего последние начинают выполнять функции, которые им раньше не были свойственны; 2) значительное изменение функций зависимыми государственными органами способно привести к изменению их совокупных характеристик и даже качеств в целом; 3) новые функции и новые качества государственных органов создают предпосылки для возникновения новых субординационных зависимостей, отличающихся еще большей сложностью. Следовательно, субординацию нельзя понимать как простое механическое структурирование. В последнем случае внимание обращается обычно лишь на внешнюю сторону и оставляется без анализа сторона внутренняя — содержательная (функциональная), а между тем именно ей принадлежит особенно важное значение.

Отмечая определяющее влияние высших уровней субординации в отношении низших, ни в коем случае не следует абсолютизировать эту зависимость, ибо всякое взаимодействие исключает абсолютно первичное и абсолютно вторичное. В любой субординации не только высший уровень воздействует на низший, но имеет место и обратный процесс, в силу которого низший уровень также влияет на высший, и очень важно изучить особенности этого влияния.

Субординационную зависимость не следует понимать односторонне, это всегда двусторонний процесс. Высшее только потому выс-

шее, что есть низшее. Именно низшее обуславливает возможность высшего. Без низшего невозможно никакое высшее. И, кроме того, разделение на низшее и высшее всегда очень условно, граница между ними подвижна и неустойчива. Специфика государственных субординации проявляется в том, что здесь в большей мере и в более развернутом виде осуществляется с обеих сторон функция контроля. Не только высшее контролирует низшее, но и, наоборот, низшее способно контролировать высшее (но это должно закладываться в нормативных установлениях).

Кстати, сложившаяся в прошлом в нашей стране командно-административная иерархия страдала как раз порочной односторонностью, при которой контроль осуществлялся лишь сверху вниз. Всякие попытки нижних этажей управленческой пирамиды контролировать деятельность верхних этажей пресекались, да и все еще пресекаются довольно решительно и жестко. В этом, видимо, проявляется социальная сущность бюрократизма. В процессе социальных реформ нам нужно создавать такие механизмы управления, народовластия, при которых управляемые имели бы реальную возможность всесторонне контролировать работу управляющих.

Нужно отметить, что в блоке с субординацией целесообразно упомянуть и такую модель административного управления, как реординация (лат. *reordination* — переподчинение). *Реординацией* обычно называют такую модель государственного управления, при которой осуществляется правовое переподчинение одного органа другому или одних сторон, частей и элементов какого-либо государственного органа другим, как по горизонтали, так и по вертикали.

О реординации пока мало что известно в науке. Вместе с тем она является постоянным спутником не только координации, но и субординации. Например, в России в настоящее время в системе государственного управления все силовые министерства переподчинены президенту, тогда как раньше они были в прямом подчинении у Председателя Правительства. Аналогично представительства ряда министерств и ведомств в субъектах Федерации также переподчинены теперь руководителям субъектов Федерации. Под влиянием актуальных факторов подобные переподчинения осуществляются постоянно. И эта практика характерна не только для государственного управления, но и для всех других видов социального управления.

Координацией (лат. *coordinatio* — сорасположение) называется третья модель гражданской службы, при которой осуществляется горизонтальное упорядочение, а стороны, части и элементы одного и того же государственного органа или взаимодействие нескольких

государственных органов характеризуются тождественностью, равновеликостью. Например, взаимодействие департаментов внутри министерств или министерств между собой имеет характер координации, основные принципы которой закладываются распоряжением соответствующего министра или постановлением правительства. Координация выражается в согласовании гражданскими служащими и государственными органами, расположенными по горизонтали, своих действий друг с другом при подготовке общих нормативных актов и решении совместных служебных задач.

Субординация, реординация и координация широко распространены в социальной действительности. Именно эти модели управления чаще всего лежат в основе различных систем государственного управления. Можно отметить, что они в равной мере способны придавать системам устойчивость и долговечность. Все попытки преувеличить роль и значение субординационных зависимостей в процессе государственной деятельности не выглядят убедительными. Реординационные и координационные системы также отличаются высоким уровнем надежности и продолжительным временем существования.

В процессе анализа рассмотрение общетеоретической проблемы идет от характеристики отдельных свойств государственной гражданской службы к ее целостной характеристике. Каждый последующий раздел опирается на предшествующий и исходит из него во всех отправных положениях. В учебнике дается лишь краткий исторический анализ категории «государственная гражданская служба», а все внимание сосредоточено на современных проблемах.

Выводы

- Государственная административная власть в дальнейшем изложении будет называться так, как она называется в тех законах, которые будут анализироваться, т.е. «государственной службой» до мая 2003 г. или «государственной гражданской службой» («гражданской службой») после мая 2003 г.. Эти понятия не синонимы (и это будет показано в дальнейшем), но в историческом плане они нередко отождествляются.

- Понятие «государственная гражданская служба» употребляется в двух смыслах: во-первых, для обозначения объективного процесса регулирования (упорядочения) административной (аппаратной) деятельности государства, а во-вторых, для выделения науки и учебной дисциплины об этом регулировании (упорядочении) данной государственной деятельности.

- Объектом науки «Государственная гражданская служба» является государственное управление, государство как таковое, частью которого она является. Тогда как ее предметом служат государственная административная власть, объективные законы и принципы гражданской службы.

- Государственная гражданская служба как вид профессиональной деятельности возможна и действительно происходит только в системе государственного управления, которое использует не только правовые, но и нравственные (моральные) регуляторы. В особенности моральные нормы широко используются в государственной службе. На этом основании вполне возможно утверждение, что государственная гражданская служба есть не только публично-правовой, но и публично-нравственный институт. В некоторых государствах приняты специальные этические кодексы для гражданских служащих. В России пока выработаны лишь «общие принципы служебного поведения государственных служащих».

- Правовая и нравственная составляющие ни сами по себе, ни в совокупности не играют какой-либо определяющей роли в гражданской службе. Они явно решают лишь те задачи, выстраиваются лишь в том порядке, который задает им политика. Именно политика определяет все то главное и значительное в гражданской службе и государственном управлении в целом.

- Государственная гражданская служба, действительно, с одной стороны, политическая наука, а с другой — управленческая, поскольку играет значительную роль в упорядочении данных политических процессов.

- В гражданской службе, очевидно, есть правовая и моральная составляющие. Конечно, и право, и мораль резонно могут рассчитывать на формирование при соответствующих условиях своих особых дочерних наук. В праве уже сделана заявка Ю.Н. Стариковым на такую научную правовую дисциплину, как «Служебное право», а в морали предлагается «Моральный кодекс гражданских служащих».

- Начиная с 1998 г. в России проводится «административная реформа». Это понятие используется в двух смыслах: широком и узком. О широком аспекте говорят, если речь идет о глубоких и масштабных изменениях государственных органов. Об узком, когда административная реформа связана с коренной перестройкой гражданской службы (государственного аппарата), нацеливанием его на «предоставление услуг» политическим руководителям и особенно населению.

Контрольные вопросы

1. Каков объект и предмет государственной гражданской службы?
2. В чем специфика политической и правовой концепции государственной (гражданской) службы?
3. Какие методы управления использует гражданская служба?
4. Каковы особенности административных моделей управления гражданской службой?
5. Что нового дала административная реформа в России?

Рекомендуемая литература

Конституция Российской Федерации. М., 1993.

Об основах государственной службы Российской Федерации. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. М., 1995.

О системе государственной службы Российской Федерации. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ.

О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

Положение о федеральной государственной службе. Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г.

Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М., 2002.

Государственная гражданская служба в России: Опыт и проблемы становления / под общ. ред. А.И. Турчинова. М., 2005.

Государственная служба: теория и организация: курс лекций / под общ. ред. Е.В. Охотского. Ростов-н/Д, 1998.

Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учеб. пособие. М., 2005.

Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учеб. курс. М., 2003.

Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учебник. М., 1999.

Овсянко ДМ. Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2005.

Старилов Ю.Н. Служебное право: учебник. М., 1996.

ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ СТАНОВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

**Ключевые
понятия:**

приказная служба; статская служба; гражданская
служба; советская служба

Формирование относительно самостоятельной административной (аппаратной) власти в России произошло достаточно давно. Оно восходит к XVI в., ко времени правления Ивана IV по прозвищу «Грозный» (1547—1584 гг.). К этому времени территория страны приобрела внушительные размеры, а население достигло порядка 10 млн человек. В этих условиях система управления, рассчитанная на небольшие княжеские владения, должна была уступить место новой организации власти.

В это время механизм центральных органов государственного управления эволюционировал из дворцово-вотчинного, ведавших делами княжеских владений, в общегосударственный, охвативший всю территорию страны. В центральных органах появились первые общероссийские административные управленческие учреждения — *приказы*, которые стали курировать отдельные отрасли управления или порученные им территории.

§ 2.1. Государственная (приказная) служба XVI—XVII вв.

Окончательный переход к приказной системе государственного управления связан с административной реформой Ивана IV, которая приходится на вторую половину XVI в. Ее результатом стало создание почти 20 функциональных и территориальных приказов. Порядок несения, например, воинской службы всеми землевладельцами (как боярами, так и дворянам) определялся «Уложением о службе», принятым в 1555—1556 гг. На протяжении XVI—XVII вв. существовало около 100 таких приказов. Однако все они действовали одновременно. Постоянно функционировали обычно лишь 40—50 прика-

зов, остальные возникали и прекращали свою деятельность по мере надобности. Основным стержнем системы государственного управления России на протяжении более чем 200 лет были три важнейших приказа: Посольский, Разрядный и Поместный¹.

Главной задачей *Посольского приказа* было осуществление решений верховной власти (царя и Боярской думы) по вопросам внешней политики. До начала XVI в. Россия не имела постоянных дипломатических представительств за рубежом, а потому не имела и у себя соответствующих миссий других государств. В связи с этим основным содержанием работы Посольского приказа была отправка за границу русских посольств, а также прием и размещение иноземных посольств. Кроме того, в ведении Посольского приказа находились дела, связанные с проживанием в России иностранных купцов и ремесленников, выкупом пленных и др.

Разрядный приказ имел военное назначение. «Разрядами» назывались воинские соединения ратных людей с обозначением занимаемых ими должностей. Разрядные книги велись дьяками, составлялись в связи с каждым заметным событием в жизни государства или царского двора. Каждый раз они охватывали несколько лет или десятилетий. Разрядный приказ учитывал распределение служилых людей по полкам, назначение воевод в качестве руководителей администраций городов России. Он обеспечивал росписи поручений для многочисленных придворных церемоний, наделял служилых людей землями и денежным жалованьем. За личные качества приказ мог повысить или понизить служащего в чине, увеличить или уменьшить оклад, полностью лишить полученной земли. Кроме того, приказ выполняли многие функции по обороне, безопасности и внутренним делам. На него ложились организация строительства крепостей, пограничной службы, назначение наместников и других должностных лиц, а также контроль за их деятельностью.

Поместный приказ был тесно связан с Разрядным приказом. Он наделял служилое дворянство и приказных служащих тем количеством земли, которое определял каждому конкретному лицу Разрядный приказ. В его распоряжении находился весь государственный земельный фонд страны. В приказе работали специалисты межевого дела, учетчики и другие служащие, которые составляли межевые, окладные и прочие книги. Приказ выдавал акты на право владения землей от имени Боярской думы, что создавало ему соответствующий

¹ См.: История государственного управления в России: учебник / под общ. ред. Р.Г. Пихоя. М, 2002. С. 40.

престиж. Попасть на службу в Поместный приказ считалось большой удачей.

Для управления другими группами служилых людей были созданы специальные приказы: для стрельцов — Стрелецкий, для пушкарей — Пушкарский. Под началом Оружейного приказа находился арсенал русского государства, в том числе и Оружейная палата, ведавшая изготовлением и хранением оружия. Значительную группу приказов составляли так называемые дворцовые приказы, заведовавшие отдельными отраслями великокняжеского, а затем и царского хозяйства.

Вся работа в приказах велась силами приказной бюрократии. Она принадлежала к правящим слоям общества и признавалась неподатным сословием. Внутри приказной бюрократии существовала своя иерархия, определявшая социальный статус и материальное обеспечение каждого из служащих. Деление управленческого персонала на политических руководителей и приказных (государственных) служащих в это время еще не существовало. Многие приказные служащие занимали должности и политических руководителей.

Какова иерархия чиновных должностей на приказной (государственной) службе в XVI—XVII вв.?

Высшим звеном приказной бюрократии были *«думные дьяки»*. Они являлись членами Боярской думы, присутствовали при «сидении» государя с боярами, делали доклады по работе соответствующего ведомства, имели право высказывать свое мнение. В XVI в. думные дьяки, как правило, стояли во главе приказов. Заместителями думных дьяков были их «товарищи» (вторые дьяки, т.е. помощники). Существовали также «избные» (или «палатные») дьяки, число которых зависело от значения приказа и масштабов его делопроизводства. Дьяки были и в местных учреждениях крупных городов — центров областей («земель»).

Руководство приказов было коллегиальным. Лиц, стоявших во главе приказа, называли «судьями», т.е. лицами, кто имел право принимать решения. В состав судебных советов (соборов) входили дьяки данного приказа. Большинство приказов имело и собственно судебные функции.

Под началом дьяков находились *подьячие*. Они делились на три группы: «старые», «средние» и «молодые». Старые подьячие вместе с дьяком руководили составлением документов, средние — непосредственно составляли текст документов, наводили справки в архивах своего и других приказов, а младшие — осуществляли техническую работу, т.е. переписку документов с учетом того, что исправлял дьяк или старший подьячий.

Подобный порядок существовал не только в центральных приказах, но и в местных правительственных учреждениях, ведавших управлением городов и уездов — в «приказных» и «судных» избах, а также в «губных» и «земских» избах. Вообще значение дьяков и подьячих в областном управлении и небольших городах было необычайно велико. Наместники (а позднее воеводы), присылавшиеся из Москвы, менялись в городах через один — три года. Приказные служащие достаточно прочно занимали свои должности, и потому работали достаточно долго, иногда всю свою жизнь. Поэтому они были в курсе всех административных дел и фактически являлись основными исполнителями правительственных распоряжений.

Помимо дьяков и подьячих, в приказах имелись также *приставы* и *сторожа*. Так, в Посольском приказе сторожа сопровождали иностранных дипломатов, а приставы разбирали и судебные дела. В этом же приказе служили еще толмачи (переводчики) и золотописцы, расписывавшие золотом и краской грамоты.

В 1693 г. в 36 приказах было 2739 приказных служащих. В конце XVII в. в городах («местах») российского государства действовало 302 приказных избы, в которых служило 1918 человек. В общей сложности численность «служилых людей» центрального и местного государственного аппарата составляла около 5—7 тыс. человек. Неукоснительным правилом работы в приказах было соблюдение трудовой дисциплины и безупречная исполнительность, что стимулировалось системой морального и материального поощрения и продвижением по служебной лестнице.

Работа и поведение приказных служащих должны были соответствовать требованиям *присяги*, приносимой ими при вступлении в должность. В первой ее части принимаемый давал обещание на верность царствующему дому, во второй — обязывался не нарушать конкретных требований, предъявляемых к данной должности: сохранять секреты, беречь имущество и казну, не подделывать документов, не брать взятки («посулов и поминков ни у кого ни от чего не иметь»), быть справедливым («по дружбе никому не норовить, и по не дружбе никому не мстить»), внимательным к людям («челобитчиков не волочить») и т.д.

В период комплектования и особенно регулирования состава приказов проводились своеобразные аттестации — «*разборы*» с частыми отставками. При этом тщательно выяснялась профессиональная пригодность служащего, и именно по этому признаку, а не по возрасту или родовитости решалась судьба каждого. Разборы прово-

дились наиболее компетентными дьяками и были действенным способом улучшения состава приказов¹.

Приказная система была для своей эпохи достаточно гибкой, эффективной и одновременно простой и удобной. Над всем царил обычай, проверенный веками опыт: приказные служащие легко разбিরались в хитросплетениях разнородных дел. В неопределенности числа приказов состояла суть приказного строя — текучего, изменяющегося, приспособляющегося к различным историческим условиям и в то же время неизменного.

Все приказы делились на три большие группы: *приказы общего-сударственной компетенции, дворцовые и патриаршие.* Первая группа приказов сосредоточивала в себе основные функции по управлению российским государством. Она являлась самой многочисленной и включала в себя как постоянные, так и временные приказы. В XVI—XVII вв. отношения между приказами не регулировались каким-то определенным законом. На практике вырабатывались приемы сношений между приказами, которым традиционно следовали приказные служащие.

Централизация и систематизация приказного управления оказывалась невозможной потому, что в основе образования и функционирования приказной системы лежали такие принципы, которые не позволяли ей сложиться в строгую систему отраслевого управления. Сосредоточение в отдельных приказах разнообразных дел сочеталось с распылением однородных, идентичных дел между несколькими приказами, что создавало своеобразную ведомственную чересполосицу. Например, Посольский приказ занимался не только внешней политикой, но и массой других дел: заведовал почтой, делами донских казаков, судом и сбором таможенных и кабацких доходов, назначением приказных людей и т.д.

Все приказные люди, вне зависимости от их происхождения, были включены в структуру служилого сословия российского общества, пользовались соответствующими правами и привилегиями. Вместе с тем для них сохранялось двойственное понимание их службы. С одной стороны, по общей присяге они были обязаны нести службу царю, в основном военную. С другой стороны, специальными приписями их служба определялась как работа в государственных органах и учреждениях.

¹ См.: История государственного управления в России: учебник / под общ. ред. Р.Г. Пихои. М., 2002. С. 45.

Таким образом, *обязанности приказных служащих разделились к середине XVII в. на «государеву службу», которая виделась как почетная и проходила в полках и посольствах, и «приказную работу», т.е. текущую деятельность в приказах и приказных избах. Она рассматривалась как непочетная, с оттенком подневольности. Именно вокруг приказной работы и складывается гражданская служба как отрасль государственной службы. И в целом приказной строй был уникальным, самобытным явлением в истории российской государственности и культуры.*

§ 2.2. Государственная (статская) служба первой половины XVIII в.

Следующим этапом в развитии российской государственной (гражданской) службы было время царствования Петра I. Застав в молодости приказную систему, он попытался обновить ее. По его указанию было создано еще три приказа: Военно-морской, Адмиралтейский и Артиллерийский. Во главе этих и некоторых других приказов встали новые люди. Но эти нововведения не спасли устаревшую систему.

Реформирование государственного управления было неизбежным. Для начала было избрано местное управление. 18 декабря 1708 г. появился царский указ об образовании губерний, который много раз корректировался и принял законченный вид только к 1719 г. Территория страны в административном отношении была разделена на 10 губерний: Московскую, Санкт-Петербургскую, Киевскую, Азовскую, Казанскую, Архангелогородскую, Сибирскую, Рижскую, Нижегородскую и Астраханскую. Это были обширнейшие земли подданных русского царя, не равные по территории и населению. Они возглавлялись губернаторами, назначавшимися царскими указами. Все губернаторы были наделены очень обширными, подчас колоссальными полномочиями.

В 1717—1721 гг. приказы были заменены 12 коллегиями: Иностранных дел, Военная, Адмиралтейская, Камер- и Штатс-конторы, Ревизион-коллегия, Берг-, Мануфактур-, Коммерц-, Юстиц-коллегии, Вотчинная и Духовная. Подчинялись они царю и Сенату, их функции и полномочия были четко определены, организационное устройство и делопроизводство унифицировано. Основной формой деятельности коллегий было общее собрание («заседание общего присутствия»), в которых принимали участие президент коллегии, вице-президент, четыре-пять советников, четыре ассессора (помощника) и секретарь (рис. 1).

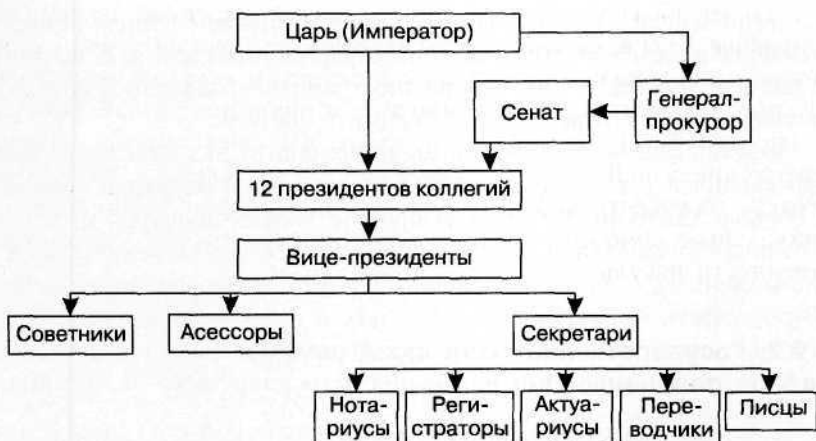


Рис. 1. Примерная структура коллегий

На правах коллегий находились еще два учреждения: Главный магистрат и Синод. В подчинении Главного магистрата находились городские магистраты, члены которых избирались из числа «дельных и лучших в купечестве» горожан. Эта их деятельность рассматривалась как пожизненная, а за «тщательное радение» они могли быть пожалованы в дворянство. Городская реформа укрепила права купечества и тем самым способствовала развитию торговли и промышленности. Синод, по образцу светских коллегий, состоял из назначенных царем представителей духовенства, контроль за которыми осуществлял обер-прокурор Синода. Принятый «Духовный регламент» закреплял полное подчинение духовной власти светской¹.

Особое место среди центральных учреждений занимал Преображенский приказ — карательное учреждение, возникшее еще в конце XVII в. Он ведал политическим сыском, его суду подлежали все противники существовавших порядков: участники восстаний, лица, произносившие «непристойные речи», под которыми подразумевались разговоры, осуждавшие реформы и поведение царя, его семейные дела и т.д.

Порядок рассмотрения дел в коллегиях определялся Генеральным регламентом, принятым в 1720 г. и на основе которого строился весь внутренний распорядок учреждений. Кроме того, каждая из

¹ См.: История государственного управления в России: учебник / отв. ред. В.Г. Игнатов. Ростов-н/Д, 1999. С. 141.

коллегий имела свой особый регламент с перечислением конкретных обязанностей по той или иной отрасли управления. К выработке регламентов были привлечены иностранные правоведы, учтен опыт государственных учреждений Швеции и Дании.

Организационно коллегии имели приоритет над приказами, который сводился к коллегиальному рассмотрению и решению вопросов. В составе коллегии обязательно присутствовали прокурор и фискал. В отличие от фискалов, не вмешивавшихся в ход решения того или иного вопроса, а лишь доносивших о замеченных злоупотреблениях обер-фискалу, прокуроры в коллегиях и генерал-прокурор Сената, заметив нарушение законности, тут же должны были его устранить. Петр I назвал обер-прокурора «оком государевым» и «стряпчим в делах государственных».

Петр I в процессе реформирования государственного управления предпринял попытку монополизировать источники существования чиновников с целью поставить их в большую зависимость от государства и царя. Для этого был установлен фиксированный размер оклада в соответствии с занимаемой должностью. Кормление от дел вне системы государственного обеспечения и контроля было объявлено преступлением, взимание с населения поборов приравнено к взятке, что сурово каралось по закону. Однако с петровского времени коррупция стала той смазкой, без которой не могли прийти в движение колеса государственной машины.

Практика показала, что совершенствование государственного управления напрямую связано с созданием новой системы государственной службы. В связи с притоком в органы государственного и местного управления, в армию и флот основной массы дворян, которые претендовали на различные должности, возникла острая необходимость установления иерархии служилых чинов. Это обстоятельство потребовало разработки и принятия 24 января 1722 г. определенного порядка прохождения службы, имевшего силу законодательного акта, — «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных»¹. Этот документ располагал всех работников управления по 14 классам и соответствующим чинам, которые составляли их ранг (табл. 1). Слово «статский» немецкого происхождения и означало «гражданский».

¹ См.: Формирование и развитие управления в Российском государстве (историко-политологический аспект): учеб. пособие / под общ. ред. С.А. Иванов. М., 2001. С. 58.

Таблица 1

**Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных
(с изменениями конца XVIII — начала XX вв.)**

Классы	Чины воинские (армейские, флотские)	Чины статские (гражданские)	Чины придворные
1 (I)	Генерал-фельдмаршал Генерал-адмирал	Канцлер	—
2 (II)	Генерал-аншеф Адмирал	Действительный тайный советник	Гофмаршал Шталмейстер Обер-церемонимей- стер
3 (III)	Генерал-лейтенант Вице-адмирал	Генерал-прокурор (тайный советник)	Церемониймейстер
4 (IV)	Генерал-майор Контр-адмирал	Обер-прокурор (действительный статский советник)	Камергер
5 (V)	Бригадир Капитан-командор	Герольдмейстер (статский советник)	Камер-юнкер
6 (VI)	Полковник Капитан 1 ранга	Прокурор (коллежский советник)	Камер-фурьер
7 (VII)	Подполковник Капитан 2 ранга	Обер-секретарь (надворный советник)	—
8 (VIII)	Майор Капитан 3 ранга	Коллежский асессор	—
9 (IX)	Капитан (штабс-капитан) Капитан-лейтенант	Титулярный советник	—
Ю (X)	Штабс-капитан (поручик) Мичман	Коллежский секретарь	—
11 (XI)	Корабельный секретарь	Сенатский секретарь	—
12 (XII)	Подпоручик Мичман	Губернский секретарь	—
13 (XIII)	Прапорщик	Сенатский регистратор	—
14 (XIV)	Фендрик	Коллежский асессор	—

В допетровское время основным критерием служебной годности и продвижения по службе была знатность происхождения. Отмена

местничества в 1682 г. нанесла удар принципу определения служебной карьеры по знатности рода («по породе»), но полностью не ликвидировала его. Лишь «Табель о рангах» на первое место поставила не знатность, а личные способности, образование и заслуги («знатность по годности считать»). Она открыла доступ для представителей мелкого и среднего дворянства к высшим должностям в государстве.

Каждый служащий был обязан пройти все 14 рангов снизу доверху, что обеспечивало, с одной стороны, замещение всех вакантных должностей, а с другой — приобретение необходимых навыков военной или статской (гражданской) службы. Практика показала, что такое продвижение по службе было главной школой профессиональной подготовки. Кадровое обеспечение государственной службы стало одним из важных направлений деятельности Сената, а его оформление осуществляла Герольдмейстерская контора.

Своей «Табелью о рангах» Петр I предоставил возможность получать дворянство выходцам и из других сословий. Так, вместе с получением 8 ранга по военной или гражданской службе они становились потомственными дворянами, приобретая тем самым все привилегии этого сословия. Князь А.Д. Меншиков, в конце жизни пожалованный чином генералиссимуса, который в XVIII в. использовался в качестве высшей степени I класса всего три раза, в детстве, согласно молве, торговал пирожками; Московский вице-губернатор В.С. Ершов, президент Ратуши А.А. Курбатов до своего возвышения были крепостными крестьянами.

С целью разработки «Табель о рангах» были собраны и изучены аналогичные акты Англии, Дании, Пруссии, Швеции, Франции, Польши и Венецианской республики. За основу было принято законодательство Дании и Пруссии. Возложение обязанности государственной службы на дворян было обусловлено тем, что это было наиболее обеспеченное и образованное сословие. Когда вследствие нехватки дворян или по иным причинам на классную должность назначался человек иного сословия, то он приобретал права дворянства. В течение всего столетия возможность получения дворянства за заслуги последовательно усложнялась. И тем не менее такая возможность была серьезным стимулом для поступления на государственную службу.

«Табель о рангах» использовалась в качестве руководства вплоть до октября 1917 г. Деятельность Петра I по формированию системы управления централизованным унитарным государством, заложила основу для сочетания отраслевого и территориального управления, коллегиальности и единовластия, перераставшего в режим абсолют-

ной монархии. Создание взаимоувязанных должностных чинов стало одним из важнейших явлений российской общественной жизни в XVIII столетии.

Петр I оставил после себя хорошо организованную государственную службу, составной частью которой была статская или гражданская служба. Последняя продолжила ту деятельность, которая в XVI—XVII вв. рассматривалась как «приказная работа», давшая начало гражданской службе как таковой. Если приказная работа в определенной мере рассматривалась как непрестижная и даже подневольная, то статская служба как в петровские времена, так и позже высоко ценилась и была обласкана российскими императорами.

§ 2.3. Государственная (гражданская) служба конца XVIII и начала XX вв.

Обычно в России престол передавался по наследству старшему сыну или царь избирался Земским собором. Петр I отменил это положение и в 1722 г. объявил новый «Устав о наследовании престола», по которому император сам указывал наследника. Он мог завещать престол любому члену семьи Романовых и даже некровному родственнику. Однако Петр I умер, не оставив завещания. Поэтому за первые 37 лет произошло три государственных переворота с участием феодальной аристократии и гвардии, в результате чего на престол взойшли Екатерина I (жена Петра I), Анна Иоанновна (племянница Петра I) и Елизавета (дочь Петра I). Историк В.О. Ключевский назвал постпетровское время эпохой дворцовых переворотов.

При очередном дворцовом перевороте и насильственном смещении Петра III (внука Петра I) к власти пришла его жена, властолюбивая немецкая принцесса ангальтцербская Софья-Августа-Фредерика, названная при крещении в России Екатериной Алексеевной. Она была посажена на престол дворянской гвардией, вопреки существовавшим законам и традициям престолонаследия, приобретя титул Екатерины II. Проимператорствав 34 года — с 1762 по 1796 г., — ей удалось несколько стабилизировать государственное управление. В отличие от своих предшественников Екатерина II вступила на российский престол, имея вполне определенное и ясное представление о тех принципах, которыми она собиралась руководствоваться в управлении страной, и соответственно о тех целях, которые она надеялась достичь.

За время своего правления Екатерина II не создала каких-либо новых форм государственного устройства, но она очень решительно

наводила порядок в тех структурах, которые оставил после себя Петр I. Первым шагом была крупная реформа Сената, предпринятая в 1763 г., по которой он был поделен на шесть департаментов со строго определенными функциями в определенной сфере государственного управления. Четыре департамента находились в Петербурге, а два — в Москве. При этом московские департаменты соответствовали петербургским: пятый — первому, а шестой — второму.

Наряду с реформой Сената Екатерины II в первые годы своего царствования провела и реформу Синода. В 1764 г. осуществила секуляризационную реформу, по которой все монастырские земли с жившими на них крестьянами передавались в ведение специально учрежденной Коллегии экономии. С этого времени государство само определяло необходимое стране число монастырей и количество монахов, так как содержало их на средства из государственной казны. В результате духовенство окончательно превратилось в одну из групп чиновничества.

Одним из наиболее значительных актов, изменившим организацию управления страной и системой государственного аппарата, стали принятые в 1775 г. «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи». Новое положение удовлетворило требования дворянства о привлечении его представителей к центральному и местному управлению. Созданный в результате реформы местный аппарат оказался способным проводить политику центральной власти, а также сдерживать народные выступления и просуществовал с некоторыми изменениями до октября 1917 г.

В основу деления территорий на губернии был положен демографический принцип — численность податного населения. Экономические связи и национальные особенности почти не учитывались. Вместо прежних 23 были образованы 51 губерния с числом жителей от 300 до 400 тыс. ревизских душ. Губернии делились на уезды (или округа) по 20–30 тыс. податного населения, а 66 провинций как промежуточные территориальные единицы ликвидировались. Кроме того, было введено 19 наместничеств, в каждом из которых объединялись по две-три и более губерний, во главе с генерал-губернатором. Новое местное управление отличали от прежнего две характерные черты: разделение органов власти по функциям на административные, финансово-экономические и судебные, а также усиление роли представителей от дворянства.

Главным административным (и полицейским) органом в губернии стало губернское правление во главе с губернатором, который фактически управлял единолично. Губернское правление получило

всю полноту исполнительной власти. В его компетенцию входило обнародование законов, принятых императрицей, контроль за их соблюдением и поддержание порядка. В губернии учреждались палаты уголовного и гражданского судов (в каждом председатель, по два советника и по два ассессора).

Уездную администрацию, подчиненную губернскому правлению, представлял нижний земский суд, состоящий из капитан-исправника и двух-трех заседателей. В отличие от губернского правления члены нижнего земского суда не назначались, а избирались дворянским собранием уезда на три года. Учреждались также уездный суд (выборные судья и два заседателя) и при нем дворянская опека под председательством уездного дворянского предводителя. Дворянские уездные (а позже и губернские) собрания были узаконены «Жалованной грамотой дворянству» в 1785 г. Что касается административного управления в городе, принципиальных изменений здесь не произошло, власть по-прежнему оставалась в руках городничих и комендантов из дворян. Сохранились магистраты в составе двух бургомистров и четырех ратманов, старосты и судьи сословного суда, посадом управляли ратуши. Во главе столичных администраций назначались обер-полицеймейстеры.

Самодержавное управление в это время строилось при опоре, во-первых, на дворян, насчитывавших примерно 100 тысяч, которым была пожалована «Грамота на права, вольности и преимущества благородного дворянства» (1785 г.), ставшей венцом (высшей точкой) формирования дворянского сословия и соответствующей системы управления; во-вторых, на чиновников, количество которых возросло к тому времени до 50 тысяч. Бюрократизация государственного управления все также проявлялась в том, что чувство личного достоинства уступало место достоинству положения в иерархии чинов и должностей. Чин становится главной жизненной силой и стимулом. Реформированная Екатериной II система государственного управления в своей основной части сохранилась и при последующих императорах вплоть до октябрьской революции 1917 г.

Пришедший ей на смену сын Павел I (1796—1801 гг.) пытался «исправить» некоторые ее новации, сохранить средневековые политические и светские институты. Годы его правления выглядят временем регресса и разрушения достигнутых его матерью успехов в управлении государством. При нем Сенат окончательно утратил свое значение. Еще решительнее Павел I разломал систему местного управления: были ликвидированы должности наместников, некоторые приказы объединены, городские думы ликвидированы, некоторым

территориям (Украина, Прибалтика) вернули традиционные органы управления, была подвергнута реформе судебная система. Ему не удалось обрести опору ни в одном социальном слое, и потому судьба его была решена. В ночь на 11 марта 1801 г. несколько заговорщиков с участием сына Александра ворвались в императорские покои и убили его.

Взошедший на престол Александр I (1801—1826 гг.) прежде всего восстановил роль Сената, который по его указу «О правах и обязанностях Сената» (1802 г.) стал хранителем законов и верховным органом империи, чьи указы должны исполняться как императорские. В тот же день был обнародован манифест «Об учреждении министерств», по которому коллегии были заменены министерствами, а министры позже вошли в Государственный совет (1810 г.) и Комитет министров (1812 г.). Нашествие Наполеона и его изгнание (1812—1815 гг.) остановили реформаторскую деятельность императора. После войны он снова занимается государственной деятельностью, но без прежнего усердия, пока его не остановила скоропостижная кончина в 1826 г.

Пришедший ему на смену брат Николай I (1826—1865 гг.) существенно не изменил систему органов высшей государственной власти. Значительное внимание он уделил укреплению самодержавия на окраинах империи: в Сибири, на Кавказе, в Польше, Прибалтике, Финляндии. Здесь сочетались единовластие представителя (наместника) императора, автономия, военный диктат, сословная иерархия и система привилегий.

Что касается местного управления, то оно в основном осталось на прежних основаниях. Было увеличено количество губерний до 52 (1850 г.); вновь созданы наместничества во главе с генерал-губернаторами (10 в 1850 г.); градоначальств (5 в 1850 г.), главы которых приравнивались к губернаторам; разделении в 1837 г. уездов на станы, где назначаемый губернатором становой пристав возглавлял местную администрацию, опираясь на выборных сельских сотских, десятских и вотчинную полицию.

Николай I всерьез озаботился деятельностью гражданской службы, для чего был создан Инспекторский департамент гражданского ведомства при Первом отделении его канцелярии (5 сентября 1846 г.). Он состоял из четырех экспедиций и канцелярии: первая экспедиция ведала чинопроизводством в министерствах, занималась представлениями руководителей учреждений на чиновников определенных рангов. В ведении второй экспедиции входило чинопроизводство в губерниях. Третья экспедиция занималась вопросами приема на

службу, ее прохождением, утверждения в должностях и увольнения со службы. В четвертой экспедиции проверялась правильность ведения списков, сосредоточивались сведения об изменениях в составе гражданских служащих¹.

Однако Александр II (1865—1881 гг.) своим указом от 30 мая 1858 г. упразднил Инспекторский департамент. Но самым грандиозным событием в его правление стала отмена крепостного права, в результате чего более половины крестьян освободилось из-под личной власти помещиков, получило свободу, различные гражданские права (совершать сделки, вести торговлю, владеть движимым и недвижимым имуществом и т.д.). Это произошло 1 января 1864 г. по закону «Положение о губернских и уездных земских учреждениях».

Помимо крепостного права этот закон возрождал земство на Руси. Земское самоуправление основывалось на частнособственнических принципах. Для избрания уездного земского собрания, с которого и начиналось формирование местного самоуправления, жители делились на три социальные группы (курии). Первая включала землевладельцев, вторая — собственников недвижимого имущества в городе и третья — крестьян. Преобладали в земствах дворяне.

После скоростной гибели Александра II на престол взошел Александр III (1881—1894 гг.), обеспечивший стране тихое тринадцатилетие. Он посчитал ошибкой упразднение Инспекторского департамента и указом от 6 мая 1894 г. восстановил его под названием Комитета о службе чинов гражданского ведомства. Этот комитет утверждал представления о первом присвоении классного чина, о повышении чинов на основании удостоверений об окончании учебных заведений, об успешном прохождении испытаний при университетах и других учебных заведениях, свидетельств о присуждении ученых степеней и академических званий. В его ведении находились производство в чины за выслугу лет до 5-го класса включительно, перевод из военных чинов в гражданские, награждение чинами за отличия.

В 1894 г. умер Александр III и на престол в возрасте 25 лет вступил Николай II (1894—1917 гг.). Он был прекрасно образован и воспитан, свободно владел пятью языками. В то же время больших государственных талантов он не имел и бремя управления великой страной нес как тяжелый крест, отдыхая от него в кругу семьи. К началу XX в. Россия выделялась остротой социальных конфликтов, завершившихся первой российской революцией (1905 г.).

¹ См.: Мельников В.П. Государственная служба в России: исторический опыт: учеб. пособие. М., 2005. С. 285.

Проводимая императором реорганизация управления в центре не затронула управление на местах. Оно по-прежнему насчитывало 78 губерний, четыре градоначальства (в том числе Петербургское), 10 генерал-губернаторств (Московское и девять — на окраинах), а также по 10—15 уездов в каждой губернии. Опорой самодержавия был Совет объединенного дворянства, который отстаивал незыблемость самодержавия и помещичьего землевладения.

Что представлял собой аппарат государственного управления? Естественно, для управления огромной страной самовластному монарху требовалось большое количество чиновников. К концу XIX в. аппарат управления увеличился в семь раз (с учетом роста населения), составив 385 тыс. человек. Чиновничество было связано сложной системой регламентов и правил. Оно по-прежнему делилось на 14 рангов. Каждый ранг имел свой мундир, титул, ордена. К низшему чиновнику обращались со словами «Ваше благородие», к высшим — «Ваше высокопревосходительство».

В годы Первой мировой войны в России разразился социально-экономический и политический кризис. В начале 1917 г. всеобщее недовольство властью привело к революционному взрыву в столице империи — Петрограде, что привело к победе солдатского восстания. С 27 февраля 1917 г. начинается февральская революция, которая привела 2 марта 1917 г. к отречению Николая II от престола. С самодержавием в России было покончено. Неспособность последнего императора мирно конституироваться в парламентскую монархию стала одной из причин крушения царского режима.

§ 2.4. Советская государственная служба 20—80 гг. XX в.

После отречения Николая II от власти функции центрального органа до 25 октября 1917 г. выполняли четыре состава Временного правительства и промежуточный орган Директория. Формирование новой системы государственного устройства в России началось на 11 Всероссийском съезде Советов, который открылся 25 октября 1917 г. в Петрограде. Съезд сформировал новые органы власти. Верховным Органом был объявлен Всероссийский съезд Советов. Между съездами функции этого органа возлагались на Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК), который возглавил первоначально Л.Б. Каменев, а затем Я.М. Свердлов. Съезд также сформировал правительство — Совет народных комиссаров (Совнарком) под руководством В.И. Ленина (Ульянова).

Отличительной чертой новых органов власти было соединение законодательных и исполнительных функций. Силу имели не только постановления съезда Советов и ВЦИК, но и декреты Совнаркома и даже акты отдельных наркоматов. На съезде были сформулированы наиболее общие принципы организации советской государственности и положено начало созданию новой системы государственного управления, началась советизация России¹.

С июля 1918 г. в Советской республике установилась однопартийная система, которая таила в себе огромную опасность. Поскольку правящая партия большевиков не имела легальной оппозиции, правительство начало действовать преимущественно насильственными методами. Летом и осенью этого года в стране возникли первые концентрационные лагеря, получившие впоследствии огромное развитие. В июле 1918 г. на VIII съезде Советов была принята и вступила в действие первая Конституция РСФСР.

В первый год пролетарской революции центром формирования антибольшевистских сил и начала гражданской войны были Новочеркасск и Екатеринодар (Краснодар), а с приездом из-за границы в октябре 1918 г. адмирала Колчака таким центром стал и Омск. К этому времени в Новочеркасске находились примерно 20 тыс. офицеров и более 20 видных государственных деятелей. Здесь было создано антисоветское белогвардейское правительство — «Донской гражданский совет», которое претендовало на роль всероссийского. Именно оно создало добровольческую армию и начало открытую борьбу против Красной армии и Советской власти. В это же время на севере (Архангельск) и юге (Одесса) началось вторжение 14 империалистических государств. Все эти силы двинулись на Москву, на пути к которой они в разное время были разбиты революционными войсками и прекратили существование.

В ноябре 1920 г. Красная армия освободила Крым от войск барона Врангеля, что послужило завершением гражданской войны и началом восстановления народного хозяйства. Большевики реализовали идеи Ленина о создании государства диктатуры пролетариата. За первые три года существования советов численность управленческого аппарата увеличилась почти в пять раз, что привело к бюрократизации государственных органов.

Причина роста бюрократизма в данный период была ликвидация рыночных механизмов саморегулирования и замены их огром-

¹ См.: История государственного управления в России: учебник / отв. ред. В.Г. Игнатов. Ростов-н/Д, 1999. С. 310.

ными по количеству и непрофессиональными отрядами «новых управленцев», обеспечивающих реализацию идеи всеобщего учета и контроля за производством и распределением. В годы гражданской войны развивался процесс сращивания партийных и государственных структур. РКП(б) распространила свое влияние на все сферы — экономику, культуру, семью, общество. В этих условиях любая попытка воспрепятствовать ее контролю за общественным и политическим развитием расценивалось как саботаж¹.

20 декабря 1922 г. на общесоюзном съезде Советов было провозглашено о создании СССР, в который вошли четыре республики: РСФСР, БССР, ЗСФСР и УССР. По предложению В.И. Ленина они образовали «федерацию равноправных республик», что послужило основой для принятия на II съезде 31 января 1924 г. Конституции СССР. После смерти В.И. Ленина (1924 г.) ЦК РКП(б) возглавил И.В. Сталин (Джугашвили). Уже в это время советская система представляла собой диктатуру не столько пролетариата, сколько диктатуру партии. Федеративная форма государственного устройства, гарантированная Конституцией, на деле превратилась в формальность.

Для осуществления властных полномочий партии необходим был аппарат, для организации которого был использован принцип номенклатуры. Под номенклатурой в советское время понимали перечень наиболее важных должностей в государственном аппарате и в общественных организациях, кандидатуры на которые предварительно рассматривались, рекомендовались, утверждались и отзывались партийными комитетами — от райкома (горкома) до ЦК партии.

Сам термин «номенклатура» (лат. *nomendatura* — роспись имен) впервые был употреблен в постановлении Оргбюро ЦК РКП(б) от 12 ноября 1923 г., которое определяло порядок подбора и расстановки кадров на ответственные должности. Оно сопровождалось списками номенклатурных должностей. Сначала было два списка: номенклатура № 1, по которому работники утверждались Политбюро или оргбюро ЦК; номенклатура № 2, работники которой были в ведении Учраспредотдела ЦК и назначались на должность с санкции одного из секретарей ЦК. По списку № 1 числилось 3500 человек, по списку № 2 — 1500. В ноябре 1925 г. Оргбюро ЦК несколько переработало эти списки и добавило к ним третий — номенклатуру № 3 для так называемой «ведомственной номенклатуры». Наиболее существенная функция номенклатуры — политическое управление. Данный

¹ См.: История государственного управления в России: учебник / отв. ред. В.Г. Игнатов. Ростов-н/Д, 1999. С. 344.

порядок просуществовал до времени ликвидации Советской власти в декабре 1991 г.

Все это сказалось на качестве государственного управления, отрицательно повлияло на его эффективность и природу. На основе номенклатуры возник и стал процветать культ личности Сталина, который олицетворял авторитарность партийно-государственной элиты, оторванной от народа. В этот период ограничивалась советская демократия, нарушалась законность, принижалась роль суда, прокуратуры, имели место правовой и внесудебный произвол, необоснованные массовые репрессии, от чего пострадали многие невинные люди, в том числе и особенно члены партии, работники органов государственного, военного, общественного управления, специалисты народного хозяйства, культуры, науки, искусства и др.

На VIII Чрезвычайном Всесоюзном съезде Советов 5 декабря 1936 г. был принят новый Основной закон СССР, в котором говорилось о «полной победе социалистической системы во всех сферах народного хозяйства». Действительно, определенные победы были, особенно в экономическом строительстве, но говорить о победе социализма даже в основном было весьма преждевременно. Номенклатурный принцип порождал должностную чехарду, партийную деспотию, безответственность кадров. Участие широких масс трудящихся в управлении становилось формальностью, прикрывавшей диктат партийно-государственной бюрократии во главе со Сталиным.

В 1941—1945 гг. советскому народу пришлось пережить чудовищную по своим последствиям войну против немецко-фашистских оккупантов. Катастрофические неудачи первого периода войны, когда обнаружились просчеты сталинского руководства в вопросах о возможных сроках фашистского нападения, а также степени готовности к нему страны, системы государственной власти и управления. Однако ЦК партии, Совет Народных Комиссаров провели достаточно оперативную перестройку властных структур, был создан Государственный Комитет обороны во главе со Сталиным. Наряду с прочими перестроениями государственного аппарата был воссоздан единый НКВД, куда влились органы государственной безопасности и военной контрразведки. Возглавил его соратник вождя Л.П. Берия.

Репрессивные органы даже в войну не оставили своим вниманием различные группы советского народа. Прежде всего они стали расправляться с так называемыми ненадежными нациями, ссылая их в Сибирь и Среднюю Азию. В августе 1941 г. были переселены поволжские немцы, а затем с октября 1943 по июнь 1944 гг. депортированы крымские татары, чеченцы, ингуши, калмыки, карачаевцы,

балкарцы, территория которых была кратковременно оккупирована фашистами. Перечисленные нации по произволу Сталина, Берии и др. лишались своих государственных образований. Об этом свидетельствует тот факт, что соответствующий указ был издан лишь после войны, в июне 1946 г. Во-вторых, органы НКВД практически с начала войны стали создавать «образ врага» из советских военнопленных и людей, оставшихся на захваченных фашистами территориях. Как только они попадали в их руки, то по решению «троек» их ссылали в северные области Сибири.

Победа Советского Союза в Великой Отечественной войне не привела к сколько-нибудь значительным изменениям в государственном устройстве. С упразднением ГКО И.В. Сталин продолжал совмещать посты руководителя партии и правительства, сохранил в целостности свою единоличную власть. К этому времени его культ достиг своего апогея.

После смерти Сталина 5 февраля 1953 г. партию и страну возглавил Г.М. Маленков. В июне этого же года был арестован и затем расстрелян Берия. Со второй половины 1953 г. обострилась борьба за власть между Маленковым и Н.С. Хрущевым, которая привела в 1955 г. к снятию Маленкова со всех должностей. На место Председателя Совета Министров был назначен Н.А. Булганин, а Хрущев получил права вести заседания Президиума ЦК КПСС. Борьба за власть толкнула Хрущева к его знаменитому выступлению на XX съезде партии о культе личности Сталина. Виноватыми объявлялись Сталин и наркомы внутренних дел Ежов и Берия. Тщательно обходилась вопрос об участии в репрессиях Маленкова, Молотова, Ворошилова, Кагановича и, конечно, самого Хрущева¹.

На октябрьском пленуме ЦК 1964 г. Хрущев был смещен со всех постов. Новым генсеком партии стал один из наиболее типичных представителей номенклатурной коммунистической элиты — Л.И. Брежнев. При нем в 1977 г. была принята новая Конституция, в которой, во-первых, было законодательно закреплено в 6-й статье руководящая и направляющая роль коммунистической партии, а, во-вторых, также законодательно зафиксировано построение в СССР общества «развитого социализма» и провозглашены принципы «общенародного государства». Однако в реальной действительности все это не было в полной мере реализовано на практике, но, более того, не было настоящих гарантий против реставрации капитализма.

¹ См.: Формирование и развитие управления в Российском государстве (историко-политический аспект): учеб. пособие / под общ. ред. С.А. Иванова. М., 2001. С. 166.

10 ноября 1982 г. наступила смерть больного Брежнева, на смену которого пришли также тяжело больные Ю.В. Андропов, а затем К.У. Черненко. Они достаточно скоро умерли, и в 1985 г. центральную власть возглавил М.С. Горбачев. Первоначально он выдвинул концепцию «ускорения» развития экономики, а когда она провалилась, предложил идею «перестройки». Лозунг «обновления социализма», его демократизации был с радостью воспринят населением, предполагавшим, что речь идет о конвергенции социальных достижений социализма и общечеловеческих ценностей.

В 1990 г. начался глобальный политический кризис, положивший начало гибели советской государственности. По стране прокатилась целая волна межнациональных конфликтов — в Карабахе, Сумгаите, Фергане, Сухуми, Баку, Цхинвале, Алмате, Якутске. Прибалтийские республики заявили о своем суверенитете. В России начались массовые забастовки. В результате выборов народных депутатов РСФСР и междоусобной борьбы Председателем Верховного Совета стал Б.Н. Ельцин, под руководством которого депутаты 12 июля 1990 г. приняли Декларацию о государственном суверенитете РСФСР. Тем самым российские депутаты, включая коммунистов, внесли значительный вклад в форсирование процесса уничтожения СССР сверху.

Состоявшийся в июле последний XXVIII съезд КПСС выявил полный раскол партийных рядов. К концу 1990 г. управление экономикой было фактически парализовано, и ее состояние стало просто катастрофическим. 1 декабря на Украине состоялся референдум, в ходе которого граждане республики поддержали идею образования независимого государства. 8 декабря в белорусской резиденции «Беловежская пуца» тайно от Горбачева и от всех народов тремя президентами — Ельциным Б.Н. (Россия), Кравчуком Л.М. (Украина) и Шушкевичем С.С. (Белоруссия) были подписаны документы о прекращении функционирования СССР и создании Содружества Независимых Государств (СНГ). Последним аккордом в драматических событиях этого времени стало решение сессии Верховного Совета РСФСР о переименовании страны, ставшей отныне Российской Федерацией — Россией.

Выводы

- При Иване Грозном произошло формирование относительно самостоятельной административной (аппаратной) власти в России. В это время механизм центральных органов государственного

управления эволюционировал из дворцово-вотчинного, ведавшего делами княжеских владений, в общегосударственный, охвативший всю территорию страны. В центральных органах появились первые общероссийские административные управленческие учреждения — приказы, которые стали курировать отдельные отрасли управления или порученные им территории. Приказная система была для своей эпохи достаточно гибкой, эффективной и одновременно простой и удобной. Именно вокруг приказной работы и складывается гражданская служба как отрасль государственной службы.

- Следующим этапом в развитии российской государственной (гражданской) службы было время царствования Петра I, который принял знаменитую «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных» (1722 г.). Слово «статский» немецкого происхождения и означает «гражданский». По этому документу все государственные работники делились на три чина: воинские, статские и придворные, а также на 14 классов или рангов. Если прежде основным критерием служебной годности и продвижения по службе была знатность происхождения, то теперь на первое место были поставлены личные способности, образование и заслуги. «Табель о рангах» использовалась в качестве руководства вплоть до октября 1917 г.

- Характерной особенностью формирования российской бюрократии в царское время было то, что она имела ярко выраженный сословный характер: значительная часть чиновников были дворянами или становились таковыми в результате государственной службы, получая вместе с должностями определенного класса личное, а затем и потомственное дворянство.

- Отличительной чертой советских органов власти было соединение законодательных и исполнительных функций. Для формирования государственного аппарата был использован принцип номенклатуры (лат. роспись имен), под которой понимали перечень наиболее важных должностей в государственном аппарате и в общественных организациях. Кандидатуры на эти должности предварительно рассматривались, рекомендовались, утверждались и отзывались комитетами КПСС (от райкома (горкома) до ЦК партии). Сначала было два номенклатурных списка: № 1 — 3500 человек, № 2 — 1500 человек. В ноябре 1925 г. был добавлен третий список для «ведомственной номенклатуры».

- На основе номенклатуры возник и стал процветать культ личности Сталина, который олицетворял авторитарность партийно-государственной элиты, оторванной от народа. В этот период ограничивалась советская демократия, нарушалась законность, прини-

жалась роль суда, прокуратуры, имели место правовой и внесудебный произвол, необоснованные массовые репрессии, от чего пострадали многие невинные люди, в том числе и особенно члены партии, работники всех форм управления, специалисты народного хозяйства, культуры, науки. Номенклатурный принцип порождает должностную чехарду, партийную деспотию, безответственность кадров. Все это привело к краху СССР сверху.

Контрольные вопросы

1. Каков характер приказной службы XVI—XVII вв.?
2. В чем специфика статской службы первой половины XVIII в.?
3. Каковы особенности гражданской службы конца XVIII и начала XX вв.?
4. Что представляла собой советская государственная служба 20—80 гг. XX в.?
5. Как можно охарактеризовать отечественный опыт становления гражданской службы?

Рекомендуемая литература

История государственного управления в России: учебник. Изд. 2-е, испр. / под общ. ред. Р.Г. Пихои. М.: Изд-во РАГС, 2002.

История государственного управления в России: учебник / отв. ред. В.Г. Игнатов. Ростов-н/Д: «Феникс», 1999.

Мельников В.П. Государственная служба в России: исторический опыт: учеб. пособие. М.: Изд-во РАГС, 2005.

Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность: учеб. пособие. М.: Изд-во РАГС, 2003.

Формирование и развитие управления в Российском государстве (историко-политический аспект): учеб. пособие / под общ. ред. С.А. Иванова. М., 2001.

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Ключевые
понятия:**

дихотомия государственной власти; гражданская служба; система гражданской службы; административная реформа.

Государственная гражданская служба, как за рубежом, так и у нас в стране, зачастую, особенно в правовых отношениях, именуется государственно-административным управлением. Она составляет неотъемлемый элемент государственной власти, деятельность по ее обслуживанию. Конституционная норма «единство системы государственной власти» (ч. 3, ст. 5) означает, что в России должна действовать единая система гражданской службы. Разумеется, не в качестве параллельной системы власти, а лишь как единообразная форма ее внутренней организации. Реализация этой нормы Конституции РФ была и остается одним из ключевых моментов дальнейшей разработки законодательства о государственной (гражданской) службе.

§ 3.1. Дихотомия государственной власти как социально-политическая основа гражданской службы

Государственная власть помимо внешнего разделения по вертикали и горизонтали внутри себя функционально делится еще на две части — известный принцип дихотомии государственной власти (гр. *dichotomia* < *dicha* — два + *tome* — сечения): на работников, осуществляющих политическую власть в государственных органах, и на работников, осуществляющих в этих же органах административную власть или гражданскую службу (рис. 2).

Понятие «администрация» происходит от латинского *ad* + *ministrare*, что означает «служить для». При этом глагол *ministrare* является производным от существительного *ministris*, что переводится как «слуга». Этимология слова в значительной мере отражает



Рис. 2. Место гражданской службы в государстве

существо дела. В любой управленческой структуре администрация находится в подчиненном положении у какой-либо власти — политической, экономической, социальной. Она придается этой власти в качестве вспомогательной управленческой силы для содействия осуществлению ее полномочий. В этом смысле понятие «администрация» равнозначно понятию «аппарат» (лат. *apparatus* — совокупность работников какой-либо организации).

В числе первых идею о раздвоении государственной власти на политическое руководство и администрацию высказал в 1845 г. французский социолог Александр Ф. Вивьен в своей книге «Очерки об администрации». Более обстоятельно эта идея была изложена в 1887 г. в работах молодого американского ученого из Принстона Вудро Вильсона. Он считал, что государство выполняет две базовые функции: политическую, которая состоит в выработке для страны общих направлений развития и общих законов, а также административную, которая является приложением этих общих направлений и законов к конкретным людям и ситуациям. Поскольку административные функции, по его мнению, отличаются от политических, то они должны быть деполитизированы. По словам Вильсона, административные вопросы — это не политические вопросы. Хотя политика устанавливает задачи для государственной службы, не должно быть терпимо положение, когда политика манипулирует административными структурами.

Доктрина дихотомии (раздвоения) государственной власти на политическое руководство и гражданскую службу довольно быстро приобрела широкую известность и признавалась почти всеми политиками и политологами. Распространение этой доктрины имело три основных следствия. Во-первых, она заложила теоретический фун-

дамент новой науки о гражданской службе, которая формировалась как новая ветвь политологии. Гражданская служба концентрировалась на проблемах формирования государственной администрации, рекрутирования и обучения гражданских служащих таким образом, чтобы они могли действовать с максимальной эффективностью и экономичностью. Считалось, что демократия — это забота политиков, а задача гражданских служащих — повышение профессионализма и эффективности своей административной (аппаратной) деятельности.

Во-вторых, дихотомия между политиками и администраторами дала удовлетворительное теоретическое обоснование существованию постоянной профессиональной гражданской службы. Утверждалось, что поскольку гражданские служащие являются только исполнителями той политики, которая определяется политическими руководителями, то нет необходимости в том, чтобы гражданские служащие были непосредственно ответственными перед избирателями.

Наконец, в-третьих, эта дихотомия привела к установлению основных принципов для организации государственного управления. В соответствии с ними считалось, что все официальные лица, отвечающие за политику, должны избираться или назначаться выбранными официальными лицами на короткий период времени, а все гражданские служащие, аппаратные работники должны отбираться на основе системы оценок профессиональных качеств и находиться в должности столь долго, сколь долго они сохраняют профессиональную компетентность и эффективность. Именно эта идея заложена в один из основных организационных принципов гражданской службы — принцип пожизненного найма, работы на постоянной основе. Благодаря этому принципу обеспечиваются устойчивость и надежность в деятельности государства. Практика свидетельствует, что в современных условиях сильное государство невозможно без высокопрофессиональной и постоянной гражданской службы.

Итак, что такое гражданская служба? Имеющиеся в литературе варианты ответа на данный вопрос не производят положительного впечатления. Так, Ю.Н. Старилов, автор обстоятельного и интересного учебника «Служебное право», считает, что «государственная служба РФ — это профессиональная деятельность, состоящая в выполнении государственными служащими федеральных органов государственной власти РФ и субъектов РФ компетенции этих органов, установленной в законодательных и иных нормативных актах»¹.

¹ Старилов Ю.Н. Служебное право: учебник. М., 1996. С. 134.

Аналогичное определение дает и А.Ф. Ноздрачев. В коллективном учебнике «Государственная служба (комплексный подход)» он пишет: «Под федеральной государственной службой имеется в виду профессиональная деятельность лиц, занимающих соответствующие должности в аппаратах федеральных органов государственной власти и иных федеральных государственных органов, образуемым *для решения государственных задач*»¹.

В этих определениях даны, собственно, два признака государственной службы. Во-первых, это профессиональная деятельность, а во-вторых, она осуществляется в государственных органах для решения государственных задач (выполнения компетенции этих органов). Получается, что государственные служащие и есть те должностные лица, которые исполняют компетенцию государственных органов.

Но такое понимание явно расходится с законодательством о государственной службе. Начиная с определения, данного в Федеральном законе 1995 г. и повторенного в аналогичных законах «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» при характеристике гражданской службы на ведущее место ставится не исполнение полномочий государственных органов (оно в определенной мере присуще гражданским служащим), а обеспечение данного исполнения политическими руководителями.

Наиболее правильное, на наш взгляд, определение дается в федеральных законах о государственной службе и государственной гражданской службе (2003 и 2004 гг.). Во втором из них в ст. 3 говорится: «Государственная гражданская служба Российской Федерации — вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации *по обеспечению исполнения полномочий*² федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации».

В любом государственном органе аппарат (административная власть) находится в подчинении у политической власти. Он придается этой власти в качестве вспомогательной управленческой силы

¹ Государственная служба (комплексный подход): учеб. пособие. М., 1999. С. 125.

² Выделено автором (примеч. ред.).

для содействия осуществлению ею полномочий данного государственного органа.

Следовательно, гражданская служба — это, во-первых, профессиональная деятельность, т.е. она является профессией для гражданских служащих и требует определенной подготовки, получения соответствующего специального образования, а также в последствии постоянного занятия этим видом социальной деятельности. И, во-вторых, это определение указывает на содержание данной профессиональной деятельности, а именно она направлена на обеспечение исполнения полномочий федеральных и субъектов Федерации государственных органов. Следует обратить внимание на то, что профессиональная деятельность гражданских служащих связана в своем большинстве не с прямым исполнением полномочий государственных органов, а лишь с *обеспечением* такого исполнения соответствующих полномочий.

Естественно, возникает вопрос: а кто же исполняет эти полномочия государственных органов? В свете вышесказанного ответ очевиден — политические руководители, находящиеся на «государственных должностях», или, как теперь говорят, «представители нанимателя». Именно они являются основными носителями полномочий государственных органов. Гражданские служащие придают политическим руководителям в помощь как раз для «обеспечения» всем необходимым при «исполнении» данных полномочий. Гражданская служба — это профессиональная, но вспомогательная (вторичная) деятельность в структуре государственных органов (табл. 2).

Таблица 2

**Состав органов государственной гражданской службы Российской Федерации по полу, ветвям власти и уровня управления
(на 1 января 2005 г.)**

	Всего работников, чел.	В том числе		От общей численности, %	
		муж- чины	жен- щины	муж- чины	жен- щины
Все государственные должности и должности гражданской службы	684 202	197 162	487 040	28,8	71,2
в том числе в органах:					
законодательной власти	11 989	5 272	6 717	44,0	56,0
исполнительной власти	558 931	165 656	393 275	29,6	70,4

¹ См.: Федеральная служба государственной статистики. Статистический бюллетень. Т. 1. М., 2005. С. 11. Другие таблицы цитируются по данному источнику. С. 13-21.

Продолжение

	Всего работников, чел.	В том числе		От общей численности, %	
		муж- чины	жен- щины	муж- чины	жен- щины
судебной власти и прокуратуры	105 672	23 185	82 487	21,9	78,1
других государственных органах	7 610	3 049	4 561	40,1	59,9
В федеральных органах государственной власти всего	498 853	141 228	357 625	28,3	71,7
в том числе в органах: законодательной власти	4 077	2 048	2 029	50,2	49,8
исполнительной власти	405 196	118 318	286 878	29,2	70,8
судебной власти и прокуратуры	88 110	20 174	67 936	22,9	77,1
других государственных органах	1 470	688	782	46,8	53,2
на федеральном уровне	34 598	14 514	20 084	42,0	58,0
в том числе в органах: законодательной власти	4 077	2 048	2 029	50,2	49,8
исполнительной власти	26 745	10 989	15 756	41,1	58,9
судебной власти и прокуратуры	2 306	789	1 517	34,2	65,8
других государственных органах	1 470	688	782	46,8	53,2
на региональном уровне	464 255	126 714	337 541	27,3	72,7
в том числе в органах: исполнительной власти	378 451	107 329	271 122	28,4	71,6
судебной власти и прокуратуры	85 804	19 385	66 419	22,6	77,4
В органах государствен- ной власти субъектов Российской Федерации	185 349	55 934	129 415	30,2	69,8
в том числе в органах: законодательной власти	7 912	3 224	4 688	40,7	59,3
исполнительной власти	153 735	47 338	106 397	30,8	69,2
судебной власти и прокуратуры	17 562	3 011	14 551	17,1	82,9
других государственных органах	6 140	2 361	3 779	38,5	61,5
Государственные органы Российской Федерации и другие организации (гражданская служба) — всего	685 385	197 916	487 469	28,9	71,1

Следует, однако, подчеркнуть, что в составе государственных органов есть должности, на которых гражданские служащие непосредственно участвуют в исполнении полномочий этих органов. Во-первых, это происходит во всех сферах государственного управления на высших (иногда и главных) должностях гражданской службы, где осуществляется совмещение политики и административной деятельности. И, во-вторых, в ряде государственных органов, имеющих по преимуществу административный характер (например, в налоговой службе, в милиции, ГИБДД и др.).

Исказанного очевидно, что *государственная гражданская служба — это профессиональная деятельность аппарата гражданских служащих по обеспечению исполнения и исполнению полномочий федеральных и региональных государственных органов*. Это аппаратная деятельность в органах государственной власти.

Чем отличается гражданская служба от других видов управленческой деятельности? В литературе имеется несколько вариантов ответа на данный вопрос. Если их обобщить, то можно указать следующие *особенности гражданской службы*.

1. *Сервисность* (от англ. *service* — обслуживание). Основное назначение гражданской службы, как уже говорилось, заключается в обеспечении (т.е. обслуживании) исполнения политическими должностными лицами полномочий государственных органов. Однако сервисный характер гражданской службы проявляется не только в том, что обслуживаются потребности политических руководителей, но и в том, что оказываются услуги населению — выдаются разного рода лицензии, сертификаты, разрешения, справки и т.д., а также изучаются его настроения и потребности.

2. *Безличность*. Гражданские служащие выполняют свою работу в соответствии с предписанными правилами, без произвола и предпочтений. Закон для них должен быть превыше всего. Судьбы людей они призваны решать не в пылу должностных амбиций и удовлетворения личного честолюбия, а в соответствии с законами, другими нормативными актами. Кроме того, гражданские служащие почти не имеют «выхода» на нормативные результаты деятельности своих государственных органов. Подготавливаемые ими проекты законов, постановлений, распоряжений, других нормативных актов приобретают юридическую силу только после принятия политическими органами или подписания политическими должностными лицами. А имена готовивших их гражданских служащих остаются обычно неизвестными.

3. *Субординационный характер*. Любой аппарат гражданских служащих внутри государственного органа и отрасли строится на

принципах субординации, т.е. соподчинения одних работников другим. Каждое должностное лицо здесь обычно обладает четко определенной компетенцией внутри иерархического разделения труда и ответственно за свою деятельность перед вышестоящим должностным лицом.

Например, в большинстве федеральных министерств низовой организационной единицей аппарата гражданских служащих является отдел. Все сотрудники отдела имеют, как правило, достаточно четко определенные служебные обязанности и права и несут по ним ответственность перед начальником отдела. Последний, в свою очередь, несет ответственность за весь объем работы, выполняемой сотрудниками отдела, перед начальником департамента (управления), в состав которого входит данный отдел. А начальник департамента (управления) ответствен за деятельность всех сотрудников департамента перед первым заместителем министра и заместителем министра, занимающими высшие государственные должности гражданской службы в данном министерстве.

Но в пределах государственной службы страны и субъекта Федерации гражданская служба имеет не субординационный, а координационный, т.е. сорасположительный, характер. Например, государственные службы трех ветвей власти страны, различных субъектов Федерации и т.д. имеют именно координационный характер. Они не соподчиняются друг другу.

4. *Стабильность.* Штат гражданских служащих в стране должен комплектоваться преимущественно на основе принципа пожизненного найма. Пока что у нас этого еще нет. Однако государственные должности гражданской службы призваны стать для гражданских служащих постоянным занятием по найму с перспективой регулярного служебного повышения. Положение гражданских служащих не может зависеть от политической конъюнктуры, личных симпатий или антипатий политических руководителей, необоснованных аппаратных реорганизаций. Государство только тогда стабильно, компетентно и профессионально может выполнять свои функции для населения, когда располагает стабильным, компетентным и профессиональным корпусом гражданских служащих¹.

Проведенный анализ показывает, что гражданская служба — это деятельность государственного аппарата, отличающаяся от других видов управленческой деятельности единством четырех особенно-

¹ См.: Овсянко ДМ. Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2005. С. 41.

стей: сервисностью, безличностью, субординационным характером и стабильностью. Значимость каждой из этих особенностей примерно одинакова, хотя на практике данного равновесия не всегда удается достигнуть.

§ 3.2. Системный характер гражданской службы

Вновь зарождающаяся государственная служба России изначально была брошена на произвол судьбы. Федеральные власти в июле 1995 г. приняли рамочный закон о государственной службе. Непосредственно в нем содержались 42 отсылки к федеральным законам, 20 отсылок к законам субъектов РФ и 17 отсылок к административным актам. Но ни одного федерального закона и подзаконного акта по вопросам государственной службы принято не было, и потому значительная часть положений данного закона не получила развития. Оказался нарушенным один из опорных пунктов правотворчества, а именно: законодательные акты, предусмотренные в базовом законе, должны разрабатываться и применяться вместе с ним. Отсутствие системности в законотворческой работе фактически парализовало действие этого закона.

Когда говорят о системе государственного управления, то обычно имеют в виду целостное представление об органе, руководящем (властвующем) в данной общности, регионе или стране. Именно он представляет эту целостность в межорганизационных, межрегиональных, международных взаимодействиях.

В Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» используется понятие «система», которое включает в себя три вида государственной службы. Но данные виды пока никак не связаны друг с другом. Их объединяет только название «государственная служба». Единого органа управления у них нет, как нет и единых нормативных оснований. В равной мере это относится и к гражданской службе. У нее также нет ни общероссийского управленческого органа, ни даже федерального. Только в некоторых субъектах Федерации созданы и более или менее действуют региональные органы управления гражданской службой.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную гражданскую службу и гражданскую службу субъектов РФ. Правовое регулирование и организация федеральной государственной службы находятся в ведении Российской Федерации. Правовое регулирование гражданской службы субъектов РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, а ее организация — в ведении субъектов РФ.

Каков характер военной и правоохранительной службы?

Военная служба есть другой вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

Правоохранительная служба — это тоже вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

В чем различие между гражданскими служащими, военными и правоохранительными служащими? Очевидно, что военная и правоохранительная службы наряду с другими отраслями социально необходимой деятельности управляются государственными органами. Если заходит речь об армии, то к числу последних относятся министерство обороны, управления военных округов, региональные и районные военные комиссариаты. За исключением первых руководителей, деятельность которых носит политический характер, все остальные руководители в данных органах являются также и гражданскими служащими (нужно, однако, подчеркнуть, что в армии — только в перечисленных государственных органах). Военные руководители непосредственно воинских соединений, частей и подразделений — от армии до взвода — не участвуют в государственном управлении и потому называются просто военнослужащими. Аналогичным образом решается вопрос и с работниками правоохранительной службы.

Системный характер государственной службы России нарушается и из-за неверного представления законодателей о правоохранительной службе, которая ограничивается лишь федеральным уровнем. Субъекты РФ имеют не только гражданскую, но и правоохранительную службу.

В частности, в сферу правоохранительной службы субъектов РФ попадает создаваемый офицерский и рядовой состав муниципальной милиции, которая организуется пока лишь в крупных городах. Но они также не включаются законодателями в подсистему правоохранительной службы ни субъектов Федерации, ни местного самоуправления.

Как взаимодействуют между собой государственный орган и государственный аппарат? Нередко их отождествляют, что, очевидно, неверно. Структурно всякий государственный орган подразделяется на политических руководителей (представителей нанимателя) и подчиненных им гражданских служащих, которые и объединяются в государственный аппарат. Стало быть, государственный аппарат (или государственная администрация) — это лишь одна из двух необходимых частей любого государственного органа.

При этом нужно подчеркнуть, что структурные подразделения в составе государственных органов обычно не являются государственными органами как таковыми, поскольку не имеют прав юридического лица. Аппарат гражданских служащих только потому и может называться аппаратом, что он придается каким-либо политическим руководителям для обеспечения ими полномочий соответствующих государственных органов.

В некоторых случаях, особенно на федеральном уровне государственного управления, аппарат может приобретать некоторую самостоятельность, включая право юридического лица. Так обстоит дело с Администрацией и Управлением делами Президента РФ, Аппаратом Правительства РФ.

Каков механизм взаимодействия государственной администрации (аппарата) и политических руководителей? Поскольку политические должностные лица исполняют полномочия государственных органов, постольку именно они несут ответственность перед обществом за деятельность этих органов. Поэтому же гражданские служащие находятся в подчинении у политических руководителей. Стало быть, власть политических руководителей над гражданскими служащими является оборотной стороной их политико-государственной ответственности перед обществом.

На высших (иногда и главных) административных должностях, вполне естественно, происходит совмещение политики и гражданской службы. Но и здесь необходимо добиваться того, чтобы высшие гражданские служащие, непосредственно выполняющие политические решения законодательных, исполнительных и судебных органов, с одной стороны, находились в тесном контакте и зависели от политической власти, а с другой — были достаточно самостоятельны, чтобы их назначение так же как, и смещение, было регламентировано определенными нормами, защищено достаточно надежными гарантиями.

Государственный аппарат, как бы высоко его ни ставили и как бы велико ни было его влияние на политических руководителей, может

лишь предлагать варианты решений, а выбор в силу своей конституционной компетенции осуществляют политические руководители. Именно они представляют органы государственной власти в социальных взаимодействиях и потому несут ответственность за принимаемые решения перед общественным мнением и историей.

Стало быть, *положение государственного аппарата всегда двойственно: с одной стороны, он подчиняется политической (конституционной) власти, а с другой — должен располагать значительной степенью независимости от последней*, что достигается за счет его законодательной защищенности. В сфере административной деятельности аппарат должен быть относительно независимым от политиков, чтобы иметь реальную возможность для компетентного и профессионального осуществления своих функций. Необходимый уровень самостоятельности и независимости государственного аппарата от политической власти — залог его эффективности, надежности и стабильности.

Вместе с тем при низком материальном и социальном обеспечении гражданские служащие несут ответственную нагрузку, составляя основу исполнительного механизма при осуществлении государственной политики. Поэтому наряду с необходимостью совершенствования законодательства о гражданской службе как социального института *требуется законодательная защита гражданских служащих, установление их правового и социального статусов, увеличение их материального вознаграждения*. Политический потенциал государства напрямую зависит от степени легитимности власти, которая должна опираться не только на силу, но и на авторитет — как собственный, так и своих носителей. К числу последних, несомненно, следует отнести и гражданскую службу.

Эффективной работе персонала государственного управления серьезно мешает устаревший профессионализм значительной части гражданских служащих. Сложившиеся у них ранее стереотипы управленческой деятельности, инерционность мировоззренческих взглядов пришли в явное противоречие с новым состоянием общества, характером экономики, изменением форм собственности.

Выход из сложившегося положения один — всем работникам государственных органов надо заново учиться и переучиваться. Они должны овладеть искусством управления в условиях правового государства и рыночных отношений. Пришло время, когда необходимо уже не убеждать, а заставить наш государственный аппарат работать для людей, научиться делать больше социальных дел с меньшими затратами. Гражданским служащим в своей работе надо ориентиро-

ваться не на процесс, а на результат. Этого можно достичь только за счет всемерной демократизации управленческой деятельности, повышения самостоятельности и ответственности каждого государственного органа и каждого работника на своей должности. Нам надо работать и внедрить в практику такие управленческие технологии, при которых если не любой гражданский служащий, то большая их часть имела бы право принимать решения по тем или иным вопросам. Результат должен быть критерием эффективности работы государственных органов и гражданских служащих.

Поэтому нам надо начать смотреть на обучение работников государственного управления не как на источник дополнительных расходов, а как на важнейший вид государственных инвестиций. Их профессиональная подготовка должна базироваться прежде всего на управленческих и политических науках.

§ 3.3. Некоторые проблемы модернизации государственной (гражданской) службы

После проведения значительной исследовательской работы в процессе административной реформы Президент РФ В.В. Путин 9 марта 2004 г. подписал Указ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в котором дается новое понимание механизмов государственного устройства. Отныне федеральная исполнительная власть в России будет строиться на основе трехступенчатой пирамиды. Наверху пирамиды будут федеральные министерства, которые призваны вырабатывать государственную политику в конкретных областях управления. На втором уровне располагаются федеральные службы, проводящие выработанную министерствами политику в жизнь и контролирующие конечные результаты. Третий уровень должны занять федеральные агентства, которые будут осуществлять государственные услуги политическим руководителям и населению.

Вся эта структура федеральных органов исполнительной власти делится на две части: одна из них непосредственно подчиняется Президенту РФ, а другая находится в ведении Правительства РФ. В целом количество федеральных органов выросло.

Особенность нынешней российской государственной власти состоит в том, что государство в целом осуществляет свою деятельность для граждан страны на бесплатной основе, а вот федеральные агентства, подчиняющиеся министерствам, функционируют на двояких принципах — бесплатно и платно. Величина платных услуг,

вероятно, будет постоянно колебаться — то повышаться, то понижаться. Например, федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию, а также федеральное агентство по образованию в настоящее время из-за бедности основной массы населения оказывают в основном бесплатные услуги. Но со временем, по мере роста благосостояния людей, они будут во все большей мере оказывать эти услуги на платной основе. Однако в перспективе платные услуги населению должны быть сведены к терпимому для населения уровню.

При этом важно подчеркнуть, что агентства не должны удаляться от министерств. Они составляют нижний уровень федеральной исполнительной власти, который направляется министерствами и работает под их руководством. Вероятно, аналогичные структуры будут вводиться и на региональном уровне, т.е. в каждом субъекте Федерации.

Уже говорилось, что государство помимо управленческих органов еще имеет предприятия и учреждения. Государственные предприятия обычно заняты производством необходимой военной техники, оборонных приборов, различных средств защиты страны и др. В рыночных условиях эти предприятия по преимуществу должны ориентироваться на рыночные механизмы и стоимостные отношения. Наличие государственных агентств и государственных предприятий не дает оснований говорить о «государственном менеджменте», так как государство по своей природе и особенностям не является фактором рынка. Государственные учреждения, представленные оборонными предприятиями, учебными, лечебными, культурными и другими заведениями (и об этом уже говорилось), могут работать как на бесплатной (бюджетной) основе, так и на платной (рыночной) основе. В этих условиях вполне целесообразно говорить не о государственном, а лишь об *«административном менеджменте»*, который начинает практиковать наше государство.

При дихотомии государственной власти для нормального осуществления гражданскими служащими своих государственных функций им необходима правовая и организационная защита от всевластия часто сменяющихся политических руководителей. Гражданские служащие должны подчиняться политическим руководителям государственных органов главным образом не на личностной и организационной основе, а на базе правовых установлений (законов и подзаконных актов), возведенной в закон воле общества. Тенденция к этому просматривается во всех развитых странах и ее надо учитывать в России.

Если гражданская служба не должна являться службой сугубо в отдельном государственном органе (что почти повсеместно до сих пор практикуется в России), а призвана носить общегосударственный характер, то, естественно, она должна быть защищена и общегосударственными законодательными актами. Такой гарантией обычно является рассмотрение дела о досрочном увольнении гражданских служащих в судебной инстанции.

Повышение качества и эффективности работы государственного аппарата давно назрело и жизненно необходимо. Важно в связи с этим постепенно, но неукоснительно решать комплекс проблем, связанных с превращением гражданской службы в компактный профессиональный, эффективный механизм решения стоящих перед страной задач. Собственно, на это нацеливает нас и Распоряжение Правительства РФ о «Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах» от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

Очевидно, что одной из главных задач в предстоящее время являются определение путей дальнейшего укрепления и развития информационно-организационных основ гражданской службы, выработка практических рекомендаций, способствующих превращению гражданской службы в институт, соответствующий требованиям XXI в.

Прежде всего, нам нужен *орган или органы по управлению государственной гражданской службой России*. Конституция Российской Федерации определяет единую систему для исполнительной власти (ст. 77, п. 2). Поэтому и гражданская служба РФ во всех ветвях государственного управления должна быть представлена едиными органами как распорядительными, так и консультативными, между которыми должна быть субординация. Каждая из них действует, руководствуясь своими законами. Кроме того, для нас очень актуальна проблема «собрания камней», сведения различных уровней государственного управления в единую систему. Для этого, конечно, очень нужен единый орган или несколько органов (скажем, федеральный и подчиняющийся ему субъектов РФ) по управлению гражданской службой РФ. Без центрального (или федерального плюс региональные) органа управления гражданская служба не может рассматриваться как система.

В других странах уже стало практикой, что орган по управлению гражданской службой страны обычно создается при той власти, которая реально доминирует в обществе. У нас такой властью располагает лишь Президент РФ. И именно при нем может и должна создаваться структура по управлению гражданской службой. Варианты могут быть различными.

Почему орган по управлению гражданской службой РФ следует создать при президенте, а не в составе правительства?

1. Социально-политической причиной, порождающей гражданскую службу, является принцип дихотомии (раздвоения) государственной власти на власть политическую и административную. Между этими властями существует не только единство, но и противоречие. Только президент может выступать в качестве противовеса при взаимодействии гражданской службы (административной власти) с политической властью.

2. В составе гражданской службы помимо работников исполнительной власти есть еще три ветви — гражданские служащие законодательных и судебных органов, а также иных (других) органов. Естественно, их подчинение председателю правительства будет нелогичным. Тогда как подчинение президенту будет вполне оправданным.

3. Именно президент страны утверждает Сводный реестр государственной службы Российской Федерации, имеющий юридическую силу для государственных служащих всех видов и ветвей власти.

Правда, пока этот реестр все еще не составлен. Но этой работы никак не избежать.

Дифференциация политических и административных должностей. Сама жизнь подталкивает, чтобы провести на всех уровнях государственного управления достаточно четкую дифференциацию между политическими руководителями, замещающими государственные должности (представители нанимателя), и административными должностями гражданской службы.

В России даже на федеральном уровне нет четкого различия политических и административных должностей. В администрации президента и правительстве административные руководители аппаратов занимают министерские (политические) должности. Еще больший ералаш с политическими и административными должностями наблюдается в субъектах РФ и районах.

При этом у нас пока нет достаточного понимания сущности и особенностей политических должностей. К политическим должностям в органах исполнительной власти следует относить не только должности первых руководителей, но и их заместителей — заместителей Председателя Правительства РФ, губернатора, главы края (области), президента республики, главы округа, района, а также руководителей федеральных, краевых (областных), республиканских, окружных, отраслевых министерств и ведомств, иных государственных структур, которые входят в соответствующие региональные правительства.

При этом в практику гражданской службы следует ввести принцип двойного подчинения гражданских служащих в государственных органах политическому и административному руководству, что обеспечивает и двойной контроль за их деятельностью. Однако пока в органах государственной власти доминирует оставшийся от прежней партokratической системы принцип политической монополии первых руководителей.

Лишь некоторые государственные органы перешли на более прогрессивный принцип двойного подчинения. На федеральном уровне в их числе Администрация Президента, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство, Центральная избирательная комиссия, Счетная палата, МЧС и др. В этих органах политические руководители занимаются политической проблематикой, а руководители аппаратов всецело заняты административными буднями.

Только таким образом в них можно создать механизм двойного подчинения, который проявляет себя на практике как оптимальный. Подобная мера нужна для усиления надежности и устойчивости гражданской службы против всех бурь и перипетий политической борьбы.

Все руководители аппаратов государственных органов должны работать на должностях категории «руководители» на постоянной основе и относиться к категории «карьерных» гражданских служащих.

Принцип стабильности гражданской службы, которая составляет костяк, несущую конструкцию государственного управления. И потому она, хотя бы в своей главной части, должна работать на постоянной основе. При выдвижении на ведущие, главные и высшие должности гражданские служащие должны начинать работать по принципу «пожизненного найма». Это примерно 25—30% от всего состава гражданских служащих. Именно их, видимо, и можно будет называть «карьерными» гражданскими служащими.

Естественно, это положение должно быть гарантировано государством. Вопрос о досрочном увольнении гражданских служащих ведущих, главных и высших должностей должен разрешаться лишь в суде. Для этих и других целей созданы административные суды. За последние годы в стране закрепился принцип достаточной устойчивости административного аппарата, который теперь не меняется после выборов (или назначения) лиц на государственные должности (представителей нанимателя).

Опыт других стран показывает, что у гражданского служащего высшей, главной и ведущей групп должна быть презумпция невиновности. Ее необходимо закрепить в соответствующем правовом акте, принятом Федеральным Собранием. В суде не гражданский служа-

щий должен доказывать свою невиновность, а руководитель государственного органа (естественно, через своих юристов) должен доказать вину гражданского служащего, которого он намерен досрочно уволить. И вот только в том случае, если заявителю удастся убедить суд и тот примет соответствующее решение, руководитель государственного органа может уволить гражданского служащего досрочно.

О государственной службе законодательных (представительных) органов. Среди гражданских служащих Федерального Собрания Российской Федерации давно зреет намерение об организации особой «парламентской службы», которая будет объединять гражданских служащих лишь этой структуры. Но данная идея чревата различными осложнениями.

Создание только на федеральном уровне «парламентской службы» не вполне правомерно, поскольку «парламенты» есть и у многих субъектов РФ. Видимо, надо ставить вопрос о создании на базе законодательства о гражданской службе РФ специфической структуры (отрасли) — гражданской службы законодательных (представительных) органов РФ. Принятие такого федерального закона, несомненно, будет правовой новацией и послужит делу улучшения всей нашей гражданской службы.

Об институте гуманитарной службы. До сих пор мы говорили о создании института государственной (гражданской) службы. Но при переходе к гражданскому обществу возникает необходимость в создании новой службы — гуманитарной службы. В нее должны войти другие слои интеллигенции, основным материальным источником которых будет также государственный бюджет. Среди них прежде всего будут учителя, преподаватели вузов, средних учебных заведений и профессиональных училищ, научные работники, врачи и др.

Основная специфика гуманитарной службы будет состоять в подготовке профессиональных кадров не только для государственных органов, но, прежде всего, для всех отраслей народного хозяйства, а также в заботе об их здоровье и жизнеспособности. Материальное обеспечение этой службы также будет определяться повышенным уровнем жизни. Естественно, для этого нужны соответствующие нормативные документы, над которыми уже надо работать..

Естественно, если мы ничего не сделаем по нормализации правового и финансового положения этой группы интеллигенции, то можем и дальше рассчитывать на «бегство умов» из России, на продолжающийся отток специалистов в другие страны, на нехватку кадров и застой в различных отраслях духовной деятельности — в образовании, науке, культуре, здравоохранении. Вынужденное бегство

интеллигенции за кордон способно создать состояние духовного коллапса для страны.

Выводы

- Гражданская служба (или государственная административная власть) — это профессиональная деятельность аппарата гражданских служащих по обеспечению исполнения и исполнению полномочий федеральных и региональных государственных органов. В любом государственном органе аппарат находится в подчинении у политической власти.

- Государственная служба как административная часть государства должна иметь такое качество, как системность. В Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» используется понятие «система». Утверждается, что эта система включает в себя следующие виды государственной службы: государственную гражданскую службу, военную службу, правоохранительную службу. Но данные виды пока никак не связаны друг с другом. Их объединяет только название «государственная служба». Единого органа управления у них нет, как нет и единых нормативных оснований. В равной мере это относится и к гражданской службе. У нее нет ни общероссийского управленческого органа, ни даже федерального.

- При низком материальном и социальном обеспечении гражданские служащие несут ответственную нагрузку, составляя основу исполнительного механизма при осуществлении государственной политики. Поэтому наряду с необходимостью совершенствования законодательства о гражданской службе как социального института требуются законодательная защита гражданских служащих, установление их правового и социального статусов, увеличение их материального вознаграждения.

- Необходимость реформы гражданской службы осознается сегодня и обществом, и руководством страны. При этом в отличие от других сфер данное направление административной реформы имеет свою немаловажную специфику: преобразование в ней должны быть проведены как раз теми людьми, деятельность которых и нуждается в коренном пересмотре. Поэтому в данный процесс необходимо ввести другие социальные силы. А ими могут быть только, во-первых, политические работники — государственные и общественные (представители политических партий, движений и др.); во-вторых, представители бизнеса (руководители предприятий, фирм, корпораций,

банков и т.д.); и, наконец, в-третьих, представители социально активного населения.

- Конечным результатом этого очень длительного процесса преобразований будет коренное изменение принципов работы гражданской службы — от контроля над непосредственной деятельностью гражданского служащего следует перейти к контролю над ее итогами. Вся гражданская служба должна быть переориентирована на продуктивное движение к конечному результату. Тем самым будет выполнена главная задача административной реформы — создание результативной гражданской службы, которая вместе с политическими руководителями будет качественно управлять государством и страной.

Контрольные вопросы

1. Каково место государственной службы в государстве?
2. В чем специфика гражданской службы как вида государственной службы?
3. Каковы особенности гражданской службы?
4. Почему гражданская служба должна иметь системный характер?
5. Каковы основные направления реформирования гражданской службы?

Рекомендуемая литература

- Конституция Российской Федерации. М., 1993.
- О системе государственной службы Российской Федерации. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ.
- О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.
- О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314.
- О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)» на 2006-2007 годы. Указ Президента РФ от 12 декабря 2005 г. № 1437.
- Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р.
- Государственная гражданская служба в России: Опыт и проблемы становления / под общ. ред. А.И. Турчинова. М., 2005.

- Граждан В.Д.* Государственная гражданская служба: учеб. пособие. М., 2005.
- Гришковец А.Л.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учеб. курс. М., 2003.
- Комментарий к Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под общ. ред. Г.В. Мальцева и И.Н. Барцица. М., 2005.

ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА КАК СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ

**Ключевые
понятия:**

социальный институт; оказание услуг; специфика агентства; адаптивность гражданской службы; административный аппарат

Специфическими образованиями, обеспечивающими относительную устойчивость социальных связей и отношений в рамках социальной организации общества и государства, в частности, являются социальные институты. Они возникают и функционируют лишь на основе какой-либо социальной необходимости. Социальный институт обычно характеризуется как с внешней (материальной) стороны, так и с внутренней (идеологической). Для гражданской службы социальный институт — это один из важнейших объектов анализа. Учение о социальных институтах наряду с прочим отталкивается и от марксистской теории о социальной надстройке. В обществе имеется множество социальных институтов. Например, выделяют институт частной собственности, семьи, государства и др. Значительную роль в системе государственного управления занимает социальный институт гражданской службы.

§ 4.1. Определение «социального института»

Термин «институт» имеет множество значений. Он происходит от латинского слова *institutum*, что означает установление, устройство. В русском языке приобрел два значения — узкое (техническое) и широкое (социальное). В узкотехническом смысле — это название специализированных научных и учебных заведений. Например, Институт стали и сплавов, Строительный институт, Институт почвоведения и т.д. В широкосоциальном контексте он обозначает совокупность норм и правил, объединяющих людей по определенному кругу общественных отношений. Так говорят об институте брака, институте наследования и др.

В социологии существует множество определений социального института. Например, В.Ф. Анурин определяет социальный институт как «устойчивый комплекс формальных и неформальных правил, принципов, норм, установок, регулирующих взаимодействие людей в определенной сфере жизнедеятельности и организующих их в систему ролей и статусов»¹. По мнению С.С. Фролова, «социальный институт — это организованная система связей и социальных норм, которая объединяет значимые общественные ценности и процедуры, удовлетворяющие основным потребностям общества»². Наконец, согласно М.С. Комарову, социальные институты представляют собой «ценностно-нормативные комплексы, посредством которых направляются и контролируются действия людей в жизненно важных сферах — экономике, политике, культуре, семье и др.»³. Следовательно, в этих трех определениях в «сухом остатке» вычленились правила и нормы, которые регулируют взаимодействие людей в определенной сфере жизнедеятельности.

Любой социальный институт возникает и функционирует лишь на основе социальной потребности. Если такая потребность становится незначительной или совсем исчезает, то существование института оказывается бессмысленным, тормозящим общественную жизнь. Такой институт в силу инерции социальных связей некоторое время еще может существовать как дань традиции, но в большинстве случаев его жизнь довольно быстро прекращается. Институциональная деятельность осуществляется людьми, организованными в группы или ассоциации, где проведено разделение на статусы и роли в соответствии с потребностями данной социальной группы или общества в целом. Социальные институты являются крупномасштабными объединениями социальных статусов и ролей, особенно если речь идет о государстве.

Внешне (формально) социальный институт выглядит как совокупность лиц, учреждений и организаций, снабженных определенными материальными средствами и осуществляющих конкретную социальную функцию. С содержательной стороны — это заданный набор целесообразно ориентированных стандартов поведения определенных лиц в конкретных ситуациях.

Так, если юстиция как социальный институт внешне может быть охарактеризована как совокупность лиц, учреждений и материаль-

¹ Анурин В.Ф. Основы социологических знаний. Н. Новгород, 1998. С. 125.

² Фролов С.С. Основы социологии: учеб. пособие. М., 1997. С. 143.

³ Комаров М.С. Введение в социологию. М., 1994. С. 194.

ных средств, осуществляющих правосудие, то с содержательной стороны — это совокупность стандартизованных образцов поведения у правомочных лиц, обеспечивающих данную социальную функцию. Указанные стандарты поведения воплощаются в социальных ролях, характерных для системы юстиции (судья, прокурор, адвокат и т.д.).

Таким образом, социальный институт есть определенная организация социальной деятельности, осуществляемая посредством стандартов поведения, возникновение и группировка которых в систему обусловлены содержанием решаемой этим институтом определенной задачи. Следовательно, *социальный институт есть система юридических, моральных, организационных и других норм и правил, регулирующих деятельность людей в какой-либо определенной области*. Каждый социальный институт характеризуется наличием цели деятельности, конкретными функциями, обеспечивающими ее достижение, набором социальных позиций и ролей, типичных для данной организации, а также системой санкций, обеспечивающих поощрение желаемого и подавление отклоняющегося поведения.

Социальный институт, особенно государственный, обладает специфическими особенностями (признаками):

1) *жестким и обязывающим типом регламентации*, что обеспечивает регулярность, высокую предсказуемость и надежность функционирования социальных связей. Обязывающая сила социального института органично связана с социальным контролем, с санкциями, стимулирующими желательное поведение и препятствующими, удерживающими от нежелательного;

2) *четким распределением функций, прав и обязанностей* участников институционализированного взаимодействия. Конкретный человек должен выполнять свою функцию, а потому каждый другой имеет достаточно надежные и обоснованные ожидания в отношении его деятельности. В результате поведение личности в рамках социального института обладает большой предсказуемостью, а деятельность институтов — регулярностью, самовозобновляемостью;

3) *обезличенностью требований* к тому, кто включается в деятельность института, замещает выбывшего. Для того, чтобы занять место в институционализированных социальных связях, надо взять на себя определенные деперсонифицированные обязанности и права. Они представляют собой исторически отобранный, наиболее эффективный вариант поведения участников институционализированных социальных связей. Статус, ролевые ожидания предъявляются как предуказания (предустановления) социального института, общества в целом. Тем самым обеспечиваются относительная независи-

мость функционирования социального института, его устойчивость и способность к самовозобновлению;

4) *разделением труда и профессионализацией выполнения институционализированных функций.* Для этого общество, государство должно осуществлять специальную подготовку людей с тем, чтобы они смогли выполнять свои профессиональные обязанности. Тем самым обеспечивается высокая эффективность институтов;

5) *необходимостью материальной организации, обладающей необходимыми средствами и ресурсами.* Для выполнения своих функций социальный институт должен иметь материальную основу, в рамках которой осуществляются управление и контроль за его деятельностью. Например, институт здравоохранения обладает такими учреждениями, как больницы, поликлиники, медицинские центры, женские консультации. Для их деятельности нужны ресурсы в виде помещений, медицинского оборудования, квалификации врачей, доверия со стороны клиентов и т.д.

Перечисленные признаки социального института свидетельствуют о том, что именно в рамках института социальное взаимодействие как глубокое, сопряженное отношение между людьми по поводу того или иного предмета связи (образования, здоровья, труда, науки) приобретает регулярный, самовозобновляющийся, высококачественный характер.

Социальные институты могут быть формальными и содержательно-потребительскими. *Формальные институты* характеризуются тем, что взаимодействие между индивидами, а также между родами (общностями) осуществляется на основе формально оговоренных правил, законов, регламентов, положений. Если социальные институты имеют надежную и устойчивую систему связей, то они образуют достаточно прочный и гибкий социальный каркас, определяющий прочность общества и государства. Иногда говорят и о неформальных институтах, которые, напротив, не имеют между индивидами и родами (общностями) устойчивых связей, поскольку не связаны нормативными правилами. Например, институты дружбы, любви, добрососедства имеют многие признаки социальных институтов, но они нормативно не оформлены и потому не могут рассматриваться как социальные институты.

Содержательно-потребительские социальные институты различаются по типу потребностей, которые они стремятся удовлетворить. Здесь выделяют экономические, политические, управленческие, правовые и другие институты.

Формирование социальных институтов в обществе и тем более в государстве есть великое организационное изобретение человека.

Они создают наиболее крепкие социально-политические связи, которые в решающей степени определяют жизнеспособность общества и его государства. Именно институциональный (т.е. заформализованный, отлаженный и регулярный), аспект общественной жизни является решающим фактором, определяющим уровень жизнедеятельности человека и человечества в целом.

Социальные институты взаимодействуют с социальной средой, в качестве которой выступают различные административные, экономические, организационные, культурные и другие отношения. Эти взаимодействия могут быть нормальными, но возможны и нарушения. Основой взаимодействия служит реализация главной функции социального института — удовлетворение конкретных социальных потребностей. Протекающие в обществе процессы постоянно изменяют данные потребности индивидов и персонифицируемых ими социальных общностей (групп, слоев, классов), а потому меняется и характер взаимодействия социальных институтов с обществом.

В процессе общественного развития появляются новые институты. Они формируются на базе новых потребностей, а, следовательно, целей и норм, объединяющих людей в какие-либо группы и организации. Исторические и другие изменения социальных институтов называют институционализацией. Что она собой представляет?

Люди в социальных организациях пытаются реализовать свои потребности и ищут для этого различные способы. В ходе социальной практики они находят некоторые приемлемые образцы, шаблоны поведения, которые постепенно через повторение и оценку превращаются в стандартизированные обычаи и привычки. Спустя некоторое время эти шаблоны и образцы поведения поддерживаются общественным мнением, принимаются и узакониваются¹. На этой основе разрабатывается система санкций. Движение от зарождения потребности и целей до выработки норм и формирования организаций, рассчитанных для деятельности в определенном секторе социальной жизни, составляют элементы институционализации.

Институционализация — это процесс определения и закрепления социальных норм и правил, статусов и ролей в организациях, рассчитанный на удовлетворение человеческих потребностей за счет деятельности в определенных сферах. Она означает закрепление практики или области общественных отношений в виде государственного закона или принятого нравственного и другого правила, замену спонтанных и эпизодических действий на предсказуемое поведение, ко-

торое ожидается, моделируется, регулируется. Институционализированное в обществе противостоит хаотичному, нестабильному, неорганизованному, случайному.

Складывающаяся система статусов и ролей приводит к дифференциации участников на руководителей и руководимых, появлению устойчивых лидеров, которые оформляются официально, согласно принятому порядку (например, выбираются или назначаются). Кроме того, каждый участник организации или движения может быть членом организационного актива, находиться в составе групп поддержки лидера, быть агитатором и т.д. Все это приводит к тому, что появляются предпосылки для организованных совместных действий.

Современное общество без институционализации существовать не может. Благодаря ей беспорядочные ссоры и драки превращаются в высокоформализованные спортивные поединки, беспорядочная половая жизнь — в институт семьи и брака, стихийные движения протеста — в политические партии. Институты выступают опорными механизмами общественного порядка, теми строительными лесами, на которых держится социальный мир¹.

В социальной жизни институционализация представляет собой восхождение, укрепление складывающейся профессиональной практики до уровня стабильных форм (институтов), нормативное определение статуса участвовавших в этом лиц, обречение организационной инфраструктурой и материальными ресурсами в виде государственных, строительных, сельскохозяйственных и других предприятий, организаций и учреждений.

В чем специфика социального института гражданской службы?

§ 4.2. Оказание услуг как главное свойство гражданской службы

В предыдущей главе говорилось, что спецификой социального института гражданской службы является обеспечение исполнения и исполнение полномочий федеральных и региональных государственных органов. Действительно, государственная гражданская служба специализируется на оказании сервисных услуг. Кому и для чего? Сейчас она оказывает услуги по преимуществу политическим руководителям. А населению? Чтобы это произошло, здесь необходимо провести серьезные изменения в правовом положении и характере деятельности гражданской службы.

¹ См.: *Кравченко В.И.* Социология: учебник. М., 2001. С. 189.

Дело в том, что политическая и административная власть в государстве могут существовать только в единстве. Поэтому государственные органы не могут быть поделены на те, которые выполняют только «стратегические» функции, и те, которые выполняют единственно «оперативные» функции. Государственный орган по выполняемым функциям может и должен состоять только из органического единства этих двух групп функций, потому что государственный орган — это аналог самого государства. В связи с этим ему также должны быть присущи все основные государственные функции. *Политическая и административная власть в государстве дифференцируется лишь функционально, но никак не организационно.* В организационном отношении дихотомические функции государственной власти сосредоточиваются в его органах. Именно государственные органы через данные функции соединяют государство с подвластной массой населения.

Поэтому государственные органы не могут состоять только из какой-то одной части — политической или административной. Обе они могут существовать только в единстве, взаимно проникая и дополняя друг друга. То, что может делать одна половина, не подвластна или вызывает затруднения у другой половины. Политики ограничены временными пределами пребывания у власти, тогда как администраторы (гражданские служащие) имеют лишь возрастные ограничения (выход на пенсию). Но зато политики вынуждены и обязаны принимать первичные, базовые политические решения, в то время как гражданским служащим уготована лишь вторичная роль, предоставляется возможность действовать только в рамках данных политических решений.

Отрицая идею о превращении государства (или большей его части) в платный орган предоставления услуг населению («государственный менеджмент»), вместе с тем нельзя пройти мимо такой особенности гражданской службы, как ее вторичная роль в осуществлении государственных политических функций. Политики, действительно, определяют стратегические функции государства, а на долю гражданских служащих приходится именно оперативные политические функции. Но все это следует делать без абсолютизации рынка, без стремления внедрить во все государственные взаимодействия рыночные отношения.

Действительно, политика расставляет те ориентиры, на которые должна выходить гражданская служба. *Административные нормы (и в этом их специфика) не имеют собственной социально-профессиональной сущности.* Данная сущность обуславливается спецификой

той производственной деятельности, управление которой осуществляют эти работники. Административные нормы бывают, по сути дела, одинаковыми в любой социальной структуре — государственной, предпринимательской, коммерческой, финансовой и т.д. Поэтому в сфере государственной политики административное право должно отражать именно особенности этой политики. *Гражданская служба как необходимая составная часть государства (политики государства), ее административная власть не может быть деполитизированной.*

Вместе с тем гражданская служба, несомненно, должна более активно участвовать во властных функциях. Для этого необходим перманентный процесс децентрализации государственного управления как общего правила по перераспределению функций, компетенций и средств на гражданской службе, предоставление децентрализованным службам большей свободы в вопросах управления. Подобные реформы государственного аппарата усиливают процесс фрагментации государства, и в первую очередь путем систематического делегирования обязанностей политической власти гражданским служащим. Но параллельно с этим процесс реформирования предполагает сохранение последовательности государственной политики с помощью укрепления стратегических функций центральных органов власти.

В США, например, Конгресс делегирует часть своих полномочий в области нормотворчества административным структурам. Обычно американские законодатели принимают, а президент подписывает законы в самом общем виде. И только административная власть приводит такой закон в рабочее состояние: устраняет неточности и противоречия, выстраивает его логику, точно формулирует процедуру применения. Объективное положение в государственной системе, опыт, доступ к документации и информации делают административную власть важным фактором выработки государственной политики.

Государственная гражданская служба по самой своей социальной роли действительно оказывается обслуживающей структурой в составе государственного управления. Она сосредоточена обычно на выполнении двуединой цели: с одной стороны, она обеспечивает политическим руководителям аппаратные услуги относительно информационных, организационных, технологических и других государственных функций; с другой — оказывает разнообразные услуги населению (справки, выписки, регистрации и пр.) и потому должна «держат руку на пульсе», последовательно и вдумчиво изучать социальные проблемы, настроения и потребности людей и доводить их до сведения своей политической власти.

Вместе с тем в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» эта норма прописана несколько однобоко и формально, нацелена лишь на одну сторону этой двуединой проблемы, а именно, на обеспечение «государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа» (ст. 47, п. 2).

О роли политических руководителей, которые на деле действительно главенствуют во властных структурах, здесь почему-то ничего не сказано. Поэтому реальное оказание государственных услуг гражданам и организациям происходит лишь с организационными натяжками и коррупционными демаршами. Население и даже организации, по существу, бессильны перед законодательно не заявленными властью имущими политиками. И пока, к сожалению, не создано необходимых законов, которые умеряли бы своеволие политических руководителей, возглавляющих государственные органы.

На деле гражданские служащие прежде всего и главным образом заняты оказанием услуг руководителям государственных органов, т.е. политическим руководителям, которые в законе обозначены как «представители нанимателя». И в той же мере, в какой население и организации оказываются бессильными и незащищенными от всевластия гражданских служащих, теперь уже сами гражданские служащие оказываются бессильными и незащищенными от всевластия и своеволия политических руководителей, представителей нанимателя.

§ 4.3. Взаимодействие политической и административной власти в государстве

Во всех странах, и в России в том числе, нарастают сложности с демократизацией социальной жизни. Естественно, этот процесс затрагивает и вопросы превращения гражданской службы в открытую для населения структуру. Демократизация гражданской службы — это деятельность по расширению и усилению открытости государственного аппарата управления для окружения.

Организация гражданской службы должна иметь адаптивную направленность. Достигается это в основном за счет значительной трансформации функций как отдельных органов, так и конкретных работников; расширения возможностей для их горизонтального и вертикального взаимодействия; информационного насыщения служебных коммуникаций; преобладания советов над инструкциями и участия над контролем и т.д.

Важнейшими направлениями демократизации гражданской службы являются: непосредственное участие населения в выработке, принятии и выполнении государственных правовых актов; совершенствование самоуправления; передача управленческих функций и полномочий сверху вниз; соблюдение руководителями прав трудовых коллективов; обеспечение подотчетности аппарата управления выборным органам; создание подчиненной выборным органам власти единой системы общественно-государственного контроля; постоянное информирование общества о результатах своей деятельности.

Уже говорилось, что государственный аппарат должен быть в определенной мере самостоятелен и независим от политической власти. Эта самостоятельность сформулирована в соответствующих государственных законах. На практике можно проследить три формы проявления такой самостоятельности. Во-первых, за счет создания правовой и экономической независимости гражданским служащим предоставляются гарантии против произвола и различного рода вмешательства политической власти. Во-вторых, путем выработки служебного кодекса чести и профессионального этикета у гражданских служащих воспитывается нравственная и профессиональная независимость, которая позволяет им высказывать свои мнения, свободные и здравые суждения перед лицом политической власти, даже если предлагаемые ими варианты решений, в конце концов, отклоняются. Профессиональная честь и достоинство исключает конформизм у гражданских служащих, побуждают к должностной стойкости и мужеству в отстаивании своих служебных позиций. Наконец, в-третьих, на основе перечисленных двух форм в деятельности государственной администрации складываются определенная внутренняя логика и преемственность, которые обеспечивают ее социальную самостоятельность при политических потрясениях. Данное свойство позволяет государственному аппарату и его служащим удерживаться в рабочем состоянии практически при любой политической неустойчивости и неопределенности.

Таким образом, гражданские служащие так же, как и политические руководители, обязательно участвуют в государственной власти. И поскольку эта власть имеет политическую природу, то и деятельность государственных служащих не может быть свободна от нее. Причастность к формированию и проведению государственной политики позволяет гражданским служащим не только соучаствовать в принятии политических решений, взаимодействуя с политической властью, но и выступать в качестве самостоятельной полити-

ческой силы, проводить в государственном управлении вторичную, но собственную политическую линию.

Следует подчеркнуть, что отношения между политической и административной властью (гражданской службой) совсем не представляют собой механического равновесия. Стороны властной дихотомии находятся не только в единстве, но и в постоянной борьбе. Они едины, во-первых, как стороны одной и той же государственной власти; во-вторых, как взаимно обусловленные государственной властью и, в-третьих, как тождественные (равнодействующие) противоположности, детерминирующую качественную определенность данного государства.

Но политическая и административная власти также взаимно исключают друг друга, находятся в диалектическом противоречии одна к другой. *Политическая власть является определяющей в государственном управлении, тогда как административная власть — определяемой.* Характер и направленность развития государства зависят, прежде всего, от ведущей, главной стороны. Но и административная власть — это тоже политическая власть, и она в определенных условиях может играть весьма существенную, а подчас и определяющую роль.

Вместе с тем административная власть имеет постоянное стремление к своей суверенизации, к захвату все больших полномочий в государстве. Не перерастет ли сейчас демократия в администрократию? Термин «администрократия» (лат. *administrocratia* — власть администраторов) был введен в науку американским ученым Г.С. Клейром для обозначения того реального управления, которое осуществляется «карьерными» гражданскими служащими. Некоторые исследователи полагают, что администрократия — это новая форма деспотизма и она будто бы уже подчинила некоторые страны своему господству.

Если гражданскую службу попытаться вывести из сложившегося разделения труда в сфере политического управления, то она должна занять неподобающее ей место. В результате этого демократия будет заменена новой формой государственной власти — администрократией. Отдельные зарубежные авторы утверждают, что администрократия не плод большого воображения, а досадная реальность, приводят «войну» М. Тэтчер с «гражданской службой» Великобритании с целью ограничить ее поползновения на первичную политическую власть.

Действительно, в мире есть примеры, когда в дихотомии политическая власть — административная власть, влияние политической

власти при решении государственных проблем оказывается достаточно слабым. Но и здесь в конечном счете пальма первенства оказывается у политической власти. Законодательное закрепление правовых норм не может обходиться (и не обходится) без политической власти.

Для того чтобы гражданская служба не трансформировалась в административию, необходим повсеместный социально-правовой контроль — внутренний и внешний. Внутренний контроль, проводимый государственными структурами, предполагает постоянно совершенствующиеся императивы эффективности и рентабельности. Внешний контроль направлен на мобилизацию демократических институтов сложившегося (или зарождающегося) гражданского общества к соучастию в разрешении проблем и нужд государства и общества.

Вместе с тем у некоторых основоположников доктрины дихотомии государственной власти вполне очевидно проявляется одна крайность, которая уже неоднократно заводила их последователей в тупиковую ситуацию. Заметив и частично описав специфику административной власти (гражданской службы), они стали заявлять о ее неполитическом характере, стремились вывести ее из политического ареала.

Можно отметить, что в истории науки неоднократно отмечались подобные факты, когда тот или иной ученый, выделяя и подчеркивая специфику сделанного им открытия, начинал преувеличивать и абсолютизировать эту специфику, что неизбежно приводило его к искажению реального положения вещей.

Гражданская служба помимо функций по обслуживанию государства призвана осуществлять и социальные функции. К ним относятся разработка проектов и реальное участие в решении проблем воспроизводства социальных ресурсов, обеспечения стабильности общественной системы, снижения социальной напряженности, повышения уровня и качества жизни людей и т.д. Однако практика свидетельствует, что эти и другие проблемы пока не составляют существенного содержания гражданской службы. Поэтому *многие граждане относятся к гражданской службе достаточно отрицательно, отмечают ее оторванность от их интересов и поддерживают предложения о ее сокращении.* Одна из причин такого отношения к гражданской службе состоит в том, что в законодательстве о государственной (гражданской) службе очень слабо прописаны статьи об ее общественном предназначении, законодательство в этой сфере имеет значительные пробелы.

§ 4.4. Роль административного аппарата в государственном управлении

Государственный аппарат не может стоять в стороне от той политики, которую вырабатывают и проводят политические руководители данного государства и которым придается данный аппарат. Напротив, государственный аппарат самым непосредственным образом участвует в выработке и проведении этой политики. Специфика аппаратной (административной) деятельности состоит главным образом в том, что работники аппарата по большей части самостоятельно не принимают политических решений. Но они напрямую и активно участвуют в их подготовке, процедурах принятия и выполнении. Государственный аппарат — это необходимая составная часть политической государственной машины, и потому он не может быть деполитизированным, находится вне политики данного государства.

И действительно, политическое руководство любого государства и административная власть имеют много точек соприкосновения. Административная власть оказывает существенное влияние на законодательную и исполнительную политику. Дело в том, что при подготовке, принятии и исполнении какого-либо государственного решения, в том числе и политического, административные специалисты (гражданские служащие), т.е. лица, знающие организационные (аппаратные) проблемы изнутри, обладающие детальными «техническими» знаниями возможностей выполнения и осуществимости различных предлагаемых государственных решений, имеют огромное преимущество перед политиками, которые не являются специалистами и в лучшем случае обладают лишь поверхностными, частичными, а потому, вероятно, неустойчивыми знаниями в этой области. Чем сложнее и запутаннее проблема, тем больше преимущества специалистов.

По многим причинам гражданские служащие имеют намного лучшие шансы, чем законодатели или руководители исполнительной власти на то, чтобы стать специалистами по конкретным проблемам государственного управления. Во-первых, сама карьера гражданских служащих делает их специалистами по определенным вопросам (например, образованию, здравоохранению, культуре и т.д.). Они регулярно проходят через систему обучения и оценки профессиональных качеств. Тогда как законодатели или руководители исполнительной власти обычно не обладают такой профессиональной подготовкой и по необходимости имеют дело со всеми этими проблемами и со многими другими. Они не могут позволить себе специализацию.

Во-вторых, законодатели или руководители исполнительной власти периодически находятся в состоянии повышенной напряженности в связи с очередными выборами. Они должны тратить значительное время на то, чтобы доставать деньги, планировать и проводить избирательные кампании. В отличие от них гражданским служащим обычно запрещено вмешиваться в подобные виды деятельности, и потому они могут полностью использовать свое время и энергию на решение конкретных государственных вопросов. В этом их несомненное преимущество перед политиками.

В-третьих, многие законодатели и руководители исполнительной власти, как правило, находятся на своих должностях гораздо меньшие сроки, чем государственные служащие. Например, в России Президент, Председатель Правительства, некоторые главы субъектов Федерации, а также федеральные министры, депутаты всех уровней и другие руководители находятся в должности обычно четыре — восемь лет в то время, как гражданские служащие в сравнимом возрасте и со сравнимыми навыками находятся в должности десятилетия. Поэтому политики не имеют столько времени, чтобы суметь в деталях узнать и почувствовать существо тех задач, которые им приходится решать.

Какие имеются *формы влияния административной власти на законодательную и исполнительную политику?*

1. *Служебное консультирование.* Во всех современных демократиях находящиеся короткий срок на своих должностях неспециализированные политические руководители часто просят совета у административных специалистов, которые длительное время находятся в должности и обладают хорошей специализацией по соответствующим областям. Собственные политические предпочтения гражданских служащих неизбежно влияют на эти советы, а значит, их предпочтения становятся политикой.

Разумеется, бывает и так, что политические должностные лица имеют такие взгляды, которые резко противостоят взглядам тех гражданских служащих, которые находятся в их официальном подчинении. Классическая доктрина дихотомии власти требует, чтобы в таких ситуациях гражданские служащие отказывались от своих предпочтений и лояльно выполняли указания политических начальников. Однако аппаратчики отнюдь не всегда действуют подобным образом, что было четко проиллюстрировано, например, в США делом «ирангейт» (продажей оружия в Иран), в России (продажей оружия в 1992 г. Дудаеву в Чечню).

2. *Административное нормирование.* Большая часть законов, президентских указов, постановлений правительства и других феде-

ральных нормативных актов по необходимости составляется в общих выражениях, их формулировки не могут предусмотреть всех конкретных ситуаций. Поэтому многие административные учреждения вынуждены давать собственное истолкование спущенных сверху норм и правил их применения. Для этого они вырабатывают свои ведомственные нормы, которые в деталях расписывают общие ориентиры, установленные законодательной и исполнительной властями. Составляя эти правила (административные нормы), гражданские служащие неизбежно становятся участниками процесса формирования и реализации политики. Чем более общие и широкие директивы получают гражданские служащие, тем более важными становятся ведомственные нормы в определении государственной политики и тех мер, которые непосредственно затрагивают население.

3. *Служебная самостоятельность.* Гражданские служащие приобретают значительные права в формировании и осуществлении политики в связи с той свободой, которую они должны иметь в осуществлении ведомственных норм, а также законодательных актов, указов исполнительной власти и решений судов. На этой основе гражданская служба оказывается как бы «введенной в политику», т.е. в процесс выработки и осуществления политики¹.

На первый взгляд все эти обстоятельства вроде бы делают устаревшей предложенную Вивьеном и Вильсоном дихотомию между политикой и гражданской службой. Но тогда возникает проблема: как можно совместить в современных условиях качественную политику и профессиональную гражданскую службу?

Решение данной проблемы состоит не в каких-то бесплодных попытках оградить гражданских служащих от участия в формировании и реализации политики, а в том, чтобы обеспечить их ответственность за свои действия. Эта ответственность может и должна реализоваться по следующим направлениям:

- надо отбирать и обучать гражданских служащих таким образом, чтобы они действовали в соответствии с профессиональными стандартами и соблюдали профессиональный этический кодекс, который нам следует как можно быстрее разработать и принять; как считают некоторые авторы, в идеале «карьерные» гражданские служащие должны быть ответственными перед обществом в том же самом смысле и по тем же причинам, что и судьи;

¹ См.: *Граждан В.Д.* Государственная служба как профессиональная деятельность. Воронеж, 1997. С. 21-22.

- гражданские служащие должны быть подотчетны выборным и назначаемым политическим должностным лицам и контролируемым ими;

iii надо также усилить контроль со стороны судов за деятельностью гражданской службы, особенно по защите прав личности и собственности от неправильных действий гражданских служащих;

- следует продумать и формы социального контроля за деятельностью гражданских служащих, гражданское общество должно иметь возможности для непосредственного воздействия на улучшение качества гражданской службы.

Таким образом, большое количество «карьерных» гражданских служащих, права, которыми они обладают, создали им огромное влияние во всех современных политических системах, а их профессионализация породила проблемы административной бюрократии. Однако все это не означает, что они подмяли под себя весь демократический процесс и стали абсолютными и безраздельными властителями. Дихотомия между политикой и государственной службой не исчезла. Она приобрела в современных условиях новое качественное состояние, требует более высокого уровня государственного и социального контроля. Существующие в демократических системах различные законодательные, административные и судебные методы контроля могут определять и устанавливать четкие границы, которые гражданские служащие могут или не могут переходить. Если те, кто осуществляет этот контроль, будут действовать в соответствии с ожиданиями избирателей, то гражданские служащие и впредь будут незаменимыми помощниками демократической власти, а не хозяевами государства.

§ 4.5. Вопросы деполитизации и департизации гражданской службы

Может ли гражданская служба (административная власть) в сфере государственного управления быть деполитизированной? Очевидно, что не может. Иначе она утратит свою политическую специфику и будет ни на что не годна. В прошлом, до формирования гражданского общества, подобные теории в условиях классового антагонизма вполне очевидно были призваны оправдывать классовое согласие. В настоящем, при сложившемся гражданском обществе в развитых странах или складывающемся в постсоциалистических странах, эти теории также деструктивны, поскольку объективно направлены на дезорганизацию государственного управления.

Нужно отметить, что в прошлых законах (например, «Об основах государственной службы Российской Федерации», 1995 г.) требование деполитизации государственной службы не получило отражения, что соответствовало объективным тенденциям в этой сфере социальной деятельности. Здесь в гл. II, ст. 5 в числе основных принципов зафиксировано лишь требование «внепартийности государственной службы», что предполагало недопустимость партийных пристрастий в деятельности государственной администрации. Думается, что данное, в принципе очень правильное, но и очень общее положение требовало дополнительного нормативного регулирования.

В Указе Президента РФ от 12 августа 2002 г., утвердившем «Общие принципы служебного поведения государственных служащих», также подчеркивается необходимость «соблюдать политическую нейтральность, исключаящую возможность какого-либо влияния на свою служебную деятельность решений политических партий или иных общественных объединений».

К сожалению, в принятых Федеральных законах «О системе государственной службы РФ» и «О государственной гражданской службе РФ» никаких норм по этому вопросу не было предложено. Конкретизации принципа «внепартийности» и «политической нейтральности» пока не произошло, хотя практика государственного управления постоянно требует большей определенности в данном деле.

Конечно, департизация является элементом деполитизации, но не исчерпывает ее. Гражданская служба должна быть департизированной, но, как необходимая составная часть главной политической организации общества — государства, она не может быть деполитизированной.

Наряду с прочим в деятельности гражданских служащих нередко проявляется и такая форма адаптации к окружающим социальным изменениям, как конформизм. Что это такое? Конформизм в гражданской службе (от позднелат. *conformism* — подобный, сходный) — это позиция гражданского служащего, характеризующаяся податливостью, приспособленчеством, безоговорочным механистическим восприятием определенной системы идей, установок и следующих за ними стереотипных действий и поступков. Конформизм является следствием отсутствия собственной позиции, беспринципности, подражания, неосмысленного следования за большинством и т.д. К сожалению, это качество довольно широко распространено в нынешней гражданской службе.

Уже говорилось, что государственные органы, и в частности административный аппарат, должны перейти на компьютерные техно-

логии. Они выведут, если и не всех, то большую часть государственных служащих на основу основ управления — на принятие, пускай и вторичных (подзаконных), государственных решений. Именно это позволит сделать гражданскую службу более действенной, надежной и результативной. Административный аппарат будет не только готовить и выполнять государственные решения, но и в значительной мере их принимать.

Выводы

- Социальный институт есть система юридических, моральных, организационных и других норм и правил, регулирующих деятельность людей в какой-либо определенной области. Они могут быть формальными и содержательно-потребительскими.

- Институционализация обычно представляет процесс определения и закрепления социальных норм и правил, статусов и ролей в организациях, рассчитанный на удовлетворение человеческих потребностей за счет деятельности в определенных сферах.

- Государственные органы не могут быть поделены на те, которые выполняют только «стратегические» (политические) функции, и те, которые выполняют единственно «оперативные» (административные) функции. Государственный орган по выполняемым функциям может и должен состоять только из органического единства этих двух групп функций, потому что государственный орган — это аналог самого государства. В связи с этим ему также должны быть присущи все основные государственные функции. Политическая и административная власти в государстве дифференцируются лишь функционально, но никак не организационно.

ш Политика расставляет те ориентиры, на которые должна выходить гражданская служба. Административные нормы (и в этом их специфика) не имеют собственной социально-профессиональной сущности. Данная сущность обуславливается спецификой той производственной деятельности, которую осуществляют эти работники (административные нормы бывают, по сути дела, одинаковыми в любой социальной структуре — государственной, предпринимательской, коммерческой, финансовой и т.д.). Поэтому в сфере государственной политики административное право должно отражать именно особенности этой политики. Гражданская служба как необходимая составная часть государства (политики государства), ее административная власть не может быть деполитизированной.

- В Федеральном законе «О государственной гражданской службе РФ» норма об оказании сервисных услуг населению прописана несколько однобоко и формально нацелена лишь на обеспечение «государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа». О роли политических руководителей, которые на деле действительно главенствуют во властных структурах, здесь почему-то ничего не сказано. Поэтому реальное оказание государственных услуг гражданам и организациям происходит лишь с организационными натяжками и коррупционными демаршами. И пока, к сожалению, не создано необходимых законов, которые умеряли бы своеволие политических руководителей, возглавляющих государственные органы.

- Гражданские служащие прежде всего и главным образом заняты оказанием услуг именно руководителям государственных органов, т.е. политическим руководителям (представителям нанимателя). И в той же мере, в какой население и организации оказываются бессильными и незащищенными от всевластия гражданских служащих, теперь уже сами гражданские служащие оказываются бессильными и незащищенными от всевластия и своеволия политических руководителей, представителей нанимателя.

- Гражданская служба помимо функций по обслуживанию государства призвана осуществлять и социальные функции. К ним относятся разработка проектов и реальное участие в решении проблем воспроизводства социальных ресурсов, обеспечения стабильности общественной системы, снижения социальной напряженности, повышения уровня и качества жизни людей и т.д. Однако практика свидетельствует, что эти и другие проблемы пока не составляют существенного содержания гражданской службы. Поэтому многие граждане относятся к гражданской службе достаточно отрицательно, отмечают ее оторванность от их интересов и поддерживают предложения о ее сокращении. Одна из причин такого отношения к гражданской службе состоит в том, что в законодательстве о государственной (гражданской) службе очень слабо прописаны статьи о ее общественном предназначении, законодательство в этой сфере имеет значительные пробелы.

Контрольные вопросы

1. Что такое социальный институт?
2. Можно ли поделить государственные органы на «стратегические» и «оперативные»?

3. Каков характер взаимодействия политической и административной власти?
4. Каковы формы влияния административной власти на законодательную и исполнительную политику?
5. В чем различие между аппаратом и «командой»?
6. Что означает адаптивная направленность гражданской службы?
7. Каковы основные направления социализации гражданской службы?

Рекомендуемая литература

Конституция Российской Федерации. М., 1993.

О системе государственной службы Российской Федерации. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ.

О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

Государственная гражданская служба России: Опыт и проблемы становления / под общ. ред. А.И. Турчинова. М., 2005.

Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учеб. пособие. М, 2005.

Комментарий к Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под общ. ред. Г.В. Мальцева и И.Н. Барцица. М., 2005.

Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / А.Ф. Ноздрачев и др. М., 2005.

Овсянко ДМ. Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2005.

ОБЪЕКТИВНЫЕ ЗАКОНЫ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

**Ключевые
понятия:**

особенности объективных законов гражданской службы; принцип Питера; первый закон Паркинсона; третий закон Паркинсона

Государственная гражданская служба как необходимый элемент государственного управления в своей основной части не является случайной деятельностью случайных личностей, а носит достаточно необходимый характер и потому регулируется своими специфическими объективными законами.

В литературе понятие «закон» обычно используется в двух смыслах: объективном и субъективном. Объективными называют законы общества, всего реального мира, действующими независимо от воли и сознания людей, а субъективными — государственные (правовые) законы, которые обычно вводятся и действуют по воле государственных органов (государства в целом), а также нравственные, организационные и другие общепринятые правила гражданского общества.

§ 5.1. Объективные законы и законы гражданской службы

Нередко объективный закон характеризуется как существенная, устойчивая, повторяющаяся, внутренне присущая явлениям связь и взаимная обусловленность. Однако понятие «связь», рассматриваемое обычно как синоним понятий «отношение» и «взаимодействие», не дает возможности правильно подойти к сущностному определению закона, поскольку все эти понятия не характеризуют целенаправленную деятельность. Всякий социальный закон раскрывается только как форма управления деятельностью людей, их необходимыми и повторяющимися управленческими программами. Конечно, это не любая форма управления. *Объективный социальный закон есть*

существенная, устойчивая, повторяющаяся и внутренне присущая взаимодействиющим человеческим общностям форма управления их деятельностью.

Вне и независимо от деятельности людей существование объективны социальных законов невозможно. Причем в состав социальной деятельности (как духовной, так и материальной) обязательно входит сознание. Отсюда возникает вопрос: все ли социальные законы имеют объективный характер? Если не все, то какие из них могут быть отнесены к числу объективных?

В литературе объективными называют прежде всего законы, которые действуют независимо от воли и сознания людей. Однако в отношении общественных законов подобные утверждения не вполне корректны, поскольку не уточняют — о воле и сознании каких людей идет речь. Ведь все социальные законы проявляются через волю и сознание людей. А раз мы пытаемся выделить из них объективные, то данную проблему, видимо, можно успешно решить лишь через анализ взаимодействия социальных субъектов и социальных объектов.

Основное свойство социальных субъектов заключается в их системообразующей функции, т.е. способности создавать в процессе взаимодействия особые социальные системы (например, врачи создают систему здравоохранения, учителя — систему образования и т.д.). В качестве своеобразной основы, особого фундамента этих систем выступают социальные объекты. Законы деятельности социальных объектов независимы от воли и сознания не данных объектов — больных, учеников, подчиненных и др. Они независимы от воли и сознания противоположных им общностей — социальных субъектов, т.е. врачей, учителей, руководителей. «Различие субъективного от объективного есть, — подчеркивал В.И. Ленин, — но и оно имеет свои границы»¹. Каковы же эти границы между субъективным и объективным применительно к социальным законам?

Объективный характер социальных законов в конечном счете связан как с тем, что они действуют независимо от воли и сознания социальных субъектов, так и с тем (и это главное), что свойственны объекту, являются законами его формирования и развития. Тот же факт, что объект включает в свой состав сознание, не имеет в этом отношении ровно никакого значения. Более того, в обществе имеют место и специфические духовные объекты — ученики, руководимые и др., в составе которых деятельность сознания играет определяющую

¹ Ленин В.И. Поли. собр. соч. Т. 29. С. 90.

роль. Нужно подчеркнуть, что законы функционирования и этих объектов также имеют объективный характер. Именно объекты очерчивают границу, которая и обуславливает объективность тех или иных законов.

Например, в процессе лечения больных субъектом выступают врачи, а объектом — пациенты. Понятно, что в данном случае для врачей объективный характер имеют законы поведения больных. Если же взять сферу духовной деятельности, например систему образования, где субъектом выступают учителя, а объектом — ученики, то, естественно, для учителей объективный характер имеют духовные законы усвоения преподаваемого материала этой ученической массой.

Следовательно, *свойство объективности каких-либо законов устанавливается только в отношении вполне определенных субъектов.* В мире нет законов, которые бы во всех случаях имели объективный характер. Законы поведения больных или учеников объективны лишь в том случае, если эти социальные общности выступают объектами деятельности соответствующих субъектов, а именно в первом случае — врачей, во втором — учителей. Если же субъектом выступает в целом все общество во взаимодействии с природой, то объективный характер имеют законы природы. Если же брать процесс познания, то здесь объективный характер имеют законы развития, во-первых, природы, а во-вторых, всех тех социальных общностей, которые познаются данным субъектом. Поэтому все социальные субъекты для того, чтобы действовать с большей надеждой на успех, должны изучать законы функционирования своих объектов и учитывать их во всей деятельности (например, поведение больных изучает медицина, поведение учеников — педагогика и т.д.).

Далше, в литературе объективными называют законы и потому, что люди, мол, не могут их ни устанавливать, ни создавать, ни уничтожать, ни преобразовывать. Разумеется, нельзя смешивать возможность преобразования общественной жизни с преобразованием ее законов. Это явления однопорядковые, но разнообъемные. Люди в практической деятельности преобразовывают, изменяют, прежде всего, свои общественные отношения, а вместе с ними преобразовывают общественную жизнь. Но эта преобразующая деятельность человека возможна лишь на основе тех или иных объективных законов общественного развития.

Некоторые представители социологии не признают объективного характера общественных законов. Для доказательства этого приводится такой довод: поскольку в общественной жизни все делается людьми, являющимися сознательными существами, то как же воз-

можно в истории объективные законы, не зависящие от воли и сознания людей?

При таком подходе отождествляется всякая деятельность людей с деятельностью сознательной (плановой). Между тем люди действительно сами делают свою историю, но это совсем не означает, будто вся их деятельность является осознанной, определяется сознанием (планом). Исторический опыт показывает, что многие законы общественного развития действовали задолго до того, как люди их открыли и объяснили. Закон стоимости, например, действует на протяжении 5—7 тыс. лет. Но люди познали этот закон сравнительно недавно. В конце XVIII — начале XIX в. английские экономисты А. Смит и Д. Рикардо сделали важный шаг к выявлению этого закона, а научное объяснение его действия было дано лишь К. Марксом в середине XIX в.

Отрицая объективный характер общественных законов, представители фрайбургской школы неокантианцев (Виндельбальд, Риккерт и др.) ссылаются на то, что история якобы имеет дело только с индивидуальными событиями, неповторимыми явлениями. По их мнению, историк при отборе исторических фактов должен руководствоваться не понятием общего, а понятием «культурно-исторической ценности», и лишь под этим углом зрения отбирать и обобщать исторические факты.

В действительности исторические события не являются совершенно индивидуальными. В них сочетается особенное и общее. Закон и есть не что иное, как то существенно-общее, что свойственно всем индивидуальным явлениям. В свое время К. Шмидт высказал Ф. Энгельсу сомнение в таком понимании природы законов. Он полагал, что законы, раскрытые К. Марксом, и прежде всего закон средней нормы прибыли, не имеют точного, раз навсегда данного вида и раз навсегда данных результатов. В одно время средняя норма прибыли такова, а в другое — иная.

Ф. Энгельс, отвечая по данному вопросу Шмидту, в письме от 1895 г. утверждал: экономические законы, как и всякие законы вообще, существуют и осуществляются в виде тенденции, в виде средней массы явлений. Закон непосредственно не совпадает с конкретными явлениями, с тем или иным единичным проявлением этого закона. Он просматривается в массе единичных явлений. И невозможно свести закон как выражение общего к какому-нибудь отдельному единичному явлению.

Касаясь непосредственно закона всеобщей нормы прибыли, Энгельс пишет: «Не так ли обстоит дело с общей нормой прибыли? Она в каждый данный момент существует лишь приближенно. Если

она когда-нибудь и осуществляется на двух предприятиях точь-в-точь, если оба эти предприятия и получают в каком-либо данном году точно одинаковую норму прибыли, то это чистая случайность, в действительности же нормы прибыли изменяются в зависимости от различных обстоятельств на каждом отдельном предприятии из года в год; общая норма прибыли существует только как средняя величина для многих предприятий и для целого ряда лет»¹.

Следовательно, чтобы объяснить историческое событие, надо обращать внимание не только на его индивидуальные, своеобразные черты, но и выделить то общее, что находится в основе целого ряда таких событий. Законы и раскрываются путем отвлечения существенного от массы единичных явлений. Только при таком подходе можно понять историческое событие как закономерный результат исторического процесса.

Социальные законы, будучи законами объективными, реально, на деле выступают как законы социальной деятельности людей. Вследствие этого, проявляясь через социальную деятельность индивидов и общественных групп, эти законы *всегда носят характер закономерностей, имеют вероятностную природу*. Определяя направление, характер и содержание социальной деятельности людей, они выступают как стохастические (гр. *stochasis* — вероятностные, случайные) регуляторы.

Социальные действия, специфика которых обусловлена индивидуальными особенностями, жизненными обстоятельствами и конкретными условиями жизнедеятельности совершающих их людей, характеризуются как случайные величины. Эти случайности в своей совокупности образуют некую среднюю равнодействующую величину. Средняя равнодействующая величина, определяющаяся суммой индивидуальных социальных действий личностей (имеющих общие основные признаки и выражающие определенную степень их отношения к социальным целям общества), выступает как форма проявления общественного закона. Каждая «индивидуальная величина» входит в среднюю равнодействующую, поскольку включена в нее и, как таковая, оказывает на нее влияние. В то же время она «отклоняется» от средней равнодействующей, а та, в свою очередь, отклоняется от абсолютных требований данного общественного закона.

Отклонение средней равнодействующей величины социальных отношений личностей от объективных требований общественного закона влечет за собой дисфункцию в социальном механизме. Крите-

рием эффективности механизма действия общественного закона таким образом выступает средняя равнодействующая социальных отношений личностей. Социологические исследования социальных отношений личностей позволяют выявить не только формы проявления социальных законов в различных сферах жизнедеятельности общества, но и дисфункциональные элементы в социальном механизме и соответственно устранять их.

В чем *специфика объективных законов гражданской службы?* Являясь частью социальных законов, они отличаются по меньшей мере двумя особенностями. *Во-первых*, законы гражданской службы *упорядочивают непосредственно нормативную деятельность людей; во-вторых*, по направленности своего воздействия на социальные процессы, на развитие социальных субъектов и социальных объектов *имеют по большей части достаточно кратковременный характер. Поэтому, как и все законы, они демонстрируют вначале положительный, а затем (впоследствии) отрицательный, негативный характер.* Но, если социальные законы, порождаемые деятельностью какой-либо социальной подсистемы, обычно достаточно долго направлены на укрепление данной подсистемы, а уж затем связаны с ее разрушением, то законы гражданской службы, напротив, в конечном счете, действуют весьма недолго и потому вскоре направлены на разрушение управленческой подсистемы, в рамках которой они возникли.

Данная особенность объясняется двумя основными обстоятельствами. Во-первых, управляемая подсистема, как правило, не остается в статическом состоянии. Она постоянно развивается. Вслед должна постоянно самообновляться и управляющая подсистема. Но последняя имеет склонность отставать в своем развитии от управляемой подсистемы и в результате начинает тормозить ее самообновление. Во-вторых, управляющая подсистема, однажды возникнув под влиянием управляемой подсистемы, приобретает в дальнейшем свою внутреннюю логику развития, которая достаточно часто не отражает логику развития управляемой подсистемы. Это обстоятельство также приводит к возникновению в ней тормозящего негативного эффекта. И, поскольку гражданская служба встроена в политическое управление, имеющее скоротечный характер, то она имеет такую же особенность.

§ 5.2. Объективные законы информационного управления гражданской службой

Объективных законов социального управления огромное множество. Часть из них уже изучена. О другой части мы, возможно,

еще и не догадываемся. В массе социальных законов обращают на себя внимание те из них, которые регулируют информационную и организационную деятельности административных структур. Поскольку информация тесно связана с сознанием и анализом изменяющейся обстановки, то эту группу называют информационной, а ту группу, которая направлена на регулирование материальных (вещных) отношений,— организационной.

Среди изученных объективных информационных законов можно назвать такие законы, как закон самовозрастания некомпетентности управленческого персонала (принцип Питера), закон катастроф (закон Мерфи), закон самовозрастания бюрократизма управленческих организаций, закон единства, закон адекватности, закон оптимальности, закон предрасположенности, закон устойчивости, закон управляемости, закон повышения квалификации, закон документального обеспечения, закон привычных сумм и пр.

Рассмотрим первый информационный закон, который является объективным и регулирует гражданскую службу.

Закон самовозрастания некомпетентности управленческого персонала *впервые был открыт американским ученым Л.Д. Питером (1919—1989) из Южно-Калифорнийского университета. Его книга «Принцип Питера», написанная в соавторстве с Р. Холлом, выдержала более 30 изданий и была бестселлером 1969 г. Питер не применяет в своих работах понятие «закон», а все устойчивые нормы деятельности управленческого персонала называет принципами. Поэтому и основной открытый им закон он именует «Принцип Питера». В чем сущность этого закона (принципа)?*

Хотя его содержание лежит, казалось бы, на поверхности, Питеру пришлось выполнить огромный объем научных исследований, прежде чем удалось сформулировать содержание данного закона. *«В иерархии — пишет он, — каждый служащий стремится достичь своего уровня некомпетентности»¹*. Вывод на первый взгляд кажется убийственным для гражданских и муниципальных служащих. Если согласиться с ним, то как тогда быть с надеждами на служебную карьеру? Однако принцип Питера, как показывает изучение, не отвергает карьеры. Он только пытается предупредить, что возможности для карьеры у разных служащих различны. И наука, а также кадровые работники должны помочь каждому управленцу достаточно четко определиться в своих карьерных возможностях.

На самом деле, если времени и ступеней в управляющей подсистеме окажется достаточно, то каждый гражданский, муниципальный и другой служащий сможет подняться до того уровня, который предшествует уровню некомпетентности, и остаться на нем. В развитии каждой управляющей подсистемы общая тенденция такова, что со времени каждая должность может быть замещена работником, недостаточно компетентным для выполнения своих обязанностей.

Однако своего уровня некомпетентности работники достигают не все сразу. На практике такие состояния управляющих подсистем, когда бы все служащие стали некомпетентными, не встречаются. В большинстве случаев управляющие подсистемы выполняют основную часть своих функций для достижения официально провозглашенных целей. Кто же работает? Очевидно, необходимую работу выполняют те гражданские служащие, которые еще не достигли своего уровня некомпетентности.

Питер всех служащих делит на пять групп: сверхкомпетентные, компетентные, ограниченно компетентные, некомпетентные и сверхнекомпетентные. Для большинства управленческих организаций, в том числе и для государственного управления, считает он, «сверхкомпетентность принимается за большее зло, нежели некомпетентность»¹. Обычная некомпетентность не служит причиной для увольнения. Она лишь преграда для повышения по службе. В то же время как сверхкомпетентность «подрывает иерархию и, таким образом нарушает первую заповедь всякой иерархической системы — иерархия должна быть сохранена любой ценой»². Служащие, принадлежащие к двум крайним группам — сверхкомпетентным и сверхнекомпетентным, — в равной степени подвергаются изгнанию. Обычно их увольняют вскоре после того, как наняли, и по одной и той же причине: их деятельность подрывает управляющую подсистему.

По мнению Питера, графическое изображение «полной кривой» в соотношении перечисленных пяти групп служащих может выглядеть следующим образом (рис. 3).

Если попытаться определить процентное соотношение между указанными группами управленческого персонала, то цифры обычно приближаются к следующим величинам: ограниченно компетентные — по 33% с каждой стороны разделительной линии «медиана»; компетентные и некомпетентные — по 16% каждая; сверхкомпетентные и сверхнекомпетентные — по 1% каждая.

¹ См. *Питер Л.Д.* Принцип Питера // Закон Мерфи. М., 1997. С. 94.

² Там же. С. 208.



Рис. 3. Кривая компетентности управленческого персонала по Л.Д. Питеру

Ни одному политологу не удалось пока должным образом выяснить, как работает машина государственного управления, с надлежащей степенью точности предсказать политическое будущее. Питер показал, что капиталистическая и социалистическая системы имеют одинаковое свойство накапливать в своих структурах избыточный и некомпетентный персонал. В современных иерархических системах работники перемещаются снизу вверх, чтобы заполнить вакансии, образовавшиеся по причине передвижения работников на еще более высокие посты, а также вследствие отставок, выходов на пенсию, увольнений и смертей. Существует также тенденция к тому, чтобы число должностных продвижений не оставалось минимальным¹.

Каковы формы продвижения по службе, с точки зрения автора?

Продвижение по результату. В организациях, где работа оценивается по ее соответствию поставленным и поддающимся измерению целям, есть возможность продвигать работника сообразно его заслугам в достижении этих целей (широко используется, например, в государственной службе США).

Продвижение по усердию. В этом случае служащего ценят за исполнительность, аккуратность, соблюдение правил и процедур, за то, что он соглашается с начальником и смеется его шуткам, за улыбки, обращенные к вышестоящим, и за участие в служебных интригах на стороне начальства.

Продвижение на основе предпочтительности, которая бывает двух видов — гласная и тайная. Гласная предпочтительность означает, какие качества работника принимаются за признаки компетентности, и это может быть даже отражено в публичном заявлении по кадровой политике. Тайная предпочтительность основана на личных привязан-

См.: Питер ЛД. Принцип Питера // Закон Мерфи. М., 1997. С. 94.

ностях и антипатиях, на скрытых пристрастиях тех, кто стоит у кормила власти.

Продвижение по старшинству или продвижение по стажу, с помощью которого профсоюзы хотели противостоять несправедливости продвижений, основанных на предпочтительности.

Продвижение с участием кандидата формально имеет демократический характер, но реально назначение на новую должность вступает в силу лишь при согласии начальства.

По мнению Питера, каждая новая иерархия сначала проявляет значительную компетентность, но потом вызревает в бюрократическое нагромождение информационных и организационных несуразностей. Она успевает проявить себя с хорошей стороны, прежде чем погрузится в динамическую бездеятельность.

Внутри иерархии каждое звено имеет свой коэффициент полезности, или индикатор статуса. Любой служащий может этот коэффициент повышать или понижать. Итоговый показатель колеблется. В этот период индикатор должностного статуса данного служащего будет возрастать пропорционально его вкладу в общую компетентность. Если компетентные люди будут последовательно сменять друг друга на этой должности, то индикатор ее статуса будет расти и дальше. Если на большинстве должностей в данной иерархии окажутся компетентные работники, то и сама иерархия в целом возвысится до статуса полезного учреждения.

Однако по мере того, как иерархия достигает своей зрелости, бюрократическое загрязнение ограничивает эффективность работы компетентных индивидуумов и одновременно защищает некомпетентность тех, кто добрался до своей последней черты («Питеров затык»). Каждый некомпетентный работник снижает коэффициент полезности занимаемой им должности. Сменяя друг друга, некомпетентные служащие сводят этот коэффициент к нулю. Со временем иерархия в целом приходит к упадку.

В предкризисных и кризисных условиях служащие вынуждены бывают использовать неэтичные формы делания своей карьеры. Питер дает характеристику таким формам, как «рука», «отцовы сапоги», «локти», «возвышение пинком», «изящно-в-сторону» и др.

«Рука» способна ускорить ваше продвижение по иерархической лестнице. Добиваться служебного повышения с помощью «руки» есть нечто такое, что обычно вызывает осуждение сослуживцев, тем более, если она тащит вверх не их, а других. Чиновник, продвигающийся по милости «руки», не пользуется симпатиями коллег, которые выражают свои чувства нелестными замечаниями относительно его

некомпетентности. Пересудами на счет некомпетентности своего сослуживца они лишь прикрывают зависть к тем, у кого есть «рука». Как ею обзавестись?

1. *Найдите покровителя.* Обычно покровитель есть лицо, возвышающееся над вами в иерархии и располагающее возможностью помочь вашему продвижению по службе. Иногда требуется потратить немало сил, чтобы выяснить, кто действительно обладает такой возможностью, а кто нет.

2. *Заинтересуйте покровителя.* Незаинтересованный покровитель, как правило, реальным покровителем не является. Позаботьтесь о том, чтобы покровитель имел какой-нибудь выигрыш в случае, если он поможет вам продвинуться в иерархии повыше, и обязательно что-нибудь проиграет, если в такой помощи откажет. В том случае, если не сможете осуществить данную акцию, значит, вы уже достигли своего уровня некомпетентности.

3. *Выбирайтесь из-под застрявшего.* В иерархии иногда складываются ситуации, когда ни от ваших собственных усилий, ни от «руки» в лице вашего покровителя не будет никакого толку, если должность, которую вы хотите получить в порядке повышения, занята человеком, достигшим своего уровня некомпетентности. Чтобы попасть на искомую должность, вам надлежит устремиться в другой, свободный для движения канал (другой орган).

4. *Проявляйте гибкость.* Если данный покровитель не поднимается на более высокий пост, дальнейшее использование «руки» предполагает необходимость найти другого покровителя, способного двигаться выше. Так что будьте готовы в нужный момент отказать в своей преданности нынешнему покровителю и передать ее другому, повыше рангом.

5. *Имейте побольше «рук».* В большинстве случаев покровители общаются между собой и, поминая вас в разговорах, постоянно укрепляют друг друга во мнении о ваших высоких достоинствах и в желании вам посодействовать. При наличии одного-единственного покровителя вы лишаетесь этого преимущества. Р. Халл (соавтор Питера) вывел даже теорему: «Общая тяговая сила нескольких покровителей равна сумме их индивидуальных сил, помноженной на число покровителей»¹.

«Локти» способны обеспечить карьеру чиновнику за счет его «суперактивности». Чаще всего они проявляют себя в непомерном увлечении такими занятиями, как учеба, повышение профессиональ-

ной квалификации и курсы самосовершенствования. В отдельных случаях, особенно в небольших иерархиях, такого рода занятия могут привести к повышению компетентности настолько, что это скажется на ускорении служебного роста. В больших иерархиях, где правило старшинства сказывается сильнее, этот эффект не наблюдается.

То же самое относится и к другим способам самовыражения «локтей»: скажем, являться на службу ни свет ни заря и торчать в кабинете допоздна. Подобные коварные приемы в духе Макиавелли вызывают восхищение у части коллег. Но это ничего не дает, поскольку оно уравнивается неприязнью, вызываемой у других. Несомненно, «рука» сильнее «локтей», поскольку ломает сплошь и рядом правило старшинства, тогда как «локтям» это редко удастся сделать.

Существует две причины, по которым сила «локтей» часто преувеличивается. Первая — это упрямо сохраняемое многими убеждение, будто тот, кто шевелит «локтями», больше прочих заслуживает продвижения по службе. Это убеждение, конечно, лишено какой бы то ни было научной основы. Здесь сказываются моралистические заблуждения. Вторая причина связана с ошибкой, при которой неопытные наблюдатели преувеличивают силу «локтей», так как не умеют заметить, что многие люди, энергично работающие локтями, страдают синдромом псевдоуспеха. Они то и дело жалуются на нервное истощение, язву желудка, бессонницу.

Часто бывает полезно знать, кто именно в данной иерархии уже достиг «синдрома конечной остановки (СКО)». Так, Питер называет наступление некомпетентности. С его точки зрения, это состояние характеризуется следующими признаками.

Столообожание. Компетентный чиновник обычно держит на своем столе только нужные ему для работы книги, бумаги и канцелярские принадлежности. Добравшись до СКО, начинает проявлять необычайную заботу о состоянии своего рабочего стола.

Телефонофилия. Чиновник оправдывает свою некомпетентность ссылками на то, что он лишен возможности поддерживать достаточно тесную связь с коллегами и подчиненными. Чтобы поправить дело, он устанавливает на своем столе несколько телефонных аппаратов, оборудование селекторной связи с кнопками, мигающими лампочками и громкоговорителями, а также магнитофон либо несколько магнитофонов. Человек, поддавшийся телефонофилии, быстро усваивает привычку пользоваться одновременно двумя-тремя из этих приборов, что является бесспорным свидетельством стремительного развития недуга, который считается неизлечимым.

Папирофобия. В этом случае чиновник не может видеть ни книг, ни бумаг на рабочем столе, а в острых случаях и вообще где бы то ни было в своем кабинете. Но эту свою слабость он выдает за добродетель. «Держу стол чистым»,— утверждает он в надежде создать впечатление, что умеет невероятно быстро управляться со всеми своими делами.

Папиромания заставляет чиновника наваливать на рабочий стол груды совершенно не нужных ему бумаг и книг. Сознательно или бессознательно он старается скрыть свою некомпетентность, создавая впечатление, что у него столько работы, сколько не выпадало еще на долю ни одного смертного.

Архивофилия проявляется в маниакальном пристрастии к раскладыванию и упорядочению бумаг, обычно с лютым страхом потерять какой-нибудь документ. Отдаваясь просмотру и перекладыванию бумаг, связанных с делами ушедшего прошлого, чиновник мешает другим людям осознать, что с точки зрения сегодняшних задач в его деятельности мало смысла либо вовсе никакого. Сосредоточенный на архивных материалах, он отдает все свое внимание прошлому и крайне неохотно поворачивается к настоящему.

Стологигантизм — это настойчивое желание обзавестись столом больших размеров, чем у сослуживцев.

Самооплакивание обычно сочетается с отчетливо выраженной склонностью вспоминать «добрые старые времена», когда страдалец работал на должности пониже, т.е. на уровне своей компетентности. Это эмоциональное состояние, проявляющееся в поношении настоящего и упрямом восхвалении прошлого, ни при каких обстоятельствах не позволяет служащему высказаться в том духе, что, мол, другой чиновник смог бы лучше справиться с работой на его месте.

План-картизм наблюдается среди служащих, одержимых составлением структурно-организационных схем и вычерчиванием графиков. Они затем упорно добиваются, чтобы все дела осуществлялись согласно линиям и стрелам на диаграммах, хотя бы это и влекло за собой срывы и потери. Обычно такие служащие развешивают диаграммы на самых видных местах по стенам своего кабинета, и порой их можно застать в благоговейном созерцании этих «икон», тогда как текущая работа лежит на столе без движения.

«*Ошеломляй и властвуй*» характерно для некоторых руководителей, добравшихся до СКО. За счет этого приема они пытаются прикрыть собственную неуверенность тем, что постоянно сеют неуверенность среди подчиненных. Смелого чиновника они подчеркнуто приструнят, робкого — потрясут ласковым панибратством.

Маятниковый синдром присущ тем руководителям, которые не способны принимать решения, ожидаемые от должностного лица их ранга. Администратор этого типа будет без конца раскачиваться между «за» и «против», но так ни на чем и не остановится. Свое бездействие он будет оправдывать ссылками на «демократический процесс» или на «необходимость учесть отдаленные последствия». Обычно он замораживает поступающие к нему дела до тех пор, пока решение будет принято кем-нибудь другим, либо отпадет сама надобность разбираться с этими делами.

Многословие при маломыслии происходит тогда, когда некоторые служащие, прибыв на конечную остановку, резко сокращают свою мыслительную деятельность. Чтобы скрыть это, они вырабатывают для себя подбор фраз, которые звучат впечатляюще и в то же время достаточно туманно, чтобы их можно было произносить по любому поводу, изменяя лишь немногие слова сообразно конкретной аудитории.

Каковы пути нейтрализации негативного действия закона самовозрастания некомпетентности управленческого персонала? Прежде всего, постоянная и целенаправленная работа кадровых служб всех уровней и всех органов по формированию карьерной стратегии и служебной тактики для всех гражданских служащих страны. За счет различных научных исследований, конкурсов, сдачи экзаменов и проведения аттестаций кадровики и сами гражданские служащие должны с упреждением как минимум за два-три года предсказывать наступление «синдрома конечной остановки» и предпринимать соответствующие меры.

Дальше, если гражданский служащий неплохо себя показывает на последней должности, а повышение может спровоцировать СКО, то, видимо, правильное его не повышать, а немного периодически подучивать с тем, чтобы он не терял своей компетентности. Если же гражданский служащий уже утратил компетентность, а до пенсии еще далеко, могут быть использованы такие приемы кадровых перемещений, как «изящно-в-сторону» (перемещение по горизонтали на другую должность), «возвышение пинком» (перемещение вверх по вертикали) и др. В любом случае гражданский служащий не может просто выбрасываться на улицу, но и его оставление в штате не должно вредить управляющей подсистеме.

§ 5.3. Объективные законы организационного управления гражданской службой

Для государства и иных социальных структур деятельность государственной администрации (аппарата) является той материаль-

ной реальностью, эмпирические закономерности которой необходимо регулярно изучать. Последняя проблема имеет конкретную прагматическую направленность: добиваться большей внутренней слаженности в деятельности этого аппарата.

Объективных организационных законов насчитывается несколько десятков. Среди них можно назвать законы: самовозрастания численности управленческого персонала, самовозрастания сложности управленческих организаций, организационного эффекта (закон синергии), самосохранения, закон развития, композиции, разделения и специализации труда, наименьших, эффективности организационной структуры, коррелятивности.

Из этих законов, прежде всего, следует выделить два закона, которые напрямую регулируют гражданскую службу. Они были открыты английским ученым С.Н. Паркинсоном. Его работа «Закон Паркинсона» была издана в Великобритании в 1958 г. Будучи разносторонним исследователем, он к тому времени опубликовал уже ряд монографий по истории мореплавания, экономики, политологии. Но широкое признание ему принесли лишь работы по теории управления. Паркинсон несколько злоупотреблял понятием «закон» и использовал его для обозначения почти любой управленческой нормы, избегая таких понятий, как «принцип управления», «правила управления», «требования управления» и др.

Количество «законов» Паркинсона никто не пытался подсчитать. Сам он использовал цифровые обозначения лишь для первого и третьего законов. Закон самовозрастания численности управленческого персонала известен под названием первого закона Паркинсона. Это наиболее им разработанный и наиболее обстоятельно охарактеризованный закон. Безоговорочно было принято, что он имеет глобальное значение и что в поле его действия находятся все бюрократии мира. Другие законы (и даже третий) упоминаются лишь вскользь и без сколько-нибудь определенной характеристики. Тем не менее даже эти два закона (первый и третий), которые мы рассмотрим, позволяют поставить С.Н. Паркинсона в число сильнейших ученых-управленцев XX столетия.

Что представляет собой *первый закон Паркинсона*? Кратко сущность данного закона можно сформулировать так: *численность персонала любой управляющей подсистемы ежегодно растет независимо от состояния управляемой подсистемы*. Сам Паркинсон сформулировал этот закон следующим образом: «Количество служащих и объем работы совершенно не связаны между собой. Число служащих возрастает... и прирост не изменится от того, уменьшилось ли, увеличи-

лось ли или вообще исчезло количество дел»¹. Он считал, что чиновники в той или иной степени подвержены размножению. При этом их организация больше заботится о себе, чем о той работе, которую она должна делать.

В основе первого закона, по Паркинсону, лежат два «аксиоматических положения», которые как раз и объясняют склонность управленческого персонала к самовозрастанию независимо от объема работы. Первое из них гласит: «Чиновники стремятся умножать подчиненных, а не соперников». И второе: «Чиновники создают работу друг для друга»². Эти два положения объясняют многое в стратегии и тактике управленцев, и в частности, они показывают наличие внутренне противоречивой логики развития управленческих организаций.

Паркинсон вывел математическую формулу ежегодного прироста служащих в мирное время. По его мнению, в любой управляющей подсистеме этот прирост можно вычислить по формуле

$$X = \frac{2sm + I}{n},$$

где X — нужное число новых служащих в год;
 s — количество служащих, набирающих себе подчиненных, чтобы продвигаться по службе;
 m — количество человеко-часов, потраченных на обработку материала;
 I — количество лет, проведенных на работе;
 n — количество нужных служащих.

Для вычисления ежегодного прироста персонала в процентах (P) надо числитель умножить на 100, а знаменатель на yn (число служащих предыдущего года). Искомая формула тогда примет следующий вид:

$$P = \frac{100(2sm + I)}{yn}.$$

Ежегодный прирост персонала, считает Паркинсон, неизменно будет колебаться где-то между 5,17 и 6,56% независимо от объема работы и даже при полном ее отсутствии. А средний прирост штатов служащих каждый год, по его мнению, составляет 5,75%³. При этом прирост администрации происходит примерно в два раза быстрее, чем

¹ Паркинсон СИ. Законы Паркинсона. Минск, 1997. С. 8.

² Там же. С. 9.

³ Там же. С. 13.

прирост технического (обслуживающего) персонала. Если ничего не предпринимать для ограничения этого прироста, процесс может стать неуправляемым.

По этой причине, считает Паркинсон, «...любое учреждение, где наберется больше тысячи сотрудников, становится административно-самодостаточным... Оно поддерживает свое существование исключительно за счет документов, которые само себе адресует, а его сотрудники проводят все свое время за чтением докладных записок, написанных соседями по коридору... Пока статус администратора будет измеряться количеством его подчиненных, это руководящее учреждение будет расти и пускать побеги, увеличивая тем самым накладные расходы»¹.

Пути нейтрализации негативного действия первого закона Паркинсона: периодическая инвентаризация функций государственных органов и структурное сокращение их количества и численности; повышение профессионализма управленческого персонала; переход на «гибкие команды»; компьютеризация всей системы государственного и иного управления.

Закон самовозрастания сложности управленческих организаций также открыт Паркинсоном и известен под названием его третьего закона. Данный закон является прямым продолжением и дополнением первого закона Паркинсона. Сущность его в следующем: *самовозрастание сложности управленческих организаций неминуемо ведет их к гибели*. Паркинсон данный закон сформулировал так: «Рост приводит к усложненности, а усложненность — это конец пути»². И действительно, рост численности управленческого персонала необходимо ведет к росту сложности управленческих организаций, что в конечном счете приводит их к дезорганизации и разрушению. Достаточно убедительным свидетельством действия данного закона является достижение уровня стагнации, а затем и распада Советского Союза.

«При загнивании больших империй,— говорит Паркинсон,— мелочно-диктаторская суеда в центре зачастую сопровождается пренебрежением к основным проблемам и отдаленным провинциям. Распад центральной власти чувствуется, прежде всего, на окраинах, куда с трудом дотягивается рука центра»³. Избыточно разросшимся и заорганизованным структурам государственного управления на за-

¹ Паркинсон С.Н. Законы Паркинсона. Минск, 1997. С. 305—306.

² Там же. С. 192.

³ Там же. С. 193.

кате советской власти не оставалось ничего другого, кроме деградации и развала.

Основным средством нейтрализации пагубных последствий третьего закона Паркинсона является постоянно проводимая децентрализация управляющей подсистемы, а точнее, последовательное внедрение в ее деятельность демократических начал. Социальное управление всегда осуществляется при органичном единстве централизации и децентрализации как особых видов социального управления. Что они собой представляют?

Централизация — это такой вид управления, при котором большая часть функций по управлению общественными делами сосредоточивается в центральных для каждой социальной общности органах (в федеральных — для России, в региональных — для каждого субъекта Федерации, в районных — для каждого района). При этом происходит значительная монополизация власти высшими для каждой территории уровнями управления. Здесь право принятия решений концентрируется во властных центрах каждой социальной общности.

Децентрализация есть противоположный вид управления, при котором управленческие функции более или менее равномерно распределяются по всем уровням и органам государственного управления. При децентрализации каждая социальная общность получает возможность функционировать относительно самостоятельно, широко развивая творческую инициативу и самостоятельность людей. Децентрализация выражается в передаче соответствующих полномочий и ответственности за принимаемые решения более низким ступеням иерархии.

Как соотносятся между собой централизация и децентрализация? Централизация и децентрализация — это такие два вида государственного управления, которые могут не только отрицать, но и взаимно обуславливать и дополнять друг друга. Децентрализация возможна и существует лишь в связи с централизацией и наоборот. Таким образом, централизация и децентрализация характеризуют степень распределения власти, ответственности и контроля по вертикали управления. При возникновении чрезвычайных ситуаций в обществе роль централизации возрастает. При нормализации общественной жизни возрастает значение децентрализации.

Разграничение функций между уровнями государственного управления основано во многом на том, что в централизованном порядке обычно решаются только те вопросы, которые с такой же эффективностью не могут быть решены низовыми звеньями. Другими словами, при формировании управленческих структур централиза-

ция используется при решении стратегических вопросов, а децентрализация — при решении вопросов тактических и оперативных.

Всякая государственная система только тогда оказывается достаточно устойчивой в неравновесных социальных ситуациях, когда все ее основные структурные части (подсистемы) обладают автономностью (относительной самостоятельностью). Автономность социальных подсистем является важным фактором повышения устойчивости и активности государственной системы в целом. В государственных подсистемах нередко случаи, когда возникает потребность в немедленной реакции (ответном действии) на те или иные внутренние и внешние воздействия, но вышестоящий орган не в состоянии сразу же разработать линию своего поведения и дать нижестоящим органам соответствующие решения. В таких случаях именно относительная автономность (суверенность) позволяет государственным подсистемам гибко приспосабливаться к изменяющимся условиям и самостоятельно решать возникающие вопросы.

В прошлом решению всех этих задач в значительной мере содействовало использование такого социального регулятора, как принцип демократического централизма. В советском обществе данный управленческий принцип имел конституционный характер, а сейчас выброшен как элемент коммунистической тоталитарной идеологии. Вместе с тем принцип демократического централизма имеет общеисторическое и общедемократическое содержание, которое нам следовало бы восстановить нормативно, иначе нашу систему государственного и всего социального управления будет постоянно лихорадить. Сломав жестко централизованную партократическую систему управления страной, мы сейчас никак не определимся с уровнем децентрализации управления субъектами Федерации, степенью их суверенизации. Они все еще остаются плохо управляемыми системами, в которых нередко царит произвол руководителей исполнительной власти. Вместе с тем данные проблемы достаточно успешно решаются, если использовать принцип демократического централизма.

Принцип демократического централизма означает обязательность решений вышестоящих органов социального управления для нижестоящих, подотчетность всех органов социального управления перед населением, а также относительную самостоятельность каждого уровня и каждого органа социального управления в осуществлении своих полномочий. Одной из проблем в реализации принципа демократического централизма являются нахождение правильного сочетания коллегиальности и единоначалия в осуществлении властных функций в конкретном государственном органе; подотчетность и подкон-

трольность органов исполнительной и судебной власти законодательным (представительным) органам, что у нас в настоящее время встречается нечасто, и др.

Выводы

- Наряду с правовыми и нравственными законами, имеющими субъективный характер, в гражданской службе имеются и объективные законы. Их особенность проявляется в том, что они, во-первых, упорядочивают непосредственно нормативную деятельность людей; а, во-вторых, имеют по большей части, достаточно кратковременный характер. Объективных законов социального управления имеется огромное множество. Среди них выделяют законы, регулирующие информационную деятельность (принцип Питера и др.), а также организационную деятельность (законы Паркинсона и др.).

- Закон самовозрастания некомпетентности управленческого персонала был открыт Л.Д. Питером. «В иерархии, — говорил он, — каждый служащий стремится достичь своего уровня некомпетентности». В развитии каждой управленческой подсистемы общая тенденция такова, что со временем каждая должность может быть замещена работником, недостаточно компетентным для выполнения своих обязанностей.

Формы продвижения по службе: 1) по результату; 2) по усердию; 3) на основе предпочтительности; 4) по старшинству; 5) с участием кандидата.

Неэтичные формы делания своей карьеры: «рука», «отцовы сапоги», «локти», «возвышение пинком», «изящно-в-сторону».

Как обзавестись «рукой»: 1) найдите покровителя, 2) заинтересуйте покровителя, 3) выберите из-под застрявшего, 4) проявляйте гибкость, 5) имейте побольше «рук».

«Синдром конечной остановки», т.е. достижение своей некомпетентности, характеризуется следующими признаками: столообожание, телефонофилия, папирофобия, папиромания, архивофилия, столотигантизм, самооплакивание, план-картизм, «ошеломляй и властвуй», маятниковый синдром, многословие при маломыслии.

- Первый закон Паркинсона: численность персонала любой управляющей подсистемы ежегодно растет независимо от состояний управляемой подсистемы. Ежегодный средний прирост персонала в процентах составляет 5,75%.

- Третий закон Паркинсона: самовозрастание сложности управленческих организаций неминуемо ведет их к гибели. Данный

закон является прямым продолжением и дополнением его первого закона.

Контрольные вопросы

1. Что такое объективный социальный закон? Каковы особенности объективных законов гражданской службы?
2. Каково содержание закона (принципа) Питера?
3. Каковы неэтичные формы делания своей карьеры?
4. В чем смысл первого закона Паркинсона?
5. Каково содержание третьего закона Паркинсона?

Рекомендуемая литература

О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

Государственная служба Российской Федерации: основы управления персоналом / под общ. ред. В.П. Иванова. М., 2003.

Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учеб. пособие. М., 2005.

Кнорринг В.И. Искусство управления: учебник. М., 1997.

Основы теории управления: учеб. пособие / под ред. В.Н. Парахиной, Л.И. Ушвицкого. М., 2003.

Паркинсон СМ. Законы Паркинсона. Минск, 1997.

Питер Л.Д. Принцип Питера // Закон Мерфи. Минск, 1997.

Саймон ГЛ., Смитбург Д.У., Томпсон В.А. Менеджмент в организациях. М., 1995.

Смирнов Э.А. Основы теории организации: учеб. пособие. М., 1998.

Социальное управление: курс лекций / ред. кол. В.С. Карпичев и др. М., 2000.

ПРИНЦИПЫ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

**Ключевые
понятия:**

принципы государственной (гражданской) службы;
классификация принципов государственной (гражданской) службы

В государственном управлении периодический ряд необходимых операций начинается со знаний о социальной проблеме, которую необходимо оценить, выработать для ее решения цель, затем норму, задачу и, наконец, сформулировать функции, посредством которых преодолевается эта проблема. Для такой деятельности обычно разрабатываются административные принципы.

§ 6.1. Понятие «принципы гражданской службы»

Термином «принцип» (лат. *principium*) обозначают основное, исходное положение какой-либо теории, учения. *Принципы гражданской службы — это основополагающие требования, которыми руководствуются гражданские служащие в процессе своей профессиональной деятельности.* В них выражены необходимые основания функционирования государственного аппаратного управления. Они устанавливают основные правила этой деятельности. Принципы кладутся в основу формирования и дальнейшего функционирования гражданской службы как административной власти.

По содержанию принципы гражданской службы представляют собой ориентиры, некоторые основания по упорядочению общественных отношений, управлению социальными явлениями и процессами. Они обеспечивают интеграцию отдельных видов управленческой деятельности в различных органах системы государственного управления, взаимную их согласованность и общую направленность на реализацию намеченных целей. На основе этих принципов организуется сам реальный процесс административного управления, т.е. продуманная и обоснованная упорядоченность действий по осуще-

ствлению административных управленческих функций, выбору методов и приемов управленческого административного воздействия.

Принципы гражданской службы изложены в федеральных законах «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Естественно, что по большей части принципы в этих двух федеральных законах совпадают, но есть и некоторые различия, в том числе и терминологические. Так, в первом законе они обозначены как «принципы государственной службы», тогда как во втором эти принципы названы «принципами гражданской службы». В целом последние принципы развивают и обогащают данный раздел государственного законодательства.

Принципы гражданской службы не являются застывшими догмами. С течением времени они совершенствуются и конкретизируются. Их эволюция обусловлена кардинальными изменениями в концепции государственного управления, которой придерживались в обществе в определенные моменты времени. Искусство управления не может опираться только на интуицию, талант руководителя. Оно основывается на солидной теоретической базе, накопленной за сотни лет административной аппаратной деятельности.

Современный законодатель не дает определения принципам гражданской службы, но перечисляет их в двух вышеозначенных федеральных законах. Правовое установление принципов гражданской службы обуславливает функционирование государственных органов, деятельность гражданских служащих, устойчивость государственно-правового регулирования государственно-служебных отношений, а также обоснование тенденций развития служебного законодательства о гражданской службе.

Основное значение принципов гражданской службы заключается в том, что они определяют правовое содержание, практическую организацию и реальное функционирование гражданской службы. Эти принципы отражают наиболее существенные стороны организации и функционирования не только самой гражданской службы, но и системы государственных органов, определяют характер сложных взаимоотношений внутри этой системы.

Принципы гражданской службы объективно отражают ее сущность и наиболее важные черты. Они раскрывают общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной и другой административной деятельности гражданских служащих, закрепляют их в нормах, входящих в социально-правовой институт гражданской службы.

Обычно принципы гражданской службы формулируются законодателем, исходя из конкретного правового опыта и правовой культуры в стране, и базируются на основных положениях правовой системы с учетом достигнутого уровня развития отраслевого законодательства. Формулировка и установление этих принципов зависят от избранной (действующей в стране) модели государственного управления, от адекватности понимания внутренних закономерностей общественных отношений и правового регулирования.

Публичное закрепление принципов гражданской службы происходит в различных законодательных и других нормативных правовых актах: в Конституции РФ, федеральных законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, конституциях, уставах и иных законодательных и нормативных актах субъектов РФ. Кроме того, принципы гражданской службы, установленные в рамочном Федеральном законе «О системе государственной службы РФ» и Федеральном законе «О государственной гражданской службе РФ», являются основой, эталоном для всех других правовых норм, которые будут приняты в будущем.

В Законе «О системе государственной службы РФ» в гл. 1, ст. 3 сформулированы *девять основных принципов построения и функционирования системы государственной службы*:

- федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдения конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- законность;
- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;
- равный доступ граждан к государственной службе;
- единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;
- взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;
- открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;
- профессионализм и компетентность государственных служащих;

- защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Каждый в отдельности принцип государственной службы отражает не все объективные связи государственных органов и служащих, а лишь некоторые из них. Но все принципы взаимосвязаны и взаимообусловлены: соблюдение одних способствует реализации других и, напротив, нарушение какого-либо из принципов отрицательно сказывается на выполнении остальных принципов.

При классификации принципов государственной службы целесообразно выделять три группы принципов: конституционные, организационные и вспомогательные. Конституционные принципы обусловлены положениями Конституции РФ, которые конкретизируются в данном законодательном акте. Организационные принципы отражают механизм построения и функционирования государственной службы, государственного аппарата и его звеньев, разделения управленческого труда, обеспечения эффективной административной деятельности в государственных органах¹.

Из девяти принципов государственной службы к числу конституционных относятся первые четыре, а к числу организационных — последние пять принципов. Все федеральные органы и органы государственной власти субъектов РФ обязаны проводить эти принципы. Государственные служащие должны руководствоваться ими в своей работе.

Помимо этих двух групп, в реальной жизни гражданские служащие руководствуются еще и *вспомогательными принципами*. По большей части они разбросаны в различных нормативных документах.

§ 6.2. Конституционные принципы государственной службы

Изучение Конституции РФ позволяет сделать вывод о том, что государственная служба признается важнейшим институт в деле формирования и развития нового российского государства. Конституционные принципы конкретизируются в соответствующих законодательных актах. Но современный уровень регулирования этих вопросов страдает неполнотой и неопределенностью, т.е. действующая

¹ См.: *Старилов Ю.Н.* Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. Воронеж, 1996. С. 79.

Конституция не устанавливает в полной мере и детально важнейшие сущностные положения о государственной службе. Однако она включает в себя множество конституционно-правовых установлений, в той или иной степени регламентирующих основы современной государственной службы в России. В названном Основном законе отражены только четыре таких конституционных установления.

Принцип федерализма, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Россия является федеративным государством. Поэтому государственная власть в ней осуществляется не только федеральными государственными органами, но и органами государственной власти субъектов РФ: республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Поэтому между государственными органами РФ и органами входящих в нее субъектов предусматривается разграничение предметов ведения и полномочий.

В Конституции РФ согласно ч. 3 ст. 11 это разграничение между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ устанавливается, во-первых, Конституцией РФ, а во-вторых, федеративными и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. В Конституции РФ данное разграничение закреплено в ст. 71, где указано все то, что отнесено к ведению Российской Федерации; в ст. 72 определены предметы совместного ведения РФ и ее субъектов; в ст. 73 отмечено, что субъекты РФ обладают всей полнотой власти вне пределов ведения РФ и полномочий Федерации по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов.

Следовательно, государственная служба организовывается и функционирует в соответствии с этими разграничениями. Государственные служащие решают задачи и осуществляют функции только тех государственных органов и только в тех пределах, которые устанавливаются Конституцией РФ.

В соответствии со ст. 77 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ должны образовывать единую систему исполнительной власти в России. Но этого у нас до последнего времени не произошло. И тогда для реализации своей компетенции федеральные органы исполнительной власти создали свои территориальные органы и на-

значили соответствующих должностных лиц, часто не согласуя кандидатуры с руководителями субъектов РФ.

Федеральные органы исполнительной власти по договоренности с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. И наоборот, органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Формальное единство исполнительной власти в определенной мере обусловлено целостностью экономического пространства России, т.е. свободным перемещением товаров, услуг и финансовых средств, рыночной конкуренцией, свободой экономической деятельности на всей территории страны (ст. 8 Конституции РФ), и определяется вышеназванными ст. 71-73, предусматривающих компетенцию России и совместную компетенцию ее и субъектов РФ.

Вместе с тем, государственная служба и в новых двух федеральных законах лишена такого необходимого для нее качества как властное единство. В какой-то мере процессуальное единство традиционно сохраняется в судебной ветви власти. Что же касается исполнительной и особенно законодательной власти, то здесь этого единства, к сожалению, нет. Политические руководители и государственные служащие субъектов РФ, ссылаясь на Конституцию РФ и особенно на ст. 73, 76 ч. 4, ст. 77 ч. 1, не признают в должной мере федеральные власти. Любой руководитель федеральной службы или агентства (начальник департамента, управления, отдела и др.) не может напрямую руководить, дать соответствующее задание или проконтролировать государственного служащего субъекта РФ, даже если они формально из одного министерства, ведомства. Взаимодействие федеральных государственных служащих с государственными служащими субъектов РФ происходит лишь опосредованно, во-первых, через федеральных политических руководителей и, прежде всего, через министра, Председателя Правительства и Президента; во-вторых, через руководителей федеральных территориальных органов своего министерства и ведомства.

Все это негативно сказывается на эффективности государственной власти. Из-за несогласованности действий федеральных органов и государственных органов субъектов РФ, работающих в них государственных служащих, не выполняются многие договоры, нарушаются права и свободы граждан, разрушаются экономические связи, усиливается противостояние регионов-«доноров» и регионов-«реци-

пиентов». Затягивание с урегулированием вопросов, отнесенных к предметам совместного ведения, привело к таким отрицательным последствиям, как низкая эффективность приватизации, ослабление управления государственной и муниципальной собственностью, слабая поддержка малого предпринимательства, обострение проблем социального развития и социальной защиты населения и др.

Принцип законности. В части 1 ст. 19 Конституции РФ прямо записано: «Все равны перед законом и судом». Это означает, что государственный орган и деятельность государственных служащих регулируются правовыми нормами и осуществляются в целях реализации предписаний закона при неукоснительном соблюдении прав и свобод граждан, прав и законных интересов всех участников управленческих отношений. Органы исполнительной власти, местного самоуправления, должностные лица и граждане обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы РФ, а равно общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры России, являющиеся составной частью правовой системы. Если международным договором Российской Федерации устанавливаются иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ст. 15 Конституции РФ).

Принцип верховенства законов в системе государственной службы есть законность в осуществлении государственными служащими управленческих действий. Они вправе осуществлять полномочия в пределах предоставленных им прав и в соответствии с должностными обязанностями. Государственные служащие призваны выполнять все свои действия только в пределах компетенции государственного органа, в котором они занимают государственные должности, и в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Государственная служба включает в систему своих правовых источников множество законодательных и иных нормативных актов. Верховенство федеральной Конституции и федеральных законов на всей территории России должно обеспечивать единство, согласованность и стабильность всей правовой системы и ее отдельных элементов, а также правовых институтов, в том числе и института государственной службы.

Принцип законности предусматривает обязанность исполнительных органов Российской Федерации соблюдать правовые условия договоров с ее субъектами, а также законодательные и иные нормативные акты, принятые в республиках, краях, областях, городах федерального значения в пределах их компетенции. Все, что не противоречит законодательству РФ, и принятые в пределах полномочий

органов государственной власти законодательные и нормативные акты субъекта Федерации обязательны для исполнения на его территории.

Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты. В Конституции РФ в ст. 2 сказано: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Обладание правами и свободами обеспечивает личности возможность быть самостоятельной, способной самоутвердиться в качестве достойного члена общества. При этом отношения личности и государства не исчерпываются обязанностью государства не посягать на права человека. Гражданин вовлечен в устойчивую политико-правовую связь с государством, которая предполагает сочетание взаимных прав и обязанностей.

Российское государство, установив в Конституции права и свободы человека и гражданина, обязуется через деятельность органов власти, суда, прокуратуры и охраны правопорядка гарантировать их реализацию и защиту. Лица, постоянно проживающие на территории государства, жизненно заинтересованы в обладании статусом гражданина.

Механизм действия прав и свобод человека и гражданина осуществляется непосредственно, т.е. если человек руководствуется ими, то его поведение считается правомерным и, таким образом, кроме конституционного установления не требуется дополнительного подтверждения их действия. В силу этого со стороны государства и государственных служащих нет необходимости в их реальном обеспечении. Вместе с тем данное положение не означает, что законы и правовые акты, издаваемые с целью их обеспечения, не нужны, поскольку в ряде случаев Конституция предусматривает такие нормативы.

Государственные служащие всех органов государственной власти, осуществляя правоприменение и исполняя соответствующие полномочия, руководствуются прежде всего необходимостью признания, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Конституция РФ в ст. 18 устанавливает: «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием».

В конечном счете деятельность государственных органов должна быть направлена на претворение в жизнь и защиту конституционных прав, свобод и законных интересов граждан. Все государствен-

ные органы и государственные служащие в пределах своих полномочий обязаны неукоснительно способствовать:

- созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1, ст. 7 Конституции РФ);
- охране труда и здоровья людей, государственной поддержке семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, системе социальных служб, государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты (ч. 2, ст. 7 Конституции РФ);
- реализации на практике равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, другим обстоятельствам (ч. 2, ст. 19 Конституции РФ);
- созданию равных возможностей для реализации своих прав и свобод мужчинами и женщинами (ч. 3, ст. 19 Конституции РФ);
- охране достоинства личности, недопущения его умаления ни по каким основаниям органами государственного управления и должностными лицами (ст. 21 Конституции РФ);
- защите частной собственности наравне с государственной, муниципальной и иными формами собственности (ч. 2, ст. 8 Конституции РФ).

Государственная служба должна обрести у граждан доверие, пошатнувшееся за последние годы. Однако эта цель не будет достигнута, если не сменить кадровые технологии, когда по прихоти политических руководителей просто увольняли старый аппарат и постоянно набирали новый. На данном этапе гораздо важнее приблизить систему управления к гражданам. Избавить людей от предубежденности в отношении к ней сможет только тот государственный служащий, который работает в непосредственном контакте с гражданами и активно противодействует попыткам нарушения их прав и законных интересов.

Принцип равного доступа граждан к государственной службе означает их право на занятие любой аппаратной должности в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой, без какой-либо дискриминации. Согласно ч. 4 ст. 32 Конституции РФ государственная служба определяется как наиболее важный институт непосредственного участия граждан в управлении делами государства, они имеют равный доступ к этой службе. В Федеральном законе «О государственной гражданской службе РФ» определяется, что право поступления на гражданскую службу имеют совершеннолетние граждане России, если иное не установлено законом.

При поступлении на гражданскую службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений и преимуществ в зависимости от социальной, национальной, языковой или религиозной принадлежности. В названном законе в ст. 16 сформулированы лишь такие ограничения, которые связаны со здоровьем, судебным наказанием, отказом от процедуры оформления доступа к секретной информации, наличия гражданства другого государства и др.

Очевидно, что гражданским служащим может быть лишь гражданин, способный по состоянию здоровья и своим деловым качествам профессионально обеспечить выполнение функций, возложенных на соответствующий орган. При этом принцип равнодоступности к гражданской службе реализуется посредством участия граждан в конкурсе на вакантные государственные должности гражданской службы.

Правоограничения, предусмотренные в данном законе, не ослабляют действия принципа равного доступа граждан к гражданской службе и не означают исключений из него. Они естественно вытекают из факта осуществления гражданскими служащими властных полномочий и специфики конкретных служебных функций.

§ 6.3. Организационные принципы государственной службы

Помимо конституционных принципов государственная служба имеет еще ряд специальных принципов, которые по значимости и роли в системе государственной службы можно назвать организационными. Они регламентируют различные взаимодействия как внутри государственной службы, так и во взаимоотношениях государственной службы с обществом.

Принцип единства правовых и организационных основ государственной службы, предполагающий законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы. Согласно ему основные требования являются едиными как для федеральной государственной службы, так и для государственной службы субъектов РФ и соответственно для деятельности государственных служащих. Этот принцип обеспечивает независимость государственной службы от структурных и иных перестроек в системе органов власти.

Единство основных требований осуществляется посредством системного урегулирования и согласования статусов государственных должностей, последовательности взаимосвязей и процедур функци-

онирования всех элементов института государственной службы. Например, в соответствии с группами государственных должностей гражданской службы установлены классные чины, в соответствии с которыми, в свою очередь, к претендентам предъявляются предусмотренные законом квалификационные требования. Кроме того, различные требования к государственным должностям гражданской службы могут устанавливаться федеральными законами и законами субъектов РФ, а также нормативными актами государственных органов — в отношении гражданских служащих этих органов.

Принцип единства правовых и организационных основ государственной службы обеспечивает государственному служащему равные возможности для осуществления должностных обязанностей, способствует укреплению справедливости и хорошего морального климата в государственных органах, а также качественному исполнению служебных функций.

Принцип взаимосвязи государственной и муниципальной службы изложен в гл. 1, ст. 7 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ». Муниципальная служба — это профессиональная деятельность на постоянной основе по обеспечению исполнения и исполнению полномочий органов местного самоуправления. Она осуществляется в соответствии с Федеральными законами «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (2003 г.) и «Об основах муниципальной службы в РФ» (1998 г.). В Законе о гражданской службе сказано, что взаимосвязь гражданской службы с муниципальной обеспечивается посредством:

1) единства основных квалификационных требований для замещения должностей гражданской службы и должностей муниципальной службы;

2) единства требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских и муниципальных служащих;

3) учета стажа муниципальной службы в стаже гражданской службы и стажа гражданской службы в стаже муниципальной службы;

4) соотносимости основных условий оплаты служебной деятельности и социальных гарантий;

5) соотносимости основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую и муниципальную службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.

Принцип взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы пока проработан недостаточно. Он не обеспечен необходимыми нормативными правовыми документами ни с одной сторо-

ны (государственного управления), ни с другой (муниципального управления). Руководители районного и регионального уровней государственного управления пытаются что-то здесь сделать, но в основном эти их инициативы пока далеки от требуемых решений. Федеральному Собранию необходимо продолжить работу по разработке данной проблемы.

Принцип открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю, объективного информирования общества о деятельности государственных служащих. Данный принцип тоже опирается на Конституцию РФ (ч. 3, ст. 15), в которой сказано, что все законы, а следовательно, и законы о государственной службе, подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Поэтому граждане вправе знать положение в государственной службе. В средствах массовой информации должна освещаться практика деятельности этой государственной структуры, ее успехи и недостатки, материальное и другое обеспечение и т.д.

В настоящее время официальной публикацией нормативных актов считается первое опубликование их полного текста в «Российской газете» или журнале «Собрание законодательства Российской Федерации». При этом федеральные конституционные законы и федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их подписания Президентом РФ. Именно благодаря гласности может быть установлен общественный контроль за деятельностью государственной службы.

Следовательно, в законе впервые в нормативной форме закреплена обязанность государственных служащих предоставлять населению соответствующую информацию. В соответствии с ч. 2 ст. 24 Конституции РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Вместе с тем федеральный закон (ст. 15) закрепляет и определенные рамки этого принципа, устанавливая, что государственный служащий обязан хранить государственную и иную охраняемую законом тайну и не разглашать служебную информацию. Поэтому государственная служба фактически основывается на сочетании социальной гласности и служебной конфиденциальности. Добиться сочетания этих противоречивых требований нелегко. Все будет зависеть от общего прогресса на пути достижения большей открытости и от того, в какой мере удастся совместить операциональные нужды государственной службы со стремлением граждан к большей осведомленности.

По содержанию данный принцип обусловлен, с одной стороны, положением о необходимости участия граждан в управлении государством и обществом, с другой — потребностью в постоянном учете мнения граждан при решении государственных задач.

Практика показывает, что для обеспечения гласности в системе государственной службы необходимо:

- 1) создать механизм учета мнения граждан;
- 2) сформировать правовые условия безопасности граждан в случае критики ими государственных органов, должностных лиц, управленческих структур;
- 3) обеспечить гласность в процессе осуществления государственными служащими своих полномочий и компетенции государственных органов через средства массовой информации.

Принцип гласности с необходимостью выводит на факты коррупции в государственном аппарате, запрещенном законом совмещении некоторыми государственными служащими государственных и предпринимательских должностей, получении завышенных гонораров и т.д. В средствах массовой информации должны освещаться практика их деятельности, успехи и недостатки. Государственная служба не должна под прикрытием заботы о сохранении «государственной тайны» скрывать свои ошибки и недостатки.

Вместе с тем совершенно недопустимы надуманные, огульные обвинения государственных служащих в печати, по радио и телевидению, оскорбляющих достоинство многих работников государственной службы. Этому в значительной степени сопутствует и тот факт, что в нашем законодательстве не проведена в должной мере дифференциация должностей государственных служащих и должностей политических руководителей. Последние «прячутся» в нормативных документах за внешне индифферентными понятиями, такими как работающие на «государственных должностях», «представители нанимателя». Взяточничество и вымогательство политической элиты в значительной мере переносятся на государственных служащих. У нас, к сожалению, не проведено пока социологических исследований по выявлению первенства (приоритета) в коррупционных нарушениях этих двух частей государственной власти.

Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих отражает сущность государственной службы как высокозначимой деятельности по обеспечению исполнения и исполнению полномочий федеральных и субъектов Федерации государственных органов. Профессионализм есть глубокое и всестороннее знание и владение практическими навыками в определенной области об-

шественно полезной деятельности. Подготовленный человек располагает комплексом специальных знаний и соответствующих умений, приобретенных в результате углубленного общего и специального опыта работы. Государственную службу следует считать такой профессией (лат. *professio* — специальность), которая имеет значение для всего государства и требует особого мастерства, приобретаемого и поддерживаемого в результате систематического и непрерывного образования. Исполнение функций государственного аппарата управления является основным родом занятий государственного служащего.

Принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц. Данный принцип говорит о том, что государственные служащие находятся под защитой государства, его законов и правоохранительных органов. Никто не вправе вмешиваться в их служебную деятельность, кроме лиц, прямо уполномоченных на то нормативными установлениями.

В Законе «О государственной гражданской службе РФ» в гарантиях (ст. 52) под государственной защитой гражданского служащего и членов его семьи понимаются различные меры охраны от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в порядке и на условиях, установленных федеральным законом. В нормативных документах пока мало внимания уделяется разработке форм ответственности руководителей за нарушение прав подчиненных, о применении к ним соответствующих санкций.

В последние годы меры защиты установлены для отдельных категорий государственных служащих. Например, Федеральным законом от 20 апреля 1995 г. в эту категорию были занесены судьи, должностные лица правоохранительных и контрольных органов¹.

§ 6.4. Принципы гражданской службы при ее взаимодействии с гражданским обществом

Уже говорилось, что в Федеральном законе «О государственной гражданской службе РФ» также имеются принципы функционирования, но уже «гражданской службы» (ст. 4), которых здесь восемь:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;

¹ СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455.

2) единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ;

3) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от поля, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;

4) профессионализм и компетентность гражданских служащих;

5) стабильность гражданской службы;

6) доступность информации о гражданской службе;

7) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;

8) защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

В чем-то эти принципы совпадают с вышерассмотренными принципами «государственной службы», а в чем-то и расходятся. Если их по-прежнему разделить на конституционные и организационные, то только два из них (было четыре) повторяют конституционные принципы, шесть (было пять) — организационные. Очевидно, что совпадающие принципы нет надобности снова анализировать. Интерес представляют лишь два новых принципа, которые очевидно имеют отношение к гражданскому обществу.

Принцип взаимодействия с общественными объединениями и гражданами пока относится к числу самых неразработанных проблем. В литературе (книгах и статьях) можно встретить множество попыток дать хоть какой-либо ответ на очень злободневный вопрос, но данные ответы не внушают нужного доверия. Поэтому и комментарий к этому принципу также будет весьма условным и приближительным.

Мы уже говорили о том, что государственная гражданская служба сосредоточена обычно на выполнении двуединой цели: с одной стороны, она обеспечивает политическим руководителям (представителям нанимателя) информационные, организационные, технологические и другие услуги, а с другой — оказывает аналогичный сервис и населению, электорату. Если распространить этот тезис на взаимодействие с общественными объединениями и гражданами, то работу государственного органа можно признать действительно удовлетворительной и эффективной лишь в том случае, если он успешно

решает проблемы оптимальной представленности потребностей политических руководителей и защиты интересов населения.

Гражданская служба действует только в составе государства (государственного управления), т.е. одновременно и наряду с политическими руководителями. И потому ставить вопрос об эффективности исключительно гражданской службы не вполне правомерно. Реально на практике может эффективно работать лишь государственный орган. А вот в составе такого органа достаточно эффективно способен работать и государственный аппарат, состоящий из гражданских служащих.

Некоторые авторы пытаются выработать математическую модель эффективности государственной службы. Так, по поводу парламентской службы утверждается, что необходимое соотношение может быть выражено формулой

$$\mathcal{E}_n = \frac{P_n}{Ц_n},$$

где \mathcal{E}_n — эффективность деятельности парламента;
 P_n — результат работы парламента;
 $Ц_n$ — цель парламентской деятельности.

Позже пытаются подкорректировать эту формулу путем установления разницы между первичным состоянием объекта деятельности (CO_i) и измененным в соответствии с целью (CC_b). Поэтому более конкретно эффективность парламентской деятельности выражается формулой¹

$$\mathcal{E}_n = \frac{CO_2 - CO_1}{Ц_n}.$$

Несомненно, уровень взаимодействия с общественными объединениями и гражданами или эффективность деятельности гражданской службы рано или поздно будет выражена в математической модели. Но предлагаемый вариант ни в какой форме для этого не подходит. Прежде всего, в нем не вполне корректно используются исходные понятия. Цель никогда не бывает в знаменателе. Вместо нее здесь должны быть затраты (издержки). В административном управлении эффективность организации (государственного органа, системы государственных органов) определяется как отношение по-

¹ См.: Романов Р.М. Российский парламентаризм. История и современность. М., 2000. С. 261, 264.

ложительных результатов (ПР) (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат (ДЗ):

$$\Theta = \frac{\text{ПР}}{\text{ДЗ}}.$$

Организация эффективна, если заданный результат (ЗР) получен при самых низких издержках (НИ): $\Theta = \frac{\text{ЗР}}{\text{НИ}}$. Или другой вариант: организация эффективна, если лучший результат (ЛР) получен при заданных издержках (ЗИ):

$$\Theta = \frac{\text{ЛР}}{\text{ЗИ}}.$$

Конечно, по поводу изложенных соображений могут быть различные суждения, но очевидно одно — эффективность гражданской службы не может и не должна определяться деятельностью всего государственного органа, в котором определяющую роль играют не гражданские служащие, а политические руководители. Эффективная работа такого государственного органа — основа, залог эффективной работы гражданских служащих, но эффективность гражданской службы — совсем другая проблема.

Принцип стабильности гражданской службы означает постоянство государственно-служебных отношений, которое проявляется в несменяемости гражданских служащих и преемственности в проведении государственной кадровой политики, в формировании основ государственного аппарата. Этот принцип основывается на стремлении государства к своему постоянству.

Профессиональная стабильность и устойчивость служебного положения являются необходимыми в интересах как государства, так и гражданских служащих. Они должны быть гарантированными и в том случае, когда полностью или частично изменяется система государственных органов и организация гражданской службы.

Стабильность с точки зрения законодателя проявляется в поддержании управления гражданской службой таким образом, который позволит ей качественно осуществлять функции государства. Она обеспечивается мерами систематического поддержания высокого уровня управления, учебой персонала, проведением занятий, переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих.

Гражданским служащим должны быть обеспечены достаточные гарантии против произвольных действий политических руководи-

лей, затрагивающих их профессиональное положение или карьеру. Их статус не может быть зависим от политической конъюнктуры, конкретной личности политического руководителя, частых и не всегда обоснованных организационных перестроек.

В последние годы проблема стабильности состава гражданской службы значительно обострилась в связи с большой сменяемостью кадров гражданских служащих, постоянными реорганизациями и сокращениями государственного аппарата, что ставит под угрозу преемственность в его работе, тормозит ход реформ. В этих условиях принцип стабильности должен стать гарантией для гражданских служащих от незаконного увольнения со службы.

§ 6.5. Вспомогательные принципы государственной службы

В своей повседневной деятельности государственные служащие руководствуются не только теми 17 принципами, о которых шла речь, но и вспомогательными, разбросанными по другим законам и инструкциям. В этом параграфе будут даны только наиболее встречающиеся, в том числе:

- принцип оптимизации государственного управления, который заключается в совершенствовании управляемой и управляющей подсистем;
- принцип разумной управляемости, согласно которому обычная норма управляемости колеблется от трех до семи непосредственно подчиненных руководителю исполнителей;
- принцип делегирования полномочий, когда руководитель или вышестоящий орган передает часть своих функций подчиненным без активного вмешательства в их действия;
- принцип соответствия, который имеет две стороны: с одной — работник должен соответствовать должности, с другой — получаемая работа должна соответствовать интеллектуальным и физическим возможностям исполнителя;
- принцип автоматического замещения отсутствующего, при котором отсутствующий работник должен замещаться автоматически на основе действующих служебных должностных инструкций и регулироваться формально;
- принцип первого руководителя, заключающийся в том, что контроль за ходом работ должен быть оставлен за первым руководителем, так как только он имеет право и возможность решать или поручать решение любого вопроса;

- принцип единоначалия, при котором подчиненные должны получать приказание только от одного начальника;
- принцип эффективности организационной структуры, состоящий в том, что она эффективна только тогда, когда способствует достижению поставленных целей при минимальных затратах труда и ресурсов;
- принцип единства доверия и проверки, сформулированный в поговорке: «Доверяй, но проверяй!»;
- принцип допустимости ошибки, который предусматривает правило: «Исполнитель имеет право на ошибку!», что обязывает предусматривать подстраховку и перестраховку;
- принцип основного звена предполагает, что не следует размениваться на мелочи, всегда надо ориентироваться на главное и основное в своей работе.

Таким образом, на смену обычным стихийным регуляторам социальных взаимодействий приходит стабильный регулятор в виде государственных нормативов, которые направляют события в нужное для людей русло. Основные социальные процессы в современном обществе регулируются главным образом государством и его государственной (гражданской) службой.

Выводы

- Принципы гражданской службы представляют собой основные требования, которыми руководствуются гражданские служащие в процессе своей профессиональной деятельности. В них выражены необходимые основания функционирования государственного административного управления. Они устанавливают основные правила этой деятельности. Принципы кладутся в основу формирования и дальнейшего функционирования гражданской службы законодательной, исполнительной, судебной власти и других органов.
- В Федеральном законе «О системе государственной службы РФ» в гл. 1, ст. 3 сформулированы девять основных принципов построения и функционирования системы государственной службы: федерализм, законность, приоритет прав и свобод человека и гражданина, равный доступ граждан к государственной службе, единство правовых и организационных основ государственной службы, взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы, открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, профессионализм и компетентность государственных служащих, защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

- Классификация принципов государственной службы может быть проведена по таким основаниям (группам): конституционные, организационные и вспомогательные. Первые обусловлены положениями Конституции РФ, вторые отражают механизм построения и функционирования государственной службы, а третьи разбросаны в различных нормативных актах.

- В Федеральном законе «О государственной гражданской службе РФ» в ст. 4 также имеются принципы функционирования, но уже «гражданской службы», которых здесь по численности восемь. В чем-то эти принципы совпадают с выше рассмотренными принципами «государственной службы», а в чем-то и расходятся. Если их по-прежнему разделить на конституционные и организационные, то только два из них (было четыре) повторяют конституционные принципы, шесть (было пять) — организационные. Очевидно, что совпадающие принципы нет надобности снова анализировать. Интерес представляют лишь два новых принципа, которые, очевидно, имеют отношение к гражданскому обществу. Ими являются принцип эффективности гражданской службы и степени удовлетворения интересов общества и государства, а также принцип стабильности гражданской службы.

- В своей повседневной деятельности гражданские служащие руководствуются не только теми 17 принципами (9 + 8), о которых шла речь, но и вспомогательными, разбросанным по другим законам. Основная их особенность состоит в том, что они не вошли в базовые законы о государственной (2003 г.) и гражданской (2004 г.) службе.

Контрольные вопросы

1. Что такое принципы гражданской службы, их классификация?
2. Каковы особенности и содержание конституционных принципов?
3. В чем суть ограничений на равный доступ к гражданской службе?
4. Каковы особенности и содержание организационных принципов?
5. Что нового содержится в принципах гражданской службы Федерального закона от 27 июля 2004 г.?

Рекомендуемая литература

Конституция Российской Федерации. М., 1993.

О системе государственной службы Российской Федерации. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ.

- О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.
- Государственная гражданская служба России: Опыт и проблемы становления / под общ. ред. А.И. Турчинова. М., 2005.
- Комментарий к Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под общ. ред. Г.В. Мальцева и И.Н. Барцица. М., 2005.
- Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / А.Ф. Ноздрачев и др. М., 2005.
- Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. М., 2006.
- Овсянко Д.М.* Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2005.

ДОЛЖНОСТИ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

**Ключевые
понятия:**

должность; должность гражданской службы; категории; группы; квалификационные требования; реестры; классные чины

Социальная деятельность людей чрезвычайно сложна и многообразна. Объективной основой данного многообразия является многообразие человеческих потребностей, удовлетворение которых ведет ко все большему разделению общественного труда, ко все большей его дифференциации и специализации. Конечным этапом в процессе дифференциации и специализации общественного труда, социальной деятельности в целом является формирование профессиональных должностей. Гражданская служба как особая отрасль профессиональной деятельности не составляет исключения. Здесь также процесс дифференциации административного (аппаратного) труда завершается образованием необходимых для деятельности государства административных должностей. Что они собой представляют?

§ 7.1. Характеристика должности гражданской службы

Понятие «должность» широко используется в юридической, социологической и социально-психологической литературе. Выработано довольно много определений этого понятия. Каждое из них оттеняет специфику подхода того или иного автора к проблеме. Чаше всего используются два таких подхода — деонтологический и ролевой. При *деонтологическом подходе* (гр. *deon* — долг и *logos* — учение; учение о должном) должность определяется как совокупность тех действий и операций, которые должен осуществлять человек на своем рабочем месте. При *ролевом подходе* (фр. *role* — мера влияния, степень участия в чем-либо) должностью называется установленная определенным образом социальная (служебная) мера влияния, которую должен исполнять человек в государственных органах, органи-

зациях, учреждениях и предприятиях. С содержательной стороны при обоих подходах должность выступает как совокупность обязанностей, прав и ответственности работника. Другими словами, между этими двумя определениями имеет место чисто словесное различие. По содержанию они тождественны.

Должность является исходным началом (первоосновой) организационной структуры любой социальной деятельности. Чтобы успешно решать производственные или служебные задачи при достижении поставленных целей, обычно и создаются должности, а затем на них подбираются соответствующие работники. Специфика той или иной отрасли социальной деятельности всегда реализуется в специфике создаваемых для этих целей должностей, а также в их наборе и структуре сорасположения. В конечном счете именно *совокупность конкретных профессиональных должностей образует реальную основу, несущую конструкцию любой социальной организации.* Именно под должности с учетом их специфики оборудуются рабочие места, которые снабжаются определенными средствами производства, техникой, технологическими ресурсами.

В государственном управлении встречаются обычно два понятия для обозначения должностей работников: «государственная должность» и «должность государственной (гражданской) службы». Каково содержание этих понятий?

Понятие «*государственная должность*», которое встречается в Федеральных законах «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации», используется в двух смыслах: 1) как название для должностей политических руководителей, исполняющих полномочия Российской Федерации и его органов, а также полномочия субъектов Российской Федерации и их органов (по закону 1995 г. они назывались государственными должностями категории «А»); 2) как общее название для всех должностей, которые введены в государственном управлении.

По поводу должностей политических руководителей в Федеральном законе «О государственной гражданской службе РФ» в ст. 1 говорится, что «государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации — должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, и должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ». Стало быть,

это должности для *«непосредственного исполнения полномочий»* государства и его органов.

В данной статье, помимо понятия «государственная должность», введено еще одно понятие, имеющее частично синонимический характер со вторым смыслом,— «представитель нанимателя». Каково содержание этого понятия? В законе сказано: «представитель нанимателя — руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность, либо представитель указанных руководителей или лица, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации».

Следовательно, непосредственным нанимателем федерального государственного служащего является государство Российская Федерация, государственного гражданского служащего субъекта РФ — соответствующий субъект РФ, которые персонифицируются в лице политических руководителей государственных органов. Но в определении перечислены два «представителя». Что касается первого «представителя», то в определении сказано — это «руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность». А вот характер деятельности второго «представителя» разъясняется лишь впоследствии, когда речь идет о комиссиях — конкурсной (ст. 22), аттестационной (ст. 48), по урегулированию конфликта интересов (ст. 19) и др. Здесь говорится, что представитель нанимателя или сам входит в состав этих комиссий «и (или)» назначает «уполномоченных им гражданских служащих», которые рассматриваются в качестве такого «представителя».

Одним словом, должности, которые занимают политические руководители, всячески маскируются, уводятся в «понятийную тень». Для чего это делается? В классовом обществе — для того, чтобы скрыть непосредственную связь и зависимость политических руководителей от экономически господствующего класса. А у нас? Видимо, по тем же причинам. История неокapиTaлизMa в России пока еще очень непродолжительна (немногим более 15 лет), но и она свидетельствует о несомненной связи большей части «новых русских» (олигархов) с властью имущими.

Таким образом, принцип демократического устройства гражданской службы и в новом законе проведен не до конца и не вполне последовательно. В чем это выражается? В том, что здесь, правда, несколько в завуалированной форме, но достаточно прозрачно проводится линия служения гражданского служащего не закону, а непосредственно вышестоящему начальнику, в основном, представителю нанимателя. Именно по его усмотрению гражданский служащий,

совершивший дисциплинарный проступок, может быть привлечен к дисциплинарной ответственности или даже уволен (ст. 57).

При этом надо сказать, что гражданская служба (или административная власть) в сфере государственного управления — это тоже политическая власть только со своей спецификой. Она с необходимостью выполняет политические функции государства. Но эти функции, естественно, отличны от функций политических руководителей. Дифференциация этих функций пока в литературе не проведена. Для целей научного анализа их вполне возможно разделить на *первичные политические функции для политических руководителей и вторичные политические функции для гражданских служащих (административного аппарата)*. Следовательно, в структуре государственного управления участвуют первичная и вторичная политические власти. В этом случае гражданские служащие будут исполнять как раз вторичные политические функции для реализации первичных политических решений, принятых политическими руководителями государственных органов.

Кроме того, на обыденном уровне понятие «государственная должность» используется и как название для должностей государственно-хозяйственного персонала, трудовая деятельность которых регулируется законом о труде. В законе «О системе государственной службы РФ» в п. 6 ст. 8 сказано: «В федеральном государственном органе и государственном органе субъекта РФ могут быть предусмотрены должности, не являющиеся должностями государственной службы. Трудовая деятельность работников, замещающих такие должности, регулируются законодательством РФ о труде».

Что можно сказать о должности государственной гражданской службы?

Понятие «должность государственной (гражданской) службы» различными авторами определяется достаточно одинаково. Например, Ю.Н. Старилов считает, что она «является первоэлементом, «кирпичиком» государственной организации (администрации)... Это означает часть государственной власти, переданной тому лицу, которое занимает эту должность»¹. Следовательно, должность гражданской службы есть первоэлемент государственной организации (администрации), которая замещается гражданским служащим.

По мнению А.Ф. Ноздрачева, такая должность — это «простейшая ячейка государственного аппарата, предназначенная для одного

¹ Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. Воронеж, 1996. С. 119.

работника, определяющая его место и роль, стабильный круг обязанностей, возложенных на этого работника»¹. В принципе данное определение по содержанию повторяет первое определение.

С точки зрения Д.М. Овсянко: «Под должностью понимается учрежденная в установленном порядке первичная структурная единица государственного органа (службы, учреждения), определяющая содержание и объем полномочий и ответственности занимающего ее лица, а также расходы его нанимателя за выполняемую работу в этом органе»². Как видим, и это определение указывает на первичную структурную единицу организации, которая определяет содержание и объем полномочий государственного служащего.

Таким образом, предусмотренное п. 4 ст. 32 Конституции РФ право на равный доступ к гражданской службе означает равенство «стартовых» возможностей и отсутствие дискриминации по признаку партийности, национальности, социального происхождения и т.п. Однако это право нельзя понимать буквально. Во всем мире существует иерархия должностей в системе государственного управления, закрепленная в функциональных обязанностях по занимаемым должностям с учетом общественных интересов. Чем большим объемом полномочий обладает государственный служащий, чем выше размещается его должностная «ступенька» в иерархической «пирамиде» власти, тем большим объемом знаний, навыков и умений он должен обладать.

В чем специфика должности гражданской службы? Каково ее место в системе государственного управления?

При ответе на первый вопрос прежде всего необходимо отметить, что в российских нормативных документах как федеральных, так и субъектов Федерации нет определения сущности и особенностей должности гражданской службы. В них даются почти идентичные характеристики этого понятия и краткие особенности должностей гражданской службы различных категорий и групп. Базового, исходного определения понятия «должность гражданской службы» в законах и других нормативных актах пока не выработано. Такие определения имеются только в научной и учебной литературе.

В статье 8 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» записано: «Должности гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента РФ, должности государственной гражданской службы субъектов РФ — законами или иными нормативными правовыми актами субъектов РФ с учетом

¹ Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учебник. М., 1999. С. 123.

² Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2005. С. 47.

положений настоящего Закона в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность».

Следовательно, должности гражданской службы вводятся для «обеспечения исполнения полномочий государственного органа» или руководящего им лица. Здесь достаточно четко определяется, что эта должность предназначается не для прямого и непосредственного исполнения полномочий государственного органа, а для «обеспечения» такого исполнения. Политические руководители непосредственно исполняют полномочия государственных органов, а гражданские служащие в основном обеспечивают это их исполнение.

Если взять за основу данную характеристику, то можно предложить следующее определение должности гражданской службы. С содержательной стороны, *должность государственной гражданской службы есть совокупность административных обязанностей, прав и ответственности гражданского служащего по обеспечению деятельности лиц, замещающих государственные должности, оказанию услуг населению, а также исполнению полномочий государственного органа*. Другими словами, в должности гражданской службы сосредотачиваются аппаратные (административные) обязанности конкретного работника по оказанию услуг руководителям государственного органа и населению, а также в отдельных случаях и по исполнению полномочий данного государственного органа.

Согласно Федеральному закону «О системе государственной службы РФ» учреждаемые в государственном органе государственные должности должны быть соотносимы с другими должностями независимо от вида государственной службы.

§ 7.2. Должностная структура федеральной гражданской службы

Внутренняя классификация должностей гражданской службы предполагает их распределение по различным параметрам в зависимости от служебных ролей в государственном управлении. В соответствии с федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ» (гл. 2) в системе государственного управления для гражданских служащих федерального и регионального уровней проводится *деление должностей по двум основаниям: на категории и группы*.

Итак, что такое *категории государственных гражданских служащих*? Их в законе *четыре: руководители, помощники (советники), специалисты и обеспечивающие специалисты*. Что они собой представляют?

Категория *«руководители»* — это должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, *замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий.*

Категория *«помощники (советники)»* — должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности руководителей государственных органов, руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителей представительств государственных органов в реализации их полномочий и *замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей.*

Категория *«специалисты»* — должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и *замещаемые без ограничения срока полномочий.*

Категория *«обеспечивающие специалисты»* — должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов, *замещаемые без ограничения срока полномочий.*

Должности гражданской службы всех категорий имеют много общих признаков: это первичные, низовые, неделимые, структурные единицы управления для обеспечения и исполнения полномочий государственных органов, которые включаются в государственный штат (табл. 3).

Таблица 3

**Состав кадров государственной гражданской службы
Российской Федерации по полу, категориям должностей
и уровням управления
(на 1 января 2005 г.)**

	Всего работников, чел.	К итогу, %			От общей численности, %	
		всего	в том числе		муж- чины	жен- щины
			муж- чины	жен- щины		
Все государственные должности и должности гражданской службы	684 202	100	100	100	28,8	71,2

Продолжение

	Всего работников, чел.	К итогу, %			От общей численности, %	
		всего	в том числе		муж- чины	жен- щины
			муж- чины	жен- щины		
Государственные должности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации	30 937	4,5	6,9	3,6	43,9	56,1
Должности государствен- ной гражданской службы, всего	653 265	95,5	93,1	96,4	28,1	71,9
в том числе:						
руководители	111 769	16,3	23,6	13,4	41,7	58,3
помощники (советники)	16 898	2,5	2,9	2,3	33,9	66,1
специалисты	429 103	62,7	55,9	65,5	25,7	74,3
обеспечивающие	95 451	14,0	10,6	15,3	22,0	78,0
специалисты						
Все государственные должности и должности гражданской службы на региональном уровне	649 604	100	100	100	28,1	71,9
Государственные должности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации	30 072	4,6	7,0	3,7	42,6	57,4
Должности государствен- ной гражданской службы, всего	619 532	95,4	93,0	96,3	27,4	72,6
в том числе:						
руководители	205 174	16,2	23,2	13,5	40,2	59,8
помощники (советники)	15 351	2,4	2,7	2,2	31,8	68,2
специалисты	410 842	63,3	56,7	65,8	25,2	74,8
обеспечивающие	88 121	13,6	10,5	14,8	21,7	78,3
специалисты						

Каковы группы должностей гражданской службы? Всего их пять:

- высшие должности гражданской службы;
- главные должности гражданской службы;
- ведущие должности гражданской службы;
- старшие должности гражданской службы;
- младшие должности гражданской службы.

Как соотносятся между собой категории и группы должностей гражданской службы?

Должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы.

Должности категории «специалисты» подразделяются на высшую, главную, ведущую и старшую группы должностей гражданской службы.

Должности категории «обеспечивающие специалисты» подразделяются на главную, ведущую, старшую и младшую группы должностей гражданской службы.

Специализация государственных должностей гражданской службы устанавливается в зависимости от функциональных особенностей этих должностей и особенностей предмета ведения соответствующих государственных органов. И то и другое по совокупности объединяется понятием «квалификация». Что это такое? *Термин «квалификация» - (лат. *quails* — какой + *facere* — делать,) обозначает определение чьей-либо пригодности для той или иной деятельности на основе наличия необходимых знаний, навыков и умений. Каковы квалификационные требования к должностям гражданской службы?*

В число квалификационных требований к должностям гражданской службы входят требования 1) к уровню профессионального образования; 2) стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности; 3) профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Квалификационные требования к должностям гражданской службы устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы.

В числе квалификационных требований к должностям гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» всех групп должностей гражданской службы, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей гражданской службы входит наличие высшего профессионального образования. В число квалификационных требований к должностям гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей гражданской службы входит наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности.

Квалификационные требования к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности для федеральных гражданских служащих устанавли-

ливаются указом Президента РФ, для гражданских служащих субъекта РФ — законом субъекта РФ.

Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются нормативным актом государственного органа с учетом его задач и функций и включаются в должностной регламент гражданского служащего.

Так, Указом Президента РФ «О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы» от 30 января 1996 г. № 123 установлены требования к стажу и опыту работы по специальности:

1) для высших государственных должностей государственной службы — стаж государственной службы на главных государственных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее пяти лет;

2) для главных государственных должностей государственной службы — стаж государственной службы на ведущих государственных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее трех лет;

3) для ведущих государственных должностей государственной службы — стаж государственной службы на старших государственных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее трех лет;

4) для старших государственных должностей — стаж работы по специальности не менее трех лет;

5) для младших государственных должностей — без предъявления требований к стажу.

Этим же указом было рекомендовано органам государственной власти субъектов Федерации установить такие же требования к стажу и опыту работы по специальности по соответствующим государственным должностям государственной службы и в аппаратах органов государственной власти субъектов Федерации.

Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются нормативным актом государственного органа с учетом его задач и функций и включаются в должностной регламент гражданского служащего.

Данные требования обеспечивают соответствие компетентности лица, претендующего на должность, содержанию и объему полномочий по этой должности. Чем выше в организационной иерархии должность, тем выше объем квалификационных требований.

Уже говорилось о том, что государственная гражданская служба регулярно подвергается «наездам» со стороны вновь избранных политических руководителей и это наносит непоправимый ущерб государственному управлению страной. Принятые законы (2003 и 2004 гг.) формально вроде бы защищают гражданских служащих. А реально и сейчас государственный аппарат не защищен от агрессивности политических руководителей. Представители нанимателя постоянно разбазаривают подготовленные квалифицированные кадры.

Вместе с тем гражданская служба только тогда приносит пользу обществу и людям, когда в основу ее деятельности кладется принцип стабильности, поскольку она составляет костяк, несущую конструкцию государственного управления. И потому, хотя бы в своей главной части, призвана работать на постоянной основе.

На практике в трудовом законодательстве есть положение, что работники, в том числе и гражданские служащие, могут подать в суд заявление на руководителя за необоснованное увольнение. Но добиться справедливого решения своего вопроса от суда — дело чрезвычайно сложное. Начальник через своих юристов выдвигает самые различные аргументы в поддержку принятого решения. А гражданскому служащему без зарплаты (финансового обеспечения) приходится многие месяцы и даже годы обивать пороги судебных учреждений, что вынуждает его отказываться от своих претензий и ради обеспечения нужд семьи идти на какую-либо иную работу.

Другие требования к должностям государственной службы могут устанавливаться федеральными законами и законами субъектов Федерации, а также нормативными актами государственных органов — в отношении гражданских служащих этих государственных органов.

При анализе сложившихся и проектируемых аппаратов органов государственной власти относительно должностей государственной службы надо учитывать и еще один чрезвычайно важный вопрос — оптимальные пропорции численности этих должностей в аппаратах конкретных органов государственной власти. В зависимости от характера и напряженности управленческого процесса численность категорий и групп должностей гражданской службы будет регулярно меняться.

Например, на федеральном уровне первоначально после принятия Закона об основах государственной службы РФ в министерствах и ведомствах при составлении штатных расписаний были почти проигнорированы младшие должности государственной службы, но избыточно завышены численность ведущих и старших должностей государственной службы.

Чтобы преодолеть сложившийся перекоп в пропорциях между государственными должностями государственной службы, Правительство РФ приняло постановление от 5 ноября 1995 г. № 1094, в котором устанавливался определенный лимит на численность должностей государственной службы в структурных подразделениях государственных органов. В частности, было определено, что в аппарате любого федерального министерства и ведомства численность старших должностей государственной службы не должна превышать 40% от всей численности должностей государственной службы, а численность ведущих должностей государственной службы не должна превышать 10% от всей численности должностей государственной службы.

Кроме того, в данном постановлении Правительства РФ была установлена минимальная численность должностей государственной службы в структурных подразделениях аппаратов федеральных министерств и ведомств, а также минимальная численность самостоятельных отделов в управлениях и департаментах. Согласно ему в составе самостоятельного отдела должно быть не менее 10 должностей государственной службы, а в составе отдела, входящего в структуру управления (департамента), — не менее пяти должностей государственной службы. Соответственно в составе управления должно быть не менее 20 должностей государственной службы, а в составе департамента — не менее 35 должностей государственной службы. В структуру департамента и управления должны входить не менее трех отделов.

Очевидно, что эти лимиты никак не учитывали результаты научных разработок по данному вопросу. Если при «нарезке» штатов гражданских служащих руководствоваться научными нормами управляемости, то в составе отдела не может быть больше пяти-семи человек, а в составе управления (департамента) — не больше трех-пяти отделов (управлений). Причем все руководители подразделений гражданской службы помимо руководства своими подразделениями должны и сами выполнять определенные функции этого подразделения.

Государственные должности гражданской службы приобретают легитимный характер только после включения их в соответствующие реестры. Что они собою представляют?

Реестр (лат. *regestrum* — перечень, список) *есть перечень должностей гражданской службы, официально включенных в соответствующие нормативные документы*. Они ведутся на электронных носителях с обеспечением защиты от несанкционированного доступа и копирования. Всего должно быть три реестра: федеральный, региональный и сводный.

Реестр должностей федеральной гражданской службы включает должности федеральной гражданской службы, классифицированные по государственным органам, категориям, группам и иным признакам, который утверждается указом Президента РФ.

Реестр должностей гражданской службы субъекта РФ утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ с учетом положений Закона о государственной гражданской службе РФ, а также структуры государственных органов, наименований, категорий и групп должностей федеральной гражданской службы. Реально все субъекты РФ (кроме Чеченской Республики) имеют такие реестры.

Сводный реестр должностей гражданской службы РФ образуется из реестра должностей федеральной гражданской службы и реестров должностей гражданской службы субъектов РФ. Порядок ведения Сводного реестра должностей гражданской службы РФ также утверждается указом Президента РФ. Однако пока работа по составлению Сводного реестра должностей гражданской службы не выполняется. Но данной работы, судя по всему, не избежать и чем быстрее она будет начата, тем больше будет полезной отдачи от этого нормативного документа.

Больше всего принималось федеральных реестров. Первый был принят Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. «Положение о федеральной государственной службе», а последний был введен указом Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 157 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы». Это самый объемный и обстоятельный нормативный документ подобного рода. В нем подчеркивается, что должности федеральной государственной гражданской службы, учреждаемые федеральными законами и указами Президента РФ, необходимо подлежат включению в данный реестр. Установлено, что наименования должностей федеральной государственной гражданской службы в федеральных государственных органах (или их аппаратах) должны соответствовать наименованиям должностей, включенных в федеральный реестр.

В этом подзаконном акте говорится, что, наряду с прочим, допускается и двойное наименование должности федеральной государственной гражданской службы. Например, заместитель руководителя государственного органа может быть руководителем структурного подразделения этого органа, заместитель руководителя структурного подразделения государственного органа может быть руководителем подразделения в структурном подразделении этого органа, заме-

ститель руководителя федерального органа исполнительной власти может быть статс-секретарем этого органа и т.д.

В тех случаях, когда федеральным законом предусмотрено наименование должности федеральной государственной гражданской службы в сочетании с наименованием другой должности (должностными обязанностями или функциями), такое сочетание следует считать наименованием должности, установленный реестром.

В указе сказано, что в регистрационном номере (коде) должности федеральной государственной гражданской службы имеется семь цифр: первая и вторая цифры соответствуют порядковому номеру раздела реестра, третья цифра — категории должности («руководители» — 1, «помощники (советники)» — 2, «специалисты» — 3, «обеспечивающие специалисты» — 4), четвертая цифра — группе должностей (высшая — 1, главная — 2, ведущая — 3, старшая — 4, младшая — 5), пятая, шестая и седьмая цифры — порядковому номеру должности в разделе реестра.

Реестры должностей государственной гражданской службы субъектов РФ утверждаются законодательными или иными нормативными правовыми актами субъектов РФ с учетом положений Федерального закона от 27 мая 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» и Указа Президента РФ «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы».

§ 7.3. Классные чины гражданской службы

Гражданские служащие не только различаются по категориям и группам, но еще и по *классным чинам* (ст. 11). Они присваиваются гражданским служащим в соответствии с замещаемой должностью в пределах группы должностей гражданской службы по результатам квалификационного экзамена. *Всего в гражданской службе имеется пять классных чинов и по три класса в каждом классном чине* (рис. 4). Именно за классные чины гражданских служащих нередко называют «чиновниками». Исторически это понятие используется обычно в двух смыслах: в положительном — как служебное звание, указывающее положение гражданского служащего в иерархии государственных должностей; в негативном — как свидетельство медлительности, нерасторопности, бюрократизма гражданских служащих.

Гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы высшей группы, присваивается классный чин *действительного государственного советника РФ 1, 2 или 3 класса*.

ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА

Категории	Группы	Классные чины
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Руководители ✓ Помощники (советники) ✓ Специалисты ✓ Обеспечивающие специалисты 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Высшие ✓ Главные ✓ Ведущие ✓ Старшие ✓ Младшие 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Действительный государственный советник РФ 1, 2 и 3 класса ✓ Государственный советник РФ 1, 2 и 3 класса ✓ Советник государственный гражданской службы 1, 2 и 3 класса ✓ Референт государственный гражданской службы 1, 2 и 3 класса ✓ Секретарь государственный гражданской службы 1, 2 и 3 класса

Рис. 4. Должностная структура гражданской службы

Гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы главной группы, присваивается классный чин *государственного советника РФ 1, 2 или 3 класса*.

Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы ведущей группы, присваивается классный чин *советника государственной гражданской службы РФ 1, 2 или 3 класса*.

Гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы старшей группы, присваивается классный чин *референта государственной гражданской службы РФ 1, 2 или 3 класса*.

Гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы младшей группы, присваивается классный чин *секретаря государственной гражданской службы РФ 1, 2 или 3 класса*.

Высшим классным чином государственных должностей федеральной гражданской службы является действительный государственный советник РФ 1 класса, низшим — секретарь гражданской службы РФ 3 класса.

Классный чин гражданскому служащему присваивается в очередном и внеочередном порядке. Очередное присвоение классного чина производится на основании результатов квалификационного экзамена или аттестации.

Внеочередное присвоение классного чина гражданскому служащему может производиться по ходатайству его непосредственного руководителя (представителя нанимателя) на основании результатов квалификационного экзамена за успешное и добросовестное исполнение должностных обязанностей, выполнении заданий особой важности и сложности по истечении не менее половины срока пребывания гражданского служащего в предыдущем классном чине.

Внеочередное присвоение гражданскому служащему классного чина может производиться не более одного раза в течение периода его службы на государственных должностях гражданской службы каждой группы государственных должностей гражданской службы. Естественно, федеральным или региональным (субъектов РФ) законом устанавливаются определенные сроки пребывания в классном чине для присвоения гражданскому служащему очередного классного чина. Классный чин, присвоенный гражданскому служащему в соответствии с федеральными и субъектов РФ законами, сохраняется.

Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы субъекта РФ, классные чины гражданской службы субъекта РФ присваиваются в соответствии с законом субъекта РФ с учетом положений настоящей статьи с указанием конституционного наименования субъекта РФ.

В соответствии с Указом Президента РФ «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы РФ федеральным государственным гражданским служащим» от 1 февраля 2005 г. классный чин гражданской службы присваивается федеральному гражданскому служащему, не имеющему классного чина гражданской службы. При этом учитываются классный чин иного вида государственной службы, дипломатический ранг, воинское или специальное звание, присвоенные федеральному гражданскому служащему на прежнем месте государственной службы.

Первый классный чин присваивается федеральному гражданскому служащему после успешного завершения испытания, а если испытание не устанавливалось, то не ранее чем через три месяца после назначения федерального гражданского служащего на должность гражданской службы.

При прохождении гражданской службы устанавливаются следующие сроки: а) в классных чинах секретаря государственной гражданской службы РФ 3 и 2 класса, референта государственной гражданской службы РФ 3 и 2 класса — не менее одного года; б) в классных чинах советника государственной гражданской службы РФ 3 и 2 класса, государственного советника РФ 3 и 2 класса — не менее двух лет. Для прохождения гражданской службы в классных чинах действительного государственного советника РФ 3 и 2 класса, как правило, устанавливается срок не менее одного года.

Для прохождения гражданской службы в классных чинах секретаря государственной гражданской службы РФ 1 класса, референта государственной гражданской службы РФ 1 класса, советника госу-

дарственной гражданской службы РФ 1 класса и государственного советника РФ 1 класса сроки не устанавливаются.

Таким образом, теперь, наконец, на государственной гражданской службе созданы условия для карьерного роста государственных гражданских служащих.

Срок гражданской службы в присвоенном классном чине исчисляется со дня присвоения классного чина. При назначении федерального гражданского служащего на более высокую должность гражданской службы ему может быть присвоен очередной классный чин, если истек срок, установленный в предыдущем классном чине, и при условии, что для этой должности гражданской службы предусмотрен классный чин, равный или более высокий, чем классный чин, присваиваемый федеральному гражданскому служащему.

Федеральным гражданским служащим, замещающим без ограничения срока полномочий должности гражданской службы категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты», а также должности гражданской службы категории «руководители», относящиеся к главной и ведущей группам должностей гражданской службы классные чины присваиваются после сдачи ими квалификационного экзамена.

Классные чины действительного государственного советника РФ 1, 2 и 3 класса присваиваются федеральным гражданским служащим Президентом РФ. При этом, классные чины в тех федеральных органах исполнительной власти руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ — по представлению руководителей этих органов; в иных федеральных органах исполнительной власти — по представлению Правительства РФ; и в прочих федеральных государственных органах или их аппаратах — также по представлению руководителей этих органов.

Классные чины государственного советника РФ 1, 2 и 3 класса присваиваются федеральным гражданским служащим: а) в федеральных органах исполнительной власти Правительством РФ; б) в иных федеральных государственных органах руководителями этих органов.

Классные чины советника государственной гражданской службы РФ 1, 2 и 3 класса, референта государственной гражданской службы РФ 1, 2 и 3 класса, секретаря государственной гражданской службы 1, 2 и 3 класса присваиваются федеральным гражданским служащим представителем нанимателя в лице руководителя федерального государственного органа либо представителя этого руководителя, осуществляющих полномочия представителя нанимателя от имени Российской Федерации.

Положение о классных чинах федеральной гражданской службы и их соотношение воинским и специальным званиям, классным чинам правоохранительной службы утверждается указом Президента РФ.

Присвоенный классный чин сохраняется за федеральным гражданским служащим при освобождении от замещаемой должности гражданской службы и увольнении с гражданской службы (в том числе в связи с выходом на пенсию), а также при поступлении на гражданскую службу вновь.

Индивидуальные служебные споры по вопросам, связанным с присвоением классных чинов, рассматриваются в соответствии с законодательством РФ.

Карьера гражданских служащих характеризуется статусно-ролевыми показателями, связанными с уровнем профессиональных знаний, навыков и умений, позволяющий замещать определенные должности гражданской службы. Основной целью управления карьерой является предоставление каждому гражданскому служащему таких служебных возможностей, которые обеспечивали бы наиболее полную реализацию его профессиональных способностей и стремлений в соответствии с интересами государства и общества.

Управление карьерой должно учитывать особенности самоорганизации конкретного гражданского служащего с тем, чтобы сформировать у него адекватную оценку собственных склонностей и способностей, особенностей замещаемой государственной должности гражданской службы, а также общественно-приемлемых форм планирования своего профессионального продвижения.

На сегодняшний день существует социальная путаница в служебной терминологии: путают гражданскую службу и государственную власть, представленную политическими руководителями. Слово «чиновник» стало нарицательным и употребляется ко всем государственным работникам в основном в негативном контексте: недостатки, трудности, неудачи в стране, как плод деятельности, прежде всего, политических руководителей, списываются на неправильную деятельность гражданских служащих. Но политические руководители не имеют классных чинов. Они имеют только государственные должности. И эта путаница в значительной мере снижает социальный авторитет гражданских служащих, всего государственного управления в целом.

Выводы

- Должность государственной гражданской службы есть совокупность административных обязанностей, прав и ответственности

гражданского служащего по обеспечению деятельности лиц, замещающих государственные должности, оказанию услуг населению, а также исполнению полномочий государственного органа.

- Классификация должностей гражданской службы предполагает их распределение по различным параметрам в зависимости от служебной роли в государственном управлении. В соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ» должности гражданской службы делятся по двум основаниям на категории и группы.

- Категории должностей гражданской службы: руководители, помощники (советники), специалисты и обеспечивающие специалисты.

- Группы должностей гражданской службы: высшие, главные, ведущие, старшие и младшие.

- Квалификационные требования к должностям гражданской службы: 1) уровень профессионального образования; 2) стаж гражданской службы или опыт работы по специальности; 3) профессиональные знания и навыки, необходимые при исполнении должностных обязанностей.

- Реестр есть перечень должностей гражданской службы, официально включенных в соответствующие нормативные документы. Они ведутся на электронных носителях с обеспечением защиты от несанкционированного доступа и копирования. Всего должно быть три реестра: федеральный, региональный и сводный.

- При анализе сложившихся и проектируемых аппаратов органов государственной власти относительно должностей гражданской службы надо учитывать оптимальные пропорции численности этих должностей в аппаратах конкретных органов. В зависимости от характера и напряженности управленческого процесса численность категорий и групп должностей гражданской службы будет регулярно меняться.

- Классные чины гражданской службы: действительные государственные советники РФ 1, 2 или 3 класса; государственные советники РФ 1, 2 или 3 класса; советники государственной гражданской службы 1, 2 или 3 класса; референты государственной гражданской службы 1, 2 или 3 класса; секретари государственной гражданской службы 1, 2 или 3 класса.

- В настоящее время существует социальная путаница в служебной терминологии: путают гражданскую службу и государственную власть, представленную политическими руководителями. Слово «чиновник» стало нарицательным и употребляется ко всем государственным ра-

ботникам в основном в негативном контексте: недостатки, трудности, неудачи в стране, как плод деятельности, прежде всего, политических руководителей, списываются на неправильную деятельность гражданских служащих. Но политические руководители не имеют классных чинов. Они имеют только государственные должности. И эта путаница в значительной степени снижает социальный авторитет гражданских служащих, всего государственного управления в целом.

Контрольные вопросы

1. Что такое должность? Какова специфика должности гражданской службы?
2. Каковы основные должности гражданской службы?
3. В чем особенности категорий должностей гражданской службы?
4. Какие группы должностей гражданской службы вы знаете?
5. Какую роль играют оптимальные пропорции численности категорий и групп в государственных аппаратах?
6. Каковы квалификационные требования к должностям гражданской службы?
7. Для чего нужны реестры гражданских служащих?
8. Какие классные чины присваиваются гражданским служащим? Каково их соотношение с воинскими и правоохранительными званиями?
9. В чем характерные недостатки представителей нанимателя в работе с кадрами?

Рекомендуемая литература

- О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.
- О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314.
- О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих. Указ Президента РФ от 27 сентября 2005 г. № 1131.
- О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113.

О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы.
Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574.

Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: Учеб. пособие. М., 2005.

Комментарий к Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под общ. ред. Г.В. Мальцева и И.Н. Барцица. М., 2005.

Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / А.Ф. Ноздрачев и др. М., 2005.

Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. М., 2006.

Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2005.

ГРАЖДАНСКИЙ СЛУЖАЩИЙ, ЕГО СОЦИАЛЬНЫЙ И ПРАВОВОЙ СТАТУС

**Ключевые
понятия:**

гражданский служащий; квалификационные требования к гражданским служащим; классификация гражданских служащих; социально-правовой статус гражданского служащего

Государственный гражданский служащий является главным действующим лицом в сфере государственно-административного управления, той организационной единицей, которая обеспечивает исполнение политическими руководителями конституционных и иных государственных полномочий. Поэтому цель настоящей темы состоит в том, чтобы ознакомить с установленными и гарантированными государством мерами должного и возможного поведения гражданского служащего в профессиональной деятельности.

§ 8.1. Определение понятия «гражданский служащий»

Долгое время понятия «служащий» и «государственный служащий» не имели у нас правового статуса, не разводились по содержанию и должным образом не исследовались в науке. Вопрос еще больше запутывался тем, что в статистике и в анкетах по учету кадров была графа «социальное положение», ответ на которую допускал лишь три варианта: рабочий, крестьянин, служащий. Стало быть, понятием «служащий» обозначали всех, кого нельзя было включить в престижные в ту пору социальные группы рабочих и крестьян. В служащие зачисляли не только работников государственных учреждений (советский аппарат, учителей, врачей, военных и т.п.), но и работников негосударственных структур (аппарат партийных, комсомольских, профсоюзных и других общественных организаций).

Вместе с тем с конца 1950-х гг., в литературе предпринималось немало попыток охарактеризовать понятие «государственный служащий». В конечном счете почти все авторы приходили

к выводу, что следует различать понятия «государственный служащий» в широком и узком смысле слова. В широком смысле государственный служащий — это профессиональный работник умственного труда любой государственной организации (управленческого органа, армии, образования, здравоохранения и др.). В узком смысле — это профессиональный управленец органов государственной власти. В принятом в 1995 г. Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» понятие «государственный служащий» приобрело достаточно определенное содержание, тождественное узкому смыслу этого слова.

В настоящее время понятие «государственный служащий» также означает особую аппаратную должность в государственных органах. В Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» есть два определения государственного служащего: федерального и субъекта Федерации, которые совпадают по содержанию (ст. 10). В силу этого их вполне возможно объединить: федеральный (субъекта Федерации) государственный служащий — это гражданин России, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной (субъекта Федерации) государственной службы и получающий денежное содержание за счет средств федерального (субъекта Федерации) бюджета. Следовательно, у государственного служащего выделяются три признака: гражданин России, осуществляющий деятельность на должности государственной службы, получающий денежное содержание. Аналогичное определение имеется и в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 13).

В различных статьях данных двух федеральных законов, помимо трех упомянутых, перечисляются различные признаки государственного гражданского служащего. Если их обобщить, то можно предложить следующее определение: *гражданский служащий — это гражданин Российской Федерации в возрасте не моложе 18 и не старше 65 лет, владеющий государственным языком, имеющий профессиональное образование и исполняющий обязанности по государственной должности гражданской службы за денежное вознаграждение.* В данном определении перечислены шесть признаков работника, которые делают его гражданским служащим. Основным среди них, конечно, является исполнение обязанностей по государственной должности гражданской службы. Все остальные так или иначе обуславливаются данным признаком.

Таким образом, гражданский служащий занимает аппаратную (административную) должность только в органе государственной

власти. В соответствии с федеральными законами не является гражданской службой деятельность политических руководителей — Президента РФ, депутатов всех уровней власти, Председателя Правительства РФ, министров, президентов и председателей правительств национальных республик, губернаторов и председателей правительств русских областей и краев, судей всех уровней и иных лиц, занимающих государственные должности и являющихся представителями государственного нанимателя, а также деятельность служащих государственных предприятий и учреждений (заводов, школ, больниц и т.д.).

Можно ли гражданских служащих как-либо классифицировать, т.е. разбить на основные группы (типы) по определенным признакам? Эта задача пока не имеет устоявшегося решения. На основе современных знаний по данному вопросу можно предложить следующие основания для классификации (рис. 5).



Рис. 5. Классификация гражданских служащих

Деление государственных служащих по уровням государственного управления — наиболее старый принцип. По большей части он возник вместе с возникновением государственной службы. В России использовался в дооктябрьский период и в советское время. Используется он и сейчас. Российская Федерация имеет два уровня управления — федеральный и региональный (субъектов Федерации). Соответственно два уровня имеет и государственная служба.

С середины XIX в. особую важность приобрели структуры, связанные с делением государственной власти на три ветви (законодательную, исполнительную и судебную). В России в дооктябрьский

период деление власти на три ветви признавалось. Однако после Октября 1917 г. при утверждении советской власти деление было осуществлено лишь на две ветви — законодательно-исполнительную и судебную. После принятия Конституции Российской Федерации в 1993 г. опять было восстановлено тройственное деление, произошло отделение законодательной власти от исполнительной.

В настоящее время деление государственной власти на три ветви проводится достаточно последовательно, хотя и не без перекосов по линии доминирования исполнительной власти. Во всех ветвях государственной власти государственная служба (административная власть) является неотъемлемой частью властных отношений.

Помимо уровней и ветвей власти гражданские служащие еще структурируются по различным внутриорганизационным формам. Например, работающие в министерстве, службе, агентстве; в структуре департамента, управления, отдела.

§ 8.2. Социально-правовой статус гражданского служащего

Все, что связано с компетенцией гражданских служащих, обычно регламентировано в социальных (этических, организационных, технологических и др.) и правовых нормах, которые составляют социально-правовой статус гражданского служащего. Он возникает на основе соответствующего законодательства в связи с замещением должности гражданского служащего. Именно определенная должность является базой для характеристики социально-правового положения гражданского служащего. По своей сути *социально-правовой статус гражданского служащего — это установленные и гарантированные государством и обществом меры должного и возможного поведения работника в области государственно-служебных отношений*. С изменением государственно-служебных отношений изменяется и социально-правовой статус гражданского служащего (например, повышение, понижение, увольнение, отставка, выход на пенсию и т.д.).

Основу социально-правового статуса гражданского служащего составляют восемь групп государственно-служебных норм, которые определяют его права, обязанности, ограничения, запреты, требования, ответственность, социальную защищенность (экономическое обеспечение) и гарантии. Именно они предопределяют основное содержание государственно-служебных отношений, в которых участвует данный работник (рис. 6).

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЛУЖАЩИЙ

Права	Ограничения	Ответственность	Гарантии
Обязанности	Запреты	Требования	Экономическое обеспечение

Рис. 6. Социально-правовой статус гражданского служащего

Следует подчеркнуть, что статусные нормы устанавливаются обычно не персонально для каждого гражданского служащего, а для должности, которую он замещает, и поэтому производны от задач и функций государственного органа. Эти статусные нормы дифференцируются на две группы: общие и особенные (конкретные, частные). В свою очередь особенные статусные нормы также делятся на две части: основные и неосновные (дополнительные).

Общими статусными нормами называются те, которые свойственны всем гражданским служащим, независимо от вида, ветви, категории и группы их должностей. Особенными — те, которые устанавливаются в зависимости от этих структур. При этом особенные — основные статусные нормы определяются исходя из типовых квалификационных характеристик, а особенные — неосновные — под влиянием потребностей внутриведомственных и межведомственных взаимодействий. Общие статусные нормы сформулированы и нормативно закреплены в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Каковы основные *права* гражданских служащих? В названном законе перечисляются 18 таких прав. Их характеристика дается в гл. 3, ст. 14. В соответствии с ними каждый гражданский служащий имеет право:

- 1) на обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;
- 2) ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста;
- 3) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней

и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;

4) оплату труда и другие выплаты в соответствии с настоящим федеральным законом, иными нормативными правовыми актами РФ и со служебным контрактом;

5) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа;

6) доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений;

7) доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации;

8) ознакомление с отзывами о своей служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов;

9) защиту сведений о гражданском служащем;

10) должностной рост на конкурсной основе;

11) профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку в порядке, установленном настоящим федеральным законом и другими федеральными законами;

12) членство в профессиональном союзе;

13) рассмотрение индивидуальных служебных споров в соответствии с настоящим федеральным законом и другими федеральными законами;

14) проведение по его заявлению служебной проверки;

15) защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд при их нарушении;

16) медицинское страхование в соответствии с настоящим законом и законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации;

17) государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества;

18) государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом.

Особенные — основные права гражданского служащего также обуславливаются спецификой занимаемой им должности. К их чис-

лу относятся, например, право на принятие вторичных нормативных актов, распоряжения имуществом, дисциплинарной практикой в отношении подчиненных, визирования по профилю своей деятельности готовящихся в данном органе документов и т.д. Среди особенных — дополнительных прав могут быть право технического контроля за исполнением поручений сотрудниками, за состоянием техники безопасности в помещении, использования различной оргтехники, компьютеров и т.д.

Не меньшую значимость в социально-правовом статусе гражданского служащего занимают его служебные *обязанности*. В Федеральном законе в гл. 3, ст. 15 указывается 12 пунктов, устанавливающих основные обязанности гражданских служащих. Согласно им каждый гражданский служащий обязан:

- 1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечивать их исполнение;

- 2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом;

- 3) исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

- 4) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

- 5) соблюдать служебный распорядок государственного органа;

- 6) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

- 7) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

- 8) беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

- 9) представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и о членах своей семьи, а также сведения о полученных доходах и подлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера;

10) сообщать о выходе из гражданства РФ или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства РФ или в день приобретения гражданства другого государства;

11) соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены настоящим федеральным законом и другими федеральными законами;

12) сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. В случае его исполнения гражданский служащий и давший это поручение руководитель несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность.

Гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории «руководители» высшей группы должностей гражданской службы, в целях исключения конфликта интересов в государственном органе не может представлять интересы гражданских служащих в выборном профсоюзном органе данного государственного органа в период замещения им указанной должности.

Гражданские служащие подлежат обязательной дактилоскопической регистрации в случаях и порядке, установленных федеральным законом.

Помимо них на каждого гражданского служащего, в зависимости от специфики занимаемой должности, возлагается какое-то количество особенных (основных и дополнительных) обязанностей. Обычно именно основные специфические обязанности и составляют сущность профессиональной деятельности гражданского служащего по обеспечению и реализации полномочий какого-либо государственного органа. По качеству исполнения данных обязанностей, как правило, оцениваются профессионализм и компетентность гражданского служащего.

Уже отмечалось, что наличие прав и обязанностей с необходимостью обуславливает установление различных общих и особенных *ограничений* в профессиональной деятельности гражданского служащего. По федеральному закону их 9. Эти ограничения подкрепляются *запретами*, которых 15, и *требованиями* к служебному поведению гражданского служащего (их 14), что отражено в гл. 3, ст. 16—18.

Если речь заходит об *ограничениях* в деятельности гражданского служащего, то они не связаны с социальными, национальными, религиозными, половыми и другими особенностями человека. Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае:

1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной гражданской службы по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются Правительством РФ;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства;

7) наличия гражданства другого государства, если иное не предусмотрено международным договором РФ;

8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;

9) непредставления установленных федеральным законом сведений или заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему *запрещается*:

1) участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

2) замещать должность гражданской службы в случае: а) избрания или назначения на государственную должность; б) избрания на выборную должность в органе местного самоуправления; в) избрания на самооплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе;

3) осуществлять предпринимательскую деятельность;

4) приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;

5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено настоящим федеральным законом и другими федеральными законами;

6) получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленным Гражданским кодексом РФ;

7) выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и государственными органами других государств, международными и иностранными организациями;

8) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

9) разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

10) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности;

11) принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных организаций и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

12) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

13) использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности;

14) создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию таких структур;

15) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора.

В случае если владение гражданским служащим приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством РФ.

После увольнения с гражданской службы гражданин не вправе:

1) замещать в течение двух лет должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в организациях,

если отдельные функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности;

2) разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Требования к служебному поведению гражданского служащего:

1) исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;

2) исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности;

3) осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством Российской Федерации компетенции государственного органа;

4) не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам;

5) не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;

6) соблюдать ограничения, установленные настоящим федеральным законом и другими федеральными законами для гражданских служащих;

7) соблюдать нейтральность, исключаящую возможность влияния на свою профессиональную (служебную) деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций;

8) не совершать проступки, порочащие его честь и достоинство;

9) проявлять корректность в обращении с гражданами;

10) проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации;

11) учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий;

12) способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;

13) не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;

14) соблюдать установленные правила публичных выступлений и представления служебной информации.

Гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории «руководители», обязан не допускать случаи принуждения гражданских служащих к участию в деятельности политических партий, других общественных и религиозных объединений.

§ 8.3. Ответственность гражданского служащего

В состав мер должного и возможного поведения гражданского служащего с необходимостью включается и *ответственность* за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей, запретов и требований. Ответственность выражается в применении к гражданскому служащему различных взысканий и наказаний за допущение поступков и действий, которые юридически признаются запрещенными и вредными. *Различают четыре вида ответственности гражданского служащего: 1) дисциплинарную; 2) административную; 3) материальную и 4) уголовную.*

Что такое *дисциплинарная ответственность*? Это применение мер дисциплинарного воздействия к гражданским служащим в порядке служебного подчинения за виновные нарушения правил гражданской службы. Основы дисциплинарной ответственности гражданского служащего определяются ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В ней указывается, что за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей (т.е. совершение дисциплинарного проступка), представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: 1) замечание; 2) выговор; 3) предупреждение о неполном должностном соответствии; 4) освобождение от замещаемой должности гражданской службы; 5) увольнение с гражданской службы на основании, установленном п. 2, пп. «а»—«г» п. 3, п. 5 и б ч. 1 ст. 37 настоящего Федерального закона. За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Какая разница между взысканиями 4 и 5? При *освобождении* гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы в связи с дисциплинарным взысканием он включается в кадровый резерв для замещения иной должности гражданской службы на конкурсной основе.

До применения дисциплинарного взыскания представитель нанимателя должен затребовать от гражданского служащего объяснение в письменной форме. В случае отказа гражданского служащего

дать объяснение составляется соответствующий акт. Отказ гражданского служащего от дачи объяснения в письменной форме не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания. Перед применением дисциплинарного взыскания проводится служебная проверка.

При применении дисциплинарного взыскания учитываются тяжесть совершенного гражданским служащим должностного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения должностного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения. Оно не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки — позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка.

Копия акта (указа, постановления, распоряжения, приказа) о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания с указанием оснований его применения вручается гражданскому служащему под расписку в течение пяти календарных дней со дня издания акта. Он вправе обжаловать это взыскание в письменной форме в комиссии по служебным спорам государственного органа или в суде.

Если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания гражданский служащий не подвергнут новому дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим дисциплинарного взыскания. Представитель нанимателя вправе снять дисциплинарное взыскание до истечения одного года со дня применения дисциплинарного взыскания по собственной инициативе, по письменному заявлению гражданского служащего или по ходатайству его непосредственного руководителя.

Дисциплинарная ответственность гражданских служащих имеет двоякий характер. Она устанавливается, во-первых, на общих основаниях с другими гражданами (например, равенство всех перед законом, единая процессуальная форма рассмотрения дел о правонарушениях и т.д.), а во-вторых, с учетом специфики профессиональной деятельности (например, этот вид юридической ответственности в армии регулирует Дисциплинарный устав Вооруженных Сил, в органах охраны общественного порядка — Положение о прохождении государственной службы в органах внутренних дел и т.п.).

В настоящее время становление новой российской государственности нередко тормозится в результате слабой исполнительной дисциплины и безответственности должностных лиц и работников федеральных и региональных органов исполнительной власти. Чаще всего это проявляется в нарушении порядка и сроков исполнения федеральных законов, указов президента, решений судов; установлении не предусмотренных федеральными законами и указами президента процедур для реализации прав граждан; выполнении норм и поручений не в полном объеме либо искажении их содержания. Неисполнение государственных нормативных актов не только дискредитирует государственную власть, создает условия для коррупции и злоупотреблений, но и нарушает права и свободы граждан, подрывает основы конституционного строя России.

Другим видом юридической ответственности гражданского служащего является *административная ответственность*, которую он несет по общим правилам наравне с остальными гражданами России, как это предусмотрено Кодексом об административных правонарушениях (КоАП) и другими нормативными правовыми актами. Административная ответственность является комплексом административных взысканий, налагаемых на гражданских служащих за административные правонарушения соответствующими органами и должностными лицами.

Каковы особенности административной ответственности? Чем она отличается от дисциплинарной ответственности?

1. Административную ответственность могут устанавливать не только органы законодательной власти, но в пределах своей компетенции государственные органы всех ветвей власти.

2. Если наложение дисциплинарных взысканий осуществляется в порядке служебной подчиненности, то наложение административных наказаний производится должностными лицами исполнительной власти, назначаемых Президентом РФ, и в некоторых случаях судами (судьями).

3. Административная ответственность по сравнению с дисциплинарной в большей мере заформализована, она наступает, как правило, независимо от того, есть ли непосредственные отрицательные последствия от данного нарушения или нет (достаточно самого факта нарушения).

4. В отличие от дисциплинарной, административная ответственность распространяется не только на граждан и должностных лиц, но и на предприятия, организации, учреждения (например, в случаях экологических правонарушений).

5. Административная ответственность отличается от дисциплинарной и мерами воздействия. Все меры административного принуждения обычно делятся на три группы: административно-предупредительные; меры административного пресечения; административные взыскания.

Таким образом, административная ответственность занимает промежуточное положение между более мягкой дисциплинарной ответственностью и более строгой уголовной ответственностью. Она, как правило, наступает в тех случаях, если конкретные правонарушения по своему характеру не влекут уголовной ответственности.

Кодекс об административных правонарушениях подробно регулирует исполнение постановлений о наложении административных взысканий. Его соблюдение является гарантией соблюдения прав гражданских служащих, привлекаемых к административной ответственности.

Третьим видом ответственности гражданского служащего является материальная ответственность. Она наступает за служебный проступок, в результате которого наносится материальный ущерб государству, предприятию, организации, учреждению. Материальная ответственность выражается в возмещении гражданским служащим причиненного им имущественного ущерба. Данное возмещение ущерба не может рассматриваться в качестве дисциплинарного взыскания, а применяется наряду с ним. Материальная ответственность гражданского служащего наступает либо в административном порядке, либо по суду.

К *уголовной ответственности* гражданские служащие привлекаются на общих со всеми гражданами основаниях.

§ 8.4. Экономическое обеспечение и гарантии гражданского служащего

Права и обязанности гражданского служащего только тогда имеют социальный смысл и значимость, если они обеспечены *экономическими и правовыми гарантиями*. В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» сделана попытка сформулировать и должным образом зафиксировать данные гарантии в гл. 10 и И.

Согласно ст. 50 оплата труда гражданского служащего производится в виде денежного содержания, являющегося основным средством его материального обеспечения и стимулирования профессиональной служебной деятельности по замещаемой должности гражданской службы.

Денежное содержание гражданского служащего состоит из месячного оклада гражданского служащего в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы и месячного оклада гражданского служащего в соответствии с присвоенным ему классным чином гражданской службы, которые составляют оклад месячного денежного содержания гражданского служащего, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат.

Размеры должностных окладов и окладов за классный чин федеральных государственных гражданских служащих устанавливаются указом Президента РФ по представлению Правительства РФ. По отдельным должностям гражданской службы указом Президента РФ может устанавливаться денежное содержание в виде единого денежного вознаграждения, в котором учтены должностной оклад, оклад за классный чин и ежемесячные надбавки к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе, за особые условия гражданской службы, за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, но не учтены премии и ежемесячное денежное поощрение.

Размеры должностных окладов и окладов за классный чин гражданских служащих субъекта РФ устанавливаются в соответствии с нормативным правовым актом субъекта РФ.

К дополнительным выплатам относятся:

1) ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе в размерах от 10 до 30% за стаж от 5 до 15 лет;

2) ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы в размере до 200% этого оклада;

3) ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в размерах и порядке, определяемых законодательством Российской Федерации;

4) премии за выполнение особо важных и сложных заданий, порядок выплаты которых определяется представителем нанимателя с учетом обеспечения задач и функций государственного органа, исполнения должностного регламента (максимальный размер не ограничивается);

5) ежемесячное денежное поощрение;

6) единовременная выплата при представлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь, выплачиваемые за счет средств фонда оплаты труда гражданских служащих.

Размеры ежемесячного денежного поощрения, выплачиваемого федеральным гражданским служащим, устанавливаются по федераль-

ным государственным органам дифференцировано указами Президента РФ.

Порядок выплаты ежемесячной надбавки за особые условия гражданской службы определяется представителем нанимателя. Порядок выплаты материальной помощи за счет средств фонда оплаты труда гражданских служащих определяется соответствующим положением, утверждаемым представителем нанимателя.

В случаях, установленных законодательством Российской Федерации, к денежному содержанию гражданского служащего устанавливается районный коэффициент.

Размеры окладов денежного содержания по должностям федеральной и субъектов Федерации гражданской службы ежегодно увеличиваются (индексируются) в соответствии с федеральным и субъектов Федерации бюджетом на соответствующий год с учетом уровня инфляции (потребительских цен). Решение об увеличении (индексации) размеров окладов денежного содержания по должностям федеральной гражданской службы принимается Президентом Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации, а по должностям гражданской службы субъекта Российской Федерации производится в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации.

Федеральным гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы в государственном органе, находящимся за пределами территории Российской Федерации, денежное содержание выплачивается в иностранной валюте и в рублях в порядке и размерах, установленных Президентом РФ и Правительством РФ.

По отдельным должностям гражданской службы может устанавливаться особый порядок оплаты труда гражданских служащих, при котором оплата труда производится в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте. К гражданским служащим, оплата труда которых производится в указанном особом порядке, не применяются условия оплаты труда, установленные иными частями настоящей статьи.

В статье 51 дается описание фонда оплаты труда гражданских служащих и работников государственного органа. При формировании фонда оплаты труда федеральных гражданских служащих сверх суммы средств, направляемых для выплаты должностных окладов, предусматриваются следующие средства для выплаты (в расчете на год):

1) оклад за классный чин — в размере четырех должностных окладов;

2) ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе — в размере трех должностных окладов;

3) ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы — в размере 14 должностных окладов;

4) ежемесячной процентной надбавки к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну,— в размере полутора должностных окладов;

5) премий за выполнение особо важных и сложных заданий — в размере двух окладов денежного содержания;

6) ежемесячного денежного поощрения — в размере, который устанавливается для федеральных государственных органов дифференцированно указами Президента РФ;

7) единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальной помощи — в размере трех окладов денежного содержания.

Для обеспечения социальной и правовой защищенности гражданских служащих, повышения мотивации в эффективном исполнении ими своих должностных обязанностей, стабильности профессионального состава кадров гражданской службы и в порядке компенсации ограничений, установленных настоящим федеральным законом и иными федеральными законами, гражданским служащим предоставляются государственные *гарантии*, которых насчитывается 11.

Основные государственные гарантии гражданских служащих:

1) равные условия оплаты труда, а также сопоставимые показатели оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности при замещении соответствующих должностей гражданской службы, если иное не установлено настоящим федеральным законом;

2) право гражданского служащего на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;

3) условия прохождения гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом;

4) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;

5) медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пен-

сию за выслугу лет, в соответствии с федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации;

6) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения гражданской службы либо сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности, а также на время прохождения медицинского обследования в специализированном учреждении здравоохранения в соответствии с федеральным законом;

7) выплата по обязательному государственному страхованию в случаях, порядке и размерах, установленных соответственно федеральными законами и законами субъектов РФ;

8) возмещение расходов, связанных со служебными командировками. Порядок и условия командирования гражданского служащего устанавливаются соответственно указом Президента РФ, нормативными правовыми актами субъекта РФ;

9) возмещение расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе гражданского служащего в другой государственный орган. Порядок и условия возмещения расходов гражданскому служащему устанавливаются соответственно постановлением Правительства РФ и нормативными правовыми актами субъекта РФ;

10) защита гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральным законом;

11) государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан РФ, проходивших государственную службу, и их семей.

В случае освобождения гражданского служащего от замещаемой должности в связи с избранием или назначением на государственную должность, избранием на выборную должность в органы местного самоуправления, избрания (делегирования) на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе, условия обеспечения данного гражданского служащего устанавливаются по его выбору.

Гражданским служащим предоставляются также иные государственные гарантии, установленные федеральными законами.

Гражданским служащим при определенных условиях могут предоставляться дополнительные государственные гарантии и, в частности, право:

- 1) на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку с сохранением на этот период замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания;
- 2) транспортное обслуживание, обеспечиваемое в связи с исполнением должностных обязанностей, в зависимости от категорий и группы замещаемой должности гражданской службы, а также компенсация за использование личного транспорта в служебных целях и возмещение расходов, связанных с его использованием, в случае и порядке, установленных соответственно нормативными правовыми актами РФ и нормативными правовыми актами субъекта РФ;
- 3) замещение иной должности гражданской службы при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы в соответствии со ст. 31 настоящего федерального закона;
- 4) единовременную субсидию на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы в порядке и на условиях, устанавливаемых постановлением Правительства РФ и нормативным правовым актом субъекта РФ;
- 5) иные государственные гарантии.

Об *отпусках* на гражданской службе. Гражданскому служащему предоставляется ежегодный отпуск с сохранением замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания. Ежегодный оплачиваемый отпуск гражданского служащего состоит из основного оплачиваемого отпуска и дополнительных оплачиваемых отпусков.

Гражданским служащим, замещающим высшие и главные должности гражданской службы, предоставляется ежегодный основной оплачиваемый отпуск продолжительностью 35 календарных дней. Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы иных групп, предоставляется ежегодный основной оплачиваемый отпуск продолжительностью 30 календарных дней.

Продолжительность ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет исчисляется из расчета один календарный день за каждый год гражданской службы.

При исчислении общей продолжительности ежегодного оплачиваемого отпуска ежегодный основной оплачиваемый отпуск суммируется с ежегодным дополнительным оплачиваемым отпуском за выслугу лет. Общая продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска и ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за

выслугу лет для гражданских служащих, замещающих высшие и главные должности гражданской службы, не может превышать 45 календарных дней, для гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы иных групп,— 40 календарных дней.

Дополнительные отпуска за ненормированный рабочий день, а также в связи с тяжелыми, вредными и (или) опасными условиями гражданской службы предоставляются сверх ежегодного оплачиваемого отпуска, предусмотренного настоящей частью. По заявлению гражданского служащего ежегодный оплачиваемый отпуск может предоставляться по частям, при этом продолжительность одной части отпуска не должна быть менее 14 календарных дней. По согласованию с представителем нанимателя гражданскому служащему может предоставляться часть отпуска иной продолжительности.

Ежегодный оплачиваемый отпуск должен предоставляться гражданскому служащему ежегодно в соответствии с графиком отпусков, утверждаемым представителем нанимателя. Выплата денежного содержания гражданскому служащему за период ежегодного оплачиваемого отпуска должна производиться не позднее чем за 10 календарных дней до начала указанного отпуска.

При предоставлении федеральному гражданскому служащему ежегодного оплачиваемого отпуска один раз в год производится единовременная выплата в размере двух месячных окладов денежного содержания. При предоставлении гражданскому служащему субъекта РФ ежегодного оплачиваемого отпуска один раз в год производится единовременная выплата в соответствии с законодательством субъекта РФ.

При прекращении или расторжении служебного контракта, освобождении от замещаемой должности гражданской службы и увольнении с гражданской службы гражданскому служащему выплачивается денежная компенсация за все неиспользованные отпуска. По письменному заявлению гражданского служащего неиспользованные отпуска могут быть предоставлены ему с последующим увольнением (за исключением случаев освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы за виновные действия). При этом днем освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы считается последний день отпуска.

При увольнении в связи с истечением срока служебного контракта отпуск с последующим увольнением может предоставляться и тогда, когда время отпуска полностью или частично выходит за пределы срока действия служебного контракта. В этом случае днем

освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы также считается последний день отпуска.

По семейным обстоятельствам и иным уважительным причинам гражданскому служащему по его письменному заявлению решением представителя нанимателя может предоставляться отпуск без сохранения денежного содержания продолжительностью не более одного года. Гражданскому служащему также предоставляется отпуск без сохранения денежного содержания в иных случаях, предусмотренных федеральными законами. Во время отпуска без сохранения денежного содержания за гражданским служащим сохраняется замещаемая должность гражданской службы.

Выводы

- Гражданский служащий — это гражданин Российской Федерации в возрасте не моложе 18 и не старше 65 лет, владеющий государственным языком, имеющий профессиональное образование и исполняющий обязанности по государственной должности гражданской службы за денежное вознаграждение.

- Классификация гражданских служащих обычно проводится по уровням государственной власти, на основе чего выделяют федеральных гражданских служащих и региональных (субъектов Федерации) гражданских служащих, а также по ветвям государственной власти, в связи с чем делят их на гражданских служащих законодательной, исполнительной и судебной власти.

- Социально-правовой статус гражданского служащего заключается в установленных и гарантированных государством мерах должного и возможного поведения работника в области государственно-служебных отношений. Основу социально-правового статуса гражданского служащего составляют восемь групп государственно-служебных норм, которые определяют его права, обязанности, ограничения, запреты, требования, ответственность, социальную защищенность и гарантии. Эти статусные нормы дифференцируются на две группы: общие и особенные. В свою очередь, особенные статусные нормы также делятся на две части: основные и неосновные (дополнительные).

- Ответственность гражданского служащего выражается в применении к нему различных взысканий и наказаний за допущение поступков и действий, которые юридически признаются запрещенными и вредными. Различают четыре вида ответственности гражданского служащего: дисциплинарную, административную, материальную и уголовную.

- Дисциплинарная ответственность — это применение мер дисциплинарного воздействия к гражданским служащим в порядке служебного подчинения за виновные нарушения правил гражданской службы. Представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: 1) замечание; 2) выговор; 3) предупреждение о неполном должностном соответствии; 4) освобождение от замещаемой должности гражданской службы; 5) увольнение с гражданской службы. За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное наказание.

- Административная ответственность является комплексом административных взысканий, налагаемых на гражданских служащих за административные правонарушения соответствующими органами и должностными лицами, как это предусмотрено Кодексом об административных правонарушениях (КоАП).

- Материальная ответственность наступает за служебный проступок, в результате которого наносится материальный ущерб государству, предприятию, организации, учреждению. Она выражается в возмещении гражданским служащим причиненного им имущественного ущерба.

- К уголовной ответственности гражданские служащие привлекаются на общих со всеми гражданами основаниях.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятия «гражданский служащий». Какой признак, по вашему мнению, является основным при характеристике гражданского служащего?
2. Какие классификации гражданских служащих вы можете предложить?
3. В чем вы видите различие между гражданскими служащими, военными служащими и правоохранительными служащими?
4. Что такое правовой статус гражданского служащего? Какие группы государственно-служебных норм составляют его основу?
5. В чем выражается "ответственность гражданского служащего и каковы ее виды?

Рекомендуемая литература

О системе государственной службы Российской Федерации. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ.

- О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.
- Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела. Указ Президента РФ от 30 мая 2005 г. № 609.
- Государственная гражданская служба в России: Опыт и проблемы становления / под общ. ред. А.И. Турчинова. М., 2005.
- Граждан В.Д.* Государственная гражданская служба: учеб. пособие. М., 2005.
- Комментарий к Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под общ. ред. Г.В. Мальцева и И.Н. Барцица. М., 2005.
- Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / А.Ф. Ноздрачев и др. М., 2005.
- Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. Э.Г. Липатова, СЕ. **Чаянова. М., 2006.**
- Овсянко Д.М.* Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2005.

УПРАВЛЕНИЕ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ

**Ключевые
понятия:**

административная триада (министерства, службы, агентства); новый порядок выборов региональных высших должностных лиц; новации построения властной вертикали в системе гражданской службы; электронное правительство

Государственная (гражданская) служба страны реформируется уже 12 лет. Характерной особенностью этого процесса было то, что за все это время, вопреки общепринятой практике, для данной отрасли деятельности не предусматривалось реально никакого органа управления. Все попытки предложить что-либо по этому вопросу были проигнорированы. Создавалась государственная, а теперь гражданская служба, которая целиком вверялась политическим руководителям государственных органов. Опыт показал, что из такого конструирования ничего путного не получается. Однако проблема управления гражданской службой и поныне находится лишь на начальной стадии решения. Тоталитарное мышление по-прежнему держит в плену наших политических руководителей и особенно депутатов Государственной Думы, а также представителей регионов Совета Федерации. В 2003 г. Федеральное Собрание приняло рамочный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», но «система» без органа управления не может называться системой.

§ 9.1. Механизмы взаимодействия федеральной и региональной гражданских служб

Начиная с 1993 г. в России проводится административная реформа. В связи с этим Федеральное Собрание приняло ряд законов, достраивающих и нормализующих властную вертикаль.

Помощь законодателям в работе над проблемами государственной службы оказывает Президент РФ В.В. Путин, который принял ряд указов, нормализующих деятельность, прежде всего, федераль-

ных органов власти. В частности, им был принят Указ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Но под «системой» здесь также понимается деление государственной службы на три вида, а об органах управления гражданской службой и всей государственной службой ничего не сказано. Предполагается, что на основе этого указа должно быть покончено с раздробленностью и несобранностью федерального уровня управления. Это первая с советских времен *административная реформа*. Она предусматривает некоторое сокращение аппарата, но не это в ней главное.

Ее целью является новая структура выстраивания функций и механизмов федерального государственного управления. В прошлом властные отношения на федеральном уровне позволяли создавать «*теневое правительство*», в качестве которого выступал чиновничий аппарат. Обычно министерство подготавливало проект решения. Потом этот проект «закидывали» вице-премьеру (их было пять, а иногда и шесть). Вице-премьер пересылал его в аппарат правительства. В результате министр не нес ответственности за свое решение, ссылаясь на аппарат правительства. Аппарат кивал на вице-преьера, а тот кивал на федеральное министерство. В конечном счете, согласование по кругу занимало иногда до 18 месяцев, т.е. полтора года!

Согласно данному указу основными органами исполнительной власти на федеральном уровне будут министерства, осуществляющие функции по принятию подзаконных нормативных правовых актов. Им подчинены службы и агентства. В каждом министерстве службы осуществляют функции по контролю и надзору, а агентства — оказанию государственных услуг в данной сфере деятельности. Эта тройственная схема органов исполнительной власти, судя по всему, действительно сможет избежать тех недостатков и ошибок, которые были свойственны им до настоящего времени. И главное, она нацелена на необходимое оживление гражданской службы, придания ей действенности за счет наделения властными полномочиями. Гражданские служащие, в особенности в агентствах и службах, в значительной мере начнут активно влиять на управленческую политику, принятие вторичных государственных решений станет для них повседневной практикой.

Очевидно, что и в субъектах Федерации будут приняты аналогичные правовые нормы по реформированию государственного аппарата.

Уже говорилось о том, что в июле 2004 г. был принят Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который реально решил множество вопросов аппаратной дея-

тельности. Но он очень неконкретно говорит об органе (или органах) по управлению государственной гражданской службой. Опять-таки, для реализации этого закона необходимо принятие еще 28 подзаконных актов, над которыми в последнее время идет работа в Администрации Президента РФ и в аппарате Правительства. В настоящее время большая из них часть уже принята. В результате предусматривается комплекс мер по усилению открытости государственных органов, доступности для общества информации о функционировании гражданской службы, более активного использования Интернет-технологий, информационных ресурсов. Но главного — а именно реального конструирования органов управления гражданской службой — в этих документах нет.

В анализируемом федеральном законе уже сделана попытка дать рамочную идею об этих органах. Так, в п. 5 ст. 19, посвященном урегулированию конфликта интересов на гражданской службе, сказано о «федеральном государственном органе по управлению государственной службой и государственном органе субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой». Эта идея повторяется во многих других статьях. Однако данное положение пока никак не подкрепляется правовыми нормами. Во-первых, при каких федеральных и региональных структурах следует создать эти органы — при Правительстве или при Президенте? И, во-вторых, как будут взаимодействовать федеральная и региональные государственные службы? Какие механизмы смогут регулировать эти взаимодействия?

Обычно органы по управлению государственной гражданской службой создаются при главах исполнительной власти. В российском варианте они могут создаваться при Президенте РФ, губернаторах, президентах республик. Именно данные органы могут в должной мере обеспечить деятельность такой специфической структуры как административная власть.

Что касается механизмов взаимодействия федеральной и региональных государственных (гражданских) служб, то в значительной мере они были решены в тех предложениях, которые были внесены Президентом РФ в федеральные законы в конце 2004 г. Формирование высшей исполнительной власти в регионах теперь построен по принципам, практически идентичным принципам образования правительства РФ. Данный порядок образования исполнительной власти базируется на общих положениях Конституции России.

И в целом, взаимодействие федеральных и региональных органов должны будут осуществляться на принципах двойного подчине-

ния: первые руководители исполнительных органов субъектов Федерации теперь напрямую подчиняются федеральному президенту, а также подотчетны региональным законодательным органам. В свою очередь, региональные отраслевые органы непосредственно подчинены главам региональных исполнительных органов, а также теперь федеральным отраслевым министерствам, службам и агентствам. Согласно этим механизмам следует также законодательно руководство предполагаемых региональных гражданских служб соподчинить руководству предполагаемой федеральной гражданской службы.

Для построения такой вертикали, помимо указанного соподчинения, вероятно, следует ввести в федеральных и региональных органах исполнительной власти должности руководителей органов исполнительной власти по вопросам гражданской службы с подчиненными им структурными подразделениями. Основной их обязанностью должно быть обучение, подбор, расстановка и воспитание кадров гражданских служащих. Собственно, таким образом можно и решить вопрос об органах управления гражданской службой.

Вероятно, аналогичные органы по управлению гражданской службой следует создать и при полномочных представителях президента в семи федеральных округах для координации деятельности соподчиненных региональных гражданских служб.

При этом рассмотренный выше принцип двойного подчинения целесообразно адаптировать и к деятельности непосредственно государственных органов (министерств и ведомств), для чего в каждом из них учредить должности руководителей аппаратов. В результате гражданский служащий должен будет подчиняться не только политическому, но и административному (аппаратному) руководителю, что обеспечивает и двойной контроль за их деятельностью.

Уже говорилось, что в настоящее время лишь некоторые государственные органы перешли на данный принцип двойного подчинения, который на практике проявляет себя как оптимальный для усиления надежности и устойчивости гражданской службы.

Дальше, весьма напряженный труд гражданских служащих в прошлом оплачивался достаточно скудно, а сейчас все еще вознаграждается очень недостаточно (табл. 4).

Таблица 4

Зарботки по отраслям (в рублях)

Высокие зарплаты		Низкие зарплаты	
Финансовая деятельность	28 094	Розничная и оптовая торговля	7 828

Высокие зарплаты		Низкие зарплаты	
Производство нефтепродуктов	25 532	Здравоохранение, социальные услуги	7 054
Добыча топливноэнергетических полезных ископаемых	25 129	Обработка древесины	6 683
Рыболовство, рыбоводство	15 844	Образование	6 151
Металлургическое производство	13 665	Производство кожи и обуви	5 303
Добыча полезных ископаемых	13 189	Текстильное и швейное производство	4 556
Транспорт и связь	12 290	Сельское хозяйство	3 956
Электроэнергетика	12 284		
Государственное управление 11 734			

В результате все, что происходило на государственной службе в последнее десятилетие XX и начала XXI вв., есть следствие именно данного фактора: депрофессионализация государственной службы; замена мужского контингента на женский; усиление бюрократизма и формализма; рост коррупции и взяточничества; нарастающая смычка государственных чиновников с криминалитетом (мафия). Стремление государства сэкономить на заработной плате государственных служащих оборачивается колоссальными потерями. Выход из такого положения только один — незамедлительное разовое повышение заработной платы всем государственным служащим в 2—3 раза. Решение данной задачи представляется чрезвычайно важным и нетривиальным. В среднесрочной перспективе (3—5 лет) она должна повыситься не менее чем в 5 раз и быть достойным вознаграждением за очень сложный и ответственный труд государственных служащих.

Очень нужна *подготовка, переподготовка и повышение квалификации* муниципальных служащих. Видимо, в федеральном государственном органе по управлению государственной службой следует создать специальную структуру (департамент, управление), которая бы взяла на себя данную функцию. Провести дифференциацию учебных заведений, в которых бы занимались муниципальные служащие, работающие в селах; городах краевого, областного, республиканского и окружного подчинения; а также в городах — субъектах Федерации.

Наконец, об *институте публичной службы*, которая должна объединить все виды социальной службы: государственную службу с ее

тремя видами (гражданской, военной, правоохранительной), муниципальной службу, а также предполагаемые службы — законодательную (представительную) и гуманитарную, объединяющую другие виды интеллигенции (учителей, врачей, научных работников и др.)- Только такое объединение сможет создать надежный аппарат государственного-социального управления в российском обществе.

Государственная гражданская служба на деле оказывается обслуживающей структурой. Она сосредоточена обычно на выполнении двудеиной цели: с одной стороны — обеспечивает политическим руководством (представителям нанимателя) аппаратные услуги относительно информационных, организационных, технологических, документационных, финансово-экономических, хозяйственных и др. государственных функций; с другой — оказывает разнообразные услуги населению (справки, выписки, регистрации, лицензирование, сертификация, идентификация, маркирование и пр.).

Наряду с положительными моментами в рассматриваемом федеральном законе, к сожалению, есть и определенные недостатки. Их достаточно много, но главным среди них является вопрос о процедурах зачисления гражданина на гражданскую службу. Для этого в законе используются две вроде бы идентичных процедуры — акт о назначении и служебный контракт. Что они собою представляют?

§ 9.2. Информационные и организационные неувязки федерального закона о гражданской службе

Принцип демократического устройства гражданской службы в новом законе проведен не до конца и не вполне последовательно. В чем это выражается? В том, что и здесь, правда, несколько в завуалированной форме, но достаточно прозрачно проводится линия служения гражданского служащего не закону, а непосредственно вышестоящему начальнику, в основном представителю нанимателя. Именно по его усмотрению гражданин или гражданский служащий могут быть приняты на работу, а гражданский служащий, совершивший дисциплинарный проступок, может быть привлечен к дисциплинарной ответственности или даже уволен (ст. 57).

Анализ технологии отбора лиц на гражданскую службу показывает наличие в этом процессе ряда противоречий и нестыковок, которые программируют слабую работу кадровых служб и по большей части неуспех данного социально-правового института. Гражданская служба, ориентированная исключительно на отдельные государственные органы и зависящая от конкретных политических руководи-

лей, не может продуктивно исполнять свои функции. Она будет всецело определяться характером, вкусами и политическими пристрастиями руководителей этих государственных органов. Чтобы преодолеть их политический субъективизм и волюнтаризм, необходимо отбор лиц на гражданскую службу поручить федеральному или региональным органам по управлению государственной службой, которые будут готовить, назначать, продвигать и увольнять гражданских служащих.

Естественно, эти органы по управлению федеральной и региональной гражданскими службами, опираясь на соответствующее законодательство, должны защищать гражданских служащих от всевластия и субъективизма политических руководителей (представителей нанимателя). Во всяком случае, пора уже положить конец антиобщественным действиям политических руководителей (губернаторов, глав регионов, президентов республик, министров, мэров городов и др.), которые завоевав в политической борьбе государственные должности, основной упор в своей первоначальной деятельности сосредотачивают на «обновлении» (чистке) аппарата. Они разгоняют гражданских служащих (федеральных, региональных, городских, районных и т.д.), совершенно не считаясь ни с их интересами, ни с интересами проживающего населения, государства в целом.

В последние годы уже стало своеобразной аксиомой, дурным тоном (примером), что со сменой политического руководителя меняется на 40—70% (а иногда и больше) административный аппарат, который по недоразумению рассматривается как «команда» прежней власти. Но аппарат — это не «команда» и его не следует разгонять со сменой политического руководителя. «Команда» может в зависимости от тех или иных обстоятельств меняться, а аппарат должен быть постоянным элементом государственного органа.

Дело в том, что с точки зрения законодателя (который, видимо, выражает волю представителей нанимателя), во взаимодействии акта о назначении на должность гражданской службы и служебным контрактом, если дело касается отдельного государственного органа, приоритет получает акт (приказ) о назначении на должность (ст. 26 п. 1). Его, как известно, подписывает руководитель данного государственного органа, узурпируя тем самым право распоряжаться судьбой гражданского служащего. Очевидно, что управленческий аппарат будет и дальше все также испытывать бессилие перед своими политическими руководителями (представителями нанимателя).

В результате подобной «традиции» государственная служба за время своего существования не смогла должным образом конститу-

ироваться, создать условия для формирования устойчивого административного аппарата, надежного кадрового потенциала. Подготовленные в правительственных академиях гражданские служащие, из-за грубого и неуважительного к себе отношения представителей нанимателя, по большей части уходят в коммерческие и предпринимательские сектора экономики.

Если говорить о нормализации дел в гражданской службе, то взаимоотношения политического руководителя (представителя нанимателя) со своими гражданскими служащими должны быть опосредованы федеральным или региональными органами по управлению гражданской службой. В этом случае политический руководитель (представитель государственного нанимателя), при отсутствии каких-либо работников в возглавляемом им государственном органе, должен обратиться в федеральный или региональный орган по управлению гражданской службой с ходатайством о направлении соответствующего работника.

Кадровая служба федерального или регионального органа проводит соответствующий конкурс претендентов на заявленную должность. Кадровые работники должны собрать с претендентов те сведения, которые перечислены в п. 2. ст. 26. По итогам конкурса победившего гражданина или гражданского служащего направляют в данный государственный орган, который заключает с ним соответствующий служебный контракт. В подобной ситуации акт о назначении на должность гражданской службы совершенно не нужен и тогда снимается противоречивая ситуация между актом о назначении и служебным контрактом. И, самое главное, политические руководители (представители нанимателя) не смогут так произвольно и подчас по варварски обращаться с подготовленными кадрами гражданских служащих.

Судя по всему, в готовящиеся должностные реестры необходимо как можно быстрее внести поправки, с тем чтобы должности руководителей гражданских служб всех федеральных органов власти были обязательно включены в состав **работающих** на постоянной основе. Конечно, периодически меняющиеся политические руководители должны иметь определенную возможность менять какое-то количество гражданских служащих, формировать свои «команды». Но это не **может** идти в ущерб основным задачам гражданской службы, стабильной и надежной работе государства в целом. Поэтому в категорию «помощники (советники)» следует зачислять лишь тех специалистов, которые действительно имеют «личностный» характер, напрямую зависят от индивидуальных особенностей тех политических руководителей, деятельность которых они призваны обеспечивать.

Для того чтобы практически нормализовать на длительную перспективу вопрос с ключевыми фигурами федеральной гражданской службы, судя по всему, надо учредить номенклатуру должностей категории «руководители» и «специалисты» и закрепить ее в соответствующем законе. Назначение на должности и освобождение от должностей, входящих в эту номенклатуру, должно проводиться только по рекомендации федерального или региональных органов управления государственной службой.

Кроме того, уже пора возобновить принцип ротации кадров: из федерального центра посылать гражданских служащих в регионы, а из регионов выдвигать в федеральные органы, с тем чтобы, во-первых, у региональных кадров был стимул дослужиться до должности в Москве, во-вторых, чтобы молодые перспективные кадры из федерального центра могли быть назначены на руководящие должности в субъектах Федерации.

Серьезным препятствием в деле оптимизации гражданской службы субъектов Федерации является отсутствие единого Сводного реестра должностей государственной гражданской службы РФ, который бы включал все уровни государственного управления снизу доверху. В настоящее время по данному вопросу на региональном и районном уровнях царит хаос и неразбериха. В результате во многих субъектах Федерации на каждом уровне государственного управления, в том числе и на районном, учреждаются свои пять групп должностей гражданской службы (высшие, главные, ведущие, старшие и младшие). Так обстоит дело в г. Москве, Омской и Томской областях, в республиках Башкортостан, Коми, Саха (Якутия), Татарстан и некоторых других.

Во многих республиках сохраняются прежние пять классных чинов, в том числе государственный советник 1, 2 и 3 класса, но отсутствуют секретари государственной гражданской службы 1, 2, 3 класса. Иначе говоря, эти классные чины значительно расходятся с теми классными чинами, которые определены в законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Чтобы урегулировать данную проблему, видимо, необходимо как можно быстрее начать формировать Сводный реестр должностей государственной гражданской службы, в соответствии с которым главы исполнительной власти каждого уровня будут утверждать свои реестры.

Соответственно Сводному реестру должностей государственной гражданской службы также снизу доверху необходимо установить единые классные чины. Поскольку в стране должна быть единая гражданская служба, постольку должны быть едиными в ней и группы

должностей, и классные чины, что, кстати, вполне определено ст. 13 Федерального закона «О системе государственной службы РФ» и ст. 11 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ». Поэтому в классных чинах не следует использовать региональные названия. Другое дело, что общие вопросы и особенности федеральной гражданской службы являются предметом ведения Российской Федерации, а общие вопросы и особенности региональной гражданской службы — предметом ведения субъектов Федерации.

Принцип единства правовых и организационных основ гражданской службы, установленный ст. 3 закона «О системе государственной службы РФ», нарушается разными подходами к материальному обеспечению гражданских служащих разных субъектов РФ. Связано это с тем, что каждый субъект РФ в силу возможностей своего бюджета определяет материальное положение своих гражданских служащих. Сейчас понемногу сближаются уровни оплаты труда в субъектах РФ. Ранее эта разница была достаточно ощутимой. Этот подход, как представляется, не только нарушает принцип единства, установленный федеральными законами, но и ст. 19 Конституции РФ, согласно которой государство должно гарантировать равенство прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, гражданская служба субъектов Федерации пока что еще недостаточно определилась как информационно (нормативно), так и организационно. В большинстве случаев она представляет собой простой или слегка модифицированный повтор ранее существовавших структур. При этом наблюдается большой разброс в названиях этих структур. Отсутствие единых методологических подходов к проектированию структур регионального управления создает определенные трудности при идентификации органов и должностей гражданской службы различных субъектов Федерации. Кроме того, это ведет к дублированию функций различными подразделениями и отдельными работниками, раздуванию штатной численности персонала, быстрому обюрокрачиванию управленческих структур.

§ 9.3. Некоторые новации построения властной вертикали гражданской службы

Недостающее звено властной вертикали гражданской службы решено в Указе Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» и принятом

в соответствии с этим Указом постановлении Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти».

Судя по всему, данными нормативными актами федеральные руководители пытаются достроить властную вертикаль. В отличие от прошлого, они намерены это сделать на демократических началах. Если прежде федеральный министр (глава ведомства) назначал руководителей территориальных органов подчас без какого-либо согласования с высшим должностным лицом субъекта РФ, то теперь такое согласование обязательно требуется.

В Указе Президента РФ сказано, что следует наделить высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) полномочиями по организации взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти соответствующего субъекта РФ и территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной регистрационной службы, Федеральной службы судебных приставов, федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации.

Для этого следует установить, что федеральные министры до решения вопроса о кандидате на должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти согласовывают кандидатуру с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

В случае отказа высшего должностного лица субъекта РФ в согласовании кандидатуры на должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти федеральный министр вновь предлагает прежнюю или другую кандидатуру на указанную должность.

В случае повторного отказа в согласовании кандидатуры федеральный министр в срок, не превышающий двух месяцев со дня обращения к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, принимает решение о назначении руководителя федерального территориального органа исполнительной власти, либо о предоставлении его к назначению в установленном порядке.

О несогласовании кандидатуры федеральный министр одновременно с принятием вышеуказанного решения информирует соответственно Президента Российской Федерации или Правительство Российской Федерации.

Положения настоящего указа не распространяются на территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, деятельность которых осуществляется на территориях нескольких субъектов Российской Федерации.

В постановлении Правительства РФ конкретизируются различные аспекты взаимодействия и координации федеральных территориальных и региональных органов исполнительной власти относительно планирования и реализации совместных мероприятий; подготовки предложений по совершенствованию законодательства РФ и законодательства субъектов РФ; а также обмена информацией, необходимой для реализации полномочий органов исполнительной власти и предоставляемой в установленном порядке.

В целях организации взаимодействия региональных и Федеральных территориальных органов исполнительной власти высшие должностные лица субъектов РФ могут проводить совещания и создавать консультативно-совещательные и(или) координационные органы с участием представителей территориальных органов.

Координация и контроль реализации субвенций¹, т.е. государственных финансовых пособий региональным или местным властям из федерального бюджета, осуществляются федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами в порядке, предусмотренном федеральными законами и соответствующими соглашениями.

В целях осуществления взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов территориальные органы в пределах своей компетенции:

а) выполняют задачи и функции федерального органа исполнительной власти, в том числе связанные с реализацией федеральных программ, планов и отдельных мероприятий, предусмотренных актами Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти;

б) запрашивают в установленном порядке от органов исполнительной власти субъектов РФ информационно-аналитические мате-

¹ Субвенция (лат. *subveniere* — приходить на помощь) — вид государственного финансового пособия региональным или местным властям.

риалы, экономико-статистические данные и иную информацию, необходимую для реализации своих полномочий, а также сведения о принятых решениях;

в) направляют информационно-аналитические материалы, экономико-статистические данные и иную информацию, необходимую органам государственной власти субъектов РФ для реализации своих полномочий и принятия решений по вопросам, находящимся в сфере их ведения, с соблюдением требований по защите информации с ограниченным доступом в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации;

г) осуществляют в порядке и формах, определенных законодательством РФ и соглашениями между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, контроль за реализацией органами исполнительной власти субъектов РФ переданных им в установленном порядке полномочий федеральных органов исполнительной власти, а также за соблюдением требований, предъявляемых к качеству и доступности государственных услуг, оказываемых организациями;

д) привлекают органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (по согласованию) к проведению совместных проверок соблюдения требований, предъявляемых к качеству и доступности государственных услуг, оказываемых организациями;

е) направляют высшим должностным лицам субъектов РФ предложения, касающиеся вопросов совместной деятельности территориальных органов и органов исполнительной власти субъектов РФ, а также информацию об основных направлениях и результатах своей деятельности в порядке, установленном положениями об этих территориальных органах;

ж) рассматривают обращения высших должностных лиц субъектов РФ и информируют их о принятых решениях.

Полномочия территориальных органов по вопросам взаимодействия и координации деятельности региональных и территориальных органов устанавливаются положениями об этих территориальных органах. Если территориальный орган для решения определенного вопроса не обладает достаточными полномочиями, руководитель этого территориального органа направляет свои предложения в федеральный орган исполнительной власти и руководствуется принятым этим органом решением.

При ненадлежащей реализации органами исполнительной власти субъектов РФ полномочий в области осуществления государственного контроля и надзора, переданных в соответствии с согла-

шениями между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченные в области осуществления государственного контроля и надзора территориальные органы направляют предложения об устранении нарушений высшим должностным лицам субъектов РФ, а если указанные нарушения не устранены, информируют об этом федеральный орган исполнительной власти, передавшей реализацию части своих полномочий органу исполнительной власти субъекта РФ.

Руководители территориальных органов вправе приглашать руководителей (представителей) органов исполнительной власти субъектов РФ для участия в работе совещаний, комиссий и рабочих групп по вопросам, находящимся в сфере их ведения.

Территориальные органы обязаны заблаговременно информировать приглашаемых ими лиц о дате, времени, месте проведения и повестке дня совещания, заседаний комиссии и рабочей группы, а также направлять им необходимые материалы с соблюдением требований по защите государственной тайны, предусмотренных законодательством РФ.

Руководители территориальных органов в случае приглашения могут принимать участие (направлять уполномоченных ими лиц) в совещаниях, проводимых высшими должностными лицами субъектов РФ, а также в работе консультативно-совещательных и(или) координационных органов, создаваемых высшими должностными лицами субъектов РФ, коллегий органов исполнительной власти субъектов РФ, в заседаниях комиссий и рабочих групп, образованных этими органами.

Разногласия между территориальными органами и органами исполнительной власти субъектов РФ по вопросам взаимодействия и координации их деятельности разрешаются руководителем федерального органа исполнительной власти, в подчинении которого находится территориальный орган, либо путем согласительных процедур.

Таким образом, региональные отраслевые исполнительные органы субъектов РФ на основе Указа Президента и постановления Правительства РФ в определенной мере подчиняются (субординированы) федеральным органам, но лишь «в определенной мере». Основную нагрузку по взаимодействию и координации с ними выполняют теперь федеральные территориальные органы. В какой мере данные механизмы окажутся работоспособными, покажет время. Но пока очевидно одно, что именно федеральные территориальные органы могут в максимальной степени обеспечить проектируемые механизмы взаимодействия с органами власти субъектов Федерации. Основ-

ная проблема для Президента и Правительства состоит в том, чтобы проконтролировать намечаемый процесс (рис. 7).

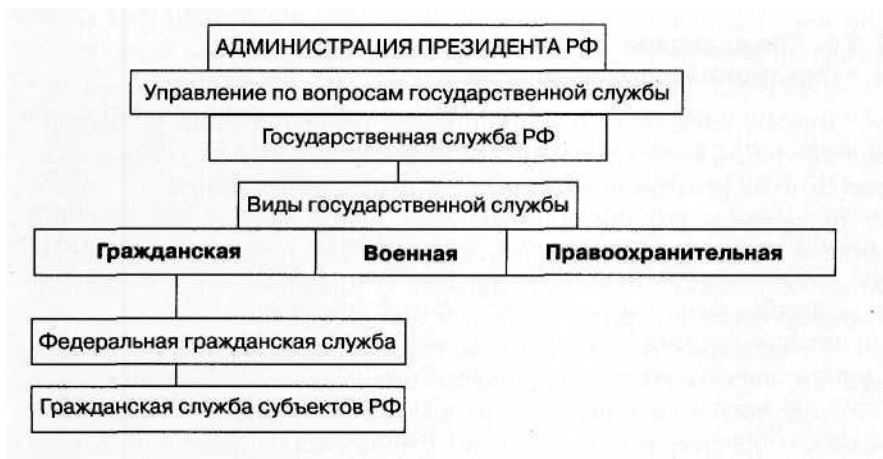


Рис. 7. Примерный вариант организационного строения гражданской службы РФ

На схеме видно, что если государственная служба РФ хоть как-то регулируется со стороны Управления по вопросам государственной службы Администрации Президента РФ, то федеральная и большая часть региональных гражданских служб никем никак не направляются, а всецело отданы на откуп политическим руководителям (представителям нанимателя) государственных органов. Это обстоятельство как раз и делает гражданскую службу плохо организуемым политическим субъектом, не приносящим должной отдачи российскому обществу. Именно поэтому она не получает положительной оценки населения. Чтобы предотвратить подобное состояние и в дальнейшем, крайне необходимо создать соподчиненные Администрации Президента органы управления этими гражданскими службами.

Вместе с тем ни Закон Федерального законодательного собрания от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ, ни Указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773, ни постановление Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725 ничего реального об управлении государственной службой РФ, федеральной гражданской службой и региональными гражданскими службами не говорят. Данные нормативные акты создают предпосылки для учреждения таких структур, но реального конструирования подобных государственных органов они не содер-

жат. Самая злободневная задача по усилению государственного управления социальными делами по-прежнему не решается.

§ 9.4. Гражданская служба и «электронное правительство»

Вполне очевидно, что организация государственного управления в большей степени, чем другие организационные структуры, нуждается в современном высококласном информационном обслуживании, потому что административно-управленческая деятельность органов власти, особенно обоснованность управленческих решений, во многом зависит от унифицированности, полноты и качества информационных ресурсов, которыми они обладают.

Качественное обновление общества, становление рыночной экономики, построение демократического правового государства — эти и другие проблемы выдвигают на первый план решение глобальной задачи — формирование в России единого информационного пространства, обеспечивающего необходимую информированность всех структур общества и каждого гражданина в отдельности. Эта задача была сформулирована в правительственной программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)», принятой в начале 2002 г.

Информационно-коммуникационные технологии (англ. — IT) способны поднять государственное управление на новый уровень, отвечающий современным тенденциям социально-экономического развития, в том числе постоянным угрозам государству и праву. Внедрение этих технологий в работу государственного аппарата значительно повышает эффективность его внутренних (делопроизводство) и внешних (взаимодействие с гражданами и бизнесом) отношений.

С точки зрения отношения к внедрению новых информационных технологий всех гражданских служащих условно можно разделить на две неравные группы в соответствии с условной шкалой активности, на одном из крайних полюсов которой находится ряд сторонников и энтузиастов внедрения нового Web-стиля работы, на другой, которых большинство, — индифферентных работников, но использующих электронную технику в разумных пределах и воспринимающих происходящее как должный и неизбежный этап научно-технического прогресса.

Внедрение IT-технологий в систему общественной жизни меняет саму организационно-управленческую культуру общества — реально разрушает традиционную стену между управляемыми и управля-

ющими, вводит и тех и других в режим диалога, компромисса, когда управляемые реально могут рассчитывать на то, что управляющие будут рассматривать их скорее как клиентов и даже партнеров, нежели как социальное бремя. На основе этих технологий в конце XX в. зародилась идея об «электронном правительстве», которая набирает обороты и в настоящее время уже получила реальные формы.

Электронное правительство — это эффективно и продуктивно работающая на базе цифровых ИТ-технологий система оказания услуг политическим руководителям, гражданам и бизнесу, а также межведомственных услуг. При этом в отношении национального правительства замерялись три параметра, из которых и складывался индекс развития электронного правительства: присутствие в Интернете; развитие телекоммуникационной инфраструктуры, развитие человеческого капитала.

По данным ООН, к 2005 г. число стран, использующих интернет-технологии для оптимизации своей работы и взаимодействия с гражданами (электронное правительство), увеличилось до 173. А десять стран во главе с Исландией, Финляндией, Новой Зеландией, Данией, Сингапуром и др., по данным ежегодного всемирного исследования «Реализация концепции электронного правительства» в области автономизации государственного управления, приближаются к 100%-ному охвату правительственных услуг онлайн-режимом. Здесь же впервые был дан рейтинг стран по «электронной готовности» и «электронному участию». «Готовность» складывается из образовательного уровня населения, уровня развития инфраструктуры и информационных сервисов, а «участие» определяется степенью открытости государства для взаимодействия с гражданами через Интернет. Самыми «готовыми» оказались США и Швеция, а самыми «открытыми» — Великобритания и США. Россия по данному рейтингу заняла лишь 58-е место в мире по «готовности» и 91-е — по «открытости».

Программа по созданию в России «электронного правительства» и единой системы электронного документооборота, который должен прийти на смену бумажному, разрабатывается в рамках утвержденной 27 сентября 2004 г. Правительством РФ «Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года». Она призвана определить основные направления информатизации органов власти Российской Федерации.

Основной целью использования информационных технологий в деятельности министерств и ведомств является повышение эффек-

тивности механизмов государственного управления на основе создания общей информационно-технологической инфраструктуры, которая будет включать в себя государственные информационные системы и ресурсы, а также средства, обеспечивающие их функционирование, взаимодействие между собой, населением и организациями в рамках предоставления государственных услуг.

Следовательно, сущность электронного правительства заключается в том, что властные структуры разных уровней будут активно использовать современные информационно-коммуникационные технологии для непосредственного предоставления информации и услуг потребителям — как гражданам, так и организациям. Хотя главным фигурантом в этой ситуации является государственно-административный персонал, электронное правительство — это элемент гражданского общества, такое состояние человеко-компьютерной среды, которое позволяет большинству населения участвовать в подготовке, принятии и выполнении государственно-социальных решений.

Что касается проблем дальнейшего развития, то важнейшим приоритетом является обеспечение целостности системы управления страной на всех уровнях — от высшей государственной власти до местного самоуправления. На эти цели, как известно, и ориентируются проекты создания электронного правительства, которые осуществляются не только на федеральном, но и на региональном уровнях.

Таким образом, электронное правительство в современной России стало реальностью, пусть пока и несовершенной. Но даже и оно не только информирует жителей страны о планах государственного управления, но и дает людям возможность обсуждать различные проблемы и высказывать свою точку зрения. В результате внедрения в работу государственного аппарата подобных стандартов все большее количество услуг государства приобретают новое качество, становятся информационными услугами. В этой ситуации необходимо создавать не только технико-технологическую и правовую, но и социальную готовность к жизни в информационном обществе.

Программа действий информационного общества основана на стратегии опережающего развития. Наша страна не собирается «догонять» технологически развитые страны, а намерена конкурировать с ними на равных и как максимум — стать лидером в сфере информатизации уже в ближайшем будущем. Очевидно, что проникновение информационных технологий во все сферы жизни постепенно начинает приносить результаты.

По существу, административная реформа состоит из трех частей — реформы государственной службы, реформы федеративных

отношений и реформы федеральных органов исполнительной власти. Из этих трех частей наиболее «продвинутыми» в настоящее время являются реформы федеративных отношений и реформы федеральных органов исполнительной власти. Реформы государственной службы пока далеки от завершения. Проводимые преобразования могут быть эффективными только при использовании информационных технологий.

Преобразования в органах федеральной исполнительной власти — это самая болезненная составляющая административной реформы. Главной задачей изменения структуры правительства было разделение функций: регулятивных (министерства), контрольно-надзорных (службы) и по оказанию услуг (агентства). Однако и то, что уже сделано, в том числе и в информационном плане, позволяет выстроить эффективную, понятную для граждан систему управления.

Каковы предпосылки внедрения информационных технологий электронного правительства? Реализуемые в настоящее время программы социально-экономического развития и модернизации системы государственного управления предусматривают мероприятия, направленные: 1) на повышение квалификации государственных служащих и уровня технической оснащенности государственной службы; 2) обеспечение информационной открытости и прозрачности процедур разработки и принятия государственных решений, реализации прав граждан на доступ к информации о деятельности федеральных органов государственной власти; 3) формирование современной телекоммуникационной инфраструктуры на территории страны; 4) обеспечение роста объемов финансирования государственных программ и проектов, предусматривающих использование информационных технологий в государственной деятельности; 5) распространение опыта успешного использования информационных технологий в деятельности федеральных государственных органов.

Внедрение данных информационных технологий, как показывает практика, осуществляется интенсивными темпами. В ряде государственных органов созданы основы информационно-технологической инфраструктуры, формируется организационно-методическое и кадровое обеспечение эффективного использования информационных технологий.

Выводы

- Сохраняющееся в Законе № 58-ФЗ положение об «акте государственного органа о назначении на должность гражданской служ-

бы» (ст. 26, п. 1), который предшествует заключению «служебного контракта», является тоталитарной отрывкой прошлого, ставящим гражданского служащего в полную зависимость от политического и административного руководителя конкретного государственного органа. Если мы хотим иметь теоретически грамотных и профессионально подготовленных гражданских служащих, то акт о назначении следует из этого закона изъять, а поступление на гражданскую службу осуществлять по результатам конкурса через заключение служебного контракта.

- Объективная основа государственной властной вертикали в России в основном уже создана. Закон Федерального законодательного собрания № 159-ФЗ от 11 декабря 2004 г., подчинивший руководителей исполнительной власти субъектов Федерации федеральному президенту и законодательным собраниям территорий, обеспечит соответствующую политическую субординацию. Указ Президента № 773 от 2 июля 2005 г. и постановление Правительства № 725 от 5 декабря 2005 г. в значительной мере соподчинили федеральному центру и региональные отраслевые исполнительные органы субъектов РФ. Основную нагрузку по взаимодействию и координации с ними будут выполнять федеральные территориальные органы.

- Для осуществления административного соподчинения гражданских служащих федерального и субъектов Федерации уровней необходимо реальное создание федерального органа по управлению гражданской службой и подчиняющихся ему государственных органов субъектов Федерации по управлению гражданской службой. Вероятно, аналогичные органы по управлению гражданской службой следует создать и при полномочных представителях президента в семи федеральных округах для координации деятельности соподчиненных региональных гражданских служб.

- Современные информационно-коммуникационные технологии (англ. — IT) способны поднять государственное управление на новый уровень, отвечающий современным тенденциям социально-экономического развития. Внедрение этих технологий в работу государственного аппарата значительно повышает эффективность его внутренних (делопроизводство) и внешних (взаимодействие с гражданами и бизнесом) отношений.

- На основе договора социального мира, ориентированного на партнерские отношения между управляемыми и управляющими, в конце XX в. зародилась идея об «электронном правительстве». За последние годы она набирала все больше сторонников и в настоящее время уже получила реальные формы. Электронное правительство —

это эффективно и продуктивно работающая на базе цифровых ИТ-технологий система оказания информационных услуг гражданам и бизнесу, а также межведомственных услуг. Другими словами, формирование электронного правительства происходит путем интеграции в единую общенациональную информационную сеть всех наличных информационных ресурсов государственного управления. При этом в отношении национального правительства замерялись три параметра, из которых и складывался индекс развития электронного правительства: присутствие в Интернете; развитие телекоммуникационной инфраструктуры; развитие человеческого капитала.

- По данным ООН, к 2003 г. число стран, использующих интернет-технологии для оптимизации своей работы и взаимодействия с гражданами (электронное правительство), увеличилось до 173. Здесь же впервые был дан рейтинг стран по «электронной готовности» и «электронному участию». «Готовность» складывается: из образовательного уровня населения; уровня развития инфраструктуры; информационных сервисов, а «участие» определяется степенью открытости государства для взаимодействия с гражданами через Интернет. Самыми «готовыми» оказались США и Швеция, а самыми «открытыми» — Великобритания и США. Россия по данному рейтингу заняла лишь 58-е место в мире по «готовности» и 91-е — по «открытости».

- Программа действий информационного общества в России основана на стратегии опережающего развития. Причем наша страна не собирается «догонять» технологически развитие страны, а намерена конкурировать с ними на равных и как максимум — стать лидером в сфере информатизации уже в ближайшем будущем.

Контрольные вопросы

1. В чем различие «акта о назначении на должность» и «служебным контрактом»? Что чему предшествует?
2. Создана ли теперь властная вертикаль в России?
3. Нужны ли органы управления для государственной гражданской службы? Для государственной службы РФ?
4. Каково содержание федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002-2010 годы)»?
5. Что такое «электронное правительство»?
6. Что входит в индекс развития электронного правительства?
7. Что означают понятия «электронная готовность» и «электронное участие»?

Рекомендуемая литература

- О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.
- Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ.
- Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773.
- О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725.
- Государственная гражданская служба в России: Опыт и проблемы становления / под общ. ред. А.И. Турчинова. М., 2005.
- Граждан В.Д.* Какая модель управления государственной гражданской службой нам нужна? // Власть. 2005. № 12.
- Овсянко Д.М.* Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2005.

НОРМАТИВНЫЕ ОСНОВЫ ПРОХОЖДЕНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

**Ключевые
понятия:**

конкурс при поступлении; акт о назначении; служебный контракт; испытание; аттестация; квалификационный экзамен; прекращение гражданской службы

Подготовка граждан для прохождения государственной гражданской службы осуществляется в формах, установленных Федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ» и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Они устанавливают порядок поступления на гражданскую службу, замещения вакантных должностей на конкурсной основе, прохождения гражданской службы, оснований и последствий прекращения гражданской службы, а также предусматривают и другие процедуры.

§ 10.1. Технология отбора лиц на гражданскую службу

Согласно ст. 21 на гражданскую службу вправе поступать граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет, владеющие государственным языком и соответствующие квалификационным требованиям, установленным настоящим федеральным законом. Предельный возраст пребывания на гражданской службе составляет 65 лет.

Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, утверждаемым представителем нанимателя и являющимся составной частью административного регламента государственного органа.

Конкурс при поступлении на гражданскую службу. Помимо закона «О государственной гражданской службе РФ» процедуры приема на гражданскую службу регламентируются также Указом Президента РФ «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ», принятом 1 февраля 2005 г. № 112. Поступление гражданина на гражданскую службу для заме-

щения должности гражданской службы или замещения гражданским служащим другой должности гражданской службы согласно закону (ст. 22) осуществляется по результатам конкурса. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов, их соответствия установленным квалификационным требованиям по должности гражданской службы.

Конкурс проводится в два этапа. На первом этапе государственный орган публикует объявление о приеме документов для участия в конкурсе не менее чем в одном периодическом печатном издании, а также размещает информацию о проведении конкурса на сайте государственного органа в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования.

Решение о дате, месте и времени проведения второго этапа конкурса принимается представителем нанимателя после проверки достоверности сведений, представленных претендентами на замещение вакантной должности гражданской службы, а также после оформления в случае необходимости допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну.

Для проведения конкурса актом соответствующего государственного органа образуется конкурсная комиссия. В состав конкурсной комиссии включаются представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделений государственного органа по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором проводится конкурс на замещение вакантной должности гражданской службы), представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов-специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов конкурсной комиссии.

Состав конкурсной комиссии для проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которой связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, формируется с учетом положений законодательства РФ о государственной тайне.

Конкурсная комиссия состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии. В государственном органе

допускается образование нескольких конкурсных комиссий для различных категорий и групп должностей гражданской службы.

Состав конкурсной комиссии должен исключать возможность возникновения конфликта интересов, могущего повлиять на результаты принимаемых комиссией решений. Претендент вправе обжаловать решение конкурсной комиссии в соответствии с настоящим законом.

Акт о назначении гражданина на должность гражданской службы. Гражданин поступает на гражданскую службу по результатам конкурса на основе акта (приказа) по государственному органу о назначении его на должность гражданской службы (ст. 26 п. 1) и служебного контракта. Следовательно, служебный контракт заключается по результатам конкурса, но лишь на основе акта государственного органа о назначении гражданина на должность гражданской службы. Этот порядок, к сожалению, повторен и в вышеупомянутом указе Президента. В нем сказано: «По результатам конкурса издается акт о назначении победителя конкурса на вакантную должность гражданской службы и заключается служебный контракт с победителем конкурса». Гражданин, поступающий на гражданскую службу, при заключении служебного контракта предъявляет представителю нанимателя те документы, которые указаны в ст. 26.

Служебный контракт. Что он собой представляет? Это соглашение между представителем нанимателя (политическим руководителем государственного органа) и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон.

Представитель нанимателя обязуется предоставить гражданину или гражданскому служащему возможность замещения определенной должности гражданской службы, обеспечить им прохождение и замещение должности гражданской службы, своевременно и в полном размере выплачивать гражданскому служащему денежное содержание и предоставить ему государственные социальные гарантии.

В служебном контракте указываются фамилия, имя, отчество гражданина или гражданского служащего и наименование государственного органа (фамилия, имя, отчество представителя нанимателя). Существенными условиями служебного контракта являются:

- 1) наименование замещаемой должности гражданской службы с указанием структурного подразделения государственного органа;
- 2) дата начала исполнения должностных обязанностей;

3) права и обязанности гражданского служащего, должностной регламент;

4) виды и условия медицинского страхования гражданского служащего и иные виды его страхования;

5) права и обязанности представителя нанимателя;

6) условия профессиональной служебной деятельности, компенсации и льготы, предусмотренные за служебную деятельность в тяжелых, вредных и (или) опасных условиях;

7) режим служебного времени и времени отдыха (в случае, если он в отношении гражданского служащего отличается от правил служебного распорядка, установленных в государственном органе);

8) условия оплаты труда (размер должностного оклада гражданского служащего, надбавки и другие выплаты, в том числе связанные с результативностью его профессиональной служебной деятельности), установленные настоящим федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами;

9) виды и условия социального страхования, связанные с профессиональной служебной деятельностью.

В служебном контракте могут предусматриваться следующие условия:

1) испытание при поступлении на гражданскую службу;

2) неразглашение сведений, составляющих государственную тайну, и служебной информации, если должностным регламентом предусмотрено использование таких сведений;

3) обязанность лица проходить гражданскую службу после окончания обучения в образовательном учреждении профессионального образования не менее установленного договором срока, если обучение осуществлялось за счет средств соответствующего бюджета;

4) показатели результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего и связанные с ними условия оплаты его труда;

5) иные условия, не ухудшающие положения гражданского служащего по сравнению с положением, установленным настоящим федеральным законом, другими законами и иными нормативными правовыми актами.

Условия служебного контракта могут быть изменены только по соглашению сторон и в письменной форме. В случае заключения срочного служебного контракта в нем указываются срок его действия и обстоятельства (причины), послужившие основанием для заключения срочного служебного контракта.

В служебном контракте предусматривается ответственность сторон за неисполнение и ненадлежащее исполнение взятых на себя обязанностей и обязательств в соответствии с законодательством Российской Федерации. Запрещается требовать от гражданского служащего исполнения должностных обязанностей, не установленных служебным контрактом и должностным регламентом.

Служебный контракт заключается в письменной форме в двух экземплярах, каждый из которых подписывается сторонами. Один экземпляр служебного контракта передается гражданскому служащему, другой хранится в его личном деле у представителя нанимателя. Примерная форма служебного контракта устанавливается Президентом РФ. В настоящее время он утвержден Указом от 16 февраля 2005 г. № 159.

В соответствии со ст. 25 для замещения должности гражданской службы представитель нанимателя может заключить с гражданским служащим служебный контракт на неопределенный срок и срочный служебный контракт.

Срочный служебный контракт на срок от одного года до пяти лет заключается, если иной срок не установлен настоящим федеральным законом. Срочный служебный контракт заключается в случаях, когда отношения, связанные с гражданской службой, не могут быть установлены на неопределенный срок с учетом категории замещаемой должности гражданской службы или условий прохождения гражданской службы.

С гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы в соответствии со служебным контрактом, заключенным на неопределенный срок, и достигшим возраста 60 лет, заключается срочный служебный контракт от одного года до пяти лет.

Замещение должности гражданской службы гражданским служащим при достижении предельного возраста пребывания на гражданской службе 65 лет не допускается. После достижения указанного возраста по решению представителя нанимателя с ним заключается срочный трудовой договор на замещение должности, не являющейся должностью гражданской службы, с учетом квалификации, результатов профессиональной служебной деятельности при прохождении гражданской службы, состояния здоровья и должности гражданской службы, которую замещал указанный гражданин.

Служебный контракт не может ухудшать условия прохождения гражданской службы и ущемлять права гражданского служащего, установленные настоящим федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Служебный контракт вступает в силу со дня его подписания сторонами, если иное не установлено федеральными законами, иными нормативными правовыми актами РФ или служебным контрактом.

При замещении должности гражданской службы представитель нанимателя обязан ознакомить гражданского служащего с действующими в государственном органе правилами служебного распорядка, иными нормативными актами, имеющими отношение к исполнению должностных обязанностей гражданским служащим. После назначения на должность гражданской службы гражданскому служащему вручается служебное удостоверение установленной формы.

Испытание при назначении на должность гражданской службы. При издании акта о назначении на должность гражданской службы и заключении служебного контракта соглашением сторон может быть обусловлено испытание гражданского служащего в целях его соответствия замещаемой должности гражданской службы (ст. 27). Срок испытания устанавливается продолжительностью от трех месяцев до одного года. Условие об испытании должно быть указано в акте о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте. Отсутствие в акте о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте условия об испытании означает, что гражданский служащий принят без испытания. В период испытания на гражданского служащего распространяются положения настоящего федерального закона, других законов и иных нормативных правовых актов о гражданской службе.

Испытание не устанавливается:

- 1) для беременных женщин — гражданских служащих;
- 2) граждан, окончивших образовательные учреждения высшего профессионального образования и впервые поступающих на гражданскую службу в соответствии с договором на обучение с обязательством последующего прохождения гражданской службы;
- 3) граждан и гражданских служащих при замещении должностей категории «руководители» и «помощники (советники)», которые замещаются на определенный срок полномочий;
- 4) государственных служащих, назначенных на должности гражданской службы в порядке перевода в связи с реорганизацией или ликвидацией государственного органа либо сокращением должностей гражданской службы.

Для замещения должностей гражданской службы, за исключением случаев, установленных п. 3 настоящей статьи, гражданским служащим, назначенным на должность гражданской службы в порядке перевода из другого государственного органа, может установ-

ливаться срок испытания продолжительностью от трех до шести месяцев. По окончании установленного срока испытания при отсутствии у гражданского служащего соответствующего замещаемой должности гражданской службы классного чина проводится квалификационный экзамен, по результатам которого гражданскому служащему присваивается классный чин в соответствии со ст. 11 настоящего федерального закона.

В срок испытания не засчитывается период временной нетрудоспособности гражданского служащего и другие периоды, когда он фактически не исполнял должностные обязанности.

При неудовлетворительном результате испытания представитель нанимателя имеет право:

- 1) предоставить гражданскому служащему ранее замещаемую должность гражданской службы;

- 2) до истечения срока испытания расторгнуть служебный контракт с гражданским служащим, предупредив его об этом в письменной форме не позднее чем за три дня с указанием причин, послуживших основанием для признания этого гражданского служащего не выдержавшим испытание. Решение представителя нанимателя гражданский служащий вправе обжаловать в суде.

Если срок испытания истек, а гражданский служащий продолжает замещать должность гражданской службы, то он считается выдержавшим испытание.

До истечения срока испытания гражданский служащий вправе расторгнуть служебный контракт по собственному желанию, предупредив об этом представителя нанимателя в письменной форме не позднее чем за три дня.

Персональные данные и ведение личного дела гражданского служащего. При обработке, хранении и передаче персональных данных гражданского служащего кадровая служба государственного органа обязана соблюдать требования закона, указанные в ст. 42.

Гражданский служащий, виновный в нарушении норм, регулирующих получение, обработку и передачу персональных данных другого гражданского служащего, несет ответственность в соответствии с настоящим федеральным законом и другими федеральными законами.

В личное дело гражданского служащего вносятся его персональные данные и иные сведения, связанные с поступлением на гражданскую службу, ее прохождением и увольнением с гражданской службы и необходимые для обеспечения деятельности государственного органа. Положение о персональных данных государственного граж-

данского служащего и ведении его личного дела утверждается Президентом РФ. В настоящее время он утвержден Указом от 30 мая 2005 г. № 609.

§ 10.2. Технология прохождения гражданской службы

Положения должностного регламента учитываются также при проведении аттестации, квалификационного экзамена и планировании профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Аттестация гражданских служащих осуществляется на основе ст. 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» и Указа Президента РФ «О проведении аттестации государственных гражданских служащих РФ» от 1 февраля 2005 г. № ПО. Она проводится в целях определения их соответствия замещаемым должностям гражданской службы. При ее проведении непосредственный руководитель гражданского служащего представляет мотивированный отзыв об исполнении гражданским служащим своих должностных обязанностей за аттестационный период. К мотивированному отзыву прилагаются сведения об исполнении гражданским служащим за аттестационный период поручений и подготовленных им проектах документов, содержащихся в годовых отчетах о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, а при необходимости пояснительная записка гражданского служащего на отзыв непосредственного руководителя.

Аттестации не подлежат гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», в случае, если с указанными гражданскими служащими заключен срочный служебный контракт.

Аттестация гражданского служащего проводится один раз в три года. Ранее этого срока внеочередная аттестация гражданского служащего проводится после принятия в установленном порядке решения: о сокращении должностей гражданской службы в государственном органе; об изменении условий оплаты труда гражданских служащих.

По соглашению сторон служебного контракта с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего также может проводиться внеочередная аттестация гражданского служащего. При проведении аттестации учитываются соблюдение гражданским служащим ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к служебному

поведению и обязательств, установленных настоящим федеральным законом.

Гражданский служащий, находящийся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, проходит аттестацию не ранее чем через один год после выхода из отпуска.

Для проведения аттестации гражданских служащих правовым актом государственного органа формируется аттестационная комиссия (ст. 48). В зависимости от специфики должностных обязанностей гражданских служащих в государственном органе может быть создано несколько аттестационных комиссий.

На время аттестации гражданского служащего, являющегося членом аттестационной комиссии, его членство в этой комиссии приостанавливается. В случае неявки гражданского служащего на аттестацию без уважительных причин или отказа гражданского служащего от аттестации гражданский служащий привлекается к дисциплинарной ответственности в соответствии со ст. 57 настоящего федерального закона, а аттестация переносится.

По результатам аттестации гражданского служащего аттестационной комиссией принимается одно из следующих решений:

- 1) соответствует замещаемой должности гражданской службы;
- 2) соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
- 3) соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации;
- 4) не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

В течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам издается правовой акт государственного органа о том, что гражданский служащий:

- 1) подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
- 2) направляется на профессиональную переподготовку или повышение квалификации;
- 3) понижается в должности гражданской службы.

При отказе гражданского служащего от профессиональной переподготовки, повышения квалификации или перевода на другую должность гражданской службы представитель нанимателя вправе осво-

бодить гражданского служащего от замещаемой должности и уволить его с гражданской службы в соответствии с настоящим федеральным законом.

Гражданский служащий вправе обжаловать результаты аттестации в соответствии с настоящим федеральным законом.

Квалификационный экзамен проводится на основе ст. 49 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» и указа Президента РФ «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими РФ и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» от 1 февраля 2005 г. № 111. Его сдают гражданские служащие, замещающие без ограничения срока полномочий должности гражданской службы категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты», а также должности гражданской службы категории «руководители», относящиеся к главной и ведущей группам должностей гражданской службы.

Квалификационный экзамен проводится при решении вопроса о присвоении классного чина гражданскому служащему по замещаемой должности гражданской службы по мере необходимости, но не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года. Ранее этого срока внеочередной квалификационный экзамен может проводиться по инициативе гражданского служащего не позднее чем через три месяца после дня подачи им письменного заявления о присвоении классного чина гражданской службы.

Квалификационный экзамен проводится по установленной форме в целях оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданского служащего конкурсной или аттестационной комиссией.

По результатам квалификационного экзамена в отношении гражданского служащего выносится одно из следующих решений: 1) признать, что гражданский служащий сдал квалификационный экзамен, и рекомендовать его для присвоения классного чина; 2) признать, что гражданский служащий не сдал квалификационный экзамен. Результаты квалификационного экзамена направляются представителю нанимателя не позднее чем через семь дней после его проведения.

На основании результатов квалификационного экзамена представитель нанимателя либо принимает решение о присвоении в установленном порядке классного чина гражданскому служащему, сдавшему квалификационный экзамен, либо направляет представление о присвоении указанному гражданскому служащему классного чина в порядке, установленном законодательством РФ о государственной гражданской службе.

Гражданский служащий, не сдавший квалификационный экзамен, может выступить с инициативой о проведении повторного квалификационного экзамена не ранее чем через шесть месяцев после проведения данного экзамена.

Гражданский служащий вправе обжаловать результаты квалификационного экзамена в соответствии с законодательством РФ

Служебная проверка (ст. 59) проводится по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего. Представитель нанимателя, назначивший служебную проверку, обязан контролировать своевременность и правильность ее проведения.

Проведение служебной проверки поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения и представителя профсоюзной организации государственных служащих данного государственного органа.

Служебная проверка должна быть завершена не позднее чем через один месяц со дня принятия решения о ее проведении. Результаты служебной проверки сообщаются представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, в форме письменного заключения.

В письменном заключении по результатам служебной проверки указываются:

- 1) факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки;
- 2) предложения о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания или о неприменении к нему дисциплинарного взыскания.

Письменное заключение по результатам служебной проверки подписывается руководителем подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров и другими участниками служебной проверки и приобщается к личному делу гражданского служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка.

Поощрения и награждения за гражданскую службу, за безупречную и эффективную гражданскую службу применяются следующие меры поощрения и награждения:

- 1) объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения;
- 2) награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка;

- 3) иные виды поощрения и награждения государственного органа;
- 4) выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет;
- 5) поощрение Правительства РФ;
- 6) поощрение Президента РФ;
- 7) присвоение почетных званий РФ;
- 8) награждение знаками отличия РФ;
- 9) награждение орденами и медалями РФ.

Решение о поощрении или награждении гражданского служащего в соответствии с п. 1—4 ч. 1 настоящей статьи принимается представителем нанимателя, а решение о поощрении или награждении гражданского служащего в соответствии с п. 5—9 ч. 1 настоящей статьи принимается по представлению представителя нанимателя в порядке, установленном законодательством РФ.

Выплата гражданскому служащему единовременного поощрения, предусмотренного п. 1—3 ч. 1 настоящей статьи, производится в порядке и размерах, утверждаемых представителем нанимателя в пределах установленного фонда оплаты труда гражданских служащих.

При поощрении или награждении гражданского служащего в соответствии с п. 5—9 ч. 1 настоящей статьи выплачивается единовременное поощрение в порядке и на условиях, установленных законодательством РФ. Решения о поощрении и награждении в соответствии с п. 1—4 ч. 1 настоящей статьи оформляются правовым актом государственного органа, а в соответствии с п. 5—9 ч. 1 настоящей статьи — нормативными правовыми актами РФ. Соответствующая запись о поощрении или награждении вносится в трудовую книжку и личное дело гражданского служащего.

Законами и иными нормативными правовыми актами субъекта РФ устанавливаются порядок и условия выплаты единовременного поощрения государственным гражданским служащим субъекта РФ.

Служебная дисциплина на гражданской службе — обязательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента. Служебный распорядок государственного органа определяется нормативным актом государственного органа, регламентирующим режим службы (работы) и время отдыха. Служебный распорядок государственного органа утверждается представителем нанимателя с учетом мнения выборного профсоюзного органа данного государственного органа.

Стаж гражданской службы. В стаж (общую продолжительность) гражданской службы для установления ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет, определения продолжи-

тельности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную гражданскую службу включаются периоды замещения:

- 1) должностей гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы;
- 2) государственных должностей;
- 3) должностей муниципальной службы;
- 4) выборных должностей в органах местного самоуправления;
- 5) иных должностей в соответствии с федеральными законами.

Порядок начисления стажа государственной гражданской службы и зачета в него иных периодов замещения должностей устанавливается Указом Президента РФ от 17 декабря 2002 г. № 1413. Стаж государственной гражданской службы РФ для назначения пенсии за выслугу лет гражданским служащим устанавливается в соответствии с федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан РФ, проходивших государственную службу, и их семей.

§ 10.3. Основания и последствия прекращения гражданской службы

Для анализа данного вопроса целесообразно весь материал поделить на две части: первоначально рассмотреть общие вопросы прекращения гражданской службы, а затем из них выделить наиболее важные проблемы — расторжение служебного контракта по соглашению сторон, срочного служебного контракта, по инициативе гражданского служащего, а также по инициативе представителя нанимателя.

Общими основаниями прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы являются:

- 1) соглашение сторон служебного контракта (ст. 34);
- 2) истечение срока действия срочного служебного контракта (ст. 35);
- 3) расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего (ст. 36);
- 4) расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя (ст. 37);
- 5) перевод гражданского служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган или на государственную службу иного вида;
- 6) отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы либо от профессиональ-

ной подготовки или повышения квалификации в связи с сокращением должностей гражданской службы, а также при непредоставлении ему в этих случаях иной должности гражданской службы (ч. 4 ст. 31);

7) отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в связи с изменением существенных условий служебного контракта (ст. 29);

8) отказ гражданского служащего от перевода на иную должность гражданской службы по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением либо отсутствие такой должности в том же государственном органе (ч. 2 и 3 ст. 28);

9) отказ гражданского служащего от перевода в другую местность вместе с государственным органом;

10) обстоятельства, не зависящие от воли сторон служебного контракта (ст. 39);

11) нарушение установленных настоящим федеральным законом и другими федеральными законами обязательных правил заключения служебного контракта, если это нарушение исключает возможность замещения должности гражданской службы (ст. 40);

12) выход гражданского служащего из гражданства Российской Федерации (ст. 41);

13) несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств, установленных настоящим федеральным законом и другими федеральными законами;

14) нарушение запретов, связанных с гражданской службой, предусмотренных ст. 17 настоящего федерального закона;

15) отказ гражданского служащего от замещения прежней должности гражданской службы при неудовлетворительном результате испытания (ч. 7 ст. 27).

Прекращение служебного контракта, освобождение от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы оформляются правовым актом государственного органа.

Расторжение служебного контракта по соглашению сторон может быть достигнуто в любое время с одновременным освобождением гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы и увольнением с гражданской службы.

Расторжение срочного служебного контракта осуществляется по истечении срока его действия, о чем гражданский служащий должен быть предупрежден в письменной форме не позднее чем за семь дней до дня освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы, если иное не установлено настоящим федеральным законом.

Срочный служебный контракт, заключенный на время выполнения определенного задания, расторгается по завершении выполнения этого задания, и гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы.

Срочный служебный контракт, заключенный на период замещения отсутствующего гражданского служащего, за которым в соответствии с настоящим федеральным законом сохраняется должность гражданской службы, расторгается с выходом этого гражданского служащего на службу. Гражданский служащий, замещавший указанную должность, освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы.

По истечении установленного срока полномочий гражданского служащего, замещающего должность гражданской службы категории «руководители» или «помощники (советники)», гражданский служащий может быть назначен на ранее замещаемую им должность или иную должность гражданской службы, за исключением случая совершения им виновных действий, если данное условие предусмотрено срочным служебным контрактом.

Расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего. Гражданский служащий имеет право расторгнуть служебный контракт и уволиться с гражданской службы по собственной инициативе, предупредив об этом представителя нанимателя в письменной форме за две недели.

В случае если заявление гражданского служащего о расторжении служебного контракта и об увольнении с гражданской службы по собственной инициативе обусловлено невозможностью продолжения им исполнения должностных обязанностей и прохождения гражданской службы (зачислением в образовательное учреждение профессионального образования, выходом на пенсию, переходом на замещение выборной должности и другими обстоятельствами), а также в случае установленного нарушения представителем нанимателя законов, иных нормативных правовых актов и служебного контракта представитель нанимателя обязан расторгнуть служебный контракт в срок, указанный в заявлении гражданского служащего.

До истечения срока предупреждения о расторжении служебного контракта и об увольнении с гражданской службы гражданский служащий имеет право в любое время отозвать свое заявление. Освобождение гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы не производится, если на его должность не приглашен другой гражданский служащий

или гражданин. По истечении срока предупреждения о расторжении служебного контракта и об увольнении с гражданской службы гражданский служащий имеет право прекратить исполнение должностных обязанностей.

В последний день исполнения гражданским служащим должностных обязанностей представитель нанимателя по письменному заявлению гражданского служащего обязан выдать гражданскому служащему трудовую книжку, другие документы, связанные с гражданской службой и пенсионным обеспечением, и произвести с ним окончательный расчет.

При расторжении служебного контракта и увольнении с гражданской службы гражданский служащий исключается из реестра гражданских служащих государственного органа, а его личное дело в установленном порядке сдается в архив этого государственного органа.

По соглашению между гражданским служащим и представителем нанимателя гражданский служащий может быть освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы ранее срока, указанного в настоящей статье.

По письменному заявлению гражданского служащего он освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы после предоставления ему ежегодного оплачиваемого отпуска или после окончания периода его временной нетрудоспособности.

Расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя в случае:

1) несоответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы:

— по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением,

— вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации;

2) неоднократного неисполнения гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание;

3) однократного грубого нарушения гражданским служащим должностных обязанностей:

— прогула (отсутствия на служебном месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня),

— появления на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения,

— разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, ставших известными гражданскому служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей;

— совершения по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или повреждения такого имущества, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях;

— нарушения гражданским служащим требований охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда), если это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на службе, аварию, катастрофу) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий;

4) совершения виновных действий гражданским служащим, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основания для утраты доверия к нему представителя нанимателя;

5) принятия гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа;

6) однократного грубого нарушения гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», своих должностных обязанностей, повлекшего за собой причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства РФ;

7) представления гражданским служащим представителю нанимателя подложных документов или заведомо ложных сведений при заключении служебного контракта;

8) прекращения допуска гражданского служащего к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей требует допуска к таким сведениям;

9) в иных случаях, предусмотренных настоящим федеральным законом и другими федеральными законами.

Увольнение с гражданской службы по основаниям, предусмотренным п. 1 ч. 1 настоящей статьи, допускается, если невозможно перевести гражданского служащего с его согласия на иную должность гражданской службы.

Гражданский служащий не может быть освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы по инициативе представителя нанимателя в период временной нетрудоспособности гражданского служащего и в период его пребывания в отпуске.

Гражданский служащий в день освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы обязан сдать служебное удостоверение в подразделение государственного органа по вопросам государственной службы и кадров.

При принятии решения о возможном расторжении служебного контракта с гражданским служащим в соответствии со ст. 33 настоящего федерального закона представитель нанимателя в письменной форме информирует об этом выборный профсоюзный орган данного государственного органа не позднее чем за два месяца до сокращения соответствующей должности гражданской службы.

До образования государственного органа по управлению государственной службой задачи и функции этого органа осуществляются государственными органами в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ.

Выводы

- Поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещения гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов, их соответствия установленным квалификационным требованиям по должности гражданской службы. Для проведения конкурса актом государственного органа образуется конкурсная комиссия.

- Гражданин поступает на гражданскую службу по результатам конкурса на основе акта (приказа) по государственному органу о назначении его на должность гражданской службы и служебного контракта.

- Служебный контракт — это соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон.

- При издании акта о назначении на должность и заключении служебного контракта соглашением сторон может быть обусловлено

испытание гражданского служащего в целях его соответствия замещаемой должности гражданской службы. Испытательный срок обычно назначается продолжительностью от трех месяцев до одного года.

- Аттестация гражданских служащих проводится в целях определения их соответствия замещаемым должностям гражданской службы один раз в три года. При проведении аттестации учитываются соблюдение гражданским служащим ограничений, выполнение обязательств и требований служебного поведения, отсутствие положений, несовместимых с прохождением гражданской службы, установленных настоящим федеральным законом. Для проведения аттестации гражданских служащих всех групп актом государственного органа формируется аттестационная комиссия.

- Квалификационный экзамен гражданского служащего проводится по мере необходимости при присвоении классного чина по замещаемой должности гражданской службы не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года. Ранее этого срока внеочередной квалификационный экзамен гражданского служащего может проводиться по его инициативе не позднее чем через три месяца после подачи им письменного заявления о присвоении классного чина гражданской службы. Квалификационный экзамен гражданского служащего проводится в установленных формах оценки его знаний, навыков и умений (профессионального уровня).

- Служебная проверка проводится по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего. Проведение служебной проверки поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения государственного органа и выборного представителя государственных служащих. Служебная проверка должна быть закончена не позднее чем через один месяц со дня принятия решения о ее проведении.

- При принятии решения о возможном расторжении служебного контракта с гражданским служащим в соответствии со ст. 31 федерального закона представитель нанимателя в письменной форме информирует об этом выборный представительный орган гражданских служащих данного государственного органа (профсоюз) не позднее, чем за два месяца до сокращения соответствующей должности гражданской службы.

Контрольные вопросы

1. Каков характер конкурса при поступлении на гражданскую службу?
2. Что такое акт о назначении гражданина на должность гражданской службы?
3. Что такое служебный контракт и каковы его формы?
4. Для чего предназначено испытание при назначении на должность гражданской службы?
5. Что такое аттестация и квалификационный экзамен гражданского служащего?
6. Для чего проводится служебная проверка?
7. Что такое служебная дисциплина?
8. Каковы поощрения и награждения за гражданскую службу?
9. Как определяется стаж гражданской службы?
10. Каковы основания освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения с гражданской службы?

Рекомендуемая литература

- О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.
- О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № ПО.
- О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня). Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 111.
- О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112.
- О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113.
- О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации. Указ Президента РФ от 16 февраля 2005 г. № 159.
- Государственная гражданская служба в России: Опыт и проблемы становления / под общ. ред. А.И. Турчинова. М., 2005.
- Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учеб. пособие. М., 2005.

Комментарий к Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под общ. ред. Г.В. Мальцева и И.Н. Барцица. М., 2005.

Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / А.Ф. Ноздрачев и др. М., 2005.

Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. Э.Г. Липатова, СЕ. Чаннова. М., 2006.

Овсянко ДМ. Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2005.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ И ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ СЛУЖЕБНЫЕ СПОРЫ НА ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

**Ключевые
понятия:**

социальный конфликт; конфликт интересов; материальная выгода; личная выгода; предконфликтная ситуация; индивидуальные служебные споры

Прохождение гражданской службы, естественно, связано с целым рядом служебных действий и процедур, которые обычно жестко регламентированы. Вместе с тем руководство данным процессом протекает с многочисленными сложностями и трудностями, которые на определенном этапе приводят к конфликту интересов и индивидуальным служебным спорам. Допустимы ли они в сфере государственного управления и в какой форме? Технология конфликтогенных ситуаций и будет предметом настоящей главы.

§ 11.1. Характер и последствия социальных конфликтов

На обыденном уровне распространено мнение, что конфликт на работе — явление всегда нежелательное. Поэтому его надо всячески избегать, а если он возникает, то необходимо как можно быстрее преодолевать и разрешать. Конфликт обычно рассматривается как признак неэффективной деятельности организации и плохого управления. Предполагается, что внедрение в организацию доброжелательных отношений может предотвратить возникновение конфликтов.

Однако функционирование социальных организаций, в том числе и государственных органов, не может обходиться без противоречий и конфликтов. Весь вопрос: с какими конфликтами встречаются государственные служащие? Поэтому целесообразно рассмотреть вопрос о природе социального конфликта, его различных видах, а уже затем вплотную заняться теми конфликтами, которые распространены на гражданской службе.

Социальные конфликты (лат. *conflictus* — столкновение) — это столкновение сторон, противоположно направленных целей, интересов, позиций. Они представляют собой высшую стадию развития противоречий в системе отношений людей, социальных институтов, общества в целом. Социальные конфликты характеризуются усилением противоположных тенденций и интересов социальных общностей и индивидов. Они формируются в конкретной обстановке, содержащей социальную проблему. Именно разрешение или снятие этой проблемы и составляет существо конфликта.

Разрешение конфликта предполагает поиск интегрирующих видов совместной деятельности, позволяющих участникам конфликта осознать содержание и причину конфликта и выработать гибкую стратегию ее преодоления. Изживанию конфликта способствуют также практика совместной его диагностики самими участниками, снятие избыточной эмоциональности межличностных взаимодействий на микросоциальном уровне. Этот процесс протекает значительно быстрее, если предусмотреть совместное проектирование позитивного, управляемого конфликта, создающего конфликтную ситуацию лишь для носителей асоциальных целей, ценностей, норм в группе, организации и т.д.

Какова классификация конфликтов? Поскольку конфликтов огромное множество, то их систематизация пока в должной мере не проведена. Разные авторы дают различное количество их типов, видов, форм. Например, С.С. Фролов выделяет три типа конфликтов: личностные, или психологические; межличностные, или социально-психологические; социальные¹. Другие авторы считают, что по рангам участников конфликтов их четыре: внутриличностные, межличностные, между личностью и группой, межгрупповые². Третьи полагают, что все конфликты можно свести к семи типам: мотивационные, коммуникационные, власти и безвластья, внутриличностные, межличностные, между личностью и группой, межгрупповые³. Несомненно, все типы имеют место в реальной жизни, в практике государственной работы.

Опираясь на современный уровень конфликтогенной теории и социальной практики, можно предложить следующую классифика-

¹ См.: Фролов С.С. Социология организаций: учебник. М., 2001. С. 277—282.

² Теория управления: учебник / под общ. ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухина. М., 2003. С. 383.

³ Государственная служба Российской Федерации: Основы управления персоналом / под общ. ред. В.П. Иванова. М., 2003. С. 148—151.

цию социальных конфликтов, которая будет включать восемь основных типов, группирующихся дихотомически: конструктивные и деструктивные, внутриличностные и межличностные, внутригрупповые и межгрупповые, открытые и скрытые.

Конструктивными конфликты могут быть тогда, когда стороны не выходят за рамки деловых аргументов и отношений. При этом наблюдаются различные стратегии поведения. Обычно здесь выделяют пять таких стратегий: *соперничество* (противоборство), сопровождающееся открытой борьбой за свои интересы; *сотрудничество*, направленное на поиск решения, удовлетворяющего интересы всех сторон; *компромисс*, при котором происходит урегулирование разногласий через взаимные уступки; *избегание*, заключающееся в стремлении выйти из конфликтной ситуации, не решая ее, не уступая своего, но и не настаивая на своем; *приспособление* — тенденция сглаживания противоречия, поступаясь своими интересами. Обобщенное выражение этих стратегий поведения характеризуется как корпоративность и напористость.

Деструктивными конфликты могут быть в тех случаях, когда одна из сторон прибегает к законодательно и нравственно осуждаемым методам борьбы, стремится психологически подавить партнера, дискредитируя и унижая его в глазах окружающих. Обычно это вызывает яростное сопротивление другой стороны, диалог сопровождается взаимными оскорблениями, решение проблемы становится невозможным, разрушаются межличностные отношения¹.

Внутриличностные конфликты возникают тогда, когда в сознании и поведении личностей сталкиваются противоречивые взгляды, положения, нормы, линии деятельности. Это может быть связано как с тем, что работникам предъявляются взаимоисключающие требования по поводу результатов их работы, так и с тем, что может быть нарушен принцип единоначалия. Чаще всего внутриличностные конфликты возникают в ситуациях, когда производственные требования не согласуются с личными потребностями или ценностями. Кроме того, они могут являться ответом на рабочую перегрузку или недогрузку, а также с низкой степенью удовлетворенности службой, малой уверенностью в себе и с различными стрессами. Среди внутриличностных конфликтов наиболее распространены ролевые и мотивационные конфликты.

¹ См.: Психология: Словарь / под общ. ред. А.В. Петрушевского, М.Г. Ярошевского. М., 1990. С. 175.

Рольевые конфликты связаны с трудностями выполнения работником своей роли, когда происходит несоответствие тем ожиданиям, которые предъявляются к члену коллектива, занимающему определенный статус в организации. В основе мотивационных конфликтов лежит недостаточная или неправильная мотивация личности в организации, а также неудовлетворенность работой и условиями труда.

Межличностные конфликты происходят в связи с несовместимостью ценностей, установок, ориентации отдельных членов организации. Люди с различными чертами характера и взглядами иногда просто не в состоянии ладить друг с другом. Это самый распространенный тип конфликта. Чаще всего он происходит в борьбе за ограниченные ресурсы: материальные средства, производственные площади, время использования оборудования, рабочую силу и т.д. Каждый считает, что в ресурсах нуждается именно он, а не другой.

Обычно выделяют следующие разновидности межличностных конфликтов: 1) конфликты как агрессивная реакция на блокаду потребностей в достижении значимых целей трудовой деятельности. Например, неправильное с точки зрения работника решение производственной проблемы, несправедливое вознаграждение со стороны руководителя и т.д.; 2) конфликты как агрессивная реакция на блокаду личностных потребностей (конфликты из-за «несправедливого» распределения заданий, конкуренция при распределении должностей и др.)¹.

Внутригрупповые (внутриорганизационные) конфликты связаны с нарушением отдельными личностями внутригрупповых (внутриорганизационных) норм поведения и общения. Отступление от общегрупповых (общезакономерных) правил поведения группа (организация) рассматривает как негативное явление. Такие конфликты могут возникать как между отдельными индивидами, так и между группой (организацией) и руководителем. Наиболее тяжело такие конфликты протекают при авторитарном стиле руководства.

Межгрупповые (межорганизационные) конфликты обусловлены несовместимостью целей в борьбе за ограниченные ресурсы (власть, богатство, территория, материальные и духовные блага и т.п.), т.е. наличием реальной конкуренции. Это такое взаимодействие сторон, когда достижение целей одного препятствует достижению целей другого, а соперничество выступает как объективная основа конфликтных отношений. В данном случае интересы какого-то числа чле-

¹ См.: Фролов С.С. Социология организаций: учебник. М., 2001. С. 279.

нов в организации, образующих формальную или неформальную группу, вступают в противоречие с интересами другой социальной группы. Типичной причиной групповых конфликтов в организации являются разногласия между линейными и штабными структурами.

Открытые конфликты — это такие, когда взаимодействия противоборствующих сторон вполне определенно обозначены, предсказуемы и декларируемы. О таких конфликтах известно и высшему руководству организации, и любому работнику в ее пределах, а иногда представителям других организаций. Конфликтные взаимодействия такого рода проявляются в виде прямых протестов, различных подстрекательств, открытых взаимных обвинений, нескрываемого пассивного сопротивления и т.д. С точки зрения управления и последующего гашения открытые конфликты более предпочтительны, но вместе с тем в силу своей остроты они могут быть разрушительны и распространяться на другие структурные единицы организации.

Скрытые конфликты недоступны непосредственному наблюдению, поскольку соперники пытаются подавить другую сторону или навязать ей свою волю, используя факторы неожиданности или неизвестности. Эти конфликты составляют основную долю конфликтогенных взаимодействий. Одним из способов влияния на противодействующие стороны может быть угроза, запугивание или попытка замаскировать свои действия, обмануть, запугать соперника¹.

Социальный конфликт всегда сопровождается особой социально-психологической атмосферой, которая получила название *социальной напряженности*. Она возникает в ситуации, когда назревший кризис своевременно не выявляется, а конфликтное противоречие никак не разрешается, переходя в тупиковую ситуацию, когда люди осознают расхождение между провозглашаемыми идеалами и целями общественного развития и его действительными результатами.

Социальная напряженность характеризуется следующими особенностями: а) распространением неудовлетворенности жизнью (недовольство ростом цен, инфляцией, оскудением потребительской корзины, угрозой личной безопасности и т.д.); б) утратой доверия к правящей элите (пессимизм в оценке будущего, рост ощущения опасности, возникновение атмосферы массового психического беспокойства и эмоционального возбуждения); в) появлением стихийных массовых действий (различные конфликты, митинги, демонстрации, забастовки)¹. Следовательно, социальная напряженность —

¹ См.: Фролов С.С. Социология организаций: учебник. М., 2001. С. 280—281.

это особое состояние общественного сознания и поведения, которое чревато различными последствиями.

Управление конфликтом предполагает не только регулирование уже возникшего противостояния, но и создание условий для его предупреждения. Профилактика конфликта представляет такой вид управленческой деятельности, который состоит в заблаговременном распознавании, устранении или ослаблении конфликтогенных факторов и ограничении возможности их возникновения или деструктивного развития в будущем².

Способы разрешения конфликта по степени эффективности подразделяются на функциональные, паллиативные и дисфункциональные. Для функционального разрешения конфликта необходимо различать внешний повод и подлинную причину ее возникновения, определить «деловую объективную зону», учитывать идейно-нравственную направленность действий, социально-психологические и личностные особенности участников. Возникающие в трудовых коллективах конфликты, неправомерно рассматривать лишь как *дисфункциональное*, отрицательное явление. Они могут быть общественно целесообразными (выполняющими позитивные функции) и общественно нецелесообразными (имеющими негативные последствия).

При *паллиативном* (фр. *palliative* — полумера) разрешении конфликта наблюдается временное снижение производительности труда, качества продукции, повышение уровня текучести кадров, увеличение числа случаев заболеваний, ухудшение взаимоотношений между людьми и т.д. Вместе с тем наступление такого состояния в коллективе выявляет актуальные противоречия, своевременное и эффективное разрешение которых способствует поступательному развитию организации, стимулирует трудовую и творческую активность работников, оказывает на них благотворное идейное и морально-психологическое воздействие.

§ 11.2. Урегулирование конфликта интересов

На гражданской службе в той или иной мере действуют все рассмотренные выше конфликты. Но государственно важным и специфическим для служебной деятельности является конфликт интере-

¹ См.: Самыгин СИ., Столяренко Л.Д. Психология управления: учеб. пособие. Ростов-н/Д, 1997. С. 438.

² См.: Конфликтология: учебник для вузов / под ред. В.П. Ратникова. М., 2002.

сов, который по преимуществу относится к внутригрупповым (внутриорганизационным) конфликтам.

Понятие «конфликт интересов» имеет широкое содержание. По С.И. Ожегову, интерес — это внимание, значительность, потребность, выгода. В нашем контексте «конфликт интересов» означает, прежде всего, противоречия, связанные с материальной выгодой. В зарубежных странах это понятие давно применяется и активно разрабатывается.

В «Рекомендации № R (2000) 10 Комитета министров Совета Европы о Кодексах поведения для государственных служащих», принятой 106-й сессией Комитета министров 11 мая 2000 г. указано, что личная заинтересованность не должна влиять на прохождение государственной службы, исполнение человеком своих должностных обязанностей. В п. 2 ст. 21 указано, что «государственный служащий не должен пытаться влиять в частных целях на какое-либо лицо или организацию, в том числе на других государственных служащих, пользуясь своим служебным положением или предлагая им личные выгоды».

В США в органах государственного управления используются три понятия: харрасмент (злоупотребление служебным положением в разных целях), политкорректность и конфликт интересов. Последнее означает ситуацию, когда у государственного служащего или политического руководителя появляется возможность (только возможность) принять решение в пользу близкого ему человека. Например, губернатор штата Род-Айленд был лишен поста из-за того, что после выборов он первым делом отдал (без учета конкурса) подряд на крупное строительство той фирме, президент которой финансировал его избирательную кампанию¹.

В России понятие «конфликт интересов» используется преимущественно в законодательстве о предпринимательской деятельности и рынке ценных бумаг. Данной категорией оперируют федеральные законы от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (ст. 38), от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (ст. 36.24), от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» (ст. 44), от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» (ст. 35), от 1 но-

¹ См.: Государственная гражданская служба в России: Опыт и проблемы становления / под общ. ред. А.И. Турчинова. М., 2005. С. 263.

ября 2003 г. № 152-ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах» (ст. 43), от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» и др.

Что касается государственного управления и конкретно государственной службы, то впервые оно было дано в Указе Президента РФ «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» от 12 августа 2002 г. № 885.

Источниками конфликта интересов в сфере государственной (гражданской) службы в настоящее время являются, во-первых, недооценка труда государственных служащих по сравнению с трудом политических руководителей (представителей нанимателя), а во-вторых, их незащищенность в правовых вопросах и, в частности, в вопросах увольнения с государственной (гражданской) службы, а также достаточно низкая заработная плата. По совокупности эти источники делают государственную службу непрестижной и работающие на ней стремятся как-то укрепить свой социальный статус подчас нелегитимными методами.

Итак, согласно ст. 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» *конфликт интересов проявляется в ситуации, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам.*

Случаи возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, предотвращаются в целях недопущения причинения вреда законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

Под личной заинтересованностью гражданского служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи или лиц близкого родства (или свойства), а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

В случае возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту

интересов, гражданский служащий обязан проинформировать об этом представителя нанимателя в письменной форме.

Представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, вплоть до отстранения гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, от замещаемой должности гражданской службы в порядке, установленном настоящим федеральным законом.

Для соблюдения требований к служебному поведению гражданских служащих в государственном органе, федеральном государственном органе по управлению государственной службой и государственном органе субъекта РФ по управлению гражданской службой образуются *комиссии по урегулированию конфликта интересов*.

Комиссия по урегулированию конфликта интересов образуется правовым актом государственного органа. В состав комиссии входят представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором гражданский служащий, являющийся стороной конфликта интересов, замещает должность гражданской службы), представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемых органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов-специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии.

Составы комиссий по урегулированию конфликта интересов формируются таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликта интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые комиссиями решения. Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих РФ и урегулированию конфликтов интересов утверждается указом Президента РФ.

В настоящее время заметно активизировалась борьба с проявлениями конфликта интересов в органах государственной власти. Так, Указом Президента РФ от 24 ноября 2003 г. № 1384 создан Совет при Президенте РФ по борьбе с коррупцией, в рамках которого дей-

ствует Комиссия по разрешению конфликта интересов. Она предназначена для рассмотрения ситуаций, при которых личная заинтересованность лиц, замещающих государственные должности (представители нанимателя), должности государственных гражданских служащих могут повлиять на объективное исполнение должностных обязанностей.

Для того чтобы не допускать конфликта интересов, а также контролировать незаконные доходы (неосновательное обогащение) гражданских служащих, естественно, важно и необходимо постоянно следить за их законными (основательными) доходами. С этой целью в данном федеральном законе в ст. 20 предусматривается представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного содержания.

В ней говорится, что гражданин при поступлении на гражданскую службу, а также гражданский служащий ежегодно не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, представляют представителю нанимателя сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Эти сведения являются информацией конфиденциального характера, если федеральным законом они не отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну.

Не допускается использование сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданского служащего для установления или определения его платежеспособности, для сбора в прямой или косвенной форме пожертвований (взносов) в фонд общественных или религиозных объединений, иных организаций, а также физических лиц.

Гражданский служащий, виновный в разглашении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера других гражданских служащих или в использовании этих сведений в целях, не предусмотренных настоящим федеральным законом и другими федеральными законами, несет ответственность в соответствии с настоящим федеральным законом и другими федеральными законами.

Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданских служащих, назначение на должность и освобождение от должности которых осуществляются Президентом РФ или Правительством РФ, предоставляются для опубликования общероссийским средствам массовой информации по их обращениям с одновременным информированием об этом указанных гражданских служащих. Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера соответствующих гражданских

служащих субъектов РФ предоставляются для опубликования общероссийским и региональным средствам массовой информации по их обращениям с одновременным информированием об этом указанных гражданских служащих.

Положение о предоставлении сведений о полученных гражданским служащим доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера гражданского служащего утверждаются соответственно указом Президентом РФ и нормативным правовым актом субъекта РФ с учетом требований настоящей статьи.

Очевидно, что в Федеральном законе «О государственной гражданской службе РФ» лишь фрагментарно представлены характеристики конфликта интересов и законодательные установки по его профилактике и разрешению. Здесь он сводится исключительно к материальным интересам, тогда как данная проблема имеет и другие аспекты, например, личную выгоду, укрепление собственного политического положения и др. В законе также не прописан порядок создания комиссии по урегулированию конфликта интересов, а указывается только ее состав.

§ 11.3. Положения об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов

Практика показывает, что конфликт интересов проявляется по-разному в зависимости от сферы деятельности. Правительство РФ приняло пока постановления по урегулированию конфликта интересов в сфере накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, а также в отношении должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, вовлеченных в процесс регулирования, контроля и надзора в сфере обязательного пенсионного страхования, должностных лиц Пенсионного фонда РФ и членов Общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений¹.

¹ Положение об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в сфере накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих от 7 ноября 2005 г. № 656; Положение об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в отношении должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, вовлеченных в процесс регулирования, контроля и надзора в сфере обязательного пенсионного страхования, должностных лиц Пенсионного фонда РФ и членов Общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений от 2 марта 2006 г. № ИЗ.

В дополнение к Федеральному закону «О государственной гражданской службе РФ» в этих постановлениях введен ряд основополагающих положений, позволяющих более обстоятельно охарактеризовать данный закон. В частности, здесь даны очень важные, с точки зрения конфликтологии, категории «материальная выгода», «личная выгода» и «предконфликтная ситуация». Поскольку эти два документа имеют идентичный характер, то вполне возможен анализ лишь одного из них.

Так, в положении о жилищном обеспечении военнослужащих говорится, что *материальная выгода* — это экономическая выгода в денежной или натуральной форме, которую можно оценить и определить в качестве дохода в соответствии с налоговым законодательством РФ. В отличие от нее, *личная выгода*, не являющаяся материальной выгодой, выражается в достижении лицом очевидных личных целей, даже если такая выгода не привела к получению материальной выгоды. При этом следует сказать, что не являются личной выгодой повышение по службе и объявление благодарности.

Предконфликтная ситуация складывается тогда, когда у должностных лиц и членов Совета по инвестированию накоплений для жилищного обеспечения военнослужащих при осуществлении ими своей профессиональной деятельности возникает конфликт интересов. Подобное положение возможно в тех случаях, когда указанные лица или их близкие родственники: а) в течение последних 12 месяцев состояли в трудовых или гражданско-правовых отношениях с юридическими лицами, принимающими участие в конкурсе по отбору специализированного депозитария и управляющих компаний для заключения с ними уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим функционирование накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих; б) владеют долями в капитале, паями, акциями, облигациями и иными ценными бумагами, эмитентами которых являются юридические лица, принимающие участие в конкурсе и (или) являющиеся субъектами отношений по формированию, инвестированию и использованию накоплений в соответствии с законодательством РФ и их аффилированные лица. Из этого правила, естественно, выпадают государственные гражданские служащие — собственники ценных бумаг, передавшие их в доверительное управление в соответствии с законодательством РФ о государственной гражданской службе; в) получили в течение последних 12 месяцев вознаграждения (денежную плату, призы, подарки, скидки, безвозмездные услуги и т.п.) и (или) иную выгоду от юридических лиц, принимающих участие в конкурсе и (или)

являющихся субъектами отношений по формированию, инвестированию и использованию накоплений в соответствии с законодательством РФ, и их аффилированных лиц; г) имеют обязательства имущественного характера в отношении юридических лиц, принимающих участие в конкурсе и (или) являющихся субъектами отношений по формированию, инвестированию и использованию накоплений в соответствии с законодательством РФ, и их аффилированных лиц.

По последним двум случаям («в» и «г») исключение составляют уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, обеспечивающий функционирование накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, а также федеральные органы исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба.

Должностные лица и члены Совета обязаны ежегодно информировать (в письменной форме) о наличии или отсутствии предконфликтной ситуации с их участием соответственно руководителя уполномоченного федерального органа исполнительной власти или председателя Совета в срок, установленный для представления государственными гражданскими служащими сведений о доходах, а новые члены Совета — при их включении в состав Совета. Указанные лица обязаны сообщать о возникновении предконфликтной ситуации с их участием в 10-дневный срок с даты ее возникновения.

Если должностное лицо сообщило о возникновении предконфликтной ситуации, руководитель соответствующего уполномоченного федерального органа исполнительной власти принимает меры по недопущению возникновения конфликта интересов, связанного с осуществлением должностным лицом соответствующих полномочий. Им принимаются меры, во-первых, по усилению контроля за исполнением должностным лицом его профессиональной деятельности, в ходе которого может быть урегулирован конфликт интересов, а, во-вторых, по исключению возможности принятия должностным лицом единоличных решений по вопросам, с которыми связан конфликт интересов.

В случае, если принимаемые меры не позволяют предотвратить конфликт интересов, руководителем уполномоченного федерального органа исполнительной власти или представителем указанного руководителя или лицом, выполняющим полномочия нанимателя, принимается решение об отстранении должностного лица от исполнения должностных обязанностей, в ходе которых может быть реализован конфликт интересов.

Если руководитель уполномоченного федерального органа исполнительной власти не принял меры по недопущению возникнове-

ния конфликта интересов, к нему применяется дисциплинарное взыскание в соответствии с законодательством РФ. Когда стороной конфликта интересов является либо может явиться сам руководитель уполномоченного федерального органа исполнительной власти, в отношении его принимаются меры в соответствии с законодательством РФ.

При обнаружении предконфликтной ситуации, о которой должностное лицо знало, но не сообщило руководителю соответствующего уполномоченного федерального органа исполнительной власти, к этому должностному лицу применяется дисциплинарное взыскание в соответствии с законодательством РФ.

Выявление и урегулирование конфликта интересов в отношении должностных лиц осуществляются комиссией по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, образуемой в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ» в уполномоченном федеральном органе исполнительной власти. Что касается должностных лиц, являющихся военнослужащими, то подобные операции осуществляются на основании соответствующих федеральных законов о государственной службе.

Если член Совета сообщил о возникновении предконфликтной ситуации, Советом принимаются меры по недопущению возникновения конфликта интересов на ближайшем заседании. Каждый член Совета до начала рассмотрения вопросов, включенных в повестку дня, обязан заявить об отсутствии возможности возникновения конфликта интересов с его участием при принятии решений по вопросам повестки дня. Заявления членов Совета заносятся в протокол заседания Совета.

В случае если в Совет поступила информация о наличии или возникновении предконфликтной ситуации в отношении члена Совета (заявления других членов Совета, информация третьих лиц или материалы, опубликованные в средствах массовой информации), председатель Совета выносит решение о проведении проверки такой информации.

Член Совета, в отношении которого поступила указанная информация, по решению Совета может быть отстранен от участия в рассмотрении вопросов и принятии решений, в которых может быть реализован конфликт интересов, до принятия решения по результатам проверки. В случае, если такая информация поступила в отношении председателя Совета, члены Совета ставят на голосование предложения о проведении проверки поступившей информации и о временном отстранении председателя Совета от исполнения его обязанностей до принятия решения по результатам проверки.

Обеспечение сбора материалов, подтверждающих, либо опровергающих информацию о наличии или возникновении предконфликтной ситуации, возлагается на председателя Совета, а в случае поступления указанной информации в отношении председателя Совета — на его заместителя. Член Совета вправе дать объяснения по фактам, изложенным в заявлении других членов Совета, информации третьих лиц либо в материале, опубликованном в средствах массовой информации. Объяснения члена Совета представляются в письменной форме.

Совет рассматривает на заседании материалы, подтверждающие, либо опровергающие информацию о наличии или возникновении предконфликтной ситуации, и принимает одно из следующих решений: 1) в рассматриваемом случае отсутствует возможность реализации конфликта интересов, 2) в рассматриваемом случае содержится возможность реализации конфликта интересов, 3) конфликт интересов уже реализован.

В случае, если информация о наличии или возникновении предконфликтной ситуации будет признана достоверной, а также, если член Совета сообщил о наличии предконфликтной ситуации, Совет принимает решение, прежде всего, рекомендовать указанному члену Совета воздержаться от рассмотрения вопросов и(или) участия в голосовании тогда, когда он может явиться стороной в конфликте интересов, или внести в Правительство РФ предложение об изменении состава Совета в связи с исключением указанного члена Совета из состава Совета, если предконфликтная ситуация носит длительный характер, либо конфликт интересов уже реализован. Длительной признается предконфликтная ситуация, при которой указанному члену Совета было рекомендовано не менее двух раз в течение 12 месяцев воздержаться от рассмотрения вопросов и(или) участие в голосовании в случае, когда он может явиться стороной в конфликте интересов. Если член Совета (председатель Совета) не воздержится от участия в голосовании, его голос не засчитывается.

Информация о результатах проверки, проведенной в отношении члена Совета (председателя Совета), и о принятых мерах публикуется в средствах массовой информации.

§ 11.4. Рассмотрение индивидуальных служебных споров

Что такое индивидуальный служебный спор?

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе РФ» в ст. 69 сказано, что индивидуальный служебный спор представляет собой неурегулированные между представителем нанимате-

ля и гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе, разногласия по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров.

Что представляют собой органы по рассмотрению индивидуальных служебных споров?

Индивидуальные служебные споры рассматриваются двумя органами: комиссией государственного органа по служебным спорам и судом. Порядок рассмотрения служебных споров в органах по рассмотрению служебных споров регулируется настоящим федеральным законом и другими федеральными законами, а порядок рассмотрения дел по служебным спорам в судах определяется также гражданским процессуальным законодательством РФ.

Комиссия государственного органа по служебным спорам образуется решением представителя нанимателя из равного числа представителей выборного профсоюзного органа и представителя нанимателя. Представители выборного профсоюзного органа избираются на конференции гражданских служащих государственного органа. Представители нанимателя назначаются в комиссию нанимателем.

Комиссия по служебным спорам имеет свою печать. Организационное и техническое обеспечение деятельности этой комиссии осуществляется государственным органом. Она избирает из своего состава председателя и секретаря комиссии.

Служебный спор рассматривается комиссией по служебным спорам в случае, если гражданский служащий самостоятельно или с участием своего представителя не урегулировал разногласия при непосредственных переговорах с представителем нанимателя.

Гражданский служащий либо гражданин, поступающий на гражданскую службу или ранее состоявший на гражданской службе, может обратиться в комиссию по служебным спорам в трехмесячный срок со дня, когда он узнал или должен был узнать о нарушении своего права. В случае пропуска по уважительной причине установленного срока комиссия по служебным спорам может восстановить этот срок и рассмотреть служебный спор по существу. Поступившее в комиссию по служебным спорам письменное заявление гражданского служащего либо гражданина, поступающего на гражданскую службу или ранее состоявшего на гражданской службе, подлежит обязательной регистрации в день его подачи.

Комиссия по служебным спорам обязана рассмотреть данный спор в течение десяти календарных дней со дня подачи письменного

заявления. Порядок рассмотрения служебного спора комиссией, а также порядок принятия решения этой комиссией и его исполнения регулируется федеральным законом.

Решение комиссии по служебным спорам может быть обжаловано любой из сторон в суде в десятидневный срок со дня вручения ей копии решения комиссии. В случае пропуска по уважительным причинам установленного срока суд может восстановить этот срок и рассмотреть служебный спор по существу.

В судах рассматриваются служебные споры по письменным заявлениям гражданского служащего либо гражданина, поступающего на гражданскую службу или ранее состоявшего на гражданской службе, представителя нанимателя или представителя выборного профсоюзного органа данного государственного органа, если хотя бы один из них не согласен с решением комиссии по служебным спорам либо если гражданский служащий или представитель нанимателя обращаются в суд без обращения в комиссию по служебным спорам, а также по заявлению прокурора, если решение комиссии по служебным спорам не соответствует федеральным законам или иным нормативным правовым актам Российской Федерации.

Непосредственно в судах рассматриваются служебные споры по письменным заявлениям: 1) гражданского служащего или гражданина, ранее состоявшего на гражданской службе,— о восстановлении в ранее замещаемой должности гражданской службы независимо от оснований прекращения или расторжения контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы, увольнения с гражданской службы, об изменении даты освобождения от замещаемой должности гражданской службы и формулировки причины указанного освобождения, о переводе на иную должность гражданской службы без согласия гражданского служащего, об оплате за время вынужденного прогула либо о выплате разницы в денежном содержании за время исполнения должностных обязанностей по нижеоплачиваемой должности гражданской службы; 2) представителя нанимателя — о возмещении гражданским служащим вреда, причиненного государственному органу, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Непосредственно в судах рассматриваются также служебные споры: о неправомерном отказе в поступлении на гражданскую службу; по письменным заявлениям гражданских служащих, считающих, что они подвергались дискриминации.

В случае освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы по основаниям, не пре-

дусмотренным настоящим федеральным законом, или с нарушением установленного порядка освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы либо в случае незаконного перевода на иную должность гражданской службы суд вправе по письменному заявлению гражданского служащего вынести решение о возмещении в денежном выражении причиненного ему морального вреда. Размер возмещения определяется судом.

Сроки обращения в суд за рассмотрением служебного спора и порядок освобождения гражданских служащих от судебных расходов, порядок вынесения решений по служебным спорам, связанным с освобождением от замещаемой должности гражданской службы и увольнением с гражданской службы, переводом на иную должность гражданской службы без согласия гражданского служащего, порядок удовлетворения денежных требований гражданских служащих, исполнения решений о восстановлении в ранее замещаемой должности гражданской службы и ограничения обратного взыскания сумм, выплаченных по решению органов по рассмотрению служебных споров, устанавливаются федеральным законом.

Выводы

- Социальные конфликты — это столкновение сторон, противоположно направленных целей, интересов, позиций. Они представляют собой высшую стадию развития противоречий в системе отношений людей, социальных институтов, общества в целом. Социальные конфликты характеризуются усилением противоположных тенденций и интересов социальных общностей и индивидов. Они формируются в конкретной обстановке, содержащей социальную проблему. Именно разрешение или снятие этой проблемы и составляет существо конфликта.

- Классификация социальных конфликтов, включающая восемь основных типов, группирующихся дихотомически: конструктивные и деструктивные, внутриличностные и межличностные, внутригрупповые и межгрупповые, открытые и скрытые.

- На гражданской службе в той или иной мере действуют все рассмотренные выше конфликты. Но государственно важным и специфическим для служебной деятельности является конфликт интересов, который по преимуществу относится к внутригрупповым (внутриорганизационным) конфликтам.

- Конфликт интересов — это ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может по-

влиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта РФ или Российской Федерации, способные привести к причинению вреда этим законным интересам.

- Личная заинтересованность гражданского служащего, влияющая или могущая повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, проявляется в возможности получения доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи или лиц близкого родства или свойства, а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

- Материальная выгода — это экономическая выгода в денежной или натуральной форме, которую можно оценить и определить в качестве дохода в соответствии с налоговым законодательством РФ.

- Личная выгода, не являющаяся материальной выгодой, выражается в достижении лицом очевидных личных целей, даже, если такая выгода не привела к получению материальной выгоды. При этом не является личной выгодой повышение по службе и объявление благодарности.

- Предконфликтная ситуация складывается тогда, когда у должностных лиц и членов общественных Советов по инвестированию накоплений при осуществлении ими своей профессиональной деятельности возникает конфликт интересов.

- Для соблюдения требований к служебному поведению гражданских служащих в государственном органе, федеральном государственном органе по управлению государственной службой и государственном органе субъекта РФ по управлению гражданской службой образуются комиссии по урегулированию конфликта интересов.

- Индивидуальный служебный спор представляет собой неурегулированный между представителем нанимателя и гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе, разногласия по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров.

- Индивидуальные служебные споры рассматриваются двумя органами: комиссией государственного органа по служебным спорам

и судом. Комиссия государственного органа по служебным спорам образуется решением представителя нанимателя из равного числа представителей выборного профсоюзного органа и представителя нанимателя. Представители выборного профсоюзного органа избираются на конференции гражданских служащих государственного органа. Представители нанимателя назначаются в комиссию нанимателем.

Контрольные вопросы

1. В чем суть социальных конфликтов?
2. Какова классификация социальных конфликтов?
3. Что такое конфликт интересов?
4. В чем проявляется личная заинтересованность гражданского служащего?
5. Каково содержание работы комиссии по урегулированию конфликта интересов?
6. Каковы меры по недопущению возникновения конфликта интересов?
7. Что такое индивидуальный служебный спор?
8. Что представляют из себя органы для рассмотрения индивидуальных служебных споров?

Рекомендуемая литература

О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

Положение об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в сфере накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих. Постановление Правительства РФ от 7 ноября 2005 г. № 656.

Положение об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в отношении должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, вовлеченных в процесс регулирования, контроля и надзора в сфере обязательного пенсионного страхования, должностных лиц Пенсионного фонда РФ и членов Общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений. Постановление Правительства РФ от 2 марта 2006 г. № ИЗ.

Государственная гражданская служба в России: Опыт и проблемы становления / под общ. ред. А.И. Турчинова. М., 2005.

Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учеб. пособие. М., 2005.

- Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика: учеб. пособие / под общ. ред. В.М. Соколова и А.И. Турчинова. М., 2006.
- Комментарий к Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под общ. ред. Г.В. Малышева и И.Н. Барцица. М., 2005.
- Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / А.Ф. Ноздрачев и др. М., 2005.
- Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. М., 2006.
- Овсянко ДМ.* Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2005.

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА

**Ключевые
понятия:**

федеральная гражданская служба; особенности федеральной гражданской службы законодательной, исполнительной и судебной власти

Уже говорилось, что гражданская служба в соответствии с государственным управлением делится на два уровня — Федеральную и субъектов РФ (региональную). В данной теме речь пойдет о федеральном уровне гражданской службы. Будет дано определение, показаны ее особенности, структура, а также характеристики гражданских служб трех ветвей федеральной государственной власти.

§ 12.1. Определение федеральной гражданской службы и ее строение

Характеристика федеральной гражданской службы дается в Федеральном законе «О системе государственной службы РФ». В нем в ст. 5 п. 2 сказано: «Федеральная государственная гражданская служба — профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации».

В целом это определение вполне согласуется с ранее рассмотренными определениями государственной службы РФ и государственной гражданской службы. Единственное, что в нем не выражено определенно, так это то, что гражданские служащие в соответствующих ситуациях могут не только обеспечивать, но и исполнять полномочия государственных органов. Поэтому здесь вполне целесообразно привести и авторское определение: федеральная гражданская служба — это профессиональная административная (аппаратная) деятельность гражданских служащих по обеспечению исполнения и исполнению полномочий федеральных государственных органов (табл. 5).

Таблица 5

**Состав кадров федеральной государственной гражданской службы
по полу, категориям должностей, ветвям власти и уровням управления
(на 1 января 2005 г.)**

	Всего работников, чел.	К итогу, %			От общей численности, %	
		всего	в том числе		муж- чины	жен- щины
			муж- чины	жен- щины	муж- чины	жен- щины
Федеральные государственные органы — всего						
Государственные должности Российской Федерации и должности федеральной гражданской службы	498 853	100	100	100	28,3	71,7
Государственные должности Российской Федерации	22 240	4,5	6,7	3,6	42,8	57,2
Должности государственной гражданской службы, всего	476 613	95,5	93,3	96,4	27,6	72,4
в том числе:						
руководители	70 233	14,1	19,0	12,1	38,3	61,7
помощники (советники)	13 869	2,8	2,9	2,7	29,6	70,4
специалисты	321 412	64,4	59,1	66,5	26,0	74,0
обеспечивающие специалисты	71 099	14,3	12,2	15,1	24,2	75,8
<i>на федеральном уровне</i>						
Государственные должности Российской Федерации и должности федеральной гражданской службы, всего	34 598	100	100	100	42,0	58,0
Государственные должности Российской Федерации	865	2,5	5,2	0,6	87,1	12,9
Должности государственной гражданской службы, всего	33 733	97,5	94,8	99,4	40,8	59,2
в том числе:						
руководители	6 595	19,1	29,8	11,3	65,6	34,4
помощники (советники)	1 547	4,5	5,8	3,5	54,7	45,3
специалисты	18 261	52,8	46,6	57,2	37,0	63,0
обеспечивающие специалисты	7 330	21,2	12,6	27,4	24,9	75,1

Продолжение

	Всего работников, чел.	К итогу, %			От общей численности, %	
		всего	в том числе		муж- чины	жен- щины
			муж- чины	жен- щины		
на региональном уровне						
Государственные должности Российской Федерации и должности федеральной гражданской службы, всего	464 255	100	100	100	27,3	72,7
Государственные должности Российской Федерации	21 375	4,6	6,9	3,7	41,0	59,0
Должности государствен- ной гражданской службы, всего	442 880	95,4	93,1	26,6	73,4	94,0
в том числе:						
руководители	63 638	13,7	17,8	12,2	35,5	64,5
помощники (советники)	12 322	2,7	2,6	2,7	26,5	73,5
специалисты	303 151	65,3	60,6	67,1	25,3	74,7
обеспечивающие специалисты	63 769	13,7	12,1	14,3	24,1	75,9

Каковы особенности системы федеральной гражданской службы? Во-первых, она имеет не субординационный, а координационный характер. Гражданские службы всех трех ветвей федеральной власти не соподчинены, а взаимодействуют на принципах конвенционализма¹. Располагаясь по федеральной горизонтали, они согласовывают свои действия друг с другом при подготовке законов и общих нормативных актов, при решении совместных служебных задач.

Во-вторых, данная система регулируется нормативными правовыми актами. Основной и определяющей формой координации в системе федеральной гражданской службы является управление с помощью различных государственных норм — законов, указов, совместных постановлений, общих процедур и т.д. Именно эти согласованные между ветвями власти законы, указы, постановления, процедуры регламентируют их права и обязанности, обеспечивают необходи-

¹ Конвенционализм (от лат. *conventio* — соглашение, договор) — теория согласования совместных действий. Принципы конвенционализма определяют пути и формы выработки согласованных социальных норм, которые призваны регулировать совместную деятельность участников соглашения (договора).

мые сдержки и противовесы во взаимоотношениях друг с другом. Выработка и принятие таких нормативных актов — одна из актуальнейших задач всех ветвей федеральной государственной власти.

Особая ответственность за задержку с принятием этих нормативов ложится на законодательную власть. Судя по всему, в составе Государственной Думы было бы целесообразно создать комитет по вопросам государственной службы с тем, чтобы в ближайшие годы обеспечить как федеральную, так и всю в целом государственную службу страны необходимыми нормативными актами.

И, в-третьих, абсолютное большинство на должностях федеральной гражданской службы занимают женщины, их в два с половиной раза больше, чем мужчин. В значительной мере это связано, с одной стороны, с имеющейся в России тендерной диспропорцией, а с другой — с успехами советской власти в развитии социальной активности женщин.

С организационной стороны федеральная гражданская служба выступает как административно-управленческая система, объединяющая аппараты четырех ветвей федеральной государственной власти. В ее состав входят гражданские службы двух палат Федерального Собрания, президента, правительства, министерств и ведомств, а также трех федеральных судов и Генеральной прокуратуры. Кроме того, в нее еще включается гражданская служба других органов федеральной власти (рис. 8). В совокупности эти гражданские службы образуют федеральную административную власть, которая является (вместе с политической властью) необходимой составляющей федеральной государственной власти.

Помимо этого, федеральная гражданская служба имеет два уровня подсистем: центрально-федеральную и федерально-региональную. Первичный (или центрально-федеральный) уровень образуют государственные службы законодательной, исполнительной, судебной власти и других органов. Он возникает под влиянием дифференциации этих четырех структур на определенные федеральные органы.

Вторичный (или федерально-региональный) уровень образуют территориальные органы исполнительной, судебной и иных органов власти. Они должны проводить федеральную политику, взаимодействуя и координируя свои действия с региональными исполнительными, судебными и иными органами власти.

Поскольку гражданская служба обычно направлена на обеспечение исполнения полномочий тех государственных органов, в составе которых осуществляется, то в каждом из них имеет свою специфику, что позволяет говорить о гражданских службах этих органов, уров-



Рис. 8. Структура федеральной гражданской службы
(в финансовых органах аппараты пока не отнесены к гражданской службе; пунктирные линии означают полугосударственный характер этих структур)

ней и ветвей власти как составных частях единой гражданской службы страны.

§ 12.2. Гражданская служба федеральной законодательной власти

Гражданская служба федеральной законодательной власти является одной из четырех первичных подсистем и состоит из деятельности двух совершенно самостоятельных аппаратов палат Федерально-

го Собрания — аппарата Совета Федерации и аппарата Государственной Думы. Если взаимодействие палат определенным образом регламентировано Конституцией РФ и федеральными законами, то взаимодействие их управленческих аппаратов нигде и никак в нормативных актах не оговорено. Каждый из этих аппаратов действует по своему усмотрению, сообразуясь лишь с интересами соответствующих палат. Хотя формально Совет Федерации считается верхней палатой, а Государственная Дума — нижней палатой Федерального Собрания, на отношения между аппаратами этих двух палат данное обстоятельство никак не отражается (табл. 6).

Обычно выделяют четыре типа управления парламентским аппаратом: 1) централизованный; 2) частично централизованный; 3) частично децентрализованный и 4) децентрализованный¹. Аппарат Федерального Собрания РФ, вполне очевидно, относится ко второму типу. Он может быть охарактеризован как частично централизованный, поскольку в нем имеются два независимых аппарата (на каждую из палат), которые возглавляются своими руководителями. Естественно, в построении этих аппаратов есть своя специфика, связанная непосредственно с функциональной спецификой соответствующих палат Федерального Собрания.

Таблица 6

Состав кадров федеральной государственной гражданской службы по полу, категориям должностей, ветвям власти и уровням управления (на 1 января 2005 г.)

	Всего заботников, чел.	К итогу, %			От общей численности, %	
		всего	в том муж- чины	числе жен- щины	муж- чины	жен- щины
Федеральные органы законодательной власти						
Государственные должности Российской Федерации и должности федеральной граждан- ской службы, всего	4 077	100	100	100	50,2	49,8
Государственные должности Российской Федерации	624	15,3	27,8	2,7	91,3	8,7
Должности государствен- ной гражданской службы, всего	3 453	84,7	72,2	97,3	42,8	57,2

¹ См.: Власть. 1996. № 8. С. 35-36.

Продолжение

	Всего работников, чел.	К итогу, %			От общей численности, %	
		всего	в том числе		муж- чины	жен- щины
			муж- чины	жен- щины		
в том числе:						
руководители	319	7,8	11,4	4,2	73,4	26,6
помощники (советники)	1 197	29,4	29,5	29,2	50,5	49,5
специалисты	793	19,5	15,6	23,3	40,4	59,6
обеспечивающие специалисты	1 144	28,1	15,6	40,7	27,9	72,1

Аппараты Совета Федерации и Государственной Думы функционируют на основе принципа двойного подчинения. Секретариаты подчиняются, прежде всего, тем руководителям Совета Федерации и Государственной Думы, которых они обслуживают, а затем — руководителям аппаратов палат. Центральный управленческий аппарат подчиняется руководителям Совета Федерации и Государственной Думы, а также руководству аппарата. Аппараты комитетов и комиссий подчиняются руководству комитетов и комиссий, а затем и руководству аппаратов палат. Стало быть, объединяющую, интегрирующую функцию в структуре гражданской службы Федерального Собрания выполняют руководители двух центральных аппаратов.

В целом структура гражданской службы Совета Федерации и Государственной Думы представляется достаточно системной. Вызывает сомнение большая численность комитетов, недостаточная состыкованность аппаратных структур между собой. Создается впечатление, что аппараты Федерального Собрания не до конца проработаны концептуально и функционально.

Как видим, гражданские службы двух палат Федерального Собрания, будучи управленческими структурами высшего законодательного органа России, функционируют в значительной мере автономно. Их деятельность согласовывается только с руководителями палат и ими же координируется. Руководство аппаратов палат испытывает в данной ситуации определенные трудности и неудобства, поскольку вынуждены «вариться в собственном соку».

Все это говорит о том, что гражданская служба федеральной законодательной власти постепенно должна сложиться в особую управленческую подсистему, которая также, во-первых, будет иметь координационный характер, во-вторых, основным регулятором в ней будет комплекс специальных нормативных актов.

Несомненно, на работу аппарата Федерального Собрания оказывают подчас негативное влияние некоторые политические руководи-

тели и, в частности, депутаты. К сожалению, россияне пока не выработали критериев для выбора нужных и полезных парламентариев. За прошедшие годы в их число, в особенности, в Государственную Думу, попадали самовлюбленные политиканы, которые были готовы подраться с коллегами перед телекамерами, потаскать женщин за волосы, прогулять заседания Думы, не сковывали себя какими-либо нравственными нормами. После окончания депутатского срока они обычно не отдавали государственные квартиры и не возвращались в свои регионы. Отдельные спокойные и работающие народные избранники в депутатском корпусе воспринимались скорее как исключение.

По данным ВЦИОМ в 2000 г. уровень неодобрения населением деятельности Государственной Думы достигал 58%, одобрения — всего 26%, а в 2006 г. он еще поднялся — неодобрения 64%, а одобрения 21%. Когда в одном из исследований речь зашла о возможности со временем трансформировать Россию из президентской республики в парламентскую, против высказались 67% опрошенных, а поддержали идею только 10%¹.

Чтобы ни говорили сегодняшние думские руководители, традиция парламентаризма в России еще не создана. Есть лишь образ или даже неявный «призрак» парламентаризма. Общим в истории дореволюционной и современной Думы является то, что они действуют в условиях недооценки избирателями важности и самооценности законодательной власти, неуважения к самому труду законотворчества. Сами депутаты часто не видят высокой цели своего пребывания в парламенте, относятся к нему как к кратковременному этапу своей карьеры, способ завязать нужные знакомства и связи, подготовку к другой, более статусной должности.

Но ведь положение депутата предполагает не эпатажные выходы, популизм или беззастенчивое лоббирование финансовых интересов своих родственников и бизнес-партнеров, а кропотливую, скрупулезную, даже нудную работу по изучению предмета законопроекта, области, в которой он будет реализовываться, практики его исполнения. Таких думцев мы знаем пока совсем немного.

В настоящее время создание законов играет основную, базовую, но не определяющую роль в правовой информатизации общества. Для того чтобы «хозяйствующие субъекты» и прочие «юридические лица» смогли воспользоваться юридическими нормами, нужна особая система правовой информации. Государственные организации оказались уже не в состоянии удовлетворить этот спрос — ни коли-

¹ См.: Российская газета. 2006. 27 апр.

чеством, ни качественно, отдавая этот участок негосударственным структурам. Не только в России, но и в других странах именно негосударственные компании играют определяющую роль в правовой информатизации. Причины этого — в организационной гибкости, в возможностях привлечения специалистов по разработке и совершенствованию программных технологий и, наконец, в развитии сбытовых и сервисных структур.

Действительно, в конце 80-х гг. отлаженных технологий распространения правовой информации в России еще не было, а существовавшие разработки имели те или иные ограничения. Решение было найдено только в начале 90-х гг. Именно тогда в научно-производственном объединении «Вычислительная математика и информатика (НПО «ВМИ») были разработаны и реализованы принципиальные идеи построения сервисных структур для обслуживания справочных правовых систем у сотен тысяч пользователей. Эти идеи фактически и создали целую информационную отрасль, в основе которой лежат справочные правовые системы (СПС).

В числе систем, созданных государственными предприятиями для обеспечения некоторых задач правовой информатизации для государственных ведомств, прежде всего, следует назвать: «Эталон» (НЦПИ при Министерстве юстиции РФ) и «Система» (НТЦ «Система» при ФАПСИ).

Кроме того, на российском рынке представлены частные СПС: «Консультант-Плюс», «Гарант», «Кодекс», ЮСИС (фирма «Интралекс»), «Референт» (ЗАО «Референт-Сервис»), «Ваше право» и «Юрист-консульт» (фирма «Информационные системы и технологии»), система «Энциклопедия российского права» (Ассоциация развития банковских технологий) и некоторые другие¹.

Таким образом, в нашей стране за короткий срок возникла и успешно развивается новая отрасль интеллектуального производства. По некоторым оценкам, в отрасли работает около 20 000 специалистов и обслуживается более 250 000 компаний-клиентов. Реальный доступ к справочным правовым системам получили более полумиллиона пользователей. Это одна из немногих высокотехнологичных отраслей в России, которая была создана за последние 15 лет практически с нуля и в которой представлены исключительно российские компании. Пролетан путь от простейших электронных архивов до сложнейших аналитических систем, во многом превосходящих аналогичные зарубежные разработки.

§ 12.3. Гражданская служба федеральной исполнительной власти

Среди центрально-федеральных подсистем гражданской службы особую значимость по своей роли имеет гражданская служба исполнительной власти. Во-первых, она располагает самым большим среди всех ветвей федеральной власти управленческим аппаратом. По численности он составляет 79,3% от всего количества федеральных гражданских служащих (табл. 7).

Таблица 7

Состав кадров федеральной государственной гражданской службы по полу, категориям должностей, ветвям власти и уровням управления (на 1 января 2005 г.)

	Всего работников, человек	К итогу, %			От общей численности, %	
		всего	в том числе		муж- чины	жен- щины
			муж- чины	жен- щины	муж- чины	жен- щины
Федеральные органы исполнительной власти						
Государственные должности Российской Федерации и должности федеральной гражданской службы, всего	405 196	100	100	100	29,2	70,8
Государственные должности Российской Федерации	17	—	0,0	—	100	—
Должности государственной гражданской службы, всего	405 179	100	100	100	29,2	70,8
в том числе:						
руководители	66 111	16,3	21,4	14,2	38,3	61,7
помощники (советники)	775	0,2	0,3	0,1	47,0	53,0
специалисты	281 735	69,5	66,1	71,0	27,7	72,3
обеспечивающие специалисты	56 558	14,0	12,2	14,7	25,6	74,4
<i>на федеральном уровне</i>						
Государственные должности Российской Федерации и должности федеральной гражданской службы, всего	26 745	100	100	100	41,1	58,9
Государственные должности Российской Федерации	17	0,1	0,2	—	100	—

Продолжение

	Всего работников, человек	К итогу, %			От общей численности, %	
		всего	в том числе		муж- чины	жен- щины
			муж- чины	жен- щины		
Должностигосударствен- ной гражданской службы, всего	26 728	99,9	99,8	100	41,1	58,9
в том числе:						
руководители	5 684	21,3	33,7	12,6	65,2	34,8
помощники(советники)	207	0,8	1,6	0,2	82,6	17,4
специалисты	15 556	58,2	52,9	61,8	37,4	62,6
обеспечивающие	5 281	19,7	11,7	25,4	24,3	75,7
специалисты						
<i>на региональном уровне</i>						
Государственные должности Российской Федерации и должности федеральной граждан- ской службы, всего	378 451	100	100	100	28,4	71,6
Должности государствен- ной гражданской службы, всего	378 451	100	100	100	28,4	71,6
в том числе:						
руководители	60 427	16,0	20,1	14,3	35,8	64,2
помощники(советники)	568	0,2	0,2	0,1	34,0	66,0
специалисты	266 179	70,3	67,4	71,5	27,2	72,8
обеспечивающие	51 277	13,5	12,3	14,1	25,7	74,3
специалисты						

Во-вторых, это единственная ветвь федеральной гражданской службы, в которой просматривается субординационный характер. Здесь имеются три в определенной мере соподчиненных между собой уровня. Высший уровень составляет гражданская служба Президента. Затем слабо подчиненная ей гражданская служба Правительства. Нижнюю ступеньку в этой иерархии занимают гражданские службы федеральных министерств и ведомств, которые теперь совершенно определенно подчиняются не только гражданской службе правительства, но и государственной службе президента. При этом федеральная гражданская служба исполнительной власти имеет в субъектах РФ свои представительства в виде территориальных органов управления различных министерств и ведомств. Стало быть, между этими тремя уровнями федеральной гражданской службы

действует хотя и весьма ограниченная, в чем-то несовершенная, но властная вертикаль.

Наконец, в-третьих, данная ветвь гражданской службы более других обеспечена нормативными актами. Основные процессы здесь достаточно занормированы, хотя многие вопросы еще регулируются старыми аппаратными традициями и волей непосредственных руководителей.

Итак, высшим уровнем гражданской службы федеральной исполнительной власти является гражданская служба, осуществляемая в рамках административных структур Президента. Она имеет достаточно многочисленный и сложный аппарат в структуре федеральной гражданской службы (что затрудняет ее формализацию — составление наглядной схемы). Это — наиболее меняющаяся и все еще находящаяся в процессе организационного поиска гражданская служба.

Администрация Президента формируется на основании пункта «и» ст. 83 Конституции РФ и является структурным подразделением, обеспечивающим деятельность Президента. В соответствии с проведенной в марте 2004 г. реорганизацией в ее составе насчитывается 18 управлений. В их числе аппарат Совета безопасности РФ, аппарат полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, аппарат советников, государственно-правовое управление, канцелярия, контрольное управление, реферантура, секретариат руководителя Администрации, управление по внешней политике, управление по внутренней политике, управление по кадровым вопросам и государственным наградам, управление по вопросам государственной службы, управление по обеспечению конституционных прав граждан, управление информационного и документационного обеспечения, управление по работе с обращениями граждан, управление пресс-службы и информации, протокольно-организационное управление, экспертное управление.

Второй уровень гражданской службы федеральной исполнительной власти составляет гражданская служба Правительства. Она занимает промежуточное положение между гражданской службой Президента и гражданскими службами министерств и ведомств. Вместе с тем, как уже говорилось, это особая подсистема, во-первых, в структуре гражданской службы федеральной исполнительной власти, а во-вторых, в структуре всей федеральной гражданской службы.

Третий уровень федеральной гражданской службы исполнительной власти образуют гражданские службы министерств и ведомств (служб и агентств). Они чрезвычайно разнообразны по своему содержанию и социальному назначению.

Анализ деятельности федеральных министерств и ведомств свидетельствует, что здесь сложились в основном не вполне рациональные и недостаточно стабильные гражданские службы. Дело в том, что в данной подсистеме все подразделения управленческих аппаратов напрямую подчинены министрам и руководителям ведомств, которые довольно часто меняются. Со сменой первых руководителей, как обычно, меняются их заместители. Последние, в свою очередь, меняют руководителей курируемых ими подразделений. А новые руководители подразделений «обновляют» состав своих подчиненных. Подобные, достаточно массовые, «обновления», конечно, негативно сказываются на профессионализме и компетентности гражданских служащих, на эффективности деятельности самих министерств и ведомств.

Решение этой проблемы возможно только за счет повышения правовой и административной стабильности гражданских служб федеральных министерств и ведомств. Если попытаться опереться на зарубежный и некоторый отечественный опыт, то во всех федеральных министерствах и ведомствах имело бы смысл учредить должности руководителей аппаратов (что сделано уже довольно последовательно в Администрации Президента, аппаратах Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства, в некоторых министерствах и ведомствах). Наделить их статусом высших должностей гражданской службы, замещаемых на постоянной основе. И главное — сделать замещающих эти должности лиц ответственными за профессионализм и компетентность подчиненных им управленческих аппаратов. При таком порядке министры, руководители ведомств будут приходить и уходить, а руководители аппаратов оставаться, выполняя свою основную функцию хранителей и поборников управленческой эффективности гражданских служб соответствующих министерств и ведомств.

Каковы функции федеральной гражданской службы? Большая часть государственных служб федеральных органов государственной власти осуществляет свою деятельность в настоящее время на основе нормативно закрепленных положений или регламентов, в которых данная проблема получила определенное решение. И это, конечно, положительно сказывается на результатах данной деятельности.

Если же исходить из сущности и социальной роли федеральной гражданской службы как административной деятельности, то ее функции, в основном детерминируются теми государственными органами, в рамках которых действуют. И, в частности, в Указе Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной

власти» (2004 г.) в п. 2 выделяется пять таких функций: принятие нормативных правовых актов; контроль и надзор; правоприменительные; управление государственным имуществом; оказание государственных услуг. Более обстоятельно они выглядят следующим образом:

а) под функциями по *принятию нормативных правовых актов* понимается издание на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц;

б) под функциями по *контролю и надзору* понимаются:

- осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения,

- выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам,

- регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов;

в) под *правоприменительными* функциями понимается издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров, регистров и кадастров;

г) под функциями по *управлению государственным имуществом* понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ;

д) под функциями по *оказанию государственных услуг* понимается осуществление федеральными органами исполнительной власти услуг, имеющих исключительно общественную значимость и оказываемых на установленных федеральным законодательством условиях неопределенному кругу лиц.

Следовательно, *федеральные министерства* осуществляют функции по принятию нормативных правовых актов для исполнения орга-

нами государственной (исполнительной) власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

Федеральные службы осуществляют контроль и надзор за исполнением органами государственной (исполнительной) власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами и гражданами общеобязательных правил поведения, выдачей этими органами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности юридическим лицам и гражданам, регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов, ведение реестров, регистров и кадастров.

Федеральные агентства оказывают услуги населению, в том числе при осуществлении полномочий собственника в отношении федерального имущества, а также управлении находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ.

Совокупный состав служебных функций государственных органов обуславливает (детерминирует) структуру подразделений гражданской службы этих органов. Обычно гражданские служащие в линейных подразделениях заняты почти всецело реализацией организационных и технологических функций, а в штабных (функциональных) — сосредоточены главным образом на исполнении информационных функций.

Вполне очевидно, что система федеральной гражданской службы находится пока в процессе становления. Она создана лишь в основном. Здесь все еще идут поиски наиболее рациональных и эффективных форм взаимодействия различных федеральных государственных органов. Однако недостаточная системность федеральной гражданской службы весьма отрицательно сказывается на ее результатах, провоцирует многочисленные реорганизации аппарата, массовые сокращения работников, порождает у значительной части чувство неуверенности, должностную безответственность и недисциплинированность, мешает работать в полную силу и творчески.

Думается, что здесь следует продолжить структурно-функциональный анализ, начатый административной реформой. Надо провести тщательную инвентаризацию всего, что есть, и выяснить то, что надо. Только после этого станет возможной выработка действительно необходимой структуры государственных служб министерств и ведомств как по горизонтали, так и по вертикали.

Таким образом, наиболее уязвимым местом гражданской службы федеральной исполнительной власти как особой подсистемы являются разобщенность, отсутствие надежной субординации, что сни-

жает ее ответственность за принимаемые решения. Чтобы преодолеть данный недостаток, необходимо перечисленные три уровня гражданской службы федеральной исполнительной власти сделать единой и достаточно субординированной управленческой подсистемой, которая бы функционировала как целостный, хорошо отлаженный организм. И сделать это можно главным образом за счет создания «федерального государственного органа по управлению государственной службой» (ст. 19, п. 5).

§ 12.4. Гражданская служба федеральной судебной власти

Гражданская служба федеральной судебной власти на сегодняшний день состоит из четырех совершенно самостоятельных и параллельно существующих гражданских служб: трех федеральных судов — Конституционного, Верховного и Высшего арбитражного, а также Генеральной прокуратуры. Каждая из них имеет свою специфику, обусловленную спецификой обеспечения осуществляемых государственных полномочий (табл. 8).

Таблица 8

Состав кадров федеральной государственной гражданской службы по полу, категориям должностей, ветвям власти и уровням управления (на 1 января 2005 г.)

	Всего работников, чел.	К итогу, %		От общей численности, %		
		всего	в том числе	муж- чины	жен- щины	
			муж- чины			жен- щины
Федеральные органы судебной власти и прокуратуры						
Государственные должности Российской Федерации и должности федеральной граждан- ской службы, всего	88 110	100	100	100	22,9	77,1
Государственные должности Российской Федерации	21 569	24,5	44,2	18,6	41,3	58,7
Должности государствен- ной гражданской службы, всего	66 541	75,5	55,8	81,4	16,9	83,1
в том числе:						
руководители	3 463	3,9	5,5	3,5	32,3	67,7
помощники (советники)	11 873	13,5	15,5	12,9	26,3	73,7

Продолжение

	Всего работников, чел.	К итогу, %			От общей численности, %	
		всего	в том числе		муж- чины	жен- щины
			муж- чины	жен- щины		
специалисты	37 917	43,0	23,0	49,0	12,2	87,8
обеспечивающие	13 288	15,1	11,8	16,0	17,9	82,1
специалисты						
<i>на федеральном уровне</i>						
Государственные должности Российской Федерации и должности федеральной гражданской службы, всего	2 306	100	100	100	34,2	56,8
Государственные должности Российской Федерации	194	8,4	17,9	3,5	72,7	27,3
Должности государственной гражданской службы, всего	2 112	91,6	82,1	96,5	30,7	69,3
в том числе:						
руководители	252	10,9	19,8	6,3	61,9	38,1
помощники (советники)	119	5,2	6,5	4,5	42,9	57,1
специалисты	945	41,0	30,8	46,3	25,7	74,3
обеспечивающие	796	34,5	25,1	39,4	24,9	75,1
специалисты						
<i>на региональном уровне</i>						
Государственные должности Российской Федерации и должности федеральной гражданской службы, всего	85 804	100	100	100	22,6	77,4
Государственные должности Российской Федерации	21 375	24,9	45,2	19,0	41,0	59,0
Должности государственной гражданской службы, всего	64 429	75,1	54,8	81,0	16,5	83,5
в том числе:						
руководители	3 211	3,7	5,0	3,4	29,9	70,1
помощники (советники)	11 754	13,7	15,8	13,1	26,1	73,9
специалисты	36 972	43,1	22,7	49,0	11,9	88,1
обеспечивающие	12 492	14,6	11,3	15,5	17,5	82,5
специалисты						

Что конкретно представляет собой каждая из четырех гражданских служб федеральной судебной власти?

Гражданская служба Конституционного суда в организационном плане состоит из 23 самостоятельных подразделений: 19 секретариатов судей КС, центрального секретариата, финансового управления, отдела кадров, управления делами. Девятнадцать небольших секретариатов судей Конституционного суда подчиняются непосредственно судьям. Центральный секретариат, финансовое управление, отдел кадров и управление делами не соподчинены между собой. Они подчиняются только руководству Конституционного суда. При этом финансовое управление и отдел кадров не имеют внутренних структур, а центральный секретариат и управление делами имеют.

В аппарате Верховного суда все подразделения непосредственно подчиняются только руководству Верховного суда. В соответствии с Федеральным законом «О судебной системе Российской Федерации» от 6 января 1997 г. при Верховном суде РФ создан Судебный департамент, назначение которого — организационное и материально-техническое обеспечение судов общей юрисдикции и органов судейского сообщества (Всероссийского съезда судей, Совета судей РФ и Высшей квалификационной коллегии судей РФ). Руководитель Судебного департамента назначается на должность и освобождается от должности Председателем Верховного суда с согласия Совета судей РФ. Работники этого департамента являются государственными служащими, им присваиваются классные чины и другие специальные звания. Судебному департаменту при Верховном суде РФ сразу было предоставлено право юридического лица.

Что касается аппарата Высшего арбитражного суда, то он может быть структурирован на четыре группы аппаратов: два секретариата, две группы консультантов, пять отделов, четыре управления. Здесь также, как и в Верховном суде, все подразделения напрямую подчиняются руководству Высшего арбитражного суда. Внутреннюю структуру имеют только управления.

По Конституции составной частью судебной власти в Российской Федерации является также прокуратура. Ее основное назначение — осуществление контроля за исполнением принимаемых в стране законов, а также участие в судебных заседаниях. Гражданская служба Генеральной прокуратуры РФ строится и функционирует на тех же правовых принципах, что и гражданские службы федеральных министерств. Поэтому здесь имеют место примерно те же проблемы. И главная среди них — нестабильность аппарата, которая во многом обусловливается отсутствием в нем механизмов двойного подчинения.

Все подразделения гражданской службы субординированы только Генеральному прокурору, который, как известно, является политической и потому достаточно часто сменяемой фигурой. Со сменой первого руководителя, как обычно, меняется значительное количество руководителей аппаратных подразделений, а те, в свою очередь, меняют подведомственный им персонал. В результате в аппарат приходят новые люди без необходимых знаний и профессиональной выучки. Пока они учатся и овладевают административными навыками, какое-то число отделов, управлений, а вместе с ними и весь аппарат в целом работают недостаточно эффективно. Одним словом, гражданская служба и Генеральной прокуратуры нуждается в дальнейшем совершенствовании. Она также должна стать стабильной, надежной и действенной.

Как известно, в последние годы судебная реформа шла по единой федеральной целевой программе. Утверждать, что все цели были достигнуты, не возьмется никто. Чтобы оценить, хороша наша судебная система или не очень, лучший критерий — рост (или снижение) доверия в обществе к судам. К сожалению, проблемы здесь все больше обостряются, недовольство работой судов нарастает. Несомненно, на некачественную работу судов в определенной мере сказывается избыточная перегрузка. В звене, которое ближе всего к людям, — в мировой юстиции (суды общей юрисдикции), в среднем на одного судью приходится 139 дел в месяц. Есть суды, в которых перегрузка еще больше. Например, в судах Ростовской области нагрузка на судью 450 дел в месяц. При таком вале трудно говорить о качестве судебных решений, об их объективности, равно как и о сроках рассмотрения.

По мнению судебных авторитетов, выход из подобной ситуации только один — в разделении функций. В системе общей юрисдикции надо создавать специализированные структуры. Нужна ювенальная (детская) юстиция, патентный суд, система административного производства. В арбитражных судах углубление специализации может идти по налоговым, корпоративным спорам и делам о несостоятельности. Нагрузку на судей можно уменьшить за счет использования упрощенных форм, примирительных процедур, внесудебных и досудебных разбирательств, альтернативных способов урегулирования споров.

Среди первоочередных задач — создание административного суда. Ведь административное правосудие — это споры гражданина и государства, когда гражданин жалуется на бесчинства бюрократов. В среднем суды общей юрисдикции рассматривают в год около 600 тыс.

дел, которые можно отнести в разряд административных. Причем граждане выигрывают до 65% этих дел, а могли бы и больше. Поэтому для решения споров между гражданами и властью нужна специальная процедура, защищающая в первую очередь граждан.

В субъектах РФ имеются все четыре структуры федеральной судебной власти, которые должны координировать свою работу с органами власти субъектов РФ.

§ 12.5. Другие федеральные государственные органы

На федеральном уровне постепенно складывается группа государственных органов, которые не могут быть включены в три традиционные ветви власти (законодательную, исполнительную и судебную). Эти органы обычно относят к «иным (другим) органам власти». В них также имеется гражданская служба. В настоящее время сюда относят прежде всего Центральную избирательную комиссию и Счетную палату, а также финансовые органы — Центральный банк и три накопительных фонда.

Поскольку Центральная избирательная комиссия формируется на паритетных началах президентом и Федеральным Собранием, а Счетная палата — двумя палатами Федерального Собрания, их гражданские службы никакой ветви власти не подчинены и существуют сами по себе (табл. 9).

Таблица 9

Состав кадров федеральной государственной гражданской службы по полу, категориям должностей, ветвям власти и уровням управления (на 1 января 2005 г.)

	Всего работников, чел.	К итогу, %			От общей численности, %	
		всего	в том числе		муж- чины	жен- щины
			муж- чины	жен- щины		
Другие федеральные государственные органы						
Государственные должности Российской Федерации и должности федеральной граждан- ской службы, всего	1 470	100	100	100	46,8	53,2
Государственные должности Российской Федерации	30	2,0	3,6	0,6	83,3	16,7

	Всего работников, чел.	К итогу, %			От общей численности, %	
		всего	в том числе		муж- чины	жен- щины
			муж- чины	жен- щины		
Должности государствен- ной гражданской службы, всего	1 440	98,0	96,4	99,4	46,0	54,0
в том числе:						
руководители	340	23,1	33,6	13,9	67,9	32,1
помощники (советники)	24	1,6	2,8	0,6	79,2	20,8
специалисты	967	65,8	56,5	73,9	40,2	59,8
обеспечивающие специалисты	109	7,4	3,5	10,9	22,0	78,0

При этом если в первых двух государственных органах (Центральной избирательной комиссии и Счетной палате) гражданские службы имеются, то в финансовых органах их по непонятным причинам все еще нет. Хотя эти органы, во-первых, государственные, а во-вторых, также имеют достаточно большие административные аппараты. Что мешает узаконить гражданскую службу? Ведь гражданский орган без гражданской службы — это в принципе уже и не государственный орган.

В субъектах РФ также создаются свои избирательные комиссии и счетные палаты, но они неподотчетны аналогичным федеральным структурам.

§ 12.6. Проблемы совершенствования федеральной гражданской службы

Основной проблемой развития законодательства о гражданской службе является медлительность в разработке и принятии федеральных законов и иных нормативных правовых актов. Это прежде всего касается норм, направленных на укрепление единства гражданской службы в федеральных и региональных государственных органах. Здесь негативно сказывается:

- отсутствие единого Сводного реестра государственных (гражданских) служащих РФ (п. 5 ст. 15 Федерального закона «О системе государственной службы РФ» и п. 4 ст. 43 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ»);
- отсутствие единого управления гражданской службой на уровне Федерации и на уровне субъектов Федерации;

- неурегулированность порядка присвоения и сохранения квалификационных классов чинов гражданских и муниципальных служащих;
- недостаток подзаконных актов, конкретизирующих общие нормы Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ», касающиеся единой карьеры гражданских и муниципальных служащих;
- отсутствие правил поведения, отвечающего статусу гражданского служащего (чиновника);
- недостаточная мотивация эффективной работы на должностях гражданской службы;
- ведомственность в организации федеральной гражданской службы (уровне затрат, профессиональных требований к гражданским служащим, их карьере, конкурсам, аттестации, квалификационным экзаменам)¹.

Анализ структуры федеральной гражданской службы показывает ее некоторую бессистемность, неупорядоченность. Конечно, процесс создания единой и надежно функционирующей федеральной государственной службы — дело достаточно сложное и трудоемкое. Оно требует квалифицированной проработки как общей концепции всей системы, так и концепции составляющих ее подсистем. Вполне естественно, что в этом деле есть определенные недоработки и упущения.

Гражданские службы федеральных органов по уровню системности можно условно разбить на три группы: удовлетворительно системные, слабосистемные и плохосистемные. В группу удовлетворительно системных можно включить гражданские службы Администрации Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства, Центральной избирательной комиссии, Счетной палаты. В пользу данного вывода говорит то, что они достаточно централизованы и систематизированы. Входящие в них подразделения имеют обычно двойное подчинение — политическому руководству и руководству аппаратов, что обеспечивает и двойной контроль за их деятельностью.

В группу слабосистемных можно включить гражданскую службу Конституционного суда. В этом федеральном органе часть подразделений объединены в центральный секретариат. Он также централизован, систематизирован и имеет двойное подчинение. Но наряду

¹ См.: Южаков В.Н. Законодательство о государственной службе: коллизии федерализма // Законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ. Практика. Мнение. Проблемы. Инф.-мет. бюлл. Вып. 2 (28). М., 2004.

с этим в Конституционном суде имеется и другая часть подразделений, которые функционируют автономно и подчиняются только первому руководителю. При этом в автономные выделены в основном хозяйственные подразделения.

Наконец, в группу плохо системных, видимо, следует включить гражданские службы большинства федеральных министерств и ведомств, двух федеральных судов — Верховного и Высшего арбитражного, а также Генеральной прокуратуры. Здесь все подразделения имеют автономный характер, подчиняются только политическому руководству данных органов.

Поэтому одной из первостепенных задач в деле повышения надежности и эффективности гражданских служб значительной части федеральных органов государственной власти является их структурная систематизация. С этой целью необходимо аппараты всех федеральных органов сделать более субординированными, т.е. подчинить каждый единому административному руководству. Только таким образом в них можно создать механизмы двойного подчинения (политическим и административным руководителям), которые проявляют себя на практике как оптимальные. Подобная мера нужна для усиления надежности и устойчивости данных гражданских служб.

Выводы

- Федеральная гражданская служба — это профессиональная административная (аппаратная) деятельность гражданских служащих по обеспечению исполнения и исполнению полномочий федеральных государственных органов.
- Особенности системы федеральной гражданской службы: имеет координационный характер; регулируется нормативными правовыми актами; абсолютное большинство в ней занимают женщины.
- Структура федеральной гражданской службы имеет два уровня подсистем — центрально-федеральный и федерально-региональный. Первый уровень (или центрально-федеральный) образуют государственные службы четырех ветвей федеральной государственной власти. Он возникает под влиянием дифференциации этих четырех властей на определенные федеральные органы. Второй уровень (или федерально-региональный) образуется в регионах (субъектах Федерации), где многие федеральные органы исполнительной и судебной власти создают свои дочерние органы.
- Аппарат Федерального Собрания может быть охарактеризован как частично централизованный, поскольку в нем имеется два

независимых аппарата (на каждую из палат), которые возглавляются своими руководителями. Естественно, в построении этих аппаратов есть своя специфика, связанная непосредственно с функциональной спецификой соответствующих палат Федерального Собрания.

- Федеральная гражданская служба имеет два уровня подсистем: центрально-федеральную и федерально-региональную.

- В центрально-федеральной подсистеме особую значимость по своей роли имеет гражданская служба исполнительной власти: 1) она располагает самым большим среди всех ветвей федеральной власти управленческим аппаратом; 2) это единственная ветвь федеральной гражданской службы, в которой просматривается субординационный характер; 3) данная структура гражданской службы более других обеспечена нормативными актами. Здесь имеется три в определенной мере соподчиненных между собой уровня. Высший уровень составляет гражданская служба Президента. Затем слабо подчиненная ей гражданская служба Правительства. Нижнюю ступеньку в этой иерархии занимают гражданские службы федеральных министерств и ведомств (куда входят службы и агентства).

- Наиболее уязвимым местом гражданской службы федеральной исполнительной власти как особой подсистемы является разобщенность, отсутствие надежной субординации, что снижает ее ответственность за принимаемые решения. Наибольшая несогласованность как раньше, так и теперь просматривается во взаимоотношениях между аппаратами Президента, с одной стороны, и аппаратами Правительства, его министерств и ведомств — с другой. Чтобы преодолеть данный недостаток, необходимо перечисленные три уровня гражданской службы федеральной исполнительной власти сделать единой и достаточно субординированной управленческой подсистемой, которая бы функционировала как целостный, хорошо отлаженный организм. И сделать это можно главным образом за счет создания «федерального государственного органа по управлению государственной службой» (ст. 19, п. 5).

Контрольные вопросы

1. Каково определение федеральной гражданской службы?
2. Что представляет собой система федеральной **государственной** службы? Какие подсистемы она имеет?
3. Каковы особенности системы федеральной государственной службы?

4. В чем вы видите плюсы и минусы структуры государственной службы федеральной законодательной власти?
5. Какова специфика системы государственной службы федеральной исполнительной власти?
6. Какую из федеральных структур судебной власти вы считаете наиболее удачной: Конституционного суда, Верховного суда, Высшего арбитражного суда или Генеральной прокуратуры?
7. Какие проблемы, на ваш взгляд, имеются в деле формирования системы федеральной государственной службы?
8. Каковы основные факторы, повышающие системность федеральной государственной службы?

Рекомендуемая литература

Конституция Российской Федерации. М., 1993.

О системе государственной службы Российской Федерации. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ.

О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 // Российская газета. 2004. 11 марта.

Об Администрации Президента РФ. Указ Президента РФ от 25 марта 2004 г. № 400.

Об утверждении Положения об Администрации Президента РФ. Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490.

Государственная гражданская служба в России: Опыт и проблемы становления / под общ. ред. А.И. Турчинова. М., 2005.

Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учеб. пособие. М., 2005.

Овсянко ДМ. Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2005.

Охотский Е.В. Государственная служба в парламенте: Отечественный и зарубежный опыт. М., 2002.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА

**Ключевые
понятия:**

региональная гражданская служба; структура региональной гражданской службы; оптимизация структур и механизмов региональной гражданской службы

В структуре современного государственного управления важное место занимает система управления субъектов Федерации, и в частности их гражданская служба. Ее нередко называют «региональной гражданской службой». Что она собой представляет?

§ 13.1. Характер взаимодействия Федерации и субъектов Федерации

В конце XX столетия в стране, как известно, активизировался процесс децентрализации государственного и хозяйственного управления, стали расширяться полномочия органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления. Вместе с тем необходимость отхода от предельной концентрации власти вокруг центра, механизм передачи полномочий сверху вниз осознаются пока что очень трудно. Становление новых управленческих связей по вертикали и горизонтали протекает несколько хаотично и неорганизованно.

Когда речь заходит о государственном управлении делами общества, то нужно иметь в виду следующее. В основе государственного устройства обычно лежат субординационные (соподчинительные) или координационные (согласовательные) системы управления, а также различные их комбинации. В политико-правовой сфере координационные системы выступают чаще всего в двух видах — федерации и конфедерации. Основное различие между ними, как известно, заключается в том, что федерация обычно имеет единую государственность, тогда как конфедерация таковой не имеет. И федерация, и конфедерация могут основываться как на межнациональных, так и межтерриториальных взаимодействиях. Наличие единой государственности делает федерацию более социально устойчивой в сравнении с конфедерацией.

До сих пор в истории создавались в основном межтерриториальные федерации (например, США, Мексика, ФРГ). Они оказались достаточно надежными и стабильными в своей деятельности. Межнациональные федерации создавались, но существовали недолго (СССР, Чехословакия, Югославия). Россия создала качественно новое государство, пока не встречавшееся в истории, — территориально-национальную федерацию. Ее образуют 57 русских краев, областей и городов федерального значения и 31 национальная республика, область и округ. Всего в составе Российской Федерации на 1 января 2006 г. проживало 142,7 млн человек, из них 117,7 млн русских и 25,4 млн других этносов.

При создании межнациональной федерации в СССР для выделения союзных республик использовалось два критерия: численность коренной нации должна быть не менее 1 млн человек; территориальное расселение данного народа должно включать и внешнюю (по отношению к СССР) границу. По каким критериям мы выделяем нынешние субъекты Федерации?

Судя по всему, в нашу федерацию такие критерии не закладывались. Они отсутствуют в Конституции Российской Федерации и, очевидно, не закладываются в очередные законопроекты по национальным отношениям (видимо, кому-то это выгодно). Вместе с тем из 31 национального образования 28 субъектов Федерации постоянно дотационные, и они вряд ли когда-либо выберутся из этого статуса.

Что такое субъекты Федерации? В нормативных документах такого определения не дано. Поэтому приходится давать авторское определение. Субъектами Федерации называются исторически сложившиеся территориально-национальные образования, формирующие в настоящее время свои системы государственного управления, экономического обеспечения и местного самоуправления в пределах единого политико-административного пространства. В последнее время за ними закрепилось название «регионы».

Современная Россия, во-первых, чрезвычайно многочисленна по составу — 88 субъектов Федерации. Такого обилия составляющих нет ни в одном государстве мира. Во-вторых, эти субъекты РФ чрезвычайно разнокачественны как по численности населения, так и по уровню своего социально-экономического развития. В-третьих, в состав нашей Федерации входит около трети так называемых «титульных наций», т.е. таких, в которых численность коренной нации составляет ничтожное меньшинство. Например, в Республике Карелия: карелов — 11%, русских — 72% и т.д. Из 31 национального образования в России 24 имеют численность коренных народов менее 50%, а большую часть населения в них занимают русские.

И, в-четвертых, во многих национальных образованиях, в особенности там, где коренные народы составляют треть и более половины населения, до последнего времени достаточно сильны русофобские настроения. Пользуясь несовершенством нашей Федерации, русскому населению чинятся всяческие препятствия и устраиваются даже гонения.

Учитывая сегодняшнее положение и то, что рано или поздно вопрос о национальных субъектах Федерации необходимо будет решать, можно предложить для их выделения пока лишь один критерий — обеспечение населением субъекта Федерации необходимого уровня экономической (хозяйственной) самодостаточности, чтобы прожиточный минимум людей соизмерялся со «стандартом жизни» (уровнем жизни), существующим в Российской Федерации. Подобный критерий используется в США и многих других государствах.

Другими словами, субъекты Федерации должны сами себя содержать, обеспечивать всем необходимым для жизни проживающего в них населения. Пора прекратить порочную практику, когда одни субъекты Федерации живут почти полностью за счет других субъектов Федерации. Такого, практически, не было и нет в других странах. Подобной практикой мы только дискредитируем свою Российскую Федерацию.

Провозглашенные Конституцией равноправие всех субъектов Федерации, их правовой статус не во всем одинаковы: республики объявлены государствами, в то время как все другие субъекты такого статуса не имеют и могут рассматриваться только как государственные образования. Большинство автономных округов входят в состав краев и областей, а следовательно, тоже должны рассматриваться как государственные образования наравне с этими краями и областями. Такое положение большей части субъектов РФ дает повод говорить об асимметричности российского федерализма. Естественно, данную асимметричность следует каким-либо образом выправлять, преодолевать.

Как известно, в 1990-х гг. в стране чрезвычайно обострились межнациональные отношения. Центробежные силы, сложившиеся в процессе борьбы против бюрократического аппарата советских союзных структур, втянули в свою орбиту и внутрироссийские национальные образования. Некоторые из них, например Чечня, встали на путь полной суверенизации, заявляли даже о намерении выйти из состава Российской Федерации. Сепаратистские тенденции в немалой степени подогревались некоторыми некорректными действиями федеральных органов власти, которые под влиянием инерции все еще исповедовали советские командно-директивные методы руководства. Для того чтобы Российская Федерация выжила, необходима государственная властная вертикаль.

Несомненно, в основном такая вертикаль в современных условиях может быть построена в структурах исполнительной власти. В соответствии с Конституцией именно по вертикали исполнительной власти должна быть установлена достаточно определенная субординация (соподчинение) всех органов сверху донизу, когда местные органы будут подчиняться региональным, а региональные — федеральным. Иначе законы, другие нормативные акты, принимаемые федеральными органами, по-прежнему не будут должным образом исполняться региональными органами, а законы и нормативные акты последних не будут иметь регулятивного значения для местных органов. Действенность государственной власти будет оставаться все такой же невысокой, как и сейчас.

Многие субъекты Федерации за истекшие десятилетия привыкли обходиться без федеральной власти. Они осуществляют властные полномочия без должной опоры на Конституцию РФ и федеральное законодательство. Однако террористические акции последних лет и особенно наглая и бесчеловечная вылазка террористов в Северо-Осетинском городе Беслане потрясли всю страну и даже весь мир и воочию показали слабость российского государства, продемонстрировали жителям страны, что государственная власть не способна защитить их от происков террористов.

В этих условиях Президент страны, наконец, произнес ту идею о вертикали власти, которая уже давно вызревала в российском обществе. Вместо института общих выборов в субъектах РФ глав исполнительной власти он предложил институт их региональных парламентских выборов по рекомендации Президента РФ.

Необходимый закон по данному вопросу «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» был принят 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ.

Если обратиться к новейшей истории России, то увидим, что 1990-е гг. («ельцинское десятилетие») прошли под знаком фактического демонтажа несущей конструкции российской государственности. К началу XXI в. государство оказалось в состоянии глубокого кризиса всей системы власти, в одном шаге от черты, за которой начинается развал страны. Создание института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, меры по приведению конституций, уставов, законов субъектов Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, внесение изме-

нений в законодательство, регулирующее взаимоотношения федерального центра, регионов, местного самоуправления — все это позволило снять непосредственную угрозу управляемости и развала России.

Однако жизнь показала, что сделанного недостаточно. Ведь иные губернаторы и республиканские президенты по-прежнему позволяют себе не считаться с федеральными и региональными законами, игнорируют нужды регионов, населения, работают подчас спустя рукава, и при этом ни у центра, ни у избирателей нет безотказных рычагов влияния на их деятельность. Президентский контроль несколько улучшил ситуацию, но не намного. Сохранять и дальше такое положение, тем более в нынешней сложной обстановке, просто опасно. Исполнительная власть должна стать более эффективной.

Несмотря на то, что в настоящее время центральная власть достаточно сильна, а регионы не рискуют демонстрировать былую фронтальность, в провинции то и дело происходят попытки воздвигнуть местные барьеры на пути товаров из соседних областей или, того хуже, перевести деление на «своих» и «чужих» в конфессиональной или этнической сферах. Все это, безусловно, требует не замалчивания, а наоборот — внятной реакции со стороны федеральной власти.

До развала России сейчас все-таки далеко, хотя примерно в 40 субъектах Федерации практика строительства барьеров и «прикрывания границ» по-прежнему имеет место. Федеральные органы в регионах вполне в состоянии не подпадать в зависимость от властей этих территорий и контролировать ситуацию. Однако в ряде случаев центр демонстрирует либо отсутствие внятной политики, либо предпочитает «подкормить и приручить» один из кланов местной элиты. Нередко региональные власти намеренно разжигают сепаратистские настроения в своих политических целях.

Говоря о порядке избрания глав регионов, не следует отвлекаться от хозяйственно-экономической проблематики. Олигархический режим, созданный Ельциным и его окружением, не изменился от последующего весьма вялого «равноудаления» образца конца 1990-х гг. Диктат корпораций почти задавил инициативы по реформе налоговой системы, которая не позволила должным образом взрастить мелких и средних собственников. Этот же диктат в той или иной форме до сих пор сохраняется, хотя и в несравненно меньших объемах. Подобно тому, как советская номенклатура была заинтересована в брежневской «нормализации», так ельцинская олигархия заинтересована в унылой «стабилизации», позволяющей сохранять статус-кво, и она до последнего времени его сохраняла.

Решение данной проблемы возможно, и об этом уже говорилось, главным образом, за счет нормативного введения принципа двойного

подчинения соответствующих органов исполнительной власти, что определено в цитировавшихся выше Указе Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» и постановлении Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти». Механизмы всех этих взаимодействий были достаточно хорошо отработаны в прошлом (при советской власти), их надо только должным образом законодательно восстановить.

§ 13.2. Сущность и особенности региональной гражданской службы

Итак, структура государственной власти в регионах России на сегодняшний день более или менее просматривается. Правда, она все еще размыта внизу — на районном уровне. Если федеральная гражданская служба в основном создана, то о государственной гражданской службе субъектов Федерации этого сказать еще нельзя. Она находится в начальной стадии становления. Причин задержки с формированием региональной гражданской службы можно выделить три. Во-первых, этому процессу мешало долгое отсутствие Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», который был принят лишь 31 июля 1995 г. Собственно, только после этого большая часть субъектов Федерации в меру активно начала работать над созданием законов или положений о региональной государственной службе. Во-вторых, формирование регионального уровня государственной службы сдерживалось определенной нерешительностью, недостаточной инициативой многих субъектов Федерации при выработке своих нормативных документов по данному вопросу. И, в-третьих, некоторые руководители исполнительной власти субъектов Федерации попытались через законодательство о государственной службе провести свою линию на все большую автономизацию регионов.

Точкой отсчета, с которой начинается становление государственной службы субъектов Федерации, видимо, можно признать принятие в Республике Саха (Якутия) Закона «О государственной службе» 26 марта 1993 г. Следующим шагом в этом направлении было принятие в 1994 г. в Республике Коми «Положения о государственной службе», образцом для которого послужило «Положение о федеральной государственной службе», утвержденное Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. Всего до опубликования федерального

закона о государственной службе в июле 1995 г, свои законы о государственной службе приняли порядка 40 субъектов Федерации, главным образом из числа национальных республик.

Вместе с тем, в то время как большинство ожидало федерального закона о государственной службе, некоторые субъекты Федерации, опираясь на президентское «Положение о федеральной государственной службе», разработали и приняли свои варианты законов и положений и уже значительное время работают по данным нормативам. Конечно, после принятия федерального закона 1995 г. эти нормативы пришлось дорабатывать и уточнять, но в данных субъектах Федерации уже значительное время созданы государственные службы (правда, с некоторыми проблемами).

Кроме того, часть субъектов Федерации (в основном русские края и области) многие вопросы государственной службы еще до принятия специальных законов закрепили в региональных уставах. Так обстояло дело в Саратовской, Тамбовской, Архангельской, Курганской, Липецкой, Свердловской и некоторых других областях. После вступления в силу федерального закона о государственной службе (1995 г.) процесс принятия региональных законов по государственной службе активизировался. В 1996 г. подобные законы приняли примерно еще 35 субъектов Федерации.

В результате все законы о государственной службе субъектов Федерации пока что целесообразно делить на две группы: акты, принятые до вступления в силу федерального закона о государственной службе (1995 г.), и акты, принятые после этого. Такое деление обусловливается тем, что между данными группами законов есть одно существенное различие. Дело в том, что региональные законы о государственной службе, принятые до июля 1995 г., имеют по целому ряду позиций расхождения с федеральным законом. Тогда как региональные законы о государственной службе, принятые после июля 1995 г., в основном как по содержанию, так и по форме соответствуют федеральному закону.

Следует отметить, что ряд законов из первой группы уже доработан и приведен в соответствие с федеральным законом. Так поступили в Воронежской области, республиках Башкортостан, Бурятия и др. А весь процесс принятия региональных законов о государственной службе завершился лишь к концу 2000 г. После принятия закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» значительная часть субъектов Федерации тоже приняла аналогичные законы и потому их аппараты теперь именуются «государственной гражданской службой».

В чем сущность гражданской службы субъектов Федерации? Гражданская служба субъектов Федерации — это профессиональная дея-

тельность аппарата гражданских служащих по обеспечению исполнения полномочий региональных государственных органов.

Каковы ее особенности? Во-первых, она имеет переходный характер, ее структура еще не сложилась и имеет ряд уровней, форм и элементов, которые постепенно должны трансформироваться или исчезнуть совсем. Но пока эти уровни, формы и элементы есть, их нельзя игнорировать в теоретическом анализе. Во-вторых, гражданская служба субъектов Федерации политически, экономически, юридически и организационно до сих пор представляла собой практически самостоятельный срез государственного управления, плохо связанный с федеральной и муниципальной службами. Регулирующие ее законы и нормативные акты плохо встраивались в систему государственной службы Российской Федерации. Подчас они были нелогичны в архитектонике государственного строительства, создавали дополнительные трудности в технологии государственного управления. В-третьих, после принятия Указа Президента Российской Федерации «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13 мая 2000 г. № 849, региональная гражданская служба в основных чертах начала постепенно повторять структуру федеральной гражданской службы страны в целом. Но ее разрыв с федеральной гражданской и муниципальной службами все еще значительный (табл. 10).

Таблица 10

**Состав кадров государственной гражданской службы субъектов
Российской Федерации по полу, категориям должностей
и уровням управления (на 1 января 2005 г.)**

	Всего работников, чел.	К итогу, %			От общей численности, %	
		всего	в том числе		муж- чины	жен- щины
			муж- чины	жен- щины		
Государственные должности и должности федеральной граждан- ской службы субъектов Российской Федерации	185 349	100	100	100	30,2	69,8
Государственные должности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации	8 697	4,7	7,2	3,6	46,5	53,5
Должности государствен- ной гражданской службы, всего	176 652	95,3	92,8	96,4	29,4	70,6

	Всего работников, чел.	К итогу, %			От общей численности, %	
		всего	в том числе		численности, %	
			муж- чины	жен- щины		
в том числе:						
руководители	41 536	22,4	35,3	16,9	47,5	52,5
помощники (советники)	3 029	1,6	2,9	1,1	53,5	46,6
специалисты	107 691	58,1	47,8	62,6	24,8	75,2
обеспечивающие специалисты	24 352	13,1	6,8	15,9	15,5	84,5

Как известно, в марте 2004 г. Президент РФ принял Указ «О системе и структуре федеральных органов власти», по которому органами управления на федеральном уровне станут министерства, службы и агентства. Очевидно, что эта тройственная структура со временем будет принята и субъектами Федерации, в результате чего станет доминировать в структурах регионального управления.

§ 13.3. Классификация и структура региональной гражданской службы

Обычно структура государственной власти является политической и организационной базой для формирования структуры гражданской службы как профессиональной административной (аппаратной) деятельности. Учитывая это, можно предложить следующий вариант структурирования гражданской службы субъектов Федерации.

Формирующаяся гражданская служба субъектов Федерации вполне дифференцируется по трем критериям (основаниям): по территориально-национальному принципу, по уровням власти и по ветвям власти. Соответственно этому можно предложить следующую классификацию:

1) по территориально-национальному принципу — гражданские службы: 55 русских краев и областей, двух русских городов федерального значения, 21 национальной республики, одной автономной области и девять автономных округов;

2) по уровням государственной власти (по вертикали) — гражданские службы: региональные, районные;

3) по ветвям государственной власти (по горизонтали) — гражданские службы: законодательной, исполнительной, судебной и других органов власти (рис. 9).



Рис. 9. Примерная структура гражданской службы субъектов РФ (пунктирные линии означают федеральные органы, которые не входят в систему государственных органов субъектов РФ, но находясь на их территории и обеспечивая решение как федеральных, так и региональных задач)

По уровням государственной власти (по вертикали) в каждом субъекте Федерации пока что целесообразно различать региональную и районную гражданские службы. При этом нужно подчеркнуть, что структура районных аппаратов органов исполнительной власти, по мере формирования, почти один к одному повторяет основную структуру аппаратов органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Если же брать внутреннее строение гражданской службы субъектов Федерации, то горизонтальная структура здесь выстраивается по четырем ветвям власти и включает соответственно аппараты законодательной, исполнительной, судебной и других органов власти.

В состав гражданской службы законодательной власти входят лишь гражданские службы законодательных органов субъектов Федерации. Поскольку законодательные органы некоторых субъектов Федерации (например, республик Башкортостан, Карелии, Саха (Якутии) и др.) имеют двухпалатную структуру, то и гражданские службы здесь также разделяются по этим палатам (табл. 11). Из-за бедности многих субъектов Федерации их законодательные органы формируются по смешанной системе: часть депутатов оплачивается государством, а другая — ведет работу на общественных началах.

Таблица 11

**Состав кадров государственной гражданской службы субъектов
Российской Федерации по полу, категориям должностей
и уровням управления (на 1 января 2005 г.)**

	Всего работников, чел.	К итогу, %			От общей численности, %	
		всего	в том числе		муж- чины	жен- щины
			муж- чины	жен- щины		
В органах законодатель- ной власти субъектов Российской Федерации	7 912	100	100	100	40,7	59,3
Государственные должности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации	1 159	14,6	30,2	3,9	84,0	16,0
Должности государствен- ной гражданской службы, всего	6 753	85,4	69,8	96,1	33,3	66,7
в том числе:						
руководители	1 344	17,0	21,0	14,2	50,5	49,6
помощники (советники)	914	11,6	14,3	9,7	50,4	49,6
специалисты	3 156	40,4	26,7	49,9	26,8	73,2

Продолжение

	Всего работников, чел.	К итогу, %			От общей численности, %	
		всего	в том числе		муж- чины	жен- щины
			муж- чины	жен- щины		
обеспечивающие специалисты	1 295	16,4	7,8	22,3	19,3	80,7

Гражданская служба законодательных органов субъектов Федерации испытывает наибольшие трудности в своем становлении. Дело в том, что прежняя вертикаль законодательной власти в стране разрушена, каждый уровень (федеральный, региональный, районный) и каждый законодательный орган здесь функционируют совершенно самостоятельно. Какое-либо служебное общение, а тем более обмен опытом между законодательными органами даже одного уровня до последнего времени практически отсутствовал. Поэтому и функции гражданской службы данной ветви государственной власти формируются в основном стихийно, методом проб и ошибок.

Государственные аппараты законодательных органов большинства субъектов Федерации пока численно невелики (30-40 человек) и имеют обычно по четыре-пять отделов: организационный, юридический, информационно-аналитический, хозяйственный и общий (иногда протокольный). В некоторых субъектах Федерации аппараты законодательных органов достаточно многочисленны и способны в должной мере обеспечить исполнение полномочий своими депутатами (Москва, Московская область, Татарстан, Башкортостан и др.).

К настоящему времени более или менее определились следующие функции государственного аппарата законодательных органов субъектов Федерации: 1) подготовка и проведение сессий законодательных органов, заседаний депутатских комитетов, депутатских слушаний, круглых столов и других депутатских мероприятий; 2) участие в разработке проектов нормативных актов и проверке исполнения принятых решений; 3) учет и систематизация правовых актов; 4) планирование работы; 5) анализ социально-экономического положения в регионе; 6) изучение общественного мнения; 7) документационное обеспечение депутатов и ведение делопроизводства; 8) рассмотрение писем и обращений населения; 9) финансовое и хозяйственное обеспечение деятельности законодательных органов; 10) обеспечение взаимодействия с органами исполнительной и судебной власти, а также местного самоуправления.

Среди четырех ветвей региональной гражданской службы наиболее многочисленной является гражданская служба исполнительной власти. До начала реформ 1990-х гг. аппаратные структуры исполкомов региональных советов народных депутатов были стабильными и унифицированными. С началом этих реформ и ликвидацией советской власти численность региональных аппаратных структур и численность их персонала резко возросли (табл. 12).

Таблица 12

**Состав кадров государственной гражданской службы субъектов
Российской Федерации по полу, категориям должностей
и уровням управления (на 1 января 2005 г.)**

	Всего работников, чел.	К итогу, %			От общей численности, %	
		всего	в том числе		муж- чины	жен- щины
В органах исполнитель- ной власти субъектов Российской Федерации	153 735	100	100	100	30,8	69,2
Государственные должности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации	1 007	0,7	1,8	0,1	86,0	14,0
Должности государствен- ной гражданской службы, всего	152 728	99,3	98,2	99,9	30,4	69,6
в том числе:						
руководители	39 234	25,5	39,2	19,4	47,3	52,7
помощники(советники)	1 609	1,0	2,1	0,6	62,6	37,4
специалисты	94 423	61,4	50,8	66,1	25,5	74,5
обеспечивающие специалисты	17 462	11,4	6,0	13,7	16,3	83,7

Гражданская служба исполнительной власти включает: 1) гражданскую службу первых руководителей исполнительной власти субъектов Федерации; 2) гражданскую службу Правительства субъектов РФ; 3) гражданскую службу региональных отраслевых органов исполнительной власти субъектов Федерации; 4) гражданскую службу региональных органов федеральных министерств и ведомств, которые находятся на региональном бюджете (культура, труд, архитектура и др.).

Гражданская служба судебной власти состоит из гражданской службы уставного (конституционного) суда субъекта Федерации и мировых судей (табл. 13).

Судебная власть пока очень плохо взаимодействует с местным самоуправлением. Но Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» (1997 г.) уже наметил основные положения концепции местной судебной власти, что, несомненно, является позитивным моментом. Ведь местное самоуправление без местного суда обычно не функционирует.

Таблица 13

**Состав кадров государственной гражданской службы субъектов
Российской Федерации по полу, категориям должностей
и уровням управления (на 1 января 2005 г.)**

	Всего работников, чел.	К итогу, %			От общей численности, %	
		всего	в том числе		муж- чины	жен- щины
В органах судебной власти субъектов Российской Федерации	17 562	100	100	100	17,1	82,9
Государственные должности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации	5 981	34,1	63,3	28,0	31,9	68,1
Должности государствен- ной гражданской службы, всего	11 581	65,9	36,7	72,0	9,5	90,5
в том числе:						
руководители	200	1,1	3,8	0,6	57,5	42,5
помощники(советники)	387	2,2	2,8	2,1	22,0	78,0
специалисты	6 224	35,4	15,3	39,6	7,4	92,6
обеспечивающие специалисты	4 770	27,2	14,7	29,7	9,3	90,7

На региональном уровне так же, как и на федеральном, имеются еще и иные (другие) органы власти, которые приобретают немаловажное значение (табл. 14).

Гражданские службы региональных органов федеральных министерств и ведомств, которые находятся на федеральном бюджете (военные комиссариаты, управления внутренних дел, управления здравоохранения и др.), а также гражданские службы региональных судов общей юрисдикции, гражданские службы региональных арбитражных судов и гражданские службы региональных прокуратур формально не входят в состав гражданских служб субъектов Федерации, но находятся на территории этих субъектов и обеспечивают решение многих их задач.

Таблица 14

**Состав кадров государственной гражданской службы субъектов
Российской Федерации по полу, категориям должностей
и уровням управления (на 1 января 2005 г.)**

	Всего работников, чел.	К итогу, %			От общей численности, %	
		всего	в том числе		муж- чины	жен- щины
В других государствен- ных органах субъектов Российской Федерации	6 140	100	100	100	38,5	61,5
Государственные должности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации	550	9,0	12,7	6,6	54,7	45,3
[Должности государствен- ной гражданской службы, всего	5 590	91,0	87,3	93,4	36,9	63,1
в том числе:						
руководители	758	12,3	15,5	10,3	48,4	51,6
помощники (советники)	119	1,9	2,8	1,4	55,5	44,5
специалисты	3 888	63,3	58,5	66,3	35,5	64,5
обеспечивающие специалисты	825	13,4	10,4	15,3	29,7	70,3

Таким образом, система гражданской службы субъектов Федерации строится на балансе двух начал — унитарного и федеративного, крайне необходимых для успешного функционирования большого по территории и многонационального по составу российского государства. Государство и общество в состоянии успешно решать все свои основные задачи лишь при наличии постоянного высоко-профессионального и энергичного государственного аппарата. Оптимальные структуры государственных аппаратов субъектов Федерации — залог их компетентной и эффективной деятельности.

§ 13.4. Проблемы региональной гражданской службы

Проведенный анализ политико-правовой и административной практики формирования гражданской службы субъектов Федерации показывает, что дело это находится на перепутье: оно может пойти по пути демократизации и федерализации, а может свернуть на путь унитарного централизованного развития. Политические и правовые предпосылки имеются для реализации обоих вариантов. Если страна

пойдет по первому пути, то будет способна в перспективе объединить значительную часть своего исторически сформировавшегося пространства. Если же пойдет по второму пути, то ее исторические перспективы неопределенны и туманны.

Очевидно, путь федерализма для России более перспективен. Но, чтобы развитие пошло в этом направлении, необходимы продуманные действия не только в политической сфере, но и в сфере гражданской службы. Последняя в настоящее время должна рассматриваться в качестве одной из приоритетнейших задач государственной политики.

Каковы решения проблем гражданской службы субъектов Федерации? Что нужно сделать, чтобы эти структуры и механизмы в полную силу начали работать на идею федерализма в России?

Пути оптимизации гражданской службы субъектов Федерации, судя по всему, должны разворачиваться по двум основным направлениям. Одно призвано решать общие проблемы совершенствования гражданской службы всех субъектов Федерации, а также ее взаимодействия с федеральной гражданской службой. Другое — уделить больше внимания специфическим вопросам становления гражданской службы отдельных субъектов Федерации и ее взаимодействию с муниципальной службой.

К числу общих проблем относятся, во-первых, создание таких региональных гражданских служб, которые бы были совместимы между собой и с федеральной гражданской и муниципальной службами, а во-вторых, приведение отдельных положений регионального законодательства о гражданской службе в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. Это касается таких вопросов, как классификация государственных должностей, классные чины, присяга гражданских служащих, их материальное вознаграждение, социальные гарантии, отпуска, стаж гражданской службы, формирование органов по вопросам гражданской службы субъектов РФ и др.

Если структуры и механизмы функционирования аппаратов региональной исполнительной и судебной власти более или менее отработаны, то структуры и механизмы функционирования аппаратов региональной законодательной власти все еще формируются. Здесь много организационных трудностей и неотрегулированных ситуаций, у работающих в этих органах гражданских служащих по-прежнему не хватает профессиональных знаний и опыта, данная ветвь гражданской службы субъектов Федерации никем по существу не обобщается и никак не координируется. Усилия, которые предпринимаются в этом отношении работниками центрального аппарата Го-

сударственной Думы РФ, пока что явно не удовлетворяют реальные запросы.

В плане совершенствования региональной судебной власти уже 45 субъектов РФ предусматривают создание конституционных судов. В 13 из них они реально уже сформированы. Уставные (конституционные) суды в субъектах Федерации, естественно, потребовали соответствующие управленческие аппаратные структуры, и они также созданы.

В ряде субъектов Федерации, поскольку они приняли свои законы о государственной службе до принятия федерального закона в июле 1995 г., есть расхождения с федеральным законом и между собой в названии категорий государственных должностей. Например, в республике Башкортостан все государственные должности поделены на «конституционные» и «государственные», а в Республике Саха (Якутия) — на «политические», «административные» и «вспомогательные». Конечно, постепенно данный вопрос надо как-то урегулировать.

Серьезным препятствием в деле оптимизации гражданской службы субъектов Федерации является отсутствие единого Сводного реестра должностей государственной гражданской службы РФ, который бы включал все уровни государственного управления снизу доверху. В настоящее время по данному вопросу на региональном и районном уровнях царят хаос и неразбериха. В результате во многих субъектах Федерации на каждом уровне государственного управления учреждаются свои пять групп должностей гражданской службы (высшие, главные, ведущие, старшие и младшие). Так обстоит дело в г. Москве, Омской и Томской областях, в республиках Башкортостан, Коми, Саха (Якутия), Татарстан и некоторых других.

Во многих республиках сохраняются прежние пять классных чинов, в том числе главный государственный советник 1, 2 и 3 класса; но отсутствует секретарь государственной гражданской службы 1, 2, 3 класса. Другими словами, старые классные чины существенно расходятся с теми классными чинами, которые определены в законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Чтобы урегулировать данную проблему, видимо, необходимо как можно быстрее начать формировать «Сводный реестр должностей государственной гражданской службы РФ», в соответствии с которым главы исполнительной власти каждого уровня будут утверждать свои реестры.

Соответственно Сводному реестру должностей государственной гражданской службы также снизу доверху необходимо установить единые классные чины. Поскольку в стране должна быть единая граж-

данская служба, постольку должны быть едиными в ней и группы должностей, и классные чины, что, кстати, вполне определено ст. 13 Федерального закона «О системе государственной службы РФ» и ст. 11 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ». Другое дело, что общие вопросы и особенности федеральной гражданской службы являются предметом ведения Российской Федерации, а общие вопросы и особенности региональной гражданской службы — предметом ведения субъектов Федерации.

Принцип единства правовых и организационных основ гражданской службы, установленный ст. 3 Закона «О системе государственной службы РФ», нарушается разными подходами к материальному обеспечению гражданских служащих разных субъектов РФ. Связано это с тем, что каждый субъект РФ в силу возможностей своего бюджета определяет материальное положение своих гражданских служащих. Сейчас понемногу сближаются уровни оплаты труда в субъектах РФ. Хотя эта разница в настоящее время все еще достаточно ощутима. Этот подход, как представляется, не только нарушает принцип единства, установленный федеральными законами, но и ст. 19 Конституции РФ, согласно которой государство должно гарантировать равенство прав и свобод человека и гражданина.

Значительная неопределенность сейчас царит со служащими местных органов власти (муниципальными служащими), особенно в тех субъектах Федерации, где районы ликвидированы. Всего здесь насчитывается более 400 тыс. человек, что составляет две третьих всех гражданских служащих в стране. Однако каких-либо экономических, да и надежных правовых оснований для местного самоуправления пока нет. Их следует выработать в ближайшие годы, как об этом сказано в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Районный уровень управления в какой-то мере остался в системе федерального государственного управления. Поэтому и вопрос с аппаратными работниками здесь решился сам собой — все они стали территориальными служащими федеральных органов исполнительной власти. При этом государственного района как такового с определенной территорией и управляющим центром теперь уже нет. Вся его территория поделена между муниципальными образованиями. Государственный район представлен соответствующими федеральными отраслевыми органами — райфинотдел, райвоенкомат, райздрав, районо и пр.

Нельзя не сказать и о том, что в результате введения в Москве нового административно-территориального деления в ней чрезвычай-

чайно затруднено создание органов местного самоуправления. Дело в том, что здесь двухуровневая система государственного управления (город — район) заменена трехуровневой (город — административный округ — муниципальный район). По Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» Москва и С.-Петербург получили право на создание «внутригородских территорий». Что они собой представляют и как будут действовать, вопрос совсем не праздный. Будет ли найдено и как скоро решение данной проблемы — сказать трудно. Во всяком случае, пока в этих субъектах Федерации все звенья территориального управления сверху донизу остаются государственными. Соответственно на всех уровнях идет формирование гражданской службы со своими структурными особенностями.

В особую проблему на региональном уровне выдвигается также вопрос об аппарате первых руководителей исполнительной власти субъектов Федерации. Будучи в прошлом членами Совета Федерации, почти все они по 7-10 дней ежемесячно проводили в Москве, бывали регулярно в заграничных поездках. В результате у них оставалось мало времени на региональную исполнительную деятельность. И, как показала практика, большинство первых руководителей исполнительной власти субъектов Федерации предприняли шаги для того, чтобы освободиться от непосредственных исполнительских обязанностей. Ну а поскольку они нашли для себя особую функцию («быть гарантами субъектности регионов»), то им понадобились и особые аппараты, отличные от аппаратов исполнительной власти. При этом численность данных аппаратов нередко была раздута. Думается, что действия глав исполнительной власти субъектов Федерации надо как-то вернуть в конституционные рамки. Все они должны быть руководителями исполнительных органов соответствующего уровня. В этом случае им не понадобятся особые аппаратные структуры, или их численность будет намного меньше. В настоящее время уже значительная часть первых руководителей переизбрана территориальными парламентами по рекомендации Президента РФ, но приведет ли это к ликвидации президентско-губернаторских аппаратов пока сказать трудно.

Современные нормативные документы по гражданской службе не содержат точного плана законодательных работ в регионах. Обычно они рассчитаны на ближайшие три года, что не позволяет в должной мере провести в субъектах Федерации полноценные преобразования. Между тем некоторые субъекты РФ уже предприняли самостоятельные шаги по планированию административной реформы. Так, еще в 2004 г. правительство Ленинградской области разработало и утвер-

дило подобную программу действий на период до 2008 г. Успешным можно считать и опыт стратегического планирования в Санкт-Петербурге, где действует единый методологический подход к разработке и реализации правовых актов, составляющих основу реформирования гражданской службы.

Практически любой аспект административной реформы в регионах нуждается в дальнейшей доработке. Для этого целесообразно создание реального механизма разграничения сфер компетенции Федерации и ее субъектов. Его, возможно, следует закрепить законодательно, а в составе федеральных органов власти образовать единый центральный орган, определяющий государственную административную политику и занятый нормативно-правовым регулированием. Такая роль могла бы быть отведена управлению РФ по вопросам государственной службы в Администрации Президента.

Что касается специфических путей оптимизации гражданской службы отдельных субъектов Федерации, то здесь речь должна идти об учете и практическом использовании исторических, географических, этнических и других особенностей этих субъектов Федерации. Например, численность и структура аппаратов органов государственной власти малонаселенных субъектов Федерации должны быть значительно меньше и проще, чем в густонаселенных и промышленно развитых регионах, имеющих по 5-10 млн населения. В свою очередь, в северных регионах, очевидно, размер материального вознаграждения гражданских служащих, длительность их отпусков и другие льготы должны быть больше, чем в других регионах.

Совершенствование гражданской службы субъектов Федерации — процесс разносторонний. Он предполагает постоянное изучение и обмен опытом в этих вопросах между регионами, использование всего лучшего, что здесь удастся сделать.

Таким образом, гражданская служба субъектов Федерации пока что еще недостаточно определилась как информационно (нормативно), так и организационно. В большинстве случаев она представляет собой простой или слегка модифицированный повтор ранее существовавших структур. При этом наблюдается большой разброс в названиях этих структур. Отсутствие единых методологических подходов к проектированию структур регионального управления создает определенные трудности при идентификации органов и должностей гражданской службы различных субъектов Федерации. Кроме того, это ведет к дублированию функций различными подразделениями и отдельными работниками, раздуванию штатной численности персонала, быстрому обюрокрачиванию управленческих структур.

Выводы

- Субъектами РФ называются исторически сложившиеся территориально-национальные образования, формирующие в настоящее время свои системы государственного управления, экономического обеспечения и местного самоуправления в пределах единого политико-административного пространства. В качестве самостоятельных субъектов Федерации выступают русские края, области, города федерального значения, а также республики, область и округа других наций и народностей. В последнее время за субъектами Федерации закрепилось название «регионы».

- Гражданская служба субъектов Федерации — это профессиональная деятельность аппарата гражданских служащих по обеспечению исполнения и исполнению полномочий региональных государственных органов.

ш Особенности гражданской службы субъектов Федерации: 1) имеет переходный характер, ее структура еще не сложилась и имеет ряд уровней, форм и элементов, которые постепенно должны трансформироваться или исчезнуть совсем; 2) представляет собой практически самостоятельный срез государственного управления, плохо связанный с федеральной и муниципальной службами; 3) в настоящее время в основных чертах начинает постепенно повторять структуру федеральной гражданской службы; 4) как и на федеральном уровне большую часть среди региональных гражданских служащих также занимают женщины.

и Классификация гражданских служб субъектов Федерации: 1) по территориально-национальному принципу — гражданские службы 55 русских краев и областей, двух русских городов федерального значения, 21 национальной республики, одной автономной области и девяти автономных округов; 2) по уровням государственной власти — гражданские службы региональные и районные; 3) по ветвям государственной власти — гражданские службы законодательной (представительной), исполнительной, судебной и иных органов власти.

- Система гражданской службы субъектов Федерации должна строиться на балансе двух начал — унитарного и федеративного, крайне необходимых для успешного функционирования большого по территории и многонационального по составу российского государства.

- Пути оптимизации гражданской службы субъектов Федерации, судя по всему, должны разворачиваться по двум основным направлениям. Одно призвано решать общие проблемы совершенствования гражданской службы всех субъектов Федерации, а также ее взаимодействия с федеральной гражданской службой. Другое — уде-

лить больше внимания специфическим вопросам становления гражданской службы отдельных (конкретных) субъектов Федерации и ее взаимодействия с муниципальной службой.

Контрольные вопросы

1. Как можно определить понятие «гражданская служба субъектов РФ»?
2. Каковы особенности гражданской службы субъектов Федерации?
3. Что представляет собой классификация гражданских служб субъектов Федерации?
4. Какова структура гражданской службы субъектов Федерации?
5. В чем сущность системы гражданской службы субъектов Федерации?
6. Каковы пути оптимизации гражданской службы субъектов Федерации?

Рекомендуемая литература

Конституция Российской Федерации. М., 1993.

О системе государственной службы Российской Федерации. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ.

О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учеб. пособие. М., 2005.

Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2005.

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

**Ключевые
понятия:**

виды информационного обеспечения; информационные технологии; система удостоверяющих центров; электронная среда

Гражданская служба по своей социальной природе и характеру нацелена на участие во власти и, в частности, на необходимое обеспечение государственного управления. Для этого она наделяется целым рядом функций, основу которых составляют информационные и организационные функции.

§ 14.1. Соотношение понятий «функция» и «обеспечение»

Слово «функция» — латинского происхождения, означает «круг деятельности». Обычно функцией называют часть, сторону, элемент, этап любой социальной деятельности. Она выступает как совокупность действий гражданского служащего для достижения необходимой подцели в рамках более широкой целенаправленной деятельности. Функции являются специфическими частями управленческой деятельности, которые в совокупности образуют гражданскую службу (административное управление) как таковое.

Разные авторы достаточно по-разному анализируют характер и количество функций государственной (гражданской) службы. В чем-то их мнения совпадают, но по большей *части* они высказывают достаточно противоречивые взгляды. Например, А.Ф. Ноздрачев указывает на пять функций государственной службы: правоприменительная, правотворческая, правозащитная, регулирующая, организационная¹. Н.М. Казанцев называет тридцать семь подобных функций, среди которых охрана суверенитета и защита прерогатив Российской Фе-

¹ См.: *Ноздрачев А.Ф.* Государственная служба: учебник. М., 1999. С. 43—44.

дерации, контроль за соблюдением Конституции Российской Федерации и федеральных законов, мониторинг правовых и политических проблем осуществления Конституции и федеральных законов, оценка степени необходимости внесения поправок и изменений и др.¹ Ю.Н. Старилов выделяет около двух десятков аналогичных функций: общие — регулирующая, принуждения, обеспечительно-восстановительная, организационная, правосоздающая (правотворческая), контроля; основные — информационного обеспечения, прогнозирования и моделирования, планирования, организации, распорядительства, руководства, координации, контроля, регулирования; в сфере обороны; в сфере экономики и социально-культурного строительства; вспомогательные; специальные².

Если говорить по существу, то в принципе каждый государственный служащий должен иметь свою особенную функцию. И в целом государственную службу можно охарактеризовать как совокупность конкретных функций всех государственных служащих.

Как известно, в стране проводится административная реформа. Правительственная комиссия вес функции государства разделила на три группы: «избыточные», «дублирующие» и «необходимые». Всего она насчитала 5800 функций, их которых на начало 2004 г. 800 — признаны избыточными, 350 — дублирующими и более 500 — требующими сокращения масштабов исполнения. Над остальными функциями предложено поработать в процессе дальнейших реформ. Анализ функций гражданской службы показал запущенность нашего государственного управления.

Через функции гражданской службы обеспечиваются необходимые потребности государственной власти. Согласно СИ. Ожегову, «обеспечить» — значит «сделать возможным, действительным, реально выполнимым»³. Через информационное и организационное обеспечение гражданская служба делает себя необходимым инструментом государственного управления, той структурой, которая должна гибко реагировать на все сложности социальной жизни.

Как известно, *информация — это совокупность сведений о состоянии управляющей и управляемой подсистем, а также внешней среды*. Все стадии и этапы процесса управления связаны с переработкой информации. В социальной жизни она является средством

¹ См.: Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы: институционально-функциональный анализ. М., 1999. С. 156—163.

² См.: Старилов Ю.Н. Служебное право: учебник. М., 1996. С. 189—197.

³ Ожегов СИ. Словарь русского языка. М., 1972. С. 388.

коммуникации между людьми, а в социальном управлении — средством воздействия на людей.

Роль информации в процессе управления противоречива. С одной стороны, с усложнением общества растет информация о нем, что создает трудности в управлении, а с другой — по мере увеличения объема организованной (упорядоченной) информации увеличиваются возможности совершенствования управления. Следовательно, информация дает лишь сведения о внешних предметах независимо от формы их представления. Данное понимание зафиксировано в Законе «Об информации, информатизации и защите информации», принятом в стране в 1995 г.

Классификация (или структурирование) информации может быть проведена по следующим основаниям:

- содержанию управляемых подсистем: политическая, экономическая, организационная, социальная, технологическая;
- источникам получения: познающая, оценивающая, целеполагающая, нормирующая, запоминающая;
- форме передачи: визуальная, аудиоинформация, аудиовизуальная;
- форме представления: цифровая, буквенная, кодированная;
- механизмам получения: внутренняя, внешняя;
- роли в процессе управления: отчетная, статистическая, контрольная;
- степени обработки: первичная, производная;
- времени представления: постоянная, оперативная;
- возможности использования: полезная — бесполезная, избыточная — недостаточная, истинная — ложная.

В литературе нередко информационное управление сводят единственно к познанию и оцениванию, т.е. получению знаний и оценок. Однако это не соответствует реальному положению вещей. Информация включает не только знания и оценки, но также цели, нормы и память людей. *Информационное обеспечение гражданской службы — это выработка знаний, оценок, целей, норм и памяти, которые затем используются в государственном управлении, в социальной практике.*

В современных условиях *информационное управление дифференцируется на два уровня — на обыденное и профессиональное.* Основное различие между ними сводится к тому, что обыденное информационное управление осуществляется всеми людьми, тогда как профессиональное — это обязанность специально подготовленных работников. Гражданская служба естественно проходит в основном

на профессиональном уровне. В связи с этим она осуществляет информационное обеспечение государственной деятельности, которое реализуется посредством таких видов, как аналитическая, экспертная, целевая, нормативная и документационная.

Что представляют собой эти виды?

§ 14.2. Аналитическое и экспертное обеспечение

Социальный анализ (гр. *analysis* — разложение, расчленение) — совокупность действий, с помощью которых социальный объект расчленяется (разлагается) на различные составляющие. Обычно он используется наряду с социальным синтезом (гр. *synthesis* — соединение, сочетание). Анализ и синтез — два взаимоисключающих, но взаимодополняющих метода социального познания.

Аналитическое обеспечение заключается в том, что гражданские служащие собирают различные знания об управляемых объектах, обобщают и систематизируют их для выяснения состояния и дееспособности данных объектов, т.е. формируют управленческую проблему. Постановка управленческой проблемы — это всегда сложный познавательный процесс. Для формулировки такой проблемы требуется не только мастерство, но и творческий подход, неординарность мышления.

Для того чтобы начать регулировать какой-либо процесс, взаимодействие предметов или социальных общностей, необходимо их вначале изучить, получить достоверные знания об их сущности и особенностях. Познание есть идеальное воспроизведение человеком особенностей тех предметов и людей, с которыми он взаимодействует. В познании отражаются реальные свойства и связи внешнего и внутреннего мира, но лишь того, который уже есть, т.е. реально существует. *Результатом познания являются знания.* Они выступают субъективными копиями объективно существующих предметов или их свойств.

Получение и накопление знаний, передача их от одних поколений другим оказывают существенное влияние на характер общения людей, на согласование их действий в процессе труда и всего поведения в обществе. Другими словами, знания самым непосредственным образом участвуют в управлении человеческими делами. И основной целью познавательно-аналитической деятельности является как раз обеспечение человека специфическим социальным продуктом — знаниями. Потребность в этом продукте исторически возрастает, особенно значительной она стала в настоящее время.

Знания, однажды возникнув, являются достоянием социального человека. Решающую роль в возникновении и развитии познавательной деятельности как в прошлом, так и сейчас, играют человеческие потребности. Именно человеческие потребности, необходимость их удовлетворения побуждают и стимулируют познавательную деятельность людей.

В процессе исторического развития познавательная деятельность претерпела глубокие изменения. Из управленческого элемента, вплетенного в повседневную жизнь человека, она превратилась в эпоху капитализма в особую отрасль профессиональной деятельности.

В современных условиях в России основные проблемы государственного управления решаются только с использованием научных знаний. Подготовка практически любого федерального и большинства региональных законопроектов, других основных нормативных актов проводится с привлечением профессионалов-ученых, специализирующихся в конкретных областях научных исследований, а также высококвалифицированных практиков-управленцев. Во всех федеральных министерствах и ведомствах созданы отделы науки, которые координируют научные исследования, проводимые отраслевыми и академическими институтами по заказам министерств и ведомств. Думается, что аналогичные отделы были бы уместны и в структурах руководителей исполнительной власти субъектов Федерации.

В государственном и муниципальном управлении информационное обеспечение осуществляется посредством государственных и муниципальных правовых актов, которые выступают в виде государственных и муниципальных решений. Поэтому, говоря об управлении в этих органах, первостепенное значение приобретают технология подготовки, принятия и выполнения государственных и муниципальных решений, информационно-аналитический механизм управления с помощью нормативных актов.

Аналитическое обеспечение, будучи исходным в государственном управлении, сопровождает осуществление всех других этапов этого управления. Экспертное, целевое, нормативное и документационное обеспечение всегда протекают с участием аналитического обеспечения, хотя каждое из них сохраняет свою специфику как особых видов государственного управления.

Что представляет собой экспертное обеспечение? В отличие от аналитического, *экспертное обеспечение состоит в выработке гражданами служащими оптимальных оценок той или иной деятельности управляемых объектов, выявлении их значимости в данной системе социальных связей.*

Получив знания о предметах и процессах природы и общества, гражданские служащие сразу же пытаются определить, что полезного для государства содержится в этих предметах и процессах. В результате оценивания приоритет получают всегда те предметы и процессы, которые несут какую-либо пользу или благо для людей. Следовательно, *оценивание — это выражение интересов оценивающего субъекта в отношении к оцениваемому объекту.*

В ходе оценивания определяющую роль играют два момента. Во-первых, природные или социальные свойства предмета или процесса, а во-вторых, их значимость для деятельности людей, для удовлетворения их потребностей. Если в познании выясняется, что представляет собой данный предмет (процесс), то в оценивании задача состоит в том, чтобы выяснить его полезность для людей.

Человек в своем оценивании выражает одобрение или неодобрение, принятие или неприятие данных предметов (процессов) или каких-либо их свойств. Оценивание всегда связано со сравнением предметов или процессов, их свойств между собой и выделением наиболее полезных для какой-либо деятельности. Сравнение — определяющий момент (операция) в процессе оценивания.

Результатом оценивания является оценка. Она выступает как субъективное мнение о каком-либо объективно существующем предмете или свойстве этого предмета, т.е. о его ценности. Социальная оценка есть средство определения значимости вещи для деятельности человека, для удовлетворения его потребностей.

Стало быть, оценка есть проявление ценности в конкретной жизненной ситуации. Поэтому она (оценка) изменяется вслед за изменением жизненной ситуации. Одна и та же ценность в зависимости от жизненной конъюнктуры получает различные оценки. Ценности — объективны, оценки — субъективны. Ценности — общезначимы, оценки в своем большинстве имеют частное (партикулярное) значение. Особенности оценок: это всегда мнения людей о чем-либо; данные мнения носят обычно утилитарный (лат. полезный, выгодный) характер; они сопровождают все этапы сознательного управления.

Общество движется к осознанию и осмыслению исключительной важности оценочной проблематики, что выражается в постепенном формировании *социальной экспертизы* (лат. *expertus* — опытный, профессиональное заключение о чем-либо). Становится все более очевидным, что в социальном оценивании помимо обыденного оценивания необходимо высококвалифицированное экспертное оценивание, для которого нужны соответствующим образом подготовлен-

ные профессионалы. Пока в качестве профессионалов-экспертов выступают как практики, так и ученые.

В настоящее время социальная экспертиза осуществляется в четырех основных формах: служебной, правовой, экономической и научной. Служебная экспертиза проводится обычно по отраслям профессиональной деятельности. В государственном управлении — в виде согласования проектов нормативных актов с государственными органами, которые в соответствии с их компетенцией заинтересованы или как-либо связаны с решением вопросов, регулируемых издаваемым актом. Служебная экспертиза (согласование) может быть двух видов: внутренней и внешней.

Внутренняя служебная экспертиза проводится соответствующими структурными подразделениями органа, издающего нормативный акт. В зависимости от содержания этого акта она включает выяснение мнений:

- функциональных, отраслевых и совещательных подразделений органа, издающего акт;
- работников, должностные обязанности которых связаны с функциональной структурой данного органа управления (специалистов, обеспечивающих специалистов и т.д.);
- заместителей руководителя коллегиального органа, заместителей министра или руководителя ведомства, ведающего вопросами, разрешаемыми в проекте нормативного акта;
- правового отдела (управления);
- главного (старшего) бухгалтера.

Внешняя служебная экспертиза осуществляется подчиненными и неподчиненными органами, имеющими непосредственное отношение к вопросам, содержащимся в проекте акта. В этом случае выясняется мнение:

- подчиненных и неподчиненных органов в случае, когда последние будут нести какие-либо обязанности вследствие издания нормативного акта, или когда содержание этого акта затрагивает их непосредственные интересы;
- органов вневедомственного государственного контроля в определенной области (санитарного, пожарного, экологического и др.);
- вышестоящих органов общей или специальной компетенции, когда законодательством предусматривается возможность совершения тех или иных управленческих действий только с разрешения этих органов.

Формами выражения мнения (фиксированных оценок) по проекту согласуемого нормативного акта являются: 1) визирование про-

екта, применяемое при согласии с ним; 2) изложение в письменной форме замечаний при несогласии с проектом или отдельными частями; 3) представление протокола обсуждения проекта нормативного акта на заседании коллегиального органа (при согласовании его с коллегиальным органом).

Таким образом, технология экспертного обеспечения государственного управления — это совокупность необходимых этапов, приемов, подходов и способов проведения экспертизы для подготовки, принятия и выполнения оптимальных вариантов государственных решений. Данная технология исходит из того, что оценивание сопровождает все этапы управления — от выяснения приоритетной социальной проблемы, через выработку и реализацию оптимального решения до эффективного контроля за последствиями этой реализации.

§ 14.3. Целевое, нормативное и документационное обеспечение

Целевое обеспечение государственного управления заключается в выработке гражданскими служащими (или учеными) социального прогноза (предвидения) для формирования оптимальной цели при решении какой-либо актуальной социальной проблемы.

После того как предмет (процесс) познан и оценен с точки зрения его полезности для человека, всегда, и вполне естественно, возникает вопрос о возможности его использования на практике. *Целеполагание есть интеллектуальная деятельность человека по выработке целей своей деятельности.* Под целью обычно понимается желаемое состояние системы, отличное от существующего; это осознанный образ потребного результата деятельности. Следовательно, в процессе целеполагания происходит выработка идеального «образа потребного будущего» (Н.А. Бернштейн), в котором найдут применение полезные свойства изученного и оцененного предмета (процесса).

Целеполагание — сложная интеллектуальная деятельность, в которой можно выделить две основные стадии: выработка предвидения (предсказания) и выработка на основе данного предвидения определенной цели. Предвидение — это предположение о том, что должно произойти, наступить. Любая цель формируется лишь на основе предвидения (предсказания). Категория цели настолько близка понятию предвидения, что их нередко отождествляют. Вместе с тем если цель, отражая необходимость в том или ином предмете потребности, выступает в форме желания определенного будущего, то предвидение —

это прежде всего как можно более объективная, во многих случаях многовариантная картина возможного будущего.

Следовательно, основное различие между предвидением и целью заключается в том, что предвидение дает образ (или образы) возможного будущего, тогда как цель — образ желаемого, потребного будущего. Из различных вариантов предполагаемого развития событий люди выбирают те, которые сулят (обещают) наибольшее благо. Поэтому некоторые предвидения не становятся основой для выработки целей.

Деятельность по научному предвидению получила в XX в. название научного прогнозирования (от гр. *prognosis* — предвидение, предсказание), а науку о научном прогнозировании стали называть прогностикой. Прогнозирование непосредственно предназначено только для одного — выработки на его основе социально значимой цели. Прогноз — это база и основа для формулирования цели.

Что такое нормативное обеспечение? *Нормативное обеспечение связано с выработкой и принятием моральных, правовых, организационных и других норм для решения назревшей социальной проблемы.* После того как предмет (процесс) познан, оценен и выработана цель, как его использовать в интересах человека, необходимо принять решение о путях и средствах достижения (выполнения) данной цели. Сущность всякого решения составляет интеллектуальная деятельность по выработке и выбору оптимальной нормы предстоящей должной деятельности.

Результатом нормирования являются нормы. Норма (лат. *norma* — руководящее правило, образец) есть правило, типичный уровень требований к тем или иным сферам, отраслям, участкам человеческой деятельности. Это регулятор социальных взаимодействий различных социальных групп и их членов.

Таким образом, государственное нормирование — это всегда процесс создания устойчивых норм и правил, с помощью которых регулируется (упорядочивается) деятельность людей. Посредством социального нормирования подготавливается система регламентированных требований, которые предъявляются в конкретном периоде к условиям и процессам социальной жизнедеятельности.

Обыденное нормирование — это сфера действия морали. Она достигается путем всякого рода соглашений между участниками в зависимости от специфики той или иной жизненной ситуации. Например, в «Общих принципах служебного поведения государственных служащих», утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885, говорится, что следует «воздерживать-

ваться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в объективном исполнении государственными служащими должностных (служебных) обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа».

Профессиональное правовое нормирование — это выработка и принятие системы обязательных для всего общества норм и правил поведения, охраняемых силой государства. Правовое нормирование осуществляется государственными органами с помощью профессионалов-юристов (правовиков, правоведов). Это сфера действия права.

Правовые нормы всегда получают письменное выражение в различных государственных решениях, которые называются нормативными актами. Последними оформляется установление, изменение или отмена правовых норм. Определяющую роль среди нормативных актов имеют законы, принимаемые законодательной властью. Нормативные акты, принимаемые исполнительной властью для исполнения законов, обычно называются подзаконными актами.

Наконец, в чем смысл документационного обеспечения? *Документационное обеспечение государственного управления включает выработку и использование социальных технологий накопления и сохранения необходимой информации.* Данное обеспечение играет такую же существенную и значительную роль в управлении, как и все остальное обеспечение общественного сознания. Для того чтобы свободно пользоваться поступающей к нему в процессе познания и оценивания информацией, человек должен иметь возможность ее запомнить. Таким свойством в полной мере обладает человеческое сознание. Запоминание — это форма сознательной (духовной) деятельности, посредством которой происходит накопление информации о мире в голове человека. *Результатом запоминания является память общества.*

Память есть способность сознания сохранять информацию о событиях внешнего мира и реакциях организма (организации) и многократно вводить ее в сферу сознательной деятельности. Без памяти невозможно нормальное существование ни человека, ни общества. В значительной мере благодаря своей качественно своеобразной памяти, ее многопорядковому превосходящему объему (в сравнении с памятью высших животных) человек смог выделиться из животного мира и достигнуть того интеллектуального потенциала, которым в настоящее время располагает.

У человека три вида памяти: двигательная, образная и эмоциональная, которые имеют два уровня — бессознательный и сознатель-

ный. Бессознательный связан с деятельностью мозга и психики (это собственно не память, а просто накопленная деятельность), сознательный — с деятельностью сознания. На сознательном уровне человек вспоминает не движения, образы и чувства сами по себе, а их вербальное (словесное) сопровождение, языковый код этих движений, образов и чувств.

По степени волевой регуляции память подразделяют на произвольную и произвольную. Непроизвольная память характеризуется тем, что человек вспоминает о чем-то не по своему желанию и не в соответствии с осознанными намерениями, а стихийно, под влиянием внутренних психических состояний или внешних обстоятельств. При этом он не затрачивает волевых усилий, не использует какие-либо вспомогательные средства, приемы, способы для выстраивания логически последовательных воспоминаний. В отличие от этого при произвольной памяти человек вспоминает намеренно, с большим или меньшим волевым усилием (по своему усмотрению), стремясь в памяти воспроизвести события так, как они происходили в жизни. Для этого используются различные приемы и средства: знаки, схемы, карты, эксперименты и др.

По времени сохранения накопленной информации выделяют кратковременную, оперативную и долговременную память. Кратковременная память представляет способ хранения информации в течение короткого промежутка времени (в среднем около 20 секунд). Она связана с актуальным сознанием человека. Воспроизведение при этом характеризуется высокой точностью, в той форме и последовательности, в которой происходило запоминание.

Когда выполняется какая-либо сложная деятельность, то осуществляется она, как правило, по частям (действиям, операциям). Понятием «оперативная память» как раз и обозначают память, обслуживающую такие непосредственно осуществляемые действия, операции. Срок хранения информации этой памятью определяется вставшей перед человеком задачей и рассчитан только на ее решение. После этого информация может исчезать из оперативной памяти. Последняя по длительности хранения информации и своим свойствам занимает промежуточное положение между кратковременной и долговременной памятью.

Спецификой долговременной памяти являются относительная длительность и прочность сохранения информации. Она способна хранить информацию в течение практически неограниченного срока. Попавшая в долговременную память информация может воспроиз-

водиться человеком многократно, и это только увеличивает ее мнемологическую (гр. *mneologia* — запоминающую) прочность и силу.

Воснове социальной памяти обычно лежит государственный (социальный) документ. Государственный документ — это деловая (служебная) бумага, подтверждающая какой-нибудь факт или право на что-нибудь, официальное письменное свидетельство о чем-нибудь. Документирование — это процесс составления какого-либо документа, а документооборот — социальное движение документов.

Система документационного обеспечения или служебное делопроизводство включает: 1) регистрацию документов (входящих, исходящих и внутренних); 2) маршруты движения основных и наиболее массовых документов; 3) контроль за исполнением документов; 4) группировку документов в делах (номенклатуру дел); 5) оперативное и архивное хранение документов и справочную службу по документам; 6) взаимосогласованность форм документов и отсутствие повторяемости показателей в движении реквизитов в документах.

В государственном управлении есть тенденция к росту численности и объема служебных документов. Необходимо постоянно контролировать этот процесс.

Помимо документирования в социальную память общества включаются также историческая, техническая, художественная и другая литература, живопись, архитектура и прочие культурные памятники, а также средства материального и духовного производства.

Документационное обеспечение также осуществляется в быденной и профессиональной формах. В настоящее время в России ведется подготовка специалистов-профессионалов для этой отрасли в архивных и библиотечных институтах, на исторических факультетах университетов, в институтах электронной техники и др. Недостатком проводимой здесь работы является то, что выпускники данных учебных заведений мало ориентируются на участие в управленческой деятельности. Их подготовка в значительной мере носит абстрактный и отвлеченный характер. Вместе с тем для работников архивов, библиотек, музеев, компьютерных баз и банков данных самой приоритетной должна быть задача по сохранению и выдаче необходимой информации прежде всего для целей государственного и другого социального управления.

Уже говорилось, что информацию образуют пять блоков сознания, каждый из которых включает процесс и результат — познание и знания, оценивание и оценки, целеполагание и цели, нормирование и нормы, запоминание и память. Все эти блоки, и это было показано выше, располагают своей спецификой, занимают достаточно

своеобразное место в системе сознания. Дальнейший прогресс в информационных технологиях, думается, напрямую будет связан с исследованиями и достижениями в освоении данных информационных блоков. В настоящее время компьютеры могут работать в основном с цифровыми технологиями. И только намечаются новые технологии, которые будут работать уже со знаниями.

§ 14.4. Информационные технологии государственного управления

С середины XX в. *обработка и использование социальной информации становятся самостоятельным видом деятельности.* В настоящее время перед страной поставлена суперзадача по формированию единого общероссийского информационного пространства. Это возможно только на базе современных информационно-коммуникационных технологий, которые с необходимостью влекут за собой формирование специфической структуры гражданского общества.

Архитектура создаваемой информационной системы должна соответствовать иерархии органов государственного управления. Поэтому представляется целесообразным иметь многоуровневую систему сбора, обработки и передачи информации.

Основная задача высшего уровня — *стратегическое управление* страной, определяющее долгосрочную ориентацию развития ее в целом или отдельных сфер, объектов, территорий, задающее направление деятельности каждому звену управления. Оно, как правило, тесно увязывается с общим политическим курсом государства или с той или иной доктриной.

На федеральном уровне информационно-телекоммуникационная система должна обеспечить информационное обслуживание тактического и оперативного управления страной.

Тактическое управление выражается в конкретных действиях для реализации стратегических установок. При этом на базе надежной информации сравниваются показатели стратегического плана с достигнутыми результатами за определенный период. Если имеются отклонения, то принимаются меры по исправлению положения, среди которых может быть и пересмотр каких-то целей, если выявилось действие ранее неучтенных и неконтролируемых факторов. Важно постоянно следить за результатами, правильно выбрать момент для корректировки, стимулировать гибкость, масштабность мышления, инициативность всех участвующих в тактическом управлении.

Оперативное управление призвано решать текущие или возникающие в результате нежелательных отклонений вопросы. Оно ставит конкретные, количественно измеряемые ориентиры (задачи) и использует ситуационный подход, при котором выбирается приемлемый вариант, исходя из сложившихся условий. Информационное обеспечение в данном случае осуществляется федеральными, ведомственными и региональными ситуационно-аналитическими центрами.

На *муниципальном уровне* стратегические установки и замыслы преобразуются через структуры местного управления в текущие производственно-хозяйственные планы, собирается и анализируется информация об их выполнении.

Каждый уровень является открытой системой, имеет входные и выходные каналы, зависит от внешней среды. Иерархическое строение и функционирование информационно-телекоммуникационной системы обуславливает необходимость координации низших уровней системы со стороны ее высшего уровня.

XXI в. — это век высоких технологий, а информационно-коммуникационный сектор занимает одно из ведущих мест. Страны, сделавшие ставку на IT-технологии и технопарки, смогли вывести свои экономики на новый уровень. В то время как в некоторых государствах доля информационно-коммуникационного сектора в ВВП составляет до 30%, у нас это всего лишь 5,2%, а технопарков решено пока открыть всего семь.

Тем не менее в последние годы IT-сфера становится все более важной составляющей социально-экономического потенциала страны и развивается в целом быстрее всей экономики и многих ее секторов. Темпы ее роста составляют 20% в год. Общий объем отрасли в 2005 г. в денежном выражении приблизился к одному триллиону рублей. Доля сектора в структуре занятости населения составляет около 2%. Но по производительности труда Россия серьезно уступает другим высокоразвитым странам. Этот показатель у нас составляет лишь 40% от того уровня, что существует в США.

За прошедшие годы среди российских регионов наметились лидеры по развитию IT-сферы. В их числе Москва, Санкт-Петербург, Чувашия, Карелия, Краснодарский край, Томская, Ярославская, сармская, Смоленская, Новгородская и ряд других областей. Но пока в стране существуют серьезные различия между субъектами в использовании информационно-коммуникационных технологий гражданами, организациями и органами власти. Ключевая причина такой дифференции — уровень развития регионов. Те, что побогаче, могут использовать свое положение для реализации масштабных программ

по информатизации. А бедным просто не хватает собственных средств для вложения их в высокие технологии.

К числу отрицательных факторов в этом процессе следует отнести уровень использования современных технологий среди населения. Потребительский спрос на них низкий, а именно он двигает развитые экономики. Крайне плохо IT-технологии используются в образовании. Здесь, очевидно, необходимо сконцентрировать усилия государства на устранение информационного неравенства между субъектами, обеспечив при этом высокий уровень доступности современных технологий для населения.

В настоящее время IT-технологии в телерадиовещании начинают переходить на цифровые методы доставки программ. По существу это новая технологическая революция в IT-отрасли. Первым шагом в этом направлении стало распоряжение правительства от 25 мая 2004 г. № 706р, в котором признано целесообразным внедрение в России европейской системы цифрового телевизионного вещания DVB.

Вначале казалось, что проблема «цифровизации» телерадиовещания чисто техническая. Однако по мере перехода к практическим шагам в этом направлении стали очевидными и социально-политические аспекты проблемы. Переход с аналогового на цифровое вещание затронет интересы всех россиян. Нам необходимо сохранить единое информационное пространство и обеспечить всем без исключения гражданам конституционное право на получение информации.

Таким образом, проблема перехода на цифровое телерадиовещание стала межведомственной, что предполагает достаточно значительное время для их разрешения. В этом плане показателен пример Великобритании, которая одна из первых серьезно занялась проблемой «цифровизации». Предполагалось полное прекращение аналогового телевидения в 2008 г. Однако недавно это решение пересмотрено, и сроки отодвинуты на несколько лет вперед.

Поэтому в проектах концепции развития телерадиовещания предлагаются различные этапы и сроки перехода на «цифру».

Одна из основных задач при создании системы цифрового телерадиовещания — определение на государственном уровне состава пакета программ свободного доступа или так называемого «социального» пакета, доставка которого каждому гражданину гарантируется государством без какой-либо абонентской платы за просмотр этих программ. Состав пакета программ свободного доступа сейчас обсуждается как в заинтересованных министерствах и ведомствах, так и широкой общественностью, в частности, в рамках общественной

палаты и Национальной ассоциации телерадиовещателей (НАТ). При решении этой задачи, безусловно, надо учитывать сложившийся рынок телевизионного вещания.

Для широкомасштабной программы по переходу в цифровой формат Российской телерадиовещательной сети создано российско-французское предприятие Almaz-Antey Thomson Broadcast 000. На территории России эту задачу взяло на себя созданное в 2001 г. федеральное государственное унитарное предприятие «Российская телевизионная и радиовещательная сеть» (РТРС), которая призвана обеспечить население страны качественным телевизионным и радиовещанием. Она построила федеральную сеть в 43 городах России, а с 1 октября 2006 г. начал вещать ее канал «ТРК Петербург». Это — общенациональный канал российских регионов.

§ 14.5. Роль электронной цифровой подписи

В части нормативно-правового регулирования необходимо в ближайшее время перейти к внедрению электронной цифровой подписи и разработке единого Информационного кодекса, который смог бы заменить устаревшее законодательство в части использования информационно-коммуникационных технологий. Личная подпись до сих пор остается главным способом зафиксировать финансовые и гражданские отношения. Электронная личная подпись необходима в том числе и для перевода государственной машины на безбумажные технологии. Электронный документ юридически должен быть равен бумажному.

Но новому документообороту негласно сопротивляется сам бюрократический аппарат, для которого новые технологии означают начало больших перемен. Любой столоначальник силен тем, что он любую бумагу может рассмотреть, а может и в долгий ящик положить. А с компьютером такой «порядок» не приемлем. Внедрение информационных технологий разрушает вертикальные связи и выстраивает на их месте горизонтальные. К такому подходу огромная масса чиновников в основном не готова: они привыкли жить, если не по указке сверху, то хотя бы с оглядкой. Причем, чем дальше, тем с большей легкостью делегируется наверх все то, за что еще совсем недавно готовы были «идти на баррикады».

Информационное общество строится снизу, от пользователей, а компьютерная революция идет сверху. Придумано даже новое правило «первого лица»: если руководитель любого уровня начинает использовать компьютер в своей работе, то очень быстро заставляет

пользоваться этой технологией и своих подчиненных. Для этого ему стоит перестать принимать в работу документы, не прошедшие электронной обработки, и через пару недель все будут заполнять даже заявления на отпуск в электронной форме.

Какова ситуация с электронным документооборотом в государственных органах? Изучение показывает, что далеко не все смогли освоить данную технологию. В некоторых структурах используется «смешанный» документооборот: бумага существует только на входе и выходе, а все внутренние согласования делаются в электронном виде. Но это не решает проблемы. Нужен закон об электронном документе, который, к сожалению, пока не входит в число приоритетных в повестке дня федеральных законодателей. По данным ООН, цифровое неравенство сокращается. На чаше весов — будущее нашей экономики, всего экономического пространства, а также экономические горизонтальные связи. Если не сделать рывка сегодня, завтра мы будем встроены в вертикаль экономической власти, вершину которой занимать будет отнюдь не Россия.

В стране осуществляется развитие единой защищенной телекоммуникационной инфраструктуры для государственных нужд, в том числе системы удостоверяющих центров в области электронной цифровой подписи и электронной среды взаимодействия, обеспечивающей эффективный межведомственный информационный обмен.

Система удостоверяющих центров в области электронной цифровой подписи уполномоченных лиц федеральных органов государственной власти позволяет обеспечить реализацию основных функций электронного документооборота и *включает: 1) федеральный удостоверяющий центр в области электронной цифровой подписи; 2) удостоверяющие центры федеральных органов государственной власти и их территориальных подразделений.*

Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (удостоверяющий центр) в области использования электронной цифровой подписи ведет: единый государственный реестр сертификатов ключей подписей удостоверяющих центров и реестр сертификатов подписей уполномоченных лиц федеральных органов государственной власти.

Электронные документы должны по содержанию соответствовать документам на бумажном носителе, требования к которым установлены федеральными законами и иными правовыми актами. Электронные документы, предоставляемые в Федеральную службу по финансовым рынкам, должны быть подписаны электронной цифровой подписью. Сертификат ключа подписи выдается удостоверяющим

центром, определяемым Федеральной службой по финансовым рынкам.

Электронная среда взаимодействия федеральных органов государственной власти обеспечивает интеграцию и совместную работу государственных информационных систем, автоматизированный обмен данными между ними на межведомственном уровне и формируется на основе создания: 1) реестра, содержащего описание государственных информационных систем и ресурсов, способов и интересов взаимодействия с ними, а также используемых схем организации обмена данными; 2) инфраструктуры и механизмы маршрутизации, трансформации и гарантированной доставки сообщений и данных между отдельными государственными информационными системами.

Развитие электронной среды взаимодействия федеральных органов позволяет устранить дублирование ввода на уровне ведомств однотипных данных, обеспечить согласованное функционирование государственных информационных систем отдельных федеральных органов в рамках общего информационного пространства федеральных органов государственной власти.

В целях интеграции, совместного использования и информационного взаимодействия государственных информационных систем на межведомственном уровне утверждаются: 1) стандарты метаданных информационных объектов; 2) стандарты описания государственных информационных систем и ресурсов; 3) стандарты предоставления информационных сервисов; 4) стандарты информационного электронного обмена и сетевого взаимодействия.

Общегосударственные информационные ресурсы, включая регистры, кадастры, реестры, классификаторы, создаются в целях предоставления оперативного доступа к целостной, актуальной, достоверной и непротиворечивой информации об основных объектах, формах, способах и результатах государственного управления и ее совместного использования на межведомственном уровне органами государственной власти.

Создание общегосударственных информационных ресурсов позволяет устранить дублирование, упорядочить и регламентировать процедуры сбора, хранения и актуализации соответствующей информации, а также осуществлять контроль доступа к ним и их использования.

В целях повышения эффективности управления процессом использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти осуществляется *мониторинг использования информационных технологий*, в рамках которого обес-

печивается контроль эффективности выполнения государственных программ и проектов, проводится анализ текущих и перспективных потребностей в информационных технологиях, формируются предложения по корректировке государственной политики в данной сфере.

Если говорить о тенденциях в области информационных технологий, то здесь совершенно определенно просматривается все усиливающееся стремление перехода от управления данными к управлению знаниями. В прошлом большинство гражданских служащих толком вообще не понимало смысла автоматизации, компьютер рассматривали как печатный инструмент для подготовки различных бумаг. И совершенно абстрактно воспринимали разговоры о корпоративных информационных системах, об электронном документообороте.

Сегодня государственные органы, государство в целом уже вышли на достаточно достойный уровень автоматизации своей деятельности: это и система корпоративного управления, система документооборота, финансовая деятельность, демократические процессы. Государство стремится автоматизировать все, что только поддается этой задаче. Уже существуют концепции корпоративных систем управления знаниями. Они означают, что создается единый информационный ресурс государства, который на практике реализуется как электронное правительство. Если Интернет — это не очень организованное информационное пространство, то концепция семантического Интернета, т.е. пространства знаний, представляет собой четко организованную систему управления информационными ресурсами. За ней — будущее.

В последнее время в обществе распространилось такое негативное явление как компьютерофобия. Что это такое? *Компьютерофобия* (гр. *phobos* — страх, боязнь) — *это страх, боязнь, связанные с гипертрофированным представлением о сложностях работы на компьютере. К сожалению, эта боязнь имеет место в реальной жизни и ограничивает навыки большинства гражданских служащих.* Обычно она замыкает их на использовании установленных для всех пользователей трех основных прикладных программ пакета Microsoft Office, необходимых в повседневной практической работе, т.е. текстового редактора Word для подготовки документов, браузера Internet Explorer для просмотра информации в сетях Интернет и Интранет, а также одной из двух почтовых программ Outlook.

Нарастающий вал документов требует принятия федерального закона об электронном документообороте. Необходимы дальнейшее развитие этого закона и более точная регламентация вопросов, связанных с его внедрением в федеральные органы государственной власти.

Выводы

- В составе гражданской службы выделяют, как минимум, две основные обеспечивающие группы — информационные и организационные, которые являются базовыми для любого управления.

- Информация — это совокупность сведений о состоянии управляющей и управляемой подсистем, а также внешней среды. Это основа управления. Все стадии и этапы процесса управления связаны с переработкой информации. В социальной жизни она является средством коммуникации между людьми, а в социальном управлении — средством воздействия на людей.

- Архитектура создаваемой информационной системы должна соответствовать иерархии органов государственного управления. Поэтому представляется целесообразным иметь многоуровневую систему сбора, обработки и передачи информации. В ней, очевидно, должны быть стратегическое, тактическое и оперативное управление, которые на муниципальном уровне преобразуются в текущие производственно-хозяйственные планы. Иерархическое строение и функционирование информационно-телекоммуникационной системы обуславливает необходимость координации низших уровней системы со стороны ее высшего уровня.

- Система удостоверяющих центров в области электронной цифровой подписи уполномоченных лиц федеральных органов государственной власти позволяет обеспечить реализацию основных функций электронного документооборота и включает: 1) федеральный удостоверяющий центр в области электронной цифровой подписи; 2) удостоверяющие центры федеральных органов государственной власти и их территориальных подразделений.

- Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области использования электронной цифровой подписи ведет: 1) единый государственный реестр сертификатов ключей подписей удостоверяющих центров и 2) реестр сертификатов подписей уполномоченных лиц федеральных органов государственной власти.

- Электронная среда взаимодействия федеральных органов государственной власти обеспечивает интеграцию и совместную работу государственных информационных систем, автоматизированный обмен данными между ними на межведомственном уровне и формируется на основе создания: 1) реестра, содержащего описание государственных информационных систем и ресурсов, способов и интерфейсов взаимодействия с ними, а также используемых схем организации обмена данными; 2) инфраструктуры и механизмов маршрутизации,

трансформации и гарантированной доставки сообщений и данных между отдельными государственными информационными системами.

Контрольные вопросы

1. Что такое информация?
2. Каково информационное обеспечение государственного управления?
3. В чем специфика аналитического и экспертного обеспечения?
4. Какую роль в управлении играет целевое и нормативное обеспечение?
5. Почему необходимо документационное обеспечение?
6. Каков социальный смысл информационных технологий?
7. Что означает «система удостоверяющих центров» и «электронная среда»?

Рекомендуемая литература

- О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.
- Электронная Россия (2002—2010 годы). Федеральная целевая программа. Утв. Правительством РФ 28 января 2002 г. № 65.
- Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года. Распоряжение Правительства РФ от 27 сентября 2004 г. № 1244-р.
- Василенко В.И., Василенко Л.А.* Интернет в системе государственной службы. М., 1998.
- Гаврилов О.А.* Курс правовой информатики: учебник. М., 2000.
- Государственная гражданская служба в России: Опыт и проблемы становления / под общ. ред. А.И. Турчинова. М., 2005.
- Граждан В.Д.* Государственная гражданская служба: учеб. пособие. М., 2005.
- Документационное обеспечение государственной службы: уч.-практ. пособие / под общ. ред. А.И. Горбачева и Н.Н. Шуваловой. М., 2004.
- Каймин В.А.* Информатика: учебник. М., 2001.
- Карпичев В.С.* Управление мыслительными процессами. Технологии. М., 1998.
- Колин К.К.* Социальная информатика: учеб. пособие. М., 2003.
- Организация работы с документами: учебник / под ред. В.А. Кудряева. М., 2001.
- Социальное управление: курс лекций / ред. кол. В.С. Карпичев и др. М., 2000.

ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

**Ключевые
понятия:**

организационное обеспечение; кадровое обеспечение; корпоративное обеспечение; компьютерное обеспечение

Любое управление, в том числе и государственное, не может ограничиваться лишь информационным обеспечением. Информация говорит лишь о содержании управления. А для того, чтобы управление смогло что-либо реальное осуществить в объективном мире, оно должно быть дополнено организационным обеспечением.

Организационное обеспечение гражданской службы есть способ опредмечивания информации в процессе коммуникативной деятельности относительно устойчивую межиндивидуальную определенность в виде структур государственных органов. Другими словами, организация опредмечивает информацию, вырабатываемую в процессе соответствующей деятельности. Именно организация дает наиболее полное представление о качественном аспекте данной деятельности, тогда как информация проявляет себя как количественный аспект¹.

Организационное обеспечение гражданской службы достаточно сложно. Обычно здесь выделяют корпоративное, кадровое, компьютерное и другое обеспечение. Они придают действенность информационному обеспечению, имеют материальный характер и способствуют тому, что государственное управление всегда рассматривается как одна из важных составляющих общественного развития.

§ 15.1. Корпоративное обеспечение

Материальное обеспечение управления с необходимостью ставит вопрос об объединении профессиональных работников в какие-либо организации. Что это такое?

¹ См.: *Граждан В.Д.* Теория управления: учеб. пособие. М., 2004. С. 113.

Некоторые авторы считают, что организация — это «совместная деятельность людей, объединенных общими интересами, стремящихся к достижению как личных, так и общеорганизационных целей»¹. Другие полагают, что организация «представляет собой сознательно координируемое социальное образование с определенными границами, функционирующее на относительно постоянной основе для достижения общей цели или целей»².

Таким образом, существует два достаточно различных определения. Но при этом авторы сходятся во мнении, что для организации характерны как минимум три особенности: это человеческие общности (социальная группа, социальное образование) с набором целей и нормативным порядком. Очевидно, что первые две особенности действительно имеют место. Что здесь упущено?

Во-первых, не просто «нормативный порядок», а необходимый уровень развития технологии — профессиональной и обыденной. В какой-то мере данный фактор обозначен в приведенных определениях, но неконкретно. Чтобы осуществлять производство (вещей, идей, людей), личности должны объединяться не просто в какие-либо группы, социальные образования, а в необходимые сообщества на основе профессиональных и обыденных технологий.

Во-вторых, ни в одном из определений ничего не сказано о руководителях организации, которые осуществляют субординационные и координационные действия среди данных личностей. Если подытожить эти особенности, то можно предложить следующее определение: *социальная организация — это возглавляемое руководителем объединение индивидов для достижения совместных целей деятельности посредством вырабатываемых профессиональных и обыденных технологий.*

В XX в. категория «организация» стала весьма популярной и ей посвящен ряд специальных работ, статей, учебников. Она рассматривается как некая четко определенная социальная целостность, которая представляет собой неотъемлемую часть общества. При этом не существует организаций вообще, безотносительно к социально-экономическим, историческим, производственно-техническим и иным условиям. Ее всегда связывают со специфическими закономерностями, действующими в той или иной части, стороне социального организма. Главное ее достоинство связано с эффектом прироста социальной энергии или того, что К. Маркс и Ф. Энгельс называли

¹ См.: Теория управления / В.Ф. Уколов и др. М., 2003. С. 125.

² См.: Мильнер Б.З. Теория организаций: Курс лекций. М., 1998. С. 12.

«умноженной производительной силой»¹. В «Капитале» К. Маркс проанализировал эту «производительную силу» под названием «кооперация» и рассмотрел три ее варианта: кооперация труда множества работников, кооперация фаз какого-либо трудового процесса, кооперация задач этого трудового процесса².

В последнее время понятие «кооперация» используется не очень часто. Его заменили первоначально на понятие «корпорация» (лат. объединение, сообщество), а теперь еще и на понятие «синергетический эффект» (гр. совместно действующий)³. Все они означают рост результативности корпораций при осуществлении кооперативной деятельности.

Общество при организации трудовой и другой деятельности с необходимостью было вынуждено ввести принцип соподчиненности (субординированности), когда каждый индивид должен был передавать часть своей свободы избираемым или назначаемым руководителям. По мере повышения уровня организации и накопления власти число носителей властных функций от уровня к уровню сокращалось, а ее концентрация (соподчиненность) при этом все более возрастала. Именно таким путем организация приобрела необходимую устойчивость, а также единство целей и порядка. За все время своего существования человечество не нашло более универсального принципа построения организации, чем субординация (иерархия). Координационные системы возникали и осуществляли свою деятельность в основном на основе субординационных систем.

В качестве примера субординационного взаимодействия можно привести факт, когда после победы Октябрьской революции в России при организации железнодорожного транспорта возник вопрос о совмещении единоличной распорядительной власти с коллегиальными началами в управлении. При этом было распространено мнение, будто единоличная диктаторская власть несовместима ни с демократизмом, ни с советским типом государства. Но впоследствии это заблуждение было преодолено. В результате централизация была положена в основу создаваемых предприятий и в целом отраслей промышленности.

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Собр. соч. Т. 3. С. 33.

² Там же. Т. 23. С. 337, 338, 353, 356.

³ См.: Пригожий А.И. Современная социология организаций: учебник. М., 1995. С. 47; Граждан В.Д. Деятельностная теория управления: учеб. пособие. М., 1997. С. 116; Фролов С.С. Социология организаций: учебник. М., 2001. С. 17.

Общество всегда состоит из личностей, но они обычно предстают в виде каких-то коллективов, союзов, ассоциаций и т.д. Говоря о материальных носителях управленческих функций, следует обратить внимание на то, что здесь происходит объединение объектов двоякого рода: людских и организационно-технологических. Каждый из них обладает собственной спецификой и имеет свое особое место в социальной системе связей.

В процессе социальной деятельности личности вырабатывают свои организационные технологии, т.е. совокупность методов, приемов, навыков изменения состояния, свойств, формы организационных связей, структур, отношений в процессе материального или духовного производства. Корпоративное обеспечение связано с возрастанием эффективности при осуществлении совместной деятельности.

Организационный (синергетический) эффект, дающий прирост социальной энергии, возникает посредством вырабатываемых профессиональных и обыденных технологий. Вместе с тем организационные технологии не следует смешивать с производственно-техническими и духовно-идеологическими технологиями. Они имеют материальный характер, но действуют в духовной сфере.

Почему возникают социальные организации (корпорации) и что заставляет людей входить в них? Очевидно, что этот вопрос решается только при опоре на деятельностьную теорию управления. Организации возникают и осуществляют свою деятельность как обособленные структурные элементы в связи с тем, что в результате разделения труда выделяются отдельные специализированные функции, требующие для выполнения профессионально подготовленных людей, которые на определенном уровне перерастают в корпорации.

Каково соотношение организации (корпорации) и социальной группы? Несомненно, что социальная группа — это тоже объединение людей для совместной деятельности. Но она имеет двоякий смысл: 1) как некоторая часть, элемент корпорации (например, отдел, управление какого-либо министерства) и 2) как достаточно целостное объединение людей на основе какого-либо признака — семейного, территориального, национального, классового, государственного, профессионального и т.д. (одинокое матери, москвичи, русские, рабочие и пр.).

Схема любой организации (корпорации) показывает состав отделов, секторов, цехов, участков и других материальных единиц. Однако следует иметь в виду, что такой фактор, как человеческое поведение, который влияет на порядок взаимодействия и на усилия по согласованию действий в процессе достижения цели, не может быть

изображен на схеме. Именно человеческое поведение определяет эффективность функционирования организационной структуры в большей мере, чем формальное распределение функций между подразделениями¹.

На протяжении последних трех столетий в развитии организаций произошли фундаментальные изменения, которые можно разбить на два периода. Первый пришелся на XVIII в. и был связан с отделением управленческих функций от собственников, что привело к превращению управления в профессиональную деятельность. А второй произошел в XX в. и ознаменовался переходом к организациям, базирующимся на широком использовании компьютерно-коммуникативных технологий, приведших к формированию корпораций.

§ 15.2. Типы управления корпорациями

За прошедшие годы увеличилась численность корпораций, усложнились их характер и качество. В идеологической сфере преимущественное развитие получили государственные организации и организации гражданского общества. Между ними, естественно, сформировались свои организационные структуры. Это позволило обобщить их деятельность, сконструировать определенную классификацию типов управления. В качестве основных здесь следует взять следующие три типа управления: линейное (субординационное), функциональное (координационное) и линейно-функциональное (штабное)².

Линейное (субординационное) управление — самый простой тип организационной структуры управления. Его сущность состоит в том, что во главе каждой корпорации стоит руководитель, осуществляющий все функции управления. Каждый член корпорации в целом непосредственно подчиняется только ему. В свою очередь, последний подотчетен вышестоящему руководителю. Подчиненные выполняют распоряжения только своего непосредственного руководителя. Вышестоящий руководитель не имеет права отдавать распоряжения работникам, минуя их непосредственного руководителя. При этом звенья линейного управления в общем соответствуют звеньям организации, между которыми установлены четкие и простые взаимосвязи. В этом главное преимущество данного типа связей (рис. 10).

¹ См.: Мильнер Б.З. Теория организаций: учеб. пособие. М., 1998. С. 59.

² См.: Теория управления социалистическим производством: учебник / под ред. О.В. Козловой. М., 1979. С. 136.



Рис. 10. Линейное управление

Очевидно, что линейное управление вырастает непосредственно из характера и особенностей корпорации, которая строится на субординационных началах. Именно соподчиненность взаимодействия руководителя и членов корпорации лежит в основе линейного управления.

Преимуществами линейного управления являются: 1) получение подчиненными непротиворечивых и увязанных между собой заданий и распоряжений; 2) возможность организации работать в режиме простых и быстрых решений; 3) обеспечение единства руководства сверху донизу, т.е. осуществление принципа единства распорядительства; 4) минимизация числа руководителей в организации. Недостатки этого типа управления; 1) руководитель должен обладать универсальными знаниями, которые позволят ему выполнять многие функции, требующие специальной подготовки; 2) отсутствие в структуре управления профильных специалистов по реализации отдельных управленческих функций; 3) определенные сложности возникают здесь и при адаптации к любым изменениям внешней среды как на уровне центрального руководства организации, так и на уровне руководства подразделениями¹.

Использование линейных структур не отвечает в полной мере все возрастающим требованиям современных корпораций, основным тенденциям развития их технологий. В то же время линейная форма отношений руководитель — подчиненный как способ реализации организационного принципа единоначалия является обязательным элементом практически всех формальных структур. Объем и содержание полномочий линейных органов по распорядительству ресурсами в основном определяют такую важную характеристику системы управления, как уровень ее централизации. Последняя, в свою очередь.

¹ См.: Фролов С.С. Социология организаций: учебник. М., 2001. С. 90—91; Теория управления социалистическим производством: учебник / под ред. О. В. Козловой. М., 1979. С. 151.

с учетом масштабов распорядительской деятельности обуславливает иерархическую декомпозицию объекта управления.

В крупной корпорации (для отраслей со сложной технологией) число иерархических уровней прямого подчинения может достигать 10, 20 и более. Например, в нынешней федеральной пирамиде министерство — служба — агентство число руководителей, непосредственно подчиняющихся министру, достигает 24. Естественно, что при такой многоуровневой декомпозиции системы на каждом из уровней могут применяться самые разные формы разделения и кооперации труда, что приводит к возникновению всевозможных «смешанных» организационных форм¹.

Функциональное (координационное) управление возникает тогда, когда между высшим и низовым уровнями руководства присутствуют ограниченные линейные отношения единоначального распорядительства, но они дополняются перекрестными функциональными связями (рис. 11).

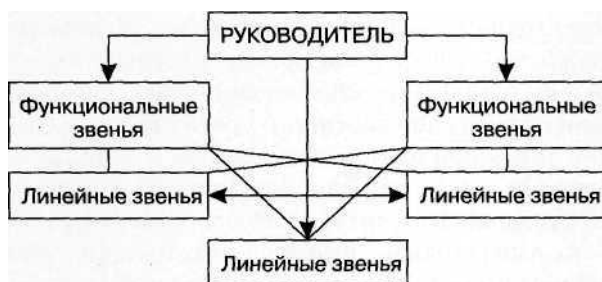


Рис. 11. Функциональное управление

Идея функционального управления состоит в резком повышении уровня специализированного руководства, более глубокой разработке принимаемых решений. Оно делает управление более квалифицированным и эффективным, так как его службы более динамичны и восприимчивы к потребностям практики. Здесь каждое нижестоящее подразделение получает указания от нескольких руководящих звеньев.

Общие принципы функционального управления состоят в следующем: 1) совокупность функциональных подразделений (служб,

¹ См.: Мильнер Б.З., Евенко Л.И., Ранопорт В.С. Системный подход к организации управления. М., 1983. С. 43.

агентств, департаментов) должна охватить весь состав линейных звеньев управления, характерных для данной организации; 2) функциональные подразделения должны соответствовать целям и содержанию деятельности данной организации; 3) в функциональной структуре необходима четкая дифференциация подразделений, исключающая параллелизм, дублирование или совпадение видов управленческой деятельности; 4) при данной организации управления специалисты, осуществляющие определенную функцию, должны не только обязательно обладать компетенцией и полномочиями, но и нести ответственность за полноту и качество выполняемой работы¹.

Недостатками функционального управления являются: 1) нарушение единства распорядительства и снижение ответственности за дело, поскольку исполнитель может получать указания от нескольких функциональных руководителей; это нередко приводит к обезличке, утрате ответственности в работе и нарушению единоначалия; 2) появляется большое количество информации, подчас противоречивой; возникают проблемы выбора и согласования указаний, идущих от вышестоящих звеньев; быстро растет количество функциональных служб, что существенно снижает оперативность управления; 3) возникают механизмы двойного подчинения, которые формально направлены на устранение коренного противоречия линейной структуры (между линейным распорядительством и функциональной квалифицированностью), но реально нередко тормозят нахождение оптимального решения. В некоторых случаях, получая распоряжения от нескольких вышестоящих звеньев, нижестоящий руководитель не знает их приоритетности и потому бездействует или выполняет без особого энтузиазма.

Линейно-функциональное (штабное) управление, состоит в том, что общее распорядительство ресурсами и целеполагание входят в полномочия линейных руководителей, а управление процессами достижения поставленных целей в рамках выделенных ресурсов и некоторых других ограничений возлагается на руководителей функциональных служб и подразделений, которые иногда именуются штабом. В современных организациях, особенно крупных, широко используются разные виды штабных подразделений (экономические лаборатории, отделы анализа и прогнозирования, конструкторские бюро и группы и пр.). При высших уровнях руководства создаются также коллегиальные штабные структуры из руководителей и специали-

¹ См.: Основы управления социалистическим производством / под ред. Н.В. Цапкина. Л., 1984. С. 52.

стов, которые, как правило, не освобождаются от своих основных обязанностей. Это советы директоров, специализированные управленческие комитеты и комиссии, научно-технические советы и т.п. (рис. 12).



Рис. 12. Линейно-функциональное (штабное) управление

Штабные службы оказывают линейным руководителям постоянную, прямую или косвенную помощь в выполнении ими функций управления организацией: штабы готовят квалифицированные решения, но утверждают их линейные руководители. Последние изучают и согласуют друг с другом предложения функциональных служб (штабов). В результате уровень и качество линейного руководства значительно повышаются. Причем роль штабов возрастает с повышением уровня управления¹.

Следовательно, в настоящее время управление корпорациями базируется и на линейно-функциональной структуре, обеспечивающей такое разделение труда, при котором линейные звенья управления призваны принимать и контролировать решения, а функциональные — консультировать, информировать, планировать и т.д. Эти типы управления особенно эффективны при решении повторяющихся, неизменных в течение длительного времени, задач. Они обеспечивают максимальную стабильность корпорации, создают наиболее благоприятную основу для формальной регламентации полномочий, ответственности и характера взаимодействия руководителей подразделений и отдельных работников².

¹ См.: Омаров А.М. Управление социалистической экономикой: учеб. пособие. М., 1979. С. 205.

² См.: Теория управления социалистическим производством: учебник. М., 1979. С. 157.

В крупных корпорациях помимо рассмотренных выше применяются и другие организационные формы — программно-целевое управление (в которое включают управление по проекту, управление по продукту и т.д.), матричную структуру, дивизиональную структуру и др. Сочетание типизированных организационно-управленческих форм должно обеспечить такое многообразие, которое необходимо для усложняющихся социально-экономических систем, а также для их взаимодействия с внешней средой.

Государственное управление стремится избавиться от живучего наследия тоталитарной системы. Принятие Конституции РФ в 1993 г. решило лишь те задачи, которые были актуальны для того времени. Но сейчас, особенно в системе органов исполнительной власти, созрели новые задачи, а следовательно, и новые проблемы. Уже говорилось, что согласно Указу Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в этих органах вводится новая «осовремененная» структура.

Федеральная гражданская служба использует рассмотренные три типа управления — линейное, функциональное и штабное, правда, со своими особенностями. В любом министерстве все подразделения, осуществляющие базовые функции и укомплектованные специалистами, используют линейный (субординационный) тип; все подразделения, осуществляющие вспомогательные функции и укомплектованные обеспечивающими специалистами, используют функциональный (координационный) тип, а гражданские служащие, занятые в работе коллегий, различных советов, комиссий и др. используют штабной (субординационно-координационный) тип. Естественно, в некоторых случаях применяются и другие организационные формы.

§ 15.3. Кадровое обеспечение

Общество в основном всегда предстает в виде каких-то коллективов работников, персонала или кадров. Говоря о материальных носителях управленческого обеспечения, следует обратить внимание на то, что здесь происходит понятийная (языковая) конкуренция: французского слова «кадры» (состав, рамка), латинского слова «персонал» (личность, личный) и русского слова «работник». В литературе есть много попыток развести эти слова по содержанию. Вместе с тем все они означают совокупность работников какой-либо организации и на поверку оказываются не чем иным, как разноязычными синонимами. Именно так они и будут использоваться в дальней-

шем. При анализе кадрового обеспечения речь пойдет, прежде всего, о государственных и других социальных органах и организациях.

Обеспечение кадрами государственного управления и всего народного хозяйства является одним из направлений макроструктурного обеспечения общества. Оно сосредоточивается на материальных носителях данных процессов.

Кадровое обеспечение означает, что любая социальная деятельность, в том числе и государственная, осуществляется материальными носителями, или кадрами. Кадры — это индивиды, приобретающие социальную профессию, результаты деятельности которой жизненно необходимы для других индивидов. В работе с кадрами необходимо ориентироваться на два направления деятельности. Во-первых, следует обеспечить все самые разнообразные организации необходимыми и достаточно профессиональными кадрами. Поскольку жизнь не стоит на месте и общество с необходимостью развивается, то государственные кадровые службы всех видов управления должны подпитывать все прежние и нарождающиеся профессиональные организации кадрами. И, во-вторых, кадровые службы должны готовить и обеспечивать кадрами и сами государственные организации. Поэтому кадровая деятельность разворачивается именно по линии снабжения кадрами всех организаций промышленности, сельского хозяйства, строительства и др., а также управленческих организаций — государственных и гражданского общества¹.

Обычно общество делится на большие и малые группы. К числу больших социальных групп относятся, прежде всего, общественные классы. В настоящее время в российском обществе восстанавливаются классы капиталистов и землевладельцев, которые, естественно, не могут обходиться без своих антиподов — рабочих и крестьян. Сохраняется и сильно выросшая за годы советской власти интеллигенция, которая тоже стала самостоятельным классом.

С точки зрения управления общественными делами все население может быть поделено на руководителей и руководимых, которые имеются во всех классах социальной структуры. К числу руководителей на государственном уровне следует отнести политиков и государственных служащих, занятых в органах государственной власти, а также служащих государственных предприятий, организаций и учреждений. К числу руководимых относятся рабочие и крестьяне, солдаты, рядовые специалисты сферы образования, здравоохранения,

¹ См.: Управление персоналом: учебник / общ. ред. А.И. Турчинова. М., 2002. С. 44.

культуры, бытового обслуживания и др. Принципиальное отличие руководителей от руководимых заключается в юридическом праве принятия решений и наличии в подчинении других работников.

Несомненно, в системе кадрового обеспечения определяющую роль играет *государственное управление*. Его можно охарактеризовать как *целенаправленное, планомерно организованное государством воздействие на общественную систему в интересах ее упорядочения, оптимального функционирования и развития, осуществляемое через кадровую политику*. Самое главное для понимания государственного управления — уровень развития общественных процессов, наличие и действенность в них механизмов самоорганизации и саморегулирования, рациональности и эффективности¹.

В работе с кадрами обычно выделяют субъект и объект кадровой политики. Субъект кадровой политики в лице государства, политических партий, профессиональных союзов, церкви и др. оказывает воздействие на объект кадровой политики в лице разнообразных социальных организаций, в числе которых находятся органы государства, учреждения, предприятия, разнообразные фонды и т.д. с целью упорядочения и регулирования их социальной деятельности, осуществляемой за счет выработки различных социальных норм.

В рамках управления кадровой политикой особе место занимает процесс назначения, продвижения и увольнения кадров государственного управления. Этот процесс продолжает оставаться сферой острейшего столкновения интересов различных политических сил, закулисного противодействия и лоббирования со стороны всевозможных «групп влияния». Между тем эти «группы влияния», как правило, меньше всего интересуют профессиональные качества их кандидатов на различные руководящие должности.

Анализ кадровой ситуации в государственных органах как в центре, так и в субъектах Федерации свидетельствует о негативных тенденциях, к числу которых можно отнести бессистемность в подборе и продвижении кадров, их политической ангажированности, в росте правового нигилизма и гражданской инфантильности, снижении, а порой и отсутствии интереса к повышению квалификации не только у политических руководителей, но даже у гражданских служащих. Это тем более симптоматично, что сейчас, как никогда, осознается необходимость создания таких условий, при которых Россия

¹ См.: Лукьяненко В.И. Государственный аппарат России: проблемы организации, управления, контроля. М., 2004.

уже в ближайшем будущем должна обеспечить себя кадрами специалистов высшей квалификации, способными решать любые государственные вопросы, сколь бы сложны они не были.

Искусство кадровой политики, судя по всему, состоит в умении искать и находить такие решения и действия, которые приводят к бесконфликтному разрешению противоречий, неизбежно возникающих в любом обществе. Выбор конкретной тактики в успешном осуществлении кадровой политики предполагает оптимальное сочетание политической толерантности работников органов государственной власти с их активной гражданской позицией, демократизма в подборе кадров с ограничениями (в установленном федеральным законодательством) доступа к работе в органах государственной власти людей случайных и нечистых на руку. В кадровой работе необходимо сочетание специалистов узкой профессиональной направленности с работниками большой эрудиции в области управления макропроцессами, создание условий для полного творческого самовыявления работников с повышенной требовательностью к их профессиональной компетенции.

Особенности кадровой политики до и после проведения экономической реформы в России состоят в постепенном переходе от авторитарного типа власти в обществе к демократическому, но в условиях сильного влияния охлократии. В нашем обществе уже сложились две-три ведущие партии, между которыми идет борьба за власть, а также существует множество мелких партий и движений с туманными или экстремистскими программами. Можно говорить о преобладании демократического стиля руководства в организациях в связи с уходом прежних коммунистических деятелей от дел. В последние годы к власти пришло значительное число молодых руководителей новой волны со смешанным стилем руководства.

Работа с кадрами (персоналом) всегда имеет системный характер. Она состоит из пяти взаимосвязанных подсистем: 1) кадровой политики; 2) подбора персонала; 3) оценки персонала; 4) расстановки персонала и 5) обучения персонала¹.

Кадровая политика определяет генеральную линию и принципиальные установки в работе с кадрами на длительную перспективу. Государственная кадровая политика формируется всеми ветвями власти, но особую роль здесь играет исполнительная власть. Кадровая политика включает такие элементы, как тип власти в обществе, стиль

руководства, правила внутреннего трудового распорядка и договор (контракт) работников с нанимателем.

Подбор персонала заключается в формировании резерва кадров на замещение вакантных мест. Он должен включать в себя процедуры расчета потребности в персонале по категориям, нормативное описание профессиональных требований к работникам, способы профессионального отбора кадров, а также общие принципы формирования резерва кадров на вакантные должности. Таким образом, главной задачей подбора кадров (персонала) является определение совокупности людей, способных в ближайшей перспективе занять новые должности или изменить род занятий, исходя из внутренней мотивации, материальных или моральных стимулов. Подбор персонала в значительной степени определяется требованиями к кадрам, сформированными в подсистеме кадровой политики, и моделями рабочих мест.

Оценка персонала осуществляется для определения соответствия работников вакантной или занимаемой должности. При замещении вакантной должности важно установить потенциал работника, т.е. его профессиональные знания и умения, жизненный и производственный опыт, социально-психологический тип личности, уровень общей культуры, состояние здоровья и работоспособности и ряд других характеристик. Оценка потенциала позволяет судить о перспективе применения способностей конкретного человека на определенной должности. Периодический анализ соответствия работника занимаемой должности (аттестация) необходим по истечении определенного времени. Он возможен путем совместной оценки творческого потенциала людей и их индивидуального вклада с учетом результатов труда.

Расстановка персонала должна обеспечивать постоянное движение кадров, исходя из планируемой карьеры, возраста, сроков занятия рабочих мест и наличия вакантных должностей в штатном расписании. Научно обоснованная расстановка кадров предусматривает планирование служебной карьеры с учетом жизненных интересов работника и рационального сочетания назначения, конкурентности и выборности в зависимости от их категории и резерва кадров. В государственных структурах планомерное движение работников аппарата (повышение, перемещение, понижение, выбытие) осуществляется в зависимости от результатов их профессиональной оценки, определения сроков занятия должности и возраста, правильной организации рабочего места, а также определения условий и оплаты труда.

Обучение персонала имеет целью обеспечить соответствие профессиональных знаний и умений работников современному уровню организации и управления. Различают четыре вида обучения: 1) под-

готовку рабочих и служащих в профессиональных училищах, техникумах и вузах, предусматривающую получение базовой специальности; 2) повышение квалификации в учебных заведениях (центрах, школах, институтах), т.е. получение новых знаний по базовым специальностям работников; 3) переподготовку персонала для приобретения новых специальностей; 4) послевузовское профессиональное образование (магистратура, аспирантура, докторантура). Взаимодействие указанных видов обучения позволяет обеспечить возможности для непрерывного повышения образования каждого работника, своевременно регулировать соответствие между числом работников и профессионально-квалификационной структурой персонала.

Государственная практика постоянно ставит перед руководителями сложные задачи, связанные с переходом на рыночные отношения, изменениями законодательства, демократизацией общества, развитием техники и технологии, совершенствованием системы управления обществом. В период реформы экономики существующий государственный аппарат управления и накопленный опыт решения жизненных проблем не всегда способны выработать оптимальные решения по развитию страны и регионов в новых условиях хозяйствования. Поэтому на современном этапе первостепенной является задача по целенаправленному и непрерывному обучению персонала.

Для руководства обществом большую роль играют методы управления кадрами. *Методы управления — это непрерывный процесс воздействия на кадры для организации и координации их деятельности в интересах достижения наилучших результатов при наименьших затратах.* Направленность методов управления кадрами выступает как действия через принуждение, материальную и социальную мотивацию. По характеру воздействия на поведение работников методы управления разделяются на политические, административные, экономические, социально-психологические и др. Совокупность методов, отражающих объективные отношения, законы и принципы государственного управления, позволяет найти пути достижения цели.

Для примера возьмем политические методы. По своему существу — это технологии реализации политической власти. Они указывают на характер социальных отношений, которые устанавливаются между различными группами по поводу государственного управления. В зависимости от соотношения социальных сил эти методы свидетельствуют, выполняет ли данная социальная группа властно-господствующие функции или, напротив, играет во взаимодействии зависимо-подчиненную роль. Избавляясь от тоталитаризма и авторитарности, постепенно осваивая демократические нормы полити-

ческой жизни, страна выходит на подлинно гуманистические нормы социального общежития. Следовательно, *политические методы обозначают совокупность наиболее целесообразных приемов, способов, процедур реализации функций политической системы, направленной на повышение эффективности политического процесса.* Они включают в себя приемы достижения как локального, кратковременного результата, так и получение глубинного, длительного эффекта.

Политические методы обычно осуществляются политическими руководителями и государственными служащими. Принятыми нормативными установлениями (правовыми, моральными, организационными) они оказывают определяющее воздействие на деятельность других людей, реализуют себя за счет государственной власти. В ее основе находятся отношения господства и подчинения. Политики всегда осуществляют первичный выбор во всех жизненных ситуациях, при решении всех актуальных проблем, а затем отдают выполнение своего решения в руки административного аппарата, который его и реализует.

Политические нормы всегда реализуются через правовые, моральные, организационные и другие стандарты и правила. Политики лишь намечают линию поведения государства, право и мораль вырабатывают общеобязательные нормы, а государственные силовые органы и общественное мнение заставляют людей соблюдать эти общеобязательные правила.

§ 15.4. Компьютерное обеспечение

Поскольку технические информационные технологии строятся по образцу человеческого сознания, то с самого начала своего появления они создали возможность конструирования компьютерного сознания. Вместо субъекта — человека или высокоорганизованного животного — появился субъект-компьютер, способный в определенной мере также отражать и реагировать на воздействие внешнего мира, осуществлять управление. *Компьютерные технологии — это также материальная сторона управления, внешне напоминающая физиологические механизмы человека.* Такое управление в государстве осуществляется лишь с участием политических руководителей и государственных служащих.

Компьютеризация управления — это процесс внедрения компьютерной техники в деятельность государственного аппарата, заключающийся в автоматизации рабочих мест руководителей и служащих путем оснащения персональными компьютерами, обучении работе

на них управленческого персонала, создании банков данных, удовлетворяющих потребности учреждения или ведомства в управленческой информации, а также подключении к транснациональным сетям (Интернет, Интранет и др.). Персональные компьютеры создают возможность разработки и практического использования безбумажной технологии управления. Современный руководитель должен уметь обращаться с компьютером и компьютерными сетями.

Введение компьютеризированной технологии управления основано на системном подходе, который предполагает изменение управленческого процесса, начиная с нижнего звена. Уже первоначальная отчетность (исходный статистический материал) должна записываться на магнитных носителях и поступать в электронные хранилища (базы и банки данных). Трудности и затраты окупаются в результате сокращения аппарата государственных служащих, уменьшения расходов на оргтехнику и материалы. За счет компьютеризации повышается качество государственного и иного управления, скорость и надежность управленческих решений. Она создает новые возможности для управления, а именно, способствует возникновению компьютерно-организационных технологий.

Компьютерное обеспечение — это деятельность людских корпораций, компьютеров и компьютерных сетей на основе совместных коммуникативных технологий по повышению качества и результативности государственного управления. Узлы, структуры этих технологий носят технические (техничко-информационные) названия, но за ними скрываются людские корпорации с их неизменным и во много раз возросшим синергетическим эффектом.

В практике государственного управления в настоящее время используется достаточно широкий спектр коммуникативных технологий. Эффективность их применения особенно заметна при комбинировании с управленческими технологиями. На этой основе создаются и функционируют различные информационно-аналитические системы, что эффективно сказывается на процессах подготовки и принятия государственных решений.

Построение демократического правового государства, становление рыночной экономики — эти и другие проблемы выдвинули на первый план формирование в России правовой информированности всех структур общества и каждого гражданина в отдельности. Потребителями правовой информации являются в первую очередь органы государственного управления Российской Федерации различных уровней.

Функции по реализации программ информатизации прежде осуществляло Федеральное агентство правительственной связи и ин-

формации при Президенте Российской Федерации (ФАПСИ). Позже они были *переданы Федеральной службе безопасности (ФСБ) и Федеральной службе охраны (ФСО)*. Эти органы, опираясь на развитые средства телекоммуникаций и обеспечения целостности информации, должны были в оптимальные сроки обеспечить построение общегосударственной системы информации. В составе ФСО имеется 71 центр правительственной связи, который осуществляет организацию, эксплуатацию и развитие правительственной и иных видов специальной связи, меры по обеспечению криптографической и инженерно-технической безопасности шифрованной связи, а также информационное обеспечение органов государственной власти.

В последнее время руководство этой работой было поручено Министерству информационных технологий и связи РФ. Естественно, оно опирается на результаты, которые здесь были достигнуты.

В настоящее время эталонный банк¹ данных только правовой информации содержит более 56 тыс. текстов нормативных актов за период с 1917 г. по настоящее время. Разработана информационно-поисковая система с базой данных Свода законов Российской империи. Система установлена в Главном государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации и в Информационно-справочном центре Государственной Думы.

Организованы выпуск и распространение в машиночитаемом виде официальных и периодических сборников правовой информации: «Собрание законодательства Российской Федерации», «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», «Бюллетень международных договоров», «Вестник Высшего Арбитражного суда Российской Федерации» и «Бюллетень Верховного суда Российской Федерации». Для их подготовки и использования разработана автоматизированная система, включающая подсистему формирования сборников и пользовательскую подсистему, которая функционирует в автономном и сетевом вариантах.

Для информационно-правового обеспечения органов государственной власти субъектов Российской Федерации разработана информационно-поисковая система «Банк правовых актов», которая включает правовые акты федерального уровня России. Система используется в 67 субъектах Российской Федерации с регулярной актуализацией правовой информации по каналам связи. Возможности

¹ Под эталонным банком понимается совокупность эталонных электронных копий правовых актов. — *Примеч. автора.*

системы позволяют организовать ведение региональной базы правовой информации субъектами Российской Федерации.

В результате проведенных работ для руководителей и сотрудников федеральных и региональных органов власти, служащих министерств и ведомств, а также работников многих общественных организаций и коммерческих структур с ее помощью стал возможен оперативный доступ практически к любым информационным ресурсам. Базовыми элементами самой системы стали ситуационные центры (СЦ), региональные информационно-аналитические центры (РИАЦ), ведомственные информационно-аналитические центры (ВИАЦ).

В информационном фонде «Электронной России» поддерживаются десятки баз данных и систем информации, содержащие свыше миллиона показателей, характеризующих состояние и развитие ключевых секторов экономики и социально-политической обстановки в стране и мире. *Фактически она стала незаменимым инструментом для эффективного управления страной, регионами и отраслями промышленности как в мирное время, так и при чрезвычайных и кризисных ситуациях.* Создаваемая информационно-телекоммуникационная система не только превратилась в основной источник информации для всех высших и региональных органов исполнительной и законодательной власти Российской Федерации, но и позволила подняться на качественно новый уровень взаимодействия. Для межрегионального и межведомственного обмена данными применяется сеть «Атлас», а также коммутируемые телефонные каналы.

Специалисты-аналитики с помощью «Электронной России», используя штатные подсистемы, оценивают и прогнозируют социально-экономическую обстановку в отраслях народного хозяйства и регионах Российской Федерации. Так, например, подсистемы «Паспорт региона», «Товары и цены», «Реестр собственности» и Банк экономико-географической информации (БЭГИ) применяются при социально-экономическом мониторинге регионов, городов и населенных пунктов; подсистема «Топливо-энергетический комплекс» — для мониторинга, прогноза и планирования развития этой сферы. Кроме того, с ее помощью организован ежедневный мониторинг СМИ, созданы и поддерживаются базы нормативно-правовой информации. Наконец, эта система служит основой для развития информационных структур всех органов управления.

Особую роль в составе «Электронной России» играет Автоматизированная система информационного обслуживания стран — участниц Содружества Независимых Государств (АСИО СНГ), благодаря которой информацию получают соответствующие высшие органы

власти этих государств. Она дает им возможность непосредственно взаимодействовать между собой и Исполнительным секретариатом СНГ в Минске и включает информационно-справочные услуги и телекоммуникационный сервис.

Концепция развития подсистемы АСИО СНГ предусматривает дальнейшую интеграцию и модернизацию действующих и разработку новых аппаратно-программных средств системы телекоммуникации, информационно-аналитических центров и информационных пунктов различного уровня, а также информационного и лингвистического обеспечения во всех звеньях на единой методологической основе.

Создаваемая система должна действовать как в мирное время, так и в особые периоды, должна способствовать оптимизации решений по управлению государством в нормальных, критических и экстремальных условиях. Организационное обеспечение гражданской службы, ее компьютерно-коммуникативные технологии должны вывести государственное управление на формирование и функционирование в России электронного правительства.

Выводы

- Организационное обеспечение гражданской службы есть способ опредмечивания информации в процессе коммуникативной деятельности в относительно устойчивую межиндивидуальную определенность посредством кадрового, корпоративного, компьютерного и другого обеспечения.
- Социальная организация есть возглавляемая руководителем корпорация индивидов для достижения совместных целей деятельности посредством профессиональных и обыденных технологий.
- Корпоративное обеспечение выражается в том, что гражданские служащие объединяются в государственные организации с тем, чтобы достигался корпоративный, синергетический эффект по приращению их производительных сил. Организационные технологии не следует смешивать с производственно-технологическими и духовно-идеологическими технологиями. Они имеют материальный характер, но действуют в духовной сфере.
- Кадровое обеспечение гражданской службы означает, что любая социальная деятельность, в том числе и государственная, осуществляется материальными носителями или кадрами. Кадры — это индивиды, приобретающие социальную профессию, результаты деятельности которой жизненно необходимы для других индивидов.

- Федеральная гражданская служба использует в основном три типа управления — линейное, функциональное и штабное, правда, со своей спецификой. В любом министерстве все подразделения, осуществляющие базовые функции и укомплектованные базовыми специалистами, используют линейный (субординационный) тип; все подразделения, осуществляющие вспомогательные функции и укомплектованные обеспечивающими специалистами, используют функциональный (координационный) тип, а гражданские служащие, занятые в работе коллегий, различных советов, комиссий и др., используют штабной (субординационно-координационный) тип. Естественно, в некоторых случаях применяются и другие организационные формы.

- Компьютерное обеспечение — это деятельность гражданских служащих (людских корпораций), компьютеров и компьютерных сетей на основе совместных компьютерных технологий по повышению качества и результативности государственного управления. В практике используется достаточно широкий спектр подобных технологий. На этой основе создаются и функционируют различные информационные и информационно-аналитические системы, что эффективно сказывается на процессе подготовки и принятии государственных управленческих решений.

Контрольные вопросы

1. Что представляет собой организационное обеспечение гражданской службы?
2. Что такое социальная организация?
3. Что представляет собой корпоративное обеспечение?
4. Какие типы корпоративного управления используются в гражданской службе?
5. В чем сущность кадрового обеспечения народного хозяйства и государственного управления?
6. Каково содержание компьютерного обеспечения?

Рекомендуемая литература

О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

Об утверждении положения об Управлении Президента Российской Федерации по кадровым вопросам и государственным наградам. Указ Президента РФ от 25 июня 2004 г. № 799.

- Василенко В.И., Василенко Л.А.* Интернет в системе государственной службы. М., 1998.
- Граждан В.Д.* Государственная гражданская служба: учеб. пособие. М., 2005.
- Комментарий к Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под общ. ред. Г.В. Мальцева и И.Н. Барцица. М., 2005.
- Лукьяненко В.И.* Государственный аппарат России: проблемы организации, управления, контроля. М., 2004.
- Управление персоналом: учебник / общ. ред. А.И. Турчинова. М., 2002.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РЕШЕНИЯ, ИХ ТЕХНОЛОГИЯ В ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

**Ключевые
понятия:**

технология государственного решения; подготовка государственного решения; принятие государственного решения; выполнение государственного решения

Сердцевину любого управления составляют решения. Их обоснованность технологически входит в состав принимаемых нормативных актов. Поэтому действенность и качество государственного управления прежде всего и в основном определяются действенностью и качеством тех решений, которые принимаются и реализуются в ходе разрешения социальных проблем. Очевидно, что идейно слабые и организационно необеспеченные решения не создают необходимых предпосылок для высокоэффективной деятельности, которая не только показала бы слабые места и упущения, но и вскрывала новые возможности и перспективы в процессе их выполнения.

§ 16.1. Сущность, особенности и классификация государственных решений

Что такое государственное управленческое решение?

В последнее время в публикациях об управленческих решениях при характеристике их сущности наблюдается тенденция к лаконичности формулировок, которая обычно идет в ущерб содержательности. Например, стали почти расхожими такие определения: «...принятие решений — это результат формулирования, упорядочивания альтернатив и выбор наилучшей среди них»¹; «*Решением* называют выбор одной из ряда альтернатив в процессе достижения поставлен-

¹ Мамедов А. Технология принятия решений в управленческой деятельности (теоретико-методологические аспекты). Якутск, 1997. С. 13.

ных целей»¹; «...принятие решений понимается как выбор наилучшего из множества альтернативных вариантов»². Приведенные три определения управленческого решения делают акцент на «выборе альтернатив», но ни в одном из них не конкретизируется, о каких альтернативах идет речь — экономических, технических, политических, культурных или каких-либо других. Это обстоятельство делает данные определения несколько бессодержательными.

Несомненно, всякое решение — это всегда выбор между взаимоисключающими возможностями (альтернативами). Но этим оно не ограничивается. Чтобы выбор стал элементом решения (а не познания, или оценивания), он должен быть дополнен социальной целью, которая определяет содержание и порядок действий (норм) в соответствии со сделанным выбором. Следовательно, выйти на правильное понимание сущности и особенностей государственного решения позволяет понятие социальной цели и нормы. Именно выбор определенной социальной цели и нормы лежит в основе всякого государственного решения. Следовательно, *государственное решение — это альтернативный выбор социальной цели и нормы, вырабатываемой субъектом управления для направленного воздействия на объект управления*. Основу основ всякого государственного решения составляет выбор именно управленческой цели и нормы при решении какой-либо социальной проблемы.

В государственном управлении социальные цели и нормы разрабатываются и принимаются в установленном должностными правилами порядке. Они оформляются в виде различных документов. В соответствии с единой государственной системой документирования в стране, на каждом уровне и в каждой ветви государственного управления используются свои формы нормативных документов. Например, в государственном управлении используются законы и подзаконные акты, указы, постановления, распоряжения, приказы, докладные записки, предписания, указания, представления и др.

Имеются соответствующие государственные стандарты, в которых закреплены основные требования к составлению и изготовлению подобного рода управленческих документов. К примеру, текст постановления, распоряжения, приказа обычно состоит из двух частей: констатирующей и директивной (распорядительной). В кон-

¹ См.: Глущенко В.В., Глущенко ИМ. Разработка управленческого решения. Прогнозирование — планирование. Теория проектирования экспериментов. Железнодорожный, Моск. обл., 1997. С. 47.

² См.: Литвак Б.Г. Управленческие решения: учебник. М, 1998. С. 32.

статирующей части излагаются основания (мотивы) для издания этих документов, а в директивной — намечаются конкретные мероприятия, каждое из которых записывается отдельным пунктом. В конце директивной части указывается орган или должностное лицо, на которых возлагается контроль за их исполнением.

Всякое подготавливаемое решение надлежащим образом оформляется с точки зрения языка, стиля, логичности изложения, а также удобства контроля его исполнения. Оно должно точно и ясно передавать сущность и объем служебного задания, содержать только необходимый минимум информации и указывать сроки и способы реализации. Постановления, распоряжения, приказы не должны содержать неопределенных и безадресных формулировок, затрудняющих понимание и реализацию конкретных мероприятий. Всякое решение только тогда достигает своей цели, когда вполне понятно исполнителям.

Чтобы управленческое решение было действенным, социально эффективным, оно должно быть технологически обоснованным, что предполагает тщательную проработку всех его основных параметров. Каковы основные особенности, а точнее — требования к обоснованности управленческого решения? В самом общем виде здесь следует выделить три таких особенности (требования). Во-первых, по своему содержанию всякое решение *должно быть выполнимым*, ставить лишь достижимую цель и исходить из реально располагаемых ресурсов и времени. Во-вторых, *содержать механизм реализации*, т.е. хорошо продуманный порядок осуществления всех сопутствующих задач (соответствующие нормы), т.е. основные организационные мероприятия, тщательный расчет материально-финансового и кадрового обеспечения. Наконец, в-третьих, *располагать необходимым запасом устойчивости и гибкости* по отношению к основным вариантам допущенных ошибок и нестабильности внешней среды.

Обоснованность управленческого решения обуславливает в значительной мере позитивный конечный результат и эффективность выполнения задач всего процесса управления. Можно отметить, что определение результативности управленческих решений приобретает в современных условиях особо важное значение. Именно результативность самым благоприятным образом отражается на уровне и качестве всех этапов процесса выработки, принятия и осуществления решений.

Следует сказать, что в научной литературе, посвященной проблемам управления, имеется много путаницы из-за отсутствия устоявшихся по содержанию понятий и четко сформулированных крите-

риев, по которым можно было бы оценивать те или иные управленческие решения. Чаще всего здесь используются такие понятия, как «эффективность», «рациональность», «оптимальность», иногда «качество» и «результативность» (как совокупность положительных результатов). Тщательный анализ этих понятий показывает, что все попытки развести их по содержанию не имеют под собой реальных оснований, поскольку все они в конечном счете являются синонимами.

Какое управленческое решение можно считать эффективным? Разные авторы предлагают разные формулировки ответов на данный вопрос, но в основном эти формулировки совпадают. Приведем две из них, как нам представляется, наиболее удачные. По мнению М.П. Лебедева, «...*эффективным можно считать такое решение...результат которого приближается к намеченной цели при затрате минимально возможных в данных условиях средств (ресурсов, времени, энергии и т.п.)*»¹ К При этом автор поясняет, что в соотношении результата и цели он имеет в виду не всякие последствия (эффекты) выполнение решения, а только положительные, приближающие к намеченной цели. В зависимости от этого можно говорить о различной степени эффективности решения (высокой, низкой). Но нельзя считать эффективным решение с отрицательным итогом.

Другое определение эффективности управленческого решения принадлежит группе современных американских авторов. Г.А. Саймон, Д.У. Смитбург и В.А. Томпсон считают, что эту эффективность следует определять как отношение чистых положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат. «Решение можно назвать эффективным,— заявляют они,— если наилучший результат достигнут при заданных временных (установленных) издержках или если заданный результат получен при самых низких издержках выбора»².

Обычно в понятие результата входит вся совокупность последствий принятого решения. Поэтому при определении его результативности необходимо сравнение положительного эффекта с побочными и обратными отрицательными последствиями. Результативным можно считать только такое управленческое решение, положительный эффект от которого превышает побочные и обратные отрицательные последствия. Следовательно, *результативность государствен-*

¹ Лебедев М.П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом. М., 1974. С. 194.

² Саймон Г.А., Смитбург Д.У., Томпсон В.А. Менеджмент в организациях / сокр. пер. с англ. М., 1995. С. 253.

ного решения прямо пропорциональна положительному эффекту в процессе достижения цели и обратно пропорциональна количеству и качеству средств, использованных для этого.

Поскольку жизнь сложна и многообразна, то и управленческие решения различных жизненных проблем чрезвычайно многообразны.

По каким основаниям (критериям) может быть составлена примерная классификация государственных решений? Как показывает изучение, она может быть проведена по различным основаниям. Чаще всего для этих целей используются такие основания, как субъекты управления, время и характер действия решений, методы разработки и содержание решений, а также формы и механизмы их действия (табл. 15).

Таблица 15

Классификация решений в государственном управлении

№ п/п	Основания для классификации	Виды государственных решений
1.	По субъектам управления	А) федеральные, региональные, районные (городские) Б) принимаемые законодательной, исполнительной и судебной властями В) единоличные, коллегиальные, коллективные, общественные
2.	По времени действия	Стратегические (долгосрочные), тактические (среднесрочные), оперативные (краткосрочные)
3.	По характеру	Общие, частные
4.	По методам разработки	Аналогичные, автоматические, творческие
5.	По содержанию	Политические, экономические, организационные, технологические
6.	По форме	Письменные, устные, на электронных носителях
7.	По механизму действия	Прямого действия, рамочные

Что представляет собой технология государственного решения? В самом общем виде под технологией государственного решения обычно понимают систему подходов, методов, приемов и этапов работы гражданских служащих с управленческими действиями и процедурами.

В специальной литературе по теории государственных управленческих решений выделяют уже достаточно общепринятые *два подхода: нормативный* (количественный) *и дескриптивный* (качествен-

ный)¹. При первом подходе преимущество отдается формализованным моделям управленческого решения, изучаемым формальными, преимущественно экономико-математическими, инженерно-экономическими и компьютерными методами. При втором подходе опора делается на качественном описании и анализе проблем технологий государственного управленческого решения, осуществляемых в основном в рамках традиционной социологии и психологии, а в последнее время и когнитивной психологии. Изучение показывает, что ни одному из этих подходов нельзя отдать очевидного предпочтения. Все зависит от конкретной ситуации — при наличии линейных зависимостей успешнее срабатывает нормативный подход, при нелинейных — дескриптивный.

§ 16.2. Структура государственных решений

Что касается структурирования технологии управленческого решения, то здесь пока нет ничего устоявшегося, царит обилие различных точек зрения, из которых трудно сделать хотя бы приблизительный выбор.

Авторы учебника «Теория управления» считают, что технология работы над решением «объединяет три последовательных блока: подготовительный (формулировка целей и задач), основной (принятие решения) и заключительный (организация выполнения решения)»². Несомненно, эти три «блока» действительно имеют место. Но при их расшифровке авторы допускают много надуманных ситуаций (рис. 13).

Во-первых, принятие управленческого решения отводится лишь отдельному лицу, но в социальном (в том числе и государственном) управлении множество решений принимается коллегиально (например, в исполнительных органах), коллективно (в законодательных — представительных органах), публично (референдум, выборы органов власти). Для всех этих субъектов управленческой деятельности в последнее время выработано общее понятие «лицо, принимающее решение» (ЛПР).

Во-вторых, все стадии первых двух «блоков» (подготовка и принятие решения), несомненно, должны относиться лишь к подготовке управленческого решения. Принятия решения как такового в этой схеме просто нет. Этот «блок» реально не проанализирован, не наполнен действительным содержанием.

¹ См.: Нормативные и дескриптивные методы принятия решений. М., 1983.

² Теория управления: учебник / В.Ф. Уколов и др. М., 2003. С. 422–423.

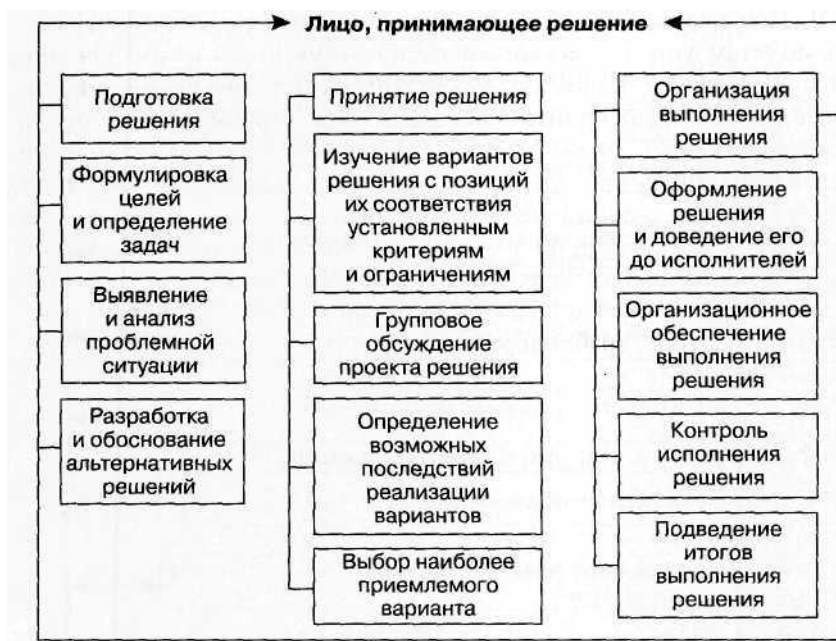


Рис. 13. Процесс работы над управленческим решением по В.Ф. Уколову и др.

В-третьих, лицо, принимающее решение, никак на схеме не связано с принятием решения. Обозначена лишь его связь с подготовкой и организацией выполнения. Причем стрелки, которые должны свидетельствовать о том, что именно он руководитель, показывают, что это лицо всего лишь исполнитель. Он готовит решения, а затем их выполняет. Авторам, видимо, надо как-то продумывать свои схемы.

В своей монографии Е.П. Голубков попытался проанализировать технологию принятия управленческих решений¹. Однако его теоретические выкладки несколько озадачивают, поскольку связаны не с принятием решения, а с его подготовкой (рис. 14).

Автор выделяет 12 этапов (шагов) в «процессе принятия решения», из которых три завязаны на «проблемную ситуацию», шесть — отводятся для работы с «альтернативами» и три — для «выбора». Такое

¹ См.: Голубков Е.П. Технология принятия управленческих решений. М., 2005. С. 44.

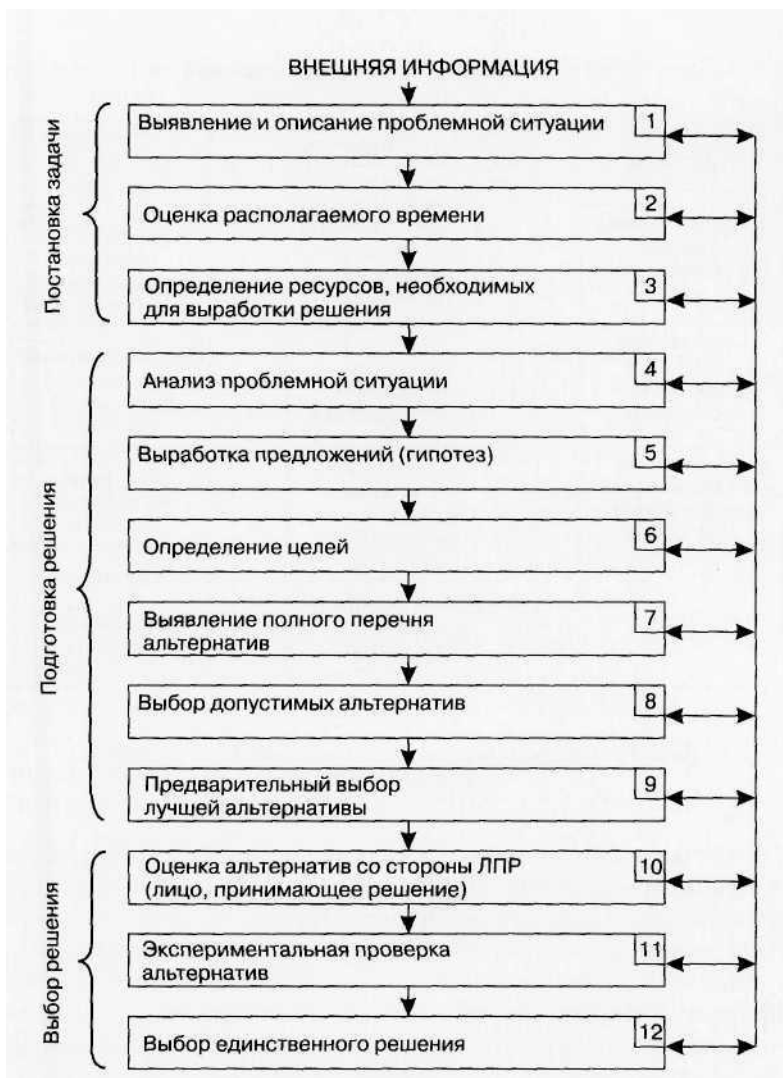


Рис. 14. Процесс принятия решения по Е.П. Голубкову

повторение одних и тех же операции дает повод для сомнений в подобной «технологии». Кроме того, рассматриваемый «процесс принятия решения» и «в узком смысле», и «в широком смысле» практически ничего не говорит о третьем необходимом этапе — «деятельности по реализации принятого решения».

Следовательно, вся работа с управленческими решениями сводится автором только к двум этапам, а именно подготовке управленческого решения и выбору единственного решения.

Что касается участия гражданских служащих в подготовке, принятии и реализации государственных решений, то она зависит от их вторичной роли в системе государственной власти. Определяющее значение в данной технологической цепочке принадлежит политическим руководителям (представителям нанимателя), которые возглавляют государственные органы. Именно они решают все основные нормативные вопросы.

Технология управленческого решения в современной литературе, к сожалению, пока мало исследована. С точки зрения деятельностного подхода она целенаправленно ориентирована прежде всего и главным образом на работу с государственными (и отчасти социальными) управленческими решениями. Эта деятельность *включает три основных этапа: 1) подготовку государственных решений; 2) обеспечение процедур их принятия и принятие государственных решений; 3) выполнение государственных решений* (рис. 15 на с. 346). Качество (эффективность) данных решений напрямую зависит от тщательного соблюдения всех технологических требований (процедур) на каждом из этих трех этапов.

Как уже было отмечено, обоснованность решения составляет необходимую константу в технологии государственной деятельности. Поэтому, чтобы выяснить роль и место обоснованности решения в государственном управлении, необходимо рассмотреть содержание и последовательность основных этапов, стадий и фаз работы гражданских служащих с государственным решением.

§ 16.3. Подготовка государственного решения

Как и во всякой управленческой деятельности, в государственном управлении технологическая цепочка начинается с *подготовки решения*. Для того чтобы управлять какими-либо социальными общностями или социальными процессами, необходимы социальные цели и нормы, в соответствии с требованиями которых и будут оказываться целенаправленные воздействия на данные объекты управления. Выработка таких социальных целей и норм составляет основное содержание первого этапа управленческой технологии.

Каковы основные причины, вызывающие необходимость подготовки новых государственных решений? При ответе на данный вопрос исследователи обычно называют пять таких причин, на долю



Рис. 15. Технология государственного решения
в гражданской службе

каждой из которых в общем количестве управленческих решений приходится следующий процент: 1) неполадки в управляемой подсистеме — 27%; 2) указания вышестоящих органов — 24%; 3) истечение срока действия предыдущего решения — 17%; 4) необходимость корректировки ранее принятого решения — 15%; 5) новое состояние управляющей подсистемы — 14%. Кроме этих пяти есть и другие причины, но на их долю приходится обычно незначительный процент.

Стало быть, непосредственными причинами, побуждающими осуществлять подготовку и принятие государственных решений, являются те или иные социальные (в том числе и управленческие) проблемы. Они связаны, прежде всего, с различными отклонениями фактического состояния управляемой подсистемы от запрограммированного, а также со всякого рода нарушениями в механизме функционирования системы в целом. При этом если характер и частота каких-либо отклонений и нарушений оказываются не случайными (эпизодическими), а проявляются достаточно последовательно и устойчиво, то это может рассматриваться в качестве свидетельства несовершенства данной системы.

Технологии подготовки политических, административных, экономических и других решений, по существу, не отличаются скольконибудь значительно друг от друга. Модели данной деятельности в главном и основном везде совпадают.

Деятельность по подготовке государственного решения (см. рис. 15) начинается с выявления актуальной социальной проблемы, а завершается представлением оптимального проекта нормативного акта государственному органу, политическому или административному должностному лицу, с которыми согласовывается процедура принятия этого решения.

За счет чего можно добиваться повышения качества и обоснованности подготавливаемых государственных решений? *Оптимизацию подготавливаемых решений можно обеспечить главным образом за счет соблюдения двух основных условий: 1) привлечения компетентных и высокопрофессиональных специалистов, разрабатывающих эти решения; 2) последовательного использования принципов своевременности, цикличности и законности государственных решений.* Когда речь заходит о компетентных и высокопрофессиональных работниках, то надо иметь в виду, что в этой роли могут выступать как сами работники аппарата, так и привлекаемые к выработке решений специалисты со стороны — научные и практические работники.

Принцип своевременности означает, что всякое государственное решение должно приниматься в свое, достаточно определенное вре-

мя, с тем чтобы не допускать ненужной торопливости или перерастания возникшей проблемы в конфликт. Преждевременно принимаемое решение может оказаться неправильным или недостаточно точным, поскольку в момент его подготовки проблема еще не была обозначена должным образом. Нельзя и запаздывать с принятием решения, ибо в этом случае оно в лучшем случае просто теряет смысл, а в худшем — приводит к обострению ситуации.

Принцип цикличности требует учитывать периодичность государственной деятельности, связанную с наличием различных достаточно определенных периодов (месяц, квартал, год и т.д.). Каждое конкретное решение должно возникать лишь в рамках соответствующей фазы какого-либо цикла. При этом «повторяемость» каждый раз будет облекаться в форму нового решения на базе предыдущего. В этом случае вместо поспешного и сумбурного реагирования на отдельные «сигналы», подготовки запоздалых и нередко уже ненужных нормативных актов появится возможность обеспечения достаточно планомерного процесса выработки актуальных решений. Периодичность решений (шаг управления) должна определяться в зависимости от регулярности изменения ситуации в системе, повторяемости совершения тех или иных событий.

Принцип законности предполагает необходимость согласования проекта каждого нового государственного решения с ранее принятыми законами и другими нормативными актами. Чтобы все протекало успешно, здесь важно учитывать три момента. Во-первых, внешнюю межсистемную согласованность, когда решения одного органа государственной власти должным образом стыкуются с решениями других государственных органов соответственно их месту в механизме управления делами государства и общества. Во-вторых, внешнюю внутрисистемную согласованность, когда стыкуются решения различных государственных органов одного и того же министерства или ведомства. Наконец, в-третьих, внутреннюю согласованность различных решений одного и того же государственного органа. Соблюдение данного принципа обеспечивается разными способами, в том числе установлением ряда юридически обязательных требований как общего, так и специального и организационно-технического характера. Несоблюдение данных требований, естественно, влечет за собой снижение качества подготавливаемого проекта государственного решения, что чревато различными негативными последствиями.

Кроме рассмотренных принципов, здесь действуют также принципы непротиворечивости, преемственности, ресурсной и документационной обеспеченности государственных решений и т.д.

Для поддержки законотворческой деятельности Президент РФ В.В. Путин выдвинул идею о создании Общественной палаты как площадки для широкого диалога, где могли бы быть представлены и подробно обсуждены гражданские инициативы. По его мнению, такая палата должна стать местом проведения общественной экспертизы тех ключевых государственных решений и, прежде всего, законопроектов, которые касаются перспектив развития всей страны и имеют общенациональное значение.

После достаточно активных дискуссий 4 апреля 2005 г. такой закон был принят. Предназначение Общественной палаты — обеспечить взаимодействие российских граждан с федеральными и региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления в целях учета их потребностей и интересов, защиты прав и свобод при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных и региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Состава палат формируется из сорока двух граждан РФ, утверждаемых Президентом РФ, сорока двух представителей общероссийских общественных объединений и сорока двух представителей межрегиональных и региональных общественных объединений. Членом Общественной палаты может быть гражданин РФ, достигший возраста 18 лет. Не допускаются к выдвижению кандидатов в члены Общественной палаты объединения, зарегистрированные менее чем за один год до дня истечения срока полномочий членов Общественной палаты действующего состава, а также политические партии.

Не могут быть членами Общественной палаты политические руководители (представители нанимателя), государственные и муниципальные служащие; лица, замещающие выборные должности в органах местного самоуправления; лица, признанные недееспособными на основании решения суда, имеющие непогашенную или неснятую судимость, членство которых в Общественной палате ранее было прекращено на основании п. 6 ч. 1 ст. 15 настоящего закона.

Первое пленарное заседание Общественной палаты должно быть проведено не позднее чем через тридцать дней со дня формирования правомочного состава. Общественная палата является правомочной, если в ее состав вошло более трех четвертей от установленного настоящим законом числа членов Общественной палаты. Срок полномочий членов Общественной палаты истекает через два года со дня первого пленарного заседания.

Член Общественной палаты приостанавливает свое членство в политической партии на срок осуществления своих полномочий. Объединение членов Общественной палаты по принципу национальной, религиозной, региональной или партийной принадлежности не допускается.

Член Общественной палаты на время участия в работе пленарного заседания Общественной палаты, Совета Общественной палаты, комиссий и рабочих групп Общественной палаты, а также на время осуществления полномочий, установленных ст. 20 настоящего закона, освобождается работодателем от выполнения трудовых обязанностей по основному месту работы с сохранением за ним места работы (должности). Члену Общественной палаты возмещаются расходы, связанные с осуществлением им полномочий члена Общественной палаты, а также выплачивается компенсация в размере, определенном законом, иным нормативным правовым актом, за счет средств федерального бюджета. Отзыв члена Общественной палаты не допускается.

Обеспечение деятельности Общественной палаты осуществляет *аппарат Общественной палаты, который является государственным учреждением*, имеет печать с изображением Государственного герба РФ и со своим наименованием. Руководитель аппарата Общественной палаты назначается на должность и освобождается от должности Правительством РФ по представлению Совета Общественной палаты. По поручению данного совета общее руководство деятельностью аппарата осуществляет секретарь Общественной палаты.

Общероссийские государственные организации телерадиовещания должны еженедельно выпускать в эфир на одном из общероссийских телеканалов и одном радиоканале обзорные информационно-просветительские программы по плану, утвержденному Общественной палатой. Объем эфирного времени на каждом из указанных телеканалов и радиоканалов не может быть менее 60 минут в месяц. Кроме того, Общественная палата в соответствии с законодательством РФ учреждает периодическое издание.

Гражданским служащим чрезвычайно важно знать место и механизмы участия Общественной палаты в системе государственного и муниципального управления, те возможности, которые дает эта структура в формировании гражданского общества в России.

§ 16.4. Обеспечение процедур принятия и принятие государственного решения

Вторым этапом в технологической цепочке государственного управления является *обеспечение процедур принятия и принятие решения* (см. рис 15). В результате деятельности на первом этапе вырабатывается и представляется оптимальный проект нормативного акта, который предварительно оценивается на «готовность» к принятию. Сам процесс принятия государственного решения осуществляется с использованием целого ряда специальных процедур. Основное их назначение состоит в том, чтобы создать наиболее благоприятные условия для осуществления должностными лицами или коллегиальными органами выбора целей и норм, которые и составят основу государственного решения.

Обычно представляется один вариант проекта нормативного акта. Он всесторонне изучается и оценивается (в том числе и с помощью экспертов), на основе чего возникают различные предложения по его уточнению, дополнению и изменению. Если проект нормативного акта был подготовлен качественно, то этих уточнений и дополнений бывает немного и он довольно быстро принимается. Если же проект нормативного акта подготовлен некачественно, представлен в сыром, плохо проработанном виде, то вызывает много критических замечаний. Его принятие, как правило, затягивается. Нередко он возвращается на доработку.

В тех случаях, когда социальная проблема, которую надо решить, имеет значительную сложность, законодателям или политическим руководителям представляется два-три варианта проекта нормативного акта. Их своеобразие связано чаще всего с различными целями деятельности или с использованием специфических средств достижения одной и той же цели. Варианты решений готовятся разными организациями или группами разработчиков в одной и той же организации. Если в первом случае, когда обсуждается единственный проект нормативного акта, альтернативность выбора выражается в разном подходе разных органов и разных должностных лиц, то во втором случае, когда обсуждается несколько вариантов проекта нормативного акта, альтернативность выбора более очевидна.

Во всех вариантах главным элементом различных процедур принятия решения являются выбор управленческой альтернативы, выделение того варианта социальной цели и нормы, которые станут обязательными для исполнения. После принятия государственного решения именно они превратятся в новый закон, указ, новое поста-

новление, распоряжение, приказ, предписание, указание и т.д. Данная социальная цель и норма концентрируют в себе основное содержание государственного решения по приоритетной социальной проблеме. Стало быть, принятие государственного решения — это всегда выбор оптимальной социальной цели и нормы, способной урегулировать все вопросы по приоритетной социальной проблеме.

Подобный выбор проводится, как правило, по тем или иным критериям. Число последних не ограничено. Предпочтение отдается всегда тем критериям, которые обеспечивают наибольшую эффективность, лучшие качества государственного решения. Поэтому очень важно определить состав *репрезентативных (представительных) критериев для осуществления оптимального выбора*. В число таких наиболее общих оснований выбора государственной цели и нормы могут входить следующие критерии: системная самодостаточность; политическая целесообразность; экономическая выгодность (или хотя бы доступность); социальная позитивность (возможность положительных социальных последствий); экологическая приемлемость; нравственная обеспеченность. В зависимости от конкретной ситуации возможны различные комбинации этих критериев.

Нужно сказать, что *принятие социально значимых решений является не только правом, но и обязанностью государственного руководителя*, поскольку никто не должен перелагать эту функцию, а вместе с тем и ответственность за ее выполнение на выше- или нижестоящих должностных лиц. Вышестоящий руководитель, как правило, не решает вопросы, находящиеся в компетенции нижестоящего руководителя, а ограничивается лишь указанием путей к нахождению правильного решения. В то же время руководитель может адресовать свои решения только непосредственно подчиненным ему работникам. Несоблюдение этих условий приводит к нарушению нормальных взаимосвязей в структуре любого аппарата. С повышением иерархической ступени управления в деятельности государственного руководителя уменьшается число текущих решений и увеличивается количество перспективных долгосрочных решений.

Процедуры принятия государственных решений чрезвычайно разнообразны. Как правило, большая часть подзаконных государственных актов принимаются отдельными должностными лицами, прежде всего, политическими руководителями — Президентом РФ, губернаторами русских краев и областей, президентами национальных республик, главами автономных округов, мэрами городов, главами администраций сел (поселков), судьями всех уровней. Очевидно, что эти решения принимаются в органах исполнительной и судебной властей.

Что касается коллективных решений, то они, в основном принимаются в органах законодательной (представительной) власти. Если брать Федеральное Собрание РФ и, в частности, законодательный процесс в Государственной Думе, то можно выделить восемь основных процедур (или стадий), которые с необходимостью осуществляются на данном этапе управленческой деятельности. Обычно совокупность процедур по принятию управленческих решений называется регламентом (фр. *reglement* — правило). *Все государственные органы должны иметь нормативно закреплённые регламенты принятия управленческих решений.*

Гражданские служащие обеспечивают процедуры принятия всех государственных решений, т.е. не только административных, но и политических. Поэтому они должны знать и уметь осуществлять эти процедуры, сведённые в регламенты конкретных государственных органов (например, регламент Государственной Думы, регламент Совета Федерации, регламент Правительства и т.д.).

Таким образом, второй этап в технологической цепочке государственного управления завершается обнародованием принятого решения или рассылкой его исполнителям и другим заинтересованным государственным и иным органам, а также информацией о нем населению. От своевременности рассылки зависит оперативность в получении и исполнении решений. Поэтому в необходимых случаях устанавливается срок рассылки. Какое-либо искусственное сужение или ограничение круга органов, которым направляется решение, не допускается.

§ 16.5. Выполнение государственного решения

Третьим этапом в технологической цепочке государственного управления является *выполнение решения* (см. рис. 15). О значимости государственных решений судят обычно не столько по управленческим идеям, которые они несут (что также чрезвычайно важно), сколько по реальным результатам, по фактическим изменениям в управляемой подсистеме. Важность этого становится ещё более очевидной, если учесть, что в настоящее время достаточно часты случаи, когда принимаемые решения «повисают в воздухе», остаются без практического воплощения. Анализ управленческой практики показывает, что одной из существенных причин подобных фактов является отсутствие рациональной технологии исполнения государственных решений.

В чём специфика деятельности по выполнению государственного решения? Если деятельность по подготовке и принятию государ-

ственного решения всегда духовна, то деятельность по реализации этого решения — в основном материальна, в какой бы социальной сфере она не осуществлялась. *Исполнение государственного решения — это практическая, а следовательно, материальная сторона государственной управленческой деятельности.* Например, если в государственном управлении принимается решение о создании какого-либо нового управленческого органа или нового подразделения в уже существующем органе, то выполнение данного решения выражается в конечном счете в подборе и принятии на работу определенного количества работников, обеспечении их рабочими местами, необходимым оборудованием, оргтехникой, зарплатой и т.д. Именно выполнение управленческих решений позволяет в полной мере выявить их преобразовательный потенциал, проверить эффективность воздействия на происходящие процессы.

Хотя современная теория государственного управления имеет очевидные достижения, этап выполнения управленческих решений разработан в ней еще недостаточно. Пока что нет более или менее четкой концепции сущности и функций планирования. Не исследованы и теоретически не обобщены особенности материальной (практической) деятельности в структуре государственного управления. Осуществляет только первые шаги теория государственного и социального контроля. Одним словом, праксиологическая сторона государственного управления требует повышенного внимания как со стороны ученых-исследователей, так политиков-практиков.

Что такое планирование? *Планирование — это разработка определенного порядка выполнения какой-либо деятельности.* Принятое государственное решение обычно устанавливает лишь общее содержание предполагаемой деятельности. Задача планирования состоит в том, чтобы эту предполагаемую деятельность конкретизировать: наметить промежуточные цели, рассчитать сроки и последовательность их достижения, определить исполнителей и необходимые средства (ресурсное обеспечение) по каждой из этих частных целей. План для того и составляется, чтобы исполнители не хватались за все сразу, а действовали в определенном порядке, т.е. согласованно и последовательно. *Всякий план должен отвечать на четыре основных вопроса: что делать? Кому делать? Когда делать? Как делать?*

Нередко планам придается правовой характер. Они или сами принимаются в качестве нормативного акта, или прилагаются к какому-либо нормативному акту. Например, Президент Российской Федерации В.В. Путин своим Указом от 19 ноября 2002 г. № 1336 утвердил федеральную программу «Реформирование государственной

службы Российской Федерации (2003—2005 годы)», которая в значительной мере была выполнена.

Второй и главной стадией при выполнении государственных решений является «материализация» содержащихся в них социальных целей и норм, перевод этих норм в реальные физические действия управленческого персонала по преобразованию объектов управления. Данный вид управленческой деятельности обычно называют «*организаторской деятельностью*» или «*выполнением запланированного*».

Уже говорилось, что управленческие решения, принимаемые государственными органами, могут иметь двоякий характер. Они могут быть направлены во вне — на управляемую подсистему. Но они могут быть направлены и внутрь — на управляющую подсистему. И в одном и в другом случае гражданские служащие воздействуют не на природу, а на других людей, объединенных в государственные и иные управленческие органы и организации. Цель данного воздействия — мобилизовать последние на практические (материальные) преобразования социальной или природной действительности.

Следовательно, в государственном управлении материальные действия по выполнению управленческих решений выражаются в организаторской деятельности, т.е. в различных преобразованиях социальных органов и их управленческих аппаратов, других организаций, а также фюром их взаимодействия друг с другом и внешней социальной средой. В процессе выполнения запланированного политические и административные руководители, гражданские служащие создают новые органы управления, ликвидируют или преобразуют старые, совершенствуют организационные связи между ними, проводят различные мероприятия (совещания, конференции, дискуссии), контрольные проверки, подводят итоги и т.д. Организаторская деятельность всегда по своему характеру материальна.

Завершающей фазой в процессе непосредственной «материализации» государственного решения является получение реальных результатов, соответствующих тем целям, которые были сформулированы в данных решениях. *Результат деятельности, как известно, является критерием (показателем) качества той или иной деятельности.* Каков результат, такова и деятельность, следствием которой он является.

Поэтому чем больше результаты непосредственного выполнения запланированного соответствуют целям государственных решений, тем выше качество данной управленческой деятельности в целом. Если же результаты не соответствуют в должной мере поставленным целям, то, естественно, качество управленческой деятельности вы-

зывает сомнения. В таких случаях возникает вопрос об уровне компетентности как отдельных работников, так и государственных органов. Нужно, однако, подчеркнуть, что соответствие результатов целям — это существенный, но далеко не главный критерий качества управленческой деятельности.

Сказанное позволяет заключить, что технологический цикл по работе с государственными решениями не завершается стадией непосредственного организаторского выполнения этих решений. Здесь нужна по крайней мере еще одна стадия, а именно контроль за выполнением государственных решений. Без такого контроля трудно и даже просто невозможно определить: действительно ли выполнены эти решения? И если они реально выполнены, то решены ли те актуальные проблемы, которым были посвящены данные решения?

Что такое управленческий контроль? Какова его роль в процессе государственной деятельности? *Управленческий контроль* (от фр. *contrôle* — проверка) *есть проверка качества управленческой деятельности посредством сопоставления фактически достигнутых результатов этой деятельности с теми целями, которые были поставлены в нормативных актах при решении актуальных социальных проблем, а также с уровнем решения этих проблем.* Управленческий контроль, как завершающая стадия при работе с государственными решениями, позволяет гражданским служащим не только выявлять, но и предупреждать отклонения, ошибки и недостатки, искать новые резервы и возможности.

С помощью управленческого контроля осуществляется служебное наблюдение за процессом выполнения государственного решения, выявляются результаты воздействия субъекта управления на объект управления. Выступая средством обратной связи, управленческий контроль дает управляющей подсистеме необходимую информацию о фактах запланированного или отклоняющегося поведения управляемой подсистемы. Выявляя отклонения и их причины, контроль определяет необходимые пути корректировки дальнейшей управленческой деятельности, способствует выработке различных форм ее оптимизации.

Управленческий контроль технологически включает четыре основные фазы: 1) учет достигнутых результатов; 2) сравнение этих результатов с поставленными в управленческих актах целями; 3) оценку уровня решения актуальной социальной проблемы; 4) корректировку и оптимизацию дальнейшей управленческой деятельности.

На третью и четвертую фазы нередко не обращается внимания при проведении контроля, что является очевидным упущением. При

этом эффективность (или качество) государственного управления определяется не простым соответствием фактических результатов запланированным целям, а именно тем, насколько она удовлетворяет социальные потребности при решении (снятии) актуальных социальных проблем. Чем быстрее и полнее решаются назревающие социальные проблемы, тем выше качество государственного управления.

Следует отметить, что в процессе ликвидации советской власти в стране были ликвидированы прежние системы государственного, партийного и народного контроля. Однако взамен новых систем контроля не было создано. Действенных структур с аналогичными полномочиями до последнего времени в России пока не было, и это чрезвычайно негативно сказывалось на состоянии государственного и социального управления. Отсутствие эффективного государственного и социального контроля способствовало нарастанию в государстве и других органах бюрократизма, фактов коррупции и вовлечению работников в мафиозные и другие криминальные структуры. Для преодоления данных явлений по Указу Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и закону об Общественной палате необходимо в возможно сжатые сроки создать заново систему государственного и общественного контроля. Конечно, она должна учитывать новые политико-экономические реалии, всемерно содействовать повышению качества государственного и социального управления, быть надежной защитой против криминализации российского государства.

Государственный и социальный контроль необходим обществу, так как позволяет проверять эффективность принимаемых государственных решений с точки зрения общественных интересов. Поэтому он должен сопутствовать каждому решению, в подготовке принятия и выполнении которого участвуют политические руководители и гражданские служащие. Постоянный государственный и социальный контроль является одним из необходимых условий оптимальности управленческих решений, всего государственно-социального управления в целом.

Выводы

- Государственное решение — это альтернативный выбор социальной цели и нормы, вырабатываемой субъектом управления для направленного воздействия на объект управления. Основу основ всякого государственного решения составляет выбор управленческой цели и нормы при решении какой-либо социальной, проблемы.

- Классификация решений в государственном управлении проводится по следующим основаниям: 1) по субъектам управления решения делятся: а) на федеральные, региональные, районные (городские); б) принимаемые законодательной, исполнительной и судебной властями; в) единоличные, коллегиальные, коллективные, общественные; 2) по времени действия — стратегические (долгосрочные), тактические (среднесрочные), оперативные (краткосрочные); 3) по социальному характеру — общие, частные; 4) по содержанию — политические, экономические, организационные, технологические; 5) по форме — письменные, устные, на электронных носителях; 6) по механизму действия — прямого действия, рамочные.

- Технология государственного решения означает систему подходов, методов, приемов и этапов работы гражданских служащих с управленческими действиями и процедурами.

- Выработано два подхода к государственным управленческим решениям: нормативный (количественный) и дескриптивный (качественный). При первом подходе преимущество отдается формализованным моделям управленческого решения, изучаемым формальными, преимущественно экономико-математическими, инженерно-экономическими и компьютерными методами. При втором подходе опора делается на качественном описании и анализе проблем технологий государственного решения, осуществляемых в основном в рамках традиционной социологии и психологии. Изучение показывает, что ни одному из этих подходов нельзя отдать очевидного предпочтения. Все зависит от конкретной ситуации — при наличии линейных зависимостей успешнее срабатывает нормативный подход, при нелинейных — дескриптивный.

- Оптимизация подготавливаемых государственных решений осуществляется главным образом за счет соблюдения двух основных условий: 1) привлечения компетентных и высокопрофессиональных специалистов, разрабатывающих эти решения; 2) последовательного использования принципов своевременности, цикличности и законности государственных решений.

- Технология государственного решения в гражданской службе включает три основных этапа: 1) подготовка государственного решения; 2) обеспечение процедур принятия и принятие государственного решения; 3) выполнение государственного решения. Качество (эффективность) государственного решения напрямую зависит от тщательного соблюдения всех технологических требований на каждом из этих трех этапов.

ш Репрезентативные (представительные) критерии осуществления оптимального выбора государственной цели и нормы: системная самодостаточность; политическая целесообразность; экономическая выгодность (или хотя бы доступность); социальная позитивность (возможность положительных социальных последствий); экологическая приемлемость; нравственная обеспеченность.

• Специфика выполнения государственных решений состоит в том, что если подготовка и принятие решений всегда духовны, то деятельность по реализации этих решений в основном материальна, в какой бы социальной сфере она не осуществлялась. Исполнение государственных решений — это практическая, а следовательно, материальная сторона государственной управленческой деятельности.

Контрольные вопросы

1. Что такое государственное решение?
2. Какова технология государственного решения в гражданской службе?
3. Каковы основные причины, вызывающие необходимость принятия государственного решения?
4. В чем суть подготовки государственного решения?
5. Каковы процедуры принятия государственного решения? Что такое регламент?
6. В чем специфика выполнения государственных решений? Каковы основные стадии выполнения государственных решений?
7. Что такое государственный контроль?

Рекомендуемая литература

О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

Об Общественной палате Российской Федерации. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ.

О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314.

Голубков Е.П. Технология принятия управленческих решений. М., 2005.

Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учеб. пособие. М., 2005. Документационное обеспечение государственной службы: уч.-практ. пособие / под общ. ред. А.И. Горбачева и Н.Н. Шуваловой. М., 2004.

Организация работы с документами: учебник / под ред. В.А. Кудрявцева. М., 2001.

Теория управления: учебник / В.Ф. Уколов и др. М., 2003.

СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ КОНТРОЛЬ НА ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

**Ключевые
понятия:**

социально-правовой контроль; типы и виды контроля; принципы контроля; система социально-правового контроля; прокурорский надзор; финансовый контроль

Уже говорилось, что завершающей стадией в процессе выполнения гражданскими служащими управленческих решений является социально-правовой контроль, который является не кратковременной кампанией, а повседневной функцией государственного и существующего в гражданском обществе социального управления. Обеспечение их систематичности, последовательности и целеустремленности предполагает наличие специальных контрольных служб. Особенно важно это для регулирования финансовых потоков, денежного обращения в обществе.

В царской России государственный контроль входил в структуру правительства, обладал широкими полномочиями и определенными гарантиями.

В советском государстве органы контроля сочетали государственную и общественную проверку исполнения и образовывали единую систему, возглавляемую союзно-республиканским органом — комитетом народного контроля. Он имел широкие права, в том числе право налагать на виновных должностных лиц взыскания, производить денежные начеты, отстранять от занимаемой должности и др.

И в целом контрольная функция советского государства на всех этапах считалось наивысшей задачей государственного строительства. Во многом благодаря тотальному и жесткому контролю удалось мобилизовать материальные и финансовые ресурсы на решение поистине грандиозных задач — индустриализации промышленности, коллективизации сельского хозяйства, электрификации страны, создания мощного военного потенциала.

Вместе с тем на определенном этапе советской истории система контроля стала сдавать свои позиции, начала проявлять сбои. Несмотря на многочисленные директивы руководства страны, лозунг «Экономика должна быть экономной» так и остался только лозунгом. Хищения социалистической собственности, осуществляемые повсеместно, стали привычным явлением образа жизни советского общества. Неэффективное распоряжение государственной собственностью и государственными финансовыми ресурсами привело к развалу экономики страны и, как следствие этого, к краху советского строя.

§ 17.1. Типы, виды и принципы социально-правового контроля

Социально-правовой контроль является таким этапом деятельности гражданских служащих в процессе выполнения государственных решений, который направлен на обнаружение и ликвидацию отклонений от принятых целей и норм. Это проверка качества государственной деятельности посредством сопоставления фактически достигнутых результатов с теми стандартами, которые были поставлены в государственных решениях.

Разновидностью контроля является *ревизия* (лат. *revisio* — пересмотр), которая представляет собой обследование хозяйственно-финансовой деятельности учреждения, предприятия или должностного лица с целью проверки правильности и законности их действий.

Социально-правовой контроль играет важную роль в современном обществе. На его организацию расходуются значительные ресурсы. Можно выделить *два типа контроля: государственный и общественный* (негосударственный, организуемый гражданским обществом). Государственный контроль осуществляется государством и его органами. Они в основном комплектуются гражданскими служащими. Общественный или негосударственный контроль осуществляется гражданским обществом и его органами. Причем общественный контроль за деятельностью политических руководителей и гражданских служащих также должен быть легитимным, узаконенным.

Оба типа контроля могут иметь различные формы или виды. Обычно выделяют *шесть видов социально-правового контроля: предварительный и фактический, внутренний и внешний, формальный и исполнительский*¹.

¹ См.: Контрольно-счетные органы Российской Федерации (в вопросах и ответах) / под общ. ред. С.В. Степашина. М., 2001. С. 109—110.

Предварительный контроль представляет собой проверку административных и финансовых документов, проводимую до получения информации об имевших место нарушениях. *Контроль по факту* (фактический) — это проверка, проводимая после получения информации о факте допущенного нарушения. Эффективный предварительный контроль является неотъемлемой частью надежной системы управления доверенными материальными и денежными средствами. Он может быть проведен высшим контрольным органом или другими контрольными организациями.

Внутренний и внешний контроль проводится соответствующими службами и органами. *Внутренние* контрольные службы создаются внутри отдельных министерств. Они обязательно подчиняются руководителю организации, внутри которой создаются. Однако эти службы должны быть по возможности функционально и **организационно** независимыми внутри соответствующей организационной структуры. В отличие от них *внешние* ревизионные службы не являются частью организационной структуры проверяемых организаций. Так, высшие контрольные органы законодательной и исполнительной власти являются внешними ревизионными органами административного и финансового **контроля**. В качестве таковых выступают Генеральная прокуратура РФ (образуемая Президентом РФ и Советом Федерации) и Счетная палата РФ (образуемая также Президентом и двумя палатами Федерального Собрания).

Формальный контроль осуществляется в процессе текущей государственной деятельности, когда получаемые результаты проверяются, сличаются лишь по формально-логическим основаниям. При этом объектом контроля могут быть как общие социально-экономические **результаты**, так и частные характеристики отдельных административных процессов. Корректирующие воздействия осуществляются при этом по ходу реализации проекта. Формальный контроль является средством осуществления обратной связи. Традиционной задачей контрольного органа является проверка законности и правильности распределения материальных и финансовых средств, а также ведения бухгалтерских счетов.

Исполнительский контроль (или заключительный) проводится обычно после того, как работа выполнена, что фиксируется в итоговом результате, который сравнивается с принятыми стандартами или целями. Данный вид контроля направлен на проверку того, насколько эффективно и экономно расходуются государственные средства. Он включает не только специфические аспекты государственного ре-

гулирования, но и всю управленческую деятельность, в том числе организационной и административной систем.

Отраслевые контрольные органы могут выполнять возложенные на них задачи объективно и эффективно только в том случае, когда предельно независимы от проверяемых ими организаций, и защищены от постороннего влияния. Их самостоятельность неразрывно связана с независимостью их членов, которые принимают решения за контрольный орган и ответственны за эти решения перед третьей стороной.

Каковы основные принципы деятельности контрольных органов? Если взять закон «О Счетной палате Российской Федерации», то в ст. 3! этого закона указывается, что *в качестве основных принципов деятельности контрольных органов названы законность, объективность и гласность*. Рассмотрим эти принципы, которые в той или иной форме повторяются и в других контрольных органах.

Принцип законности в отношении контрольных органов проявляется в двух аспектах. Во-первых, они могут создаваться лишь на легитимной основе. Под каждый из них должны приниматься свои особые законы. Например, Счетная палата РФ создана на основе Конституции РФ (ст. 101, п. 5) и Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате РФ». И, во-вторых, контрольные органы обязаны действовать строго в рамках закона, оценка действий подконтрольных организаций и лиц должна избегать произвольных, логических и тем более бытовых и поверхностных толкований и обосновываться исключительно на букве и духе закона.

Высшие должностные лица отраслевого контрольного органа несут ответственность за достоверность сведений, содержащихся в заключениях и иных документах контрольного органа, за сохранность передаваемых проверяемыми организациями документов, за достоверность результатов контрольных мероприятий, сохранение государственной, коммерческой и иной охраняемой законом тайны, а также в отношении защиты служебной информации. Особо следует отметить установленное именно в целях соблюдения законности положение, запрещающее контрольному органу и его работникам давать политические оценки решениям, принимаемым органами представительной и исполнительной власти по вопросам их ведения.

Принцип объективности является определяющим условием эффективной контрольной работы. Без объективности теряется смысл контроля как функции государственного и общественного управления, как основной формы обратной связи и базы для принятия управленческих решений. Именно для обеспечения объективного отгра-

жения реалий административной и финансово-экономической деятельности контрольным органам необходимы организационная и функциональная независимость и гласность, чтобы избежать внешнего воздействия. Объективность заключений повышается тем больше, чем выше уровень обобщения получаемой информации, что обеспечивается системностью контрольной работы.

Объективность обеспечивается установлением высоких квалификационных требований к лицам, которые занимают ответственные должности в контрольном органе. Так, прокурорами и руководителями Счетной палаты РФ могут быть лишь граждане РФ, имеющие высшее образование и опыт профессиональной деятельности в области государственного управления, государственного контроля, экономики, финансов (ст. 5 и 6 Федерального закона «О Счетной палате РФ»).

В целях повышения объективности контрольные органы обычно наделяются правом привлекать к своей работе специалистов иных организаций и независимых экспертов, а также наиболее квалифицированных сотрудников других контрольных органов. В этих же целях предусматриваются некоторые процедурные гарантии, которые не допускают принятия единоличных решений. Данные процедуры, как правило, подробно описываются в регламенте деятельности контрольного органа.

Принцип гласности присущ контрольным органам по самому смыслу их существования, поскольку они образуются прямо или опосредованно налогоплательщиками и представляют их интересы. Среди этих интересов немаловажное значение занимает объективная (правдивая) информация о деятельности соответствующих государственных органов, в конечном счете, сформированных и нанятых на деньги налогоплательщиков для исполнения общественных функций. Население имеет право знать, кто и каким образом распоряжается общими материальными и финансовыми ресурсами.

В условиях гласности результаты контрольных мероприятий, проводимых контрольными органами, трудно оставить без внимания, поэтому общественность следит за развитием различных ревизий. Принцип гласности реализуется в первую очередь путем обязательного, установленного законом опубликования для ознакомления общественности ежегодного отчета, в котором в сжатом виде представляются результаты всех контрольных мероприятий, проведенных контрольным органом за прошедший год, дается оценка реакции органов государственной власти на выявленные нарушения и недостатки, предлагаются обобщенные выводы и рекомендации по их устранению.

Органы контроля могут быть коллегиальными и единоличными, избираемыми и назначаемыми, действующими в течение определенного срока без права переизбрания (переназначения) или для их кадрового состава установлен пожизненный срок (достижение определенного возраста) и т.д. Работа в органах контроля несовместима с занятием какой-либо другой должности (кроме творческой).

Контрольные органы не вправе сами применять какие-либо санкции в отношении кадров государственных и иных органов. Эти санкции применяют другие, уполномоченные на то учреждения, по докладу органов контроля или в соответствии с принятыми ими решениями. *Основная задача контрольных органов — установление фактов нарушений закона*, а в ряде случаев — недобросовестности, нецелесообразности и иногда неэтичности поведения политических руководителей и государственных гражданских служащих, составление акта о нарушениях, представление доклада соответствующему органу или обращение в суд. Если при проверке действий физического лица или государственного и иного органа обнаруживаются какие-либо нарушения государственных законов, работник контрольного органа может подвергнуть данное лицо или данный государственный и иной орган различным штрафам или передать дело в суд.

Президент РФ В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию РФ в 2004 г. по поводу злоупотреблений контрольной функцией со стороны различных государственных учреждений сказал, что в стране сейчас имеется свыше 35 тыс. федеральных государственных учреждений, многие из которых наделены функциями по контролю и надзору. И они нередко просто навязывают гражданам и бизнесу свои «услуги» по проведению экспертиз, консультаций и т.д.

По рекомендации Президента правительство должно изъять из компетенции государственных учреждений, не являющихся органами управления, властные и контрольные полномочия. Кроме того, государственные функции, уже признанные избыточными, не должны быть реанимированы на уровне субъектов Федерации и муниципалитетов.

§ 17.2. О системе социально-правового контроля

В России пока идут дискуссии о возможной системе социально-правового контроля. Организовано множество в основном государственных контрольных органов как внешнего, так и внутреннего ха-

рактера, которые, по мнению некоторых авторов, пока не объединяются в единую систему. Они считают, что отсутствие такой системы является «традицией» для нашей страны. По их мнению, после победы очередных революций (1917 и 1991 гг.) в качестве первоочередной задачи обычно упраздняли государственный контроль.

Другие полагают, что контроль является такой же ветвью государства, как законодательная, исполнительная и судебная власть¹. С таким подходом трудно согласиться. Создание подобного органа, контролирующего все и вся,— вряд ли выполнимая задача в условиях современной экономической ситуации. Этот орган страдал бы гигантизмом, был бы весьма дорогостоящим и очень быстро утратил бы контакт с реальностью. И, кроме того, создание единого органа, всесторонне занимающегося контролем и его координацией, не снимал бы отраслевой координации в системе исполнительной власти.

Третьи заявляют, что инициативу по созданию системы государственного контроля должен взять на себя президент страны. Такой подход к решению проблемы обеспечит функциональную независимость государственного контроля и позволит Президенту РФ получать непосредственно всю достоверную информацию о подконтрольных объектах с целью ее сопоставления, выявления причин противоречий между реальной действительностью и ее заданной моделью. Подобная информация, предоставленная государственным контролем, устранил перекосы в прогнозировании макроэкономических процессов².

Очевидно, государственный контроль в современных условиях нельзя организовать под главенством одного органа (пускай даже главы государства). Слишком специфическими являются задачи контроля. К тому же контроль по своему характеру, как правило, исключает иерархию и соподчиненность всех контролирующих органов. В противном случае вместо противодействия усилению исполнительной власти, ее неправомерным акциям мы бы получили один всеконтролирующий авторитарный орган.

Создание надежной системы государственного контроля, вероятно, должно ориентироваться на федеральную специфику нашей страны, того, что она состоит из 88 субъектов Федерации, равноценных в правовом отношении. Этот контроль не может претендовать

¹ См.: Государственное **управление**: основы теории и организации / под ред. В.А. Козбаненко. М., 2000. С. 354.

² См.: Соменков А. Система, координируемая Президентом // Президентский контроль. Информационный бюллетень. 2001. № 6. С. 6—7.

на самостоятельную ветвь государственной власти или осуществляться каким-либо одним супергигантским государственным органом, так как контроль распространен везде и повсюду как в государстве, так и в гражданском обществе.

Несомненно, он должен характеризоваться многоступенчатостью, охватом, как минимум, трех ступеней: на организационном (в государственных органах, учреждениях, предприятиях), региональном (субъектов РФ) и федеральном уровнях. У нас уже сформировались два общих контрольных органа: Генеральная прокуратура РФ для контроля за исполнением законов в государственно-административной деятельности и Счетная палата РФ для контроля за исполнением законов в бюджетно-финансовой деятельности. Кроме того, отраслевой контроль осуществляют все федеральные службы.

Составляют ли они систему государственных контрольных органов в стране? В отличие от вышерассмотренных точек зрения, которые считают, что в России нет единой системы контрольных органов и предлагают свои рецепты создания такой структуры, по Конституции РФ, законам «О прокуратуре РФ» и «Счетной палате РФ», а также Указу Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» данная система не только спроектирована, но даже законодательно принята. Вся проблема в том, что мы еще в должной мере не отработали эти легитимные механизмы и как следует не овладели ими в своей государственной деятельности. Несомненно, эти механизмы должны быть в чем-то дополнены, в чем-то изменены, но система государственного контроля в основном уже выстроена.

Определенную проблему здесь создает социальный настрой многих прокурорских работников. Среди них распространено мнение, что прокуратура не является элементом (частью) судебной власти. На вопрос «А к какой же ветви она примыкает?» обычно отвечают — к президентской (?). Но это вызывает сомнения, поскольку президент в настоящее время возглавляет исполнительную власть и поэтому должен контролировать сам себя (?).

Вместе с тем по Конституции РФ и закону 1992 г. «О прокуратуре РФ» прокуратура вполне определенно относится к судебной власти. Участие прокурора в судебном заседании является особым направлением прокурорской деятельности. Но прокуроры, задействованные в судах общей компетенции и арбитражных судах, очень нерегулярно принимают в них участие. Об этом говорят многочисленные факты, когда судьи, используя отсутствие прокурора, принимали противозаконные акты, о чем писала и пишет вся российская пресса.

Особенно много таких случаев в сфере перераспределения имущества. Это признавал и прежний Генеральный прокурор В. Устинов¹.

Кроме того, прокуратура является главным контролером не только низовых судов, но и всех судов, в том числе региональных (субъектов Федерации) и федеральных. Однако реально Генеральная прокуратура пока не контролирует в должной мере судебную власть, и это наносит колоссальный вред государственному управлению, а также бюджетному обеспечению различных сфер государственной и социальной деятельности.

В стране имеются общие контрольные органы и отраслевые, которые надо осовременить или создать вновь (если их не было раньше). Отраслевые контрольные органы, естественно, должны подчиняться соответствующим министерствам. Но влияние министерств на отраслевые контрольные органы должно быть как-то ограничено, и сделать это целесообразно именно за счет нормативных правовых установлений. Например, Президент РФ и Председатель Правительства РФ предлагают кандидатуры на должность руководителей контрольных органов, а утверждаются они на заседании Совета Федерации. Точно так же утверждение их заместителей — на сессии Государственной Думы.

§ 17.3. Прокуратура как общегосударственный административный контроль

Наиболее важной внешней контрольной организацией в стране является *Генеральная прокуратура Российской Федерации*. Какой контроль она осуществляет? Это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени государства надзор (контроль) за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на всей территории России. Цель прокурорской деятельности — обеспечение верховенства закона, защита прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства. Она направляется Федеральным законом от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации».

Следовательно, под прокурорским надзором следует понимать осуществляемую от имени государства деятельность по обеспечению точного исполнения и единообразного применения Конституции РФ и законов путем своевременного выявления и принятия мер к установленным нарушениям, привлечения виновных к ответственности.

¹ См.: Российская газета. 2006. 6 февр.

Особенности прокурорского надзора. Во-первых, этот вид надзора распространяется на исполнение Конституции РФ и всех нормативных актов, обладающих юридической силой закона. В этом принципиальное отличие прокурорского надзора от иных видов осуществляемого государственными органами надзора и контроля (административного, экологического, санитарного и т.д.). Во-вторых, прокуратура не уполномочена надзирать за высшими органами законодательной и исполнительной власти, и соответственно высшими должностными лицами государства. Но в сферу ее надзора включены все суды, в том числе Конституционный суд РФ, суды общей юрисдикции и арбитражные суды, а также все судьи¹. Кроме того, ей поднадзорны все работники Центральной избирательной комиссии, Счетной палаты, государственных финансовых органов.

Естественно, данный факт порождает сомнения. Почему из четырех ветвей власти высшие должностные лица законодательной и исполнительной ветвей неподнадзорны прокуратуре, а двух других — поднадзорны? Судя по всему, эту проблему следует изучить, соответствующим образом обсудить и принять необходимые решения. Высшие должностные лица всех ветвей власти должны иметь определенные правовые преимущества, но оговоренные законом. История современного российского государства, будучи весьма непродолжительной, тем не менее уже показала достаточно много фактов противоречивых действий наших высших должностных лиц.

Деятельность прокуратуры строится на определенных принципах, среди которых следует выделить принципы единства и централизации; независимости от федеральных, субъектов Федерации и местных органов; гласности (ст. 4 Закона о прокуратуре).

Принцип единства и централизации состоит в том, что органы прокуратуры представляют собой единую систему, возглавляемую Генеральным прокурором РФ. Она означает единство целей и задач, стоящих перед прокуратурами всех звеньев, и определяется общностью форм и методов, способов осуществления надзора за исполнением законов, единством средств прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона, а также принятия мер по предупреждению нарушений закона. Этот принцип определяет положение, по которому вышестоящий прокурор вправе передать свои полномочия нижестоящему прокурору, а также принять на себя полномочия нижестоящих прокуроров.

¹ См.: Гуценко К.Ф., Ковалев МЛ. Правоохранительные органы: учебник. М., 2002. С. 313.

Принцип независимости означает осуществление прокуратурой надзора за правильным и единообразным применением законов, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным влияниям. В деятельности по надзору за исполнением законов приоритет отдается законам Российской Федерации, а также единообразному их пониманию и толкованию.

Принцип гласности состоит в том, что прокуратура, как и другие контрольные органы, осуществляет свои функции не изолированно от общественности, а действует социально прозрачно, но в той мере, в какой это не противоречит требованиям закона об охране прав и свобод граждан, а равно государственной и иной охраняемой законом тайны. Органы прокуратуры обязаны информировать о состоянии законности федеральные и региональные органы власти, а также местное самоуправление и население¹.

Прокурорский надзор осуществляется обычно по четырем отраслям: 1) общего надзора; 2) надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; 3) надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознания и предварительного следствия; 4) надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание.

Отраслью общего надзора принято называть самую объемную часть прокурорской деятельности, которая связана с исполнением законов федеральными министерствами, государственными службами и агентствами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов (ч. 2 ст. 1 и ст. 21—25).

При осуществлении своей деятельности прокуратура не может подменять иные государственные и негосударственные органы, вмешиваться в их оперативно-хозяйственную работу. Прокурорские проверки в данной сфере проводятся на основании поступивших сообщений и имеющихся сведений о нарушениях законности, требующих непосредственного прокурорского реагирования.

Осуществляя общий надзор, прокурор вправе беспрепятственно входить на территории и в помещения проверяемых объектов надзора, иметь доступ к документам и материалам, требовать от руководи-

¹ См.: Гуценко К.Ф., Ковалев М.Л. Указ. соч. С. 315.

телеи представления различных документов, проведения проверок и ревизий, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов.

В тех случаях, если устанавливается факт нарушения закона, то прокурор вправе освободить своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию, принести протест на противоречащие закону акты, внести представление об устранении нарушений закона. Он должен также возбудить производство об административном правонарушении либо уголовное дело, обратиться в суд за защитой прав и охраняемых законом интересов граждан, общества и государства (ст. 24 и 25).

Отрасль надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина введена в закон о прокуратуре сравнительно недавно. В какой-то мере эта отрасль выделилась из общего надзора, но имеет свои специфические задачи. Осуществляя возложенные на него функции (ст. 26—28), прокурор рассматривает и проверяет жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина; разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод; принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений этих прав и свобод, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба. В этой деятельности прокурор использует полномочия общего надзора (ст. 22).

При нарушении прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы, когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо когда в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших.

Отрасль надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознания и предварительного следствия связана с установлением порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законностью принимаемых соответствующими органами решений.

В этом случае полномочия прокурора в данной сфере установлены уголовно-процессуальным законодательством. Так, ст. 108, 146, 221 и 226 УПК выделяют следующие основные прокурорские полномочия: проверку уголовных дел, материалов и иных сведений о со-

вершенных преступлениях; дачу письменных указаний следователям и дознавателям по вопросам расследования; контроль за правоммерностью их решений о возбуждении уголовных дел или о производстве следственных действий, ограничивающих конституционные права граждан; отмену незаконных и необоснованных постановлений следователей и дознавателей; дачу письменных указаний о расследовании преступлений; возвращение уголовных дел для дополнительного расследования; изъятие дела от органов дознания и передачу его следователю, передачу дела от одного следователя другому; возбуждение уголовных дел, их приостановление и прекращение и т.д.

Отрасль надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу имеет своим предметом законность нахождения в местах содержания задержанных (изоляторах временного содержания — ИВС), предварительного заключения (следственных изоляторах — СИЗО), исправительных учреждениях, исполняющих наказания по приговорам судов (тюрьмы, колонии и др.), а также учреждениях, исполняющих решения о принудительных мерах воспитательного и медицинского характера и т.д. В местах лишения свободы прокуратура надзирает за установленным уголовно-исполнительным законодательством порядком и условиями содержания лиц в перечисленных выше учреждениях.

После принятия в 1992 г. закона о прокуратуре участие прокурора в рассмотрении дел судами потеряло значение отрасли надзора и стало считаться особым направлением деятельности прокуратуры. Это связано с проведением в жизнь принципа разделения власти, а также с тем, что органы судебной власти самостоятельны и в своей деятельности не поднадзорны никаким другим органам государства.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 102) и законом о прокуратуре Генеральный прокурор РФ назначается на должность сроком на пять лет и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ. Если предложенная Президентом РФ кандидатура на должность Генерального прокурора РФ не получит требуемого количества голосов членов Совета Федерации, то Президент РФ в течение 30 дней представляет Совету Федерации новую кандидатуру. Генеральный прокурор РФ имеет первого заместителя и заместителей, назначаемых по его представлению Советом Федерации. Распределение обязанностей между заместителями осуществляется Генеральным прокурором РФ.

При рассмотрении уголовных дел прокурор выступает в суде в качестве государственного обвинителя лично либо может поручить эту миссию следователю или дознавателю, если по данному делу расследование производилось в форме дознания. В ходе судебного разбирательства он принимает участие в допросах подсудимого, потерпевшего, свидетелей, в исследовании заключений экспертов и вещественных доказательств. Прокурор выступает в судебных прениях по уголовным делам с обвинительными речами, в которых анализирует исследованные доказательства, высказывает предложения по вопросам, которые суд будет обсуждать и решать в совещательной комнате при вынесении приговора.

Работники прокуратуры имеют право на собственное мнение по решению суда. После оглашения судом приговора прокурор вправе принять в установленном законом порядке меры по исправлению ошибок, если они были допущены. Для этого он наделен определенными полномочиями независимо от того, вступил или не вступил приговор суда в законную силу.

§ 17.4. Счетная палата как государственный финансовый контроль

В нашей стране, где бесполезная растрата бюджетных средств считается неотъемлемой частью национального колорита, до сих пор нет законодательно установленной системы государственного финансового контроля. Контрольные функции сосредоточены в основном внутри исполнительной власти. Например, у министерств имеются собственные органы проверки, отслеживающие внутреннюю текущую финансовую деятельность. Таким образом, исполнительная власть как бы «проверяет» сама себя. В Федеральном Собрании давно зреет идея о «переброске» части полномочий главному органу парламентского контроля — Счетной палате.

Естественно, аппарат исполнительной власти в этом совершенно не заинтересован. А у традиционно слабого российского парламента может не хватить сил для того, чтобы инициировать эту реформу.

Доверие общества к власти всегда есть основа стабильности и общества, и самой власти. Граждане только тогда будут уважать и поддерживать государство, когда будут уверены, что те средства, которые они передают государственным органам в виде налогов, расходуются в интересах всего общества и используются разумно, экономно, эффективно. Чтобы все это происходило, нужна внешняя

контрольная финансовая организация, в качестве таковой и должна выступать Счетная палата Российской Федерации.

Что она собой представляет? Счетная палата Российской Федерации — это единственный конституционный орган, внешний по отношению к исполнительной власти, который от имени общества должен осуществлять контроль за деятельностью власти в сфере распоряжения государственными финансами и имуществом, относящимся к ведению Российской Федерации.

По закону Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью (ст. 1 Закона о Счетной палате), уполномочена не только наблюдать за деятельностью государственных органов и фиксировать финансовые недостатки, но и принуждать их к исполнению закона. Ее предписания обязательны к исполнению для всех должностных лиц, в том числе и для руководителей органов исполнительной власти (ст. 24).

К задачам Счетной палаты относится также оперативный контроль за исполнением федерального бюджета (ст. 14), за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга России и за использованием кредитных ресурсов (ст. 16), за поступлением в федеральный бюджет средств от распоряжения и управления государственной собственностью (ст. 18). Ее полномочия распространяются на все государственные органы и учреждения в Российской Федерации, а также на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании, негосударственные учреждения и организации, если они получают, перечисляют, используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные или иные льготы и преимущества (ст. 12).

При проведении ревизий и проверок Счетная палата вправе получать от проверяемых органов государственной власти, Центрального банка, местного самоуправления, учреждений, предприятий, банков и иных кредитно-финансовых учреждений всю необходимую документацию и информацию по вопросам, входящим в ее компетенцию (ст. 3). Неправомерный отказ в предоставлении или уклонение от предоставления информации (документов, материалов), а также предоставление заведомо неполной либо ложной информации Счетной палате влечет за собой уголовную ответственность, предусмотренную ст. 287 Уголовного кодекса РФ.

Контрольные органы президента, правительства, министерств и иных органов обязаны оказывать содействие Счетной палате, пред-

оставлять по ее запросам информацию о результатах проводимых ревизий и проверок. К участию в своих контрольно-ревизионных мероприятиях Счетная палата в пределах своей компетенции вправе привлекать государственные контрольные органы и их представителей, а также на договорной основе — негосударственные аудиторские службы и отдельных специалистов (ст. 22).

Для рассмотрения вопросов планирования и организации работы Счетной палаты, методологии контрольно-ревизионной деятельности, отчетов и информационных сообщений, направляемых Совету Федерации и Государственной Думе, образована коллегия Счетной палаты. В ее состав входят председатель, его заместитель и аудиторы Счетной палаты (ст. 7). Согласно регламенту на заседаниях коллегии, которые проводятся, как правило, еженедельно, рассматриваются отчеты о результатах всех проведенных контрольных мероприятий, а также экспертно-аналитические заключения Счетной палаты на законопроекты, оперативные отчеты о ходе исполнения федерального бюджета и другие вопросы.

Осуществление контроля в деятельности Счетной палаты проводится по 12 направлениям, которые возглавляют аудиторы. Кроме того, в состав подразделений Счетной палаты входит 45 инспекций, которые специализируются на определенных задачах и непосредственно реализуют контрольные и экспертно-аналитические мероприятия.

В Счетной палате сложилась единая система контроля федерального бюджета. Она предполагает непрерывный трехлетний контрольный цикл за исполнением бюджета каждого финансового года, состоящий из следующих стадий: 1) предварительного контроля проекта бюджета будущего года; 2) оперативного контроля в ходе исполнения бюджета текущего года; 3) комплексной документальной ревизии уже исполненного бюджета. Таким образом, в течение каждого календарного года Счетная палата одновременно работает с бюджетами трех лет, а бюджет каждого финансового года находится в одной из фаз трехлетнего цикла¹.

Практика последних лет показала, что Государственная Дума по инициативе федеральной исполнительной власти почти регулярно принимает законы, которые ограничивают Счетную палату в оперативном контроле за расходованием бюджетных средств. Судя по всему, здесь также нужен внешний контроль, который, вероятно, может

¹ См.: Контрольно-счетные органы Российской Федерации (в вопросах и ответах) / под общ. ред. С.В. Степашина. М., 2001. С. 25.

осуществлять лишь гражданское общество и, прежде всего, Общественная палата.

Согласно закону обязательному включению в планы и программы работы Счетной палаты подлежат поручения Совета Федерации и Государственной Думы, обращения не менее одной пятой от общего числа членов Совета Федерации и Государственной Думы, а также запросы Президента РФ, комитетов и комиссий палат Федерального Собрания, Правительства РФ, органов власти субъектов Федерации.

Кандидатуры председателя Счетной палаты и его заместителя с декабря 2004 г. предлагаются Федеральному Собранию Президентом РФ. Половина состава ее аудиторов назначаются и освобождаются от должности Государственной Думой, а другая половина — Советом Федерации. Срок полномочий председателя Счетной палаты, его заместителя и аудиторов составляет шесть лет. Деятельность Счетной палаты не может быть приостановлена в связи с роспуском Государственной Думы.

Законом о Счетной палате определены серьезные гарантии правового статуса сотрудников (ст. 29), что затрудняет давление на них, в том числе и со стороны Федерального Собрания. Председатель Счетной палаты, его заместитель и аудиторы не могут быть задержаны, арестованы, привлечены к уголовной ответственности без согласия той палаты Федерального Собрания, которая назначила их на должность. Уголовное дело в отношении председателя, его заместителя и аудиторов может быть возбуждено только Генеральной прокуратурой РФ. Инспектор Счетной палаты при выполнении им служебных обязанностей не может быть привлечен к уголовной ответственности без согласия коллегии этой палаты.

Важное значение для обеспечения принципа объективности имеет право членов коллегии Счетной палаты на особое мнение (ст. 25). Отчеты о результатах проверок и ревизий представляются на рассмотрение коллегии аудиторами, ответственными за их проведение. По итогам их рассмотрения коллегия принимает решение, которое подписывается председательствующим на заседании. При этом член или группа членов коллегии, несогласные с ее решением, вправе в трехдневный срок обратиться к председателю Счетной палаты с особым мнением, которое прилагается к решению коллегии и подлежит опубликованию совместно с ним. При представлении материалов проверок и ревизий палатам Федерального Собрания особое мнение членов коллегии оглашается в обязательном порядке. В случае если с особым мнением выступает председатель Счетной палаты или его заместитель, им предоставляется слово для содоклада.

Вступивший в действие с 1 января 2000 г. Бюджетный кодекс РФ установил вертикальное распределение компетенции между уровнями власти, закрепил трехуровневую структуру бюджетной системы РФ: 1) федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов; 2) бюджеты субъектов Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов; 3) местные бюджеты. Однако вне сферы компетенции Счетной палаты РФ остаются средства бюджетов субъектов Федерации, бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов, местные бюджеты. Эти средства также должны находиться под надежным, независимым от исполнительной власти, государственным финансовым контролем.

Обеспечить такой контроль в силу существующего законодательства могут только контрольно-счетные органы. При организации контроля одни субъекты Федерации пошли по пути создания контрольно-счетных органов в составе аппаратов органов законодательной (представительной) власти, а другие (и эта тенденция получает большее развитие) независимых органов государственного финансового контроля, имеющих статус юридического лица.

Начиная с 1995 г. и по настоящее время в субъектах Федерации образованы и действуют 69 контрольно-счетных органов (в том числе в 11 республиках), из которых 32 функционируют в составе законодательных (представительных) органов, а 37 являются самостоятельными. Они имеют различные названия: государственный контрольный комитет, контрольно-счетная комиссия и др., но большинство — «контрольно-счетная палата»¹.

В то же время приходится констатировать, что в масштабах России целостная система независимого государственного финансового контроля, составными частями которой являлись бы контрольно-счетные органы субъектов Федерации, еще не сложилась. Представительные органы власти отдельных субъектов Федерации еще не везде осознали важность и актуальность решения этой проблемы. Не секрет, что бюджетные трудности многих регионов связаны с неэффективным управлением региональными финансами. Часто ответственность за собственное неумение распорядиться доверенными ресурсами региональные руководители пытаются переложить на центр, т.е. «выбить» трансферты для покрытия своей бесхозяйственности. А эти

¹ См.: Контрольно-счетные органы Российской Федерации (в вопросах и ответах) / под общ. ред. С.В. Степашина. М., 2001. С. 104.

трансферты нередко используются ими совсем не на те цели, на которые были предоставлены. Естественно, что такие руководители как огня боятся объективного, независимого от них государственного финансового контроля.

Поэтому Счетная палата, используя силу своего авторитета, в процессе оказания регионам **организационной**, методической, консультационной и другой помощи создала в декабре 2000 г. Ассоциацию контрольно-счетных органов Российской Федерации, которая имеет отделения в большей части субъектов Федерации и федеральных округах, что позволяет установить более тесную связь между всеми контрольными органами. В процессе деятельности ассоциации основной упор делается на повышение профессионализма контрольно-счетных органов, для чего разрабатываются стандарты и единые методики их деятельности. Они укомплектовываются высокопрофессиональными кадрами.

Выводы

- Социально-правовой контроль — это такой этап деятельности гражданских служащих в процессе выполнения государственных решений, который направлен на обнаружение и ликвидацию отклонений от принятых целей и норм. Это проверка качества государственной деятельности посредством сопоставления фактически достигнутых результатов с теми стандартами, которые были поставлены в государственных решениях.

- Выделяют два типа социально-правового контроля: государственный и общественный (организуемый гражданским обществом). Оба типа могут иметь шесть видов: представительный и фактический, внутренний и внешний, формальный и исполнительский. В свою очередь, государственный контроль также имеет две формы: общий (общероссийский) и отраслевой. Общий контроль осуществляют два государственных органа — Генеральная прокуратура и Счетная палата, а отраслевой — федеральные министерства.

- Генеральная прокуратура РФ есть единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени государства надзор (контроль) за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на всей территории России. Особенности прокурорского надзора: во-первых, он распространяется на исполнение Конституции РФ и всех нормативных правовых актов, обладающих юридической силой закона, а во-вторых, не уполномочен надзирать за высшими органами законодательной и исполнитель-

ной власти и соответственно высшими должностными лицами государства.

и Деятельность прокуратуры строится на определенных принципах, среди которых следует выделить принципы единства и централизации; независимости от федеральных, субъектов Федерации и местных органов; гласности.

• Прокурорский надзор осуществляется обычно по четырем отраслям: 1) общего надзора; 2) надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; 3) надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознания и предварительного следствия; 4) надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание.

и После принятия в 1992 г. закона о прокуратуре участие прокурора в рассмотрении дел судами потеряло значение отрасли надзора и стало считаться особым направлением деятельности прокуратуры. Это связано с проведением в жизнь принципа разделения власти, а также с тем, что органы судебной власти самостоятельны и в своей деятельности не поднадзорны никаким другим органам государства.

и В соответствии с Конституцией РФ и законом о прокуратуре Генеральный прокурор РФ назначается на должность сроком на пять лет и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ. Если предложенная Президентом РФ кандидатура на должность Генерального прокурора не получит требуемого количества голосов Совета Федерации, то Президент РФ в течение 30 дней представляет Совету Федерации новую кандидатуру. Генеральный прокурор РФ имеет первого заместителя и заместителей, назначаемых по его представлению Советом Федерации. Распределение обязанностей между заместителями осуществляется Генеральным прокурором РФ.

и Счетная палата РФ — это единственный конституционный орган, внешний по отношению к исполнительной власти, который от имени общества должен осуществлять контроль за деятельностью власти в сфере распоряжения государственными финансами и имуществом, относящимся к ведению Российской Федерации.

и Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью, действует на основе принципов законности, объективности, независимости и гласности. Она уполномочена не только наблюдать за деятельностью государственных органов и фиксировать финансовые недостатки, но и принуждать их к исполнению

закона. Ее предписания обязательны для всех должностных лиц, в том числе и для руководителей органов исполнительной власти.

- Контроль в деятельности Счетной палаты осуществляется по 12 направлениям, которые возглавляют аудиторы. В ее составе работают 45 инспекций, которые специализируются на определенных задачах и непосредственно реализуют контрольные и экспертно-аналитические функции.

- В Счетной палате сложилась единая система контроля федерального бюджета. Она предполагает непрерывный трехлетний контрольный цикл за исполнением бюджета каждого финансового года, состоящий из следующих стадий: 1) предварительного контроля проекта бюджета следующего года; 2) оперативного контроля в ходе исполнения бюджета текущего года; 3) комплексной документальной ревизии уже исполненного бюджета. Таким образом, в течение каждого календарного года Счетная палата одновременно работает с бюджетами трех лет, а бюджет каждого финансового года находится в одной из фаз трехлетнего цикла.

- Председатель Счетной палаты РФ и половина состава ее аудиторов назначаются и освобождаются от должности Государственной Думой, а заместитель председателя и другая половина состава ее аудиторов — Советом Федерации. Срок полномочий председателя Счетной палаты, ее заместителя и аудиторов составляет шесть лет. Деятельность Счетной палаты не может быть приостановлена в связи с роспуском Государственной Думы.

- В масштабах России целостная система независимого государственного финансового контроля, составными частями которой являлись бы контрольно-счетные органы субъектов Федерации, еще не сложилась. Представительные органы власти отдельных субъектов Федерации еще не везде осознали важность и актуальность решения этой проблемы.

- Счетная палата в процессе оказания регионам организационной и методической помощи создала в декабре 2000 г. Ассоциацию контрольно-счетных органов Российской Федерации, которая имеет отделения в большей части субъектов Федерации и федеральных округах, что позволяет установить более тесную связь между всеми контрольными органами.

Контрольные вопросы

1. Что такое социально-правовой контроль?
2. Какие существуют типы и виды социально-правового контроля?

3. Каковы основные принципы деятельности контрольных органов?
4. Есть ли в России система социально-правового контроля?
5. Какова роль прокуратуры в государственном контроле?
6. Какое место занимает Счетная палата в государственном контроле?
7. Каковы стадии ежегодного контроля исполнения бюджета?

Рекомендуемая литература

Конституция Российской Федерации. М., 1993.

О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

О прокуратуре Российской Федерации. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1.

О Счетной палате Российской Федерации. Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ.

Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации: История создания. Дела и люди. Перспективы развития / сост. И.П. Никулин, Д.И. Саморуков, Н.С. Столяров. М., 2001.

Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учеб. пособие. М., 2005.

Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы: учебник. М., 2002.

Комментарий к Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под общ. ред. Г.В. Мальцева и И.Н. Барцица. М., 2005.

Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / А.Ф. Ноздрачев и др. М., 2005.

Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. М., 2006.

Контрольно-счетные органы в Российской Федерации (в вопросах и ответах) / под общ. ред. С.В. Степашина. М., 2001.

Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2005.

БЮРОКРАТИЗМ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Ключевые понятия:

бюрократизм и бюрократия; технология бюрократической власти; социальные предпосылки современного бюрократизма; условия преодоления основных форм бюрократизма

В свое время канцлер Германской империи князь Бисмарк (1815—1898) заметил: при плохих законах, но с хорошими чиновниками управление еще возможно, но при плохих чиновниках не помогут никакие законы. Для россиян, где государственный аппарат оказывает огромное влияние на все сферы общественной жизни, эти слова как нельзя более актуальны. Наше дальнейшее развитие во многом зависит от совершенствования технологии в сфере **государственной** службы, прогрессивных форм организации труда государственных служащих, новых методов их стимулирования. В современной обстановке особенно **нестерпимо добродушное** отношение к силе инерции в государственном управлении, привычке к старому, волоките, формализму, к тому, что составляет различные оттенки таких явлений, как бюрократизм.

§ 18.1. Бюрократизм как форма абсолютизации роли административного аппарата в управлении

Что такое бюрократия и бюрократизм? Оба эти явления — это формы управленческой деятельности. **Существует** два подхода к голокованию данных **понятий** — традиционный и веберовский (**по** имени М. Вебера). При традиционном подходе между этими понятиями, во-первых, не делается различия и они используются как синонимы, а во-вторых, смысл бюрократии ассоциируется с рутинной в деятельности государственных чиновников, их **медлительностью**, усложнением организационных процедур, игнорированием реальных интересов, нужд и потребностей людей. По мнению В.И. Даля, бюрократия — это «управление, где господствует чиновначалие; степенная подчи-

ненность; зависимость каждого лица от высшего и бумажное многописание при этом; многоначалие и многописание». У любой бюрократии, в какой бы сфере она не проявлялась, есть, искушение воспользоваться своим положением, своим, если хотите превосходством над рядовым гражданином. Но В.И. Даль не заметил главного в деятельности бюрократа — наплевательское, а подчас и издевательское отношение к людям — «просителям» и изрядно распространенное «мздоимство» (плату за оказанные «услуги»).

Бюрократизм (фр. *bureau* — бюро, канцелярия и гр. *kratos* — власть) возникает при отрыве органов власти (особенно работников канцелярий, аппарата) от населения, «электората». Он связан с иерархической структурой власти. Это специфическая форма социального управления в обществе, в котором центры исполнительного руководства практически независимы от интересов решений большинства членов общества, а задачи функционирования подчинены целям сохранения и укрепления этих центров (государственных органов).

В широком смысле слова бюрократизм связан с превратным пониманием и осуществлением государственной власти — политической, экономической, организационной и др. Государственное управление вырождается в бюрократизм тогда, когда начинает замыкаться на самом себе. Оно перестает ориентироваться на задачи конкретных социальных организаций, общества в целом, а сосредоточивается на удовлетворении собственных потребностей. *Бюрократизм — это искаженная форма государственного управления, система политического и социального руководства, основанная на отрыве органов власти от воли членов общества и направленная на удовлетворение своих корпоративных, узкокорыстных интересов.*

Другой подход к истолкованию данного понятия связан с именем одного из крупнейших социологов XIX — начала XX в. Максом Вебером. В своей работе «Политика как призвание и профессия» он анализирует легитимные типы государства, которых насчитывает три — патриархальный, харизматический и легальный.

Патриархальное (традиционное) государство, обусловленное правами, привычкой к определенному поведению, основано на вере не только в законность, но даже в священность издревле существовавших порядков и властей. Этот тип по своей структуре во многом сходен со структурой патриархальной семьи, что делает особенно прочным и устойчивым этот тип легитимности. Здесь не столько служебная дисциплина или деловая компетентность, сколько личная преданность служит основанием для назначения на должность и для

продвижения по иерархической лестнице. Поскольку ничто не ставит предела произволу господина, то иерархическое членение государственных должностей часто нарушается дарованными привилегиями.

Харизматический тип легитимного господства основан на харизме (гр. *charisma* — божественном даре), некоторой экстраординарной способности, выделяющей индивида среди остальных людей. Она не столько приобретается им, сколько даруется ему — природой, богом, судьбой. К харизматическим качествам Вебер относит магические способности, пророческий дар, выдающуюся силу духа и слова. Ими обладают герои, великие полководцы, маги, пророки и провидцы, гениальные художники, выдающиеся политики, основатели мировых религий (Будда, Иисус, Магомет), основатели государств (Солон, Ликург), великие завоеватели (Александр Македонский, Цезарь, Наполеон). Основной базой харизматического господства является аффективный (необычный, неестественный) тип социального действия.

Легальный тип государства характерен для европейских стран конца XVIII и начала XIX столетий, где люди подчиняются не личностям (королям, императорам), а законам. В этих государствах аппарат управления состоит из специально обученных чиновников, к которым предъявляются требования действовать по строго формальным и рациональным правилам. Именно данную форму управления Вебер и назвал «рациональной бюрократией». Легальное господство, в основе которого лежит формально-правовое начало, оказалось одной из необходимых предпосылок развития современного капитализма как системы формальной рациональности¹.

Действительно, в любой системе государства происходит деление (дихотомия) на политических руководителей и обслуживающий аппарат, чиновников, работу которых Вебер называет «бюрократией». По словам В.Г. Смолькова, бюрократия в своем естестве «является прогрессивной технологией, позволяющей значительно рационализировать процесс управления и повысить эффективность организации. Бюрократическая модель означает, что работники должны действовать не как частные, а как формальные лица, наделенные определенными правами и ответственностью»². Другими словами, бюрократия в этом смысле — это целесообразная деятельность аппа-

¹ См.: Вебер М. Избр. произведения / пер. с нем. М., 1990. С. 646—647.

² Смольков В.Г. Бюрократия и бюрократизм: как свести болезнь к минимуму? // Государственная служба. 2002. № 1(15). С. 42.

рата государственных органов или административное управление, без которого не может обойтись любая значительная система управления.

Бюрократия как рациональная деятельность аппарата государственных органов естественно отличается от бюрократизма как искаженной деятельности этого же аппарата по удовлетворению своих корпоративных, узкокорыстных интересов. Первое нацелено на добросовестное обслуживание общества, второе ориентировано на себя. Но между этими состояниями управления нет пропасти. Бюрократия при определенных условиях может перерасти в бюрократизм. И напротив, бюрократизм под воздействием социального и государственного контроля может стать рациональной бюрократией или административным (аппаратным) управлением. Именно эта задача по трансформации современного бюрократизма в рациональную административную бюрократию в полный рост встала перед нашим обществом.

Богатое содержание для анализа бюрократии дает историческое прошлое. Понятие «бюрократия» возникло в либеральной буржуазной общественно-политической мысли XVIII-XIX вв. В России впервые целостное представление о государственной бюрократии было изложено в «Табели о рангах», принятой Петром I в 1722 г.

Возникновение бюрократии и бюрократизма органично связано с возникновением и развитием государства, т.е. политической власти, при которой появляется экономическая и административная соподчиненность, зависимость одной части государственных работников (аппарата) от другой (политических руководителей). По мнению К. Маркса, бюрократия есть «государственный формализм». В определенных условиях она «составляет, следовательно, особое, замкнутое общество в государстве», «считает самое себя конечной целью государства». И потому вынуждена «выдавать формальное за содержание, а содержание — за нечто формальное. Государственные задачи превращаются в канцелярские задачи, или канцелярские — в государственные»¹.

Для бюрократизма характерна вера в авторитет вышестоящих лиц, в механизм твердо установленных формальных действий, готовых принципов, воззрений, традиций. «Что касается отдельного бюрократа, — говорил К. Маркс, — то государственная цель превращается в его личную цель, в погоню за чинами, в деланье карьеры»².

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 270-271.

² Там же. С. 270-271.

Следует сказать, что в работах классиков марксистской мысли между понятиями «бюрократия» и «бюрократизм» не делается различия. Оба они используются для обозначения такого государственного управления, которое направлено на корыстные интересы осуществляющих его людей (чиновников и политических руководителей).

Бюрократические методы несовместимы с демократией, с повсеместным контролем народных масс. Социальная природа бюрократизма направлена как раз на то, чтобы скрыть все, что может вызвать нежелательное вмешательство в дела аппарата государственных органов, в подрыв их беспредельной власти. Бюрократизм спонтанно порождает тенденцию к самовозрастанию секретности аппаратной деятельности. Здесь действует объективный закон, по которому бюрократизм государственных структур возрастает прямо пропорционально росту закрытости и времени существования этих структур. Если государственный орган не стремится сделать свою деятельность открытой и доступной для понимания населения, а использует приемы и методы сокрытия своих дел, то, естественно, его бюрократия растет и крепнет. Корыстная ложь и безответственность — родовые болезни любой бюрократии мира.

§ 18.2. Технология бюрократической власти

После революции 1917 г. Россия осталась преимущественно крестьянской страной, сохранившей во многом патриархальную культуру, приверженность старым механизмам регулирования общественных отношений. Истоки бюрократии и консерватизма кроются в истории развития нашей страны, в отсутствии широких демократических традиций, в крестьянской отсталости. Бюрократия обладает удивительной живучестью, он насаждает стиль и методы предшествующих эпох и поколений. В самом факте его существования подтверждается мысль К. Маркса о том, что «традиции всех мертвых поколений тяготеют, как кошмар, над умами живых».

Централизация власти, осуществленной И.В. Сталиным, привела к тому, что государство и его управленческий аппарат превратились в монополистов не только средств производства предприятий, а стали жестко диктовать и распределительные отношения, узурпируя результаты труда коллективов, подрывая их заинтересованность в эффективности производства. Догматическая абсолютизация государственной собственности обернулась на деле приматом администрирования, расширением пространства для консерватизма и бюрократизма, породила уравниловку, безынициативность, низкое качество

продукции. Все это приводило к нарушению одного из основных принципов социализма: «От каждого — по способности, каждому — по труду».

Оторванность партийно-государственного аппарата от интересов масс, закостенелость форм и методов управления привели к тому, что основные признаки государственно-бюрократической системы стали трактоваться как неотъемлемые характеристики нового способа производства. В качестве этих признаков стали называться иерархическая система управления, ее административные методы, игнорирование экономических стимулов хозяйствования, стирание граней между исполнительной властью и законодательной, политико-административное обобществление средств производства и др. При этом эти признаки рассматривались как чуть ли не построенный социализм.

После смерти В.И. Ленина, в конце 1920 — начале 1930-х гг. обстановка в стране круто изменилась. Нарушение демократических основ социалистического строя коснулось не только юридической науки, но и судебной практики. С переходом от нэпа к жестким, централистско-нажимным способам проведения индустриализации и коллективизации возникла административно-приказная система управления и юридического регулирования. Функции органов управления (исполнительная власть) гипертрофировались, а представительных (законодательная власть) — принижались. Роль отсутствующих законов выполняли указы, постановления правительства и ведомственные инструкции, престиж официальных государственных институтов падал.

В советское время за годы культа личности и застоя в нашей стране сформировалась довольно многочисленная бюрократическая прослойка, которую некоторые исследователи склонны были рассматривать даже в качестве особого общественного класса¹. К началу перестройки численность работников только государственного аппарата управления достигла 15 млн человек, т.е. приблизилась к численности класса крестьян. В стране имелось около 3000 союзных и республиканских министерств и ведомств. Кроме того, значительный аппарат управления имелся в колхозах и различных формах кооперации, в партии, профсоюзах, комсомоле и многих других общественных организациях. Вся эта огромная и громоздкая машина осуществления социальной власти была поражена бюрократической болезнью. Работники партийных и советских органов вознеслись над

обществом, стали управлять им как некая внешняя сила, которой не было, по сути, никакого дела до действительных нужд и чаяний руководимого ими народа.

Каковы особенности советской бюрократической командно-административной системы?

Важнейшей чертой этой командно-административной системы являлся ее *партократический характер*. Помимо государственной власти в стране сформировалась еще одна власть — партийных органов, которая и подчинила себе все другие формы власти. Партийные руководители оказались на самом верху управленческой пирамиды.

Другой чертой этой системы был *тоталитаризм, огосударствление всех сфер и отраслей социальной деятельности*. И как следствие — наряду с нейтралистским абсолютизмом на всех этапах управленческой иерархии процветали произвол и злоупотребление властью, почти полная социальная незащищенность личностей, трудовых и территориальных коллективов. В противовес официально санкционированным теориям и концепциям широкое распространение получили различного рода конформистские истолкования происходивших событий на уровне обыденного сознания.

Конечно, сейчас редко кто ратует за сохранение командно-административных методов управления. Но скрытое упование на них, замаскированное заботой о поддержании дисциплины, централизма, еще весьма значительно. Не взирая на все сокращения и реорганизации, численность управленческого персонала государственных органов по-прежнему увеличивается.

Возникает вопрос, если группа людей (общность) или отдельный человек входят в бюрократическую систему, могут ли они быть свободными от этой системы? Могут ли не быть бюрократическими элементами? Вполне очевидно, что нет. Добросовестный человек и даже группа добросовестных людей, функционируя в составе бюрократизированного государственного организма, вольно или невольно являются носителями его бюрократической сущности. Это проявляется в том, что они, например, понимают ненужность тех или иных бумаг, подписей, согласований и т.д., но требуют их, «потому что такой порядок». Подобные руководители не могут самостоятельно решить подчас элементарные вопросы без согласования с вышестоящими инстанциями. Любой отдельный бюрократ выступает как проявление всех основных черт такого родового явления, как бюрократия.

Каковы социальные предпосылки *современной бюрократии*?

Во-первых, отставание деятельности управляющей подсистемы (или субъекта управления) от уровня деятельности управляемой под-

системы (или объекта управления). Созданная в ходе постсоветского развития относительно простая управляющая система, столкнувшись с процессом усложнения общественного организма, пытается решать задачу двумя путями. Прежде всего, за счет самоусложнения, что приводит к безудержному росту аппарата управления, увеличению уровней иерархии (количеству «звеньев» в управленческой цепочке), бурному росту разнообразных потоков бумаг и т.д. Затем за счет упрощения управляемой системы, что породило стремление к унификации ее элементов и структур, к единообразию и стандартизации их функций. Использование именно этих двух путей обусловило формирование той бюрократической управленческой системы, с которой мы теперь имеем дело.

Во-вторых, отсутствие или несовершенство механизмов контроля со стороны управляемой подсистемы (или народа) за деятельностью управляющей подсистемы (или политических руководителей и гражданских служащих). В состав обратных связей на социальном уровне должны входить не только информация о состоянии управляемой подсистемы, но и механизм контроля управляемой подсистемы за характером деятельности управляющей подсистемы. Именно отсутствие этого механизма в виде правовых регламентации, гласности, демократии и т.д. привело к тем многочисленным беззакониям и искажениям, которые характерны для нашей системы государственного управления.

В современных условиях бюрократия является ярким противником широкого участия трудящихся масс в управлении делами общества. Она всегда абсолютизирует роль централизации, не терпит самоорганизации, самоуправления, всячески мешает разворачиванию различных форм демократии. Бюрократия создала и продолжает плодить огромное число разных помех, запретов, ограничений, которые связывают инициативу людей. Без постоянной, настойчивой и последовательной борьбы с бюрократией решение многообразных задач по реформированию нашего общества практически невозможно. Бюрократия может не только задержать реформы, сделать их мучительно долгими, но и задавить их, свести на нет все их привлекательные идеи и намерения.

Абсолютное большинство наших политических руководителей и государственных служащих от низшего до самого высокого уровня даже теоретически не понимают и тем более психологически не воспринимают скоротечность или, по крайней мере, конечность своего пребывания во власти. Они не умеют, да и не хотят строить свою работу и жить так, чтобы через четыре, восемь, максимум двенадцать

лет покинуть свой пост, оставив после себя завершённые реформы, добрую память и неразворованную казну.

Отчасти это политико-психологическое наследие сословных традиций самодержавия, в ещё большей степени — традиций советской номенклатурной системы. Как известно, в номенклатуру в советские времена было трудно проникнуть, но почти невозможно, при соблюдении определенных правил, было из нее выпасть. Такую практику В. Третьяков называет «презумпцией номенклатурноеTM»¹.

Презумпция номенклатурности, т.е. несменяемости, закреплённая множеством старых советских и новых рыночных привилегий, до сих пор царящая практически на всем постсоветском пространстве, доминирует в психологии как назначаемых чиновников, так и (что поразительно) избранных депутатов, мэров, губернаторов, республиканских президентов. Подобная психология и приводит к тому, что начатые в России дела редко когда заканчиваются в назначенный срок. Этими лицами почти никогда вовремя не выполняются обещания, особенно данные подчинённым или обществу.

Для тех, кто в силу неизбежных условностей современной России все-таки должен покинуть свой пост, создаются (за государственный счет, т.е. за счет налогоплательщиков) синекеры — политические, финансовые, научные, общественные и т.п. фонды, институты, корпорации, банки, ассоциации и др. Модернизация российской номенклатуры (бюрократуры) пока заметна только в одном — наиболее дальновидные и располагающие соответствующими постами чиновники и народные избранники, не доверяя свою судьбу только государству бюрократов, сами (но за наш счет) готовят себе запасные аэродромы, а главное — копят деньги, получаемые, естественно, не в служебных кассах.

Из многих фундаментальных составляющих демократии самым актуальным и до сих пор невостребованным в России является не выборность и не разделение власти (что, несомненно, чрезвычайно важно), а ограничение сроков пребывания у власти, которое создает психологический и политический фундамент нравственной ответственности. Безусловно, есть реформы, которые требуют для своего совершения десятилетий. Но все это не отменяет необходимости ликвидации презумпции номенклатурности. Без этого нельзя даже теоретически добиться того, чтобы человек довершил то, что начал, в срок своего пребывания во власти.

¹ См.: Российская газета. 2004. 21 окт.

§ 18.3. Административная реформа и бюрократизм

После развала Советского Союза (1991 г.), с началом «ельцинского десятилетия», которое не просто противоречило демократии, но и воспроизводило на новом этапе антидемократическую, антинародную логику номенклатурного управления, начался новый этап в развитии отечественной бюрократии. Перспективы социально-экономического развития страны всегда зависели от эффективности работы государственного административного аппарата. Но за годы ельцинских реформ никаких серьезных целенаправленных усилий по повышению эффективности работы государственного аппарата не предпринималось. В результате *система государственного управления, содержащая в себе очень серьезные недостатки, к началу XXI в. превратилась в мощный тормоз модернизации российской экономики, а следовательно, всего общества в целом.*

Проблемы начинались уже с верхних этажей властной иерархии. Как свидетельствуют данные Главного контрольного управления Администрации Президента РФ, в среднем выполнялись в срок немногим более половины от общего количества поручений президента Правительству РФ. Эти выводы были обнародованы в сентябре 2002 г. после проверки исполнительской дисциплины в Минимущество, Минфине, Минэкономразвития, Минтрансе и Госстрое. В 2001 г. Президент РФ дал 891 поручение в адрес указанных органов, из которых было выполнено в изначально установленный срок только 48% от их общего числа. Что касается поручений правительства федеральным органам исполнительной власти, то здесь пропорция примерно такая же. Естественно, трудно рассчитывать на эффективность работы государственного аппарата, если его работники не желают брать ответственность на себя и это становится стилем их работы.

Естественно, возникает вопрос: как такое могло произойти на самом верху властной пирамиды? Ответ оказывался достаточно тривиален: *квалификация работников федеральных органов исполнительной власти оставляла желать лучшего.* И это самая мягкая формулировка, которую можно здесь употребить. Причем самое тревожное в том, что этот уровень неуклонно снижался с начала 1990-х гг. Наиболее способные работники шли в коммерческие структуры, посредственности — оставались на гражданской службе.

Условно федеральных чиновников можно разделить на две категории: тех, которые честно трудятся за зарплату (их большинство), и тех, для которых уровень зарплаты не имеет значения. В числе первых: молодые специалисты, которым пообещали что-нибудь значимое; люди зрелого возраста, которые никак не рискуют уйти

с государственной службы; *«предпенсионеры»*, главная задача которых заработать пенсию государственного (гражданского) служащего.

Среди второй категории можно выделить следующие группы: *нашедшие свою «кормушку»*, которая обеспечивает им в итоге приличное вознаграждение. В подавляющем большинстве — это начальствующий состав. Но есть среди них и главные специалисты, которые потихоньку «стригут купоны», к примеру, на кураторстве какой-нибудь федеральной целевой программы; *патриоты*, которых ничтожное меньшинство; *рассматривают работу как «клуб по интересам»*, которых также очень немного; *«прикомандированные»*, направленные бизнесом в федеральные структуры, главная задача которых лоббирование интересов своих хозяев¹.

Среди всех категорий и групп гражданских служащих подавляющее большинство составляют женщины. Уже говорилось, что всего в российских органах власти их насчитывается 71,9%, а на федеральном уровне — 59,2%.

Таким образом, *«за зарплату» трудятся большинство федеральных чиновников*. И именно уровень их квалификации является определяющим среди федеральных гражданских служащих, поскольку в подавляющем большинстве исполнителями являются как раз эти люди. Но среди них найти высококвалифицированных специалистов достаточно трудно. Если говорить о молодежи, то среди них лишь немногие удовлетворяют необходимым требованиям, действующим на гражданской службе. Люди зрелого возраста, кто не решился уйти с гражданской службы, потому, видимо, и не решились, что оказались не востребованы рыночными структурами. Наконец, *«предпенсионеры»* озадачены лишь одним — удержаться на гражданской службе до выхода на пенсию.

Очевидно, что всех этих людей надо или увольнять, или как-то «доучивать». Но при таком слабом контингенте работающих система повышения квалификации своих функций, как правило, не выполняет. В России есть специальные учебные заведения (Российская академия государственной службы при Президенте РФ, Академия народного хозяйства и Финансовая академия при Правительстве РФ), укомплектованные высокопрофессиональными преподавателями, но они работают в основном вхолостую. Во-первых, к спускаемым разрядам по количеству чиновников, которых надо направить на повышение квалификации в названные учебные заведения, руководители

¹ См.: Николаев И.А., Шульга И.Е. Главное в административной реформе. Аналитический доклад. М.: ФБК, 2002.

федеральных и региональных органов исполнительной власти относятся как к досадной необходимости и потому выбирают наименее способных. И, во-вторых, подучившиеся гражданские служащие (в основном из молодежи), набравшись некоторого опыта, стремятся «нырнуть» в какую-либо коммерческую, предпринимательскую и другую структуру. Почему это происходит?

Дело, оказывается, в оплате. Нетерпимое положение с уровнем и системой оплаты труда федеральных чиновников имеет следствием негативные явления. Так, одним из самых простых решений по повышению уровня оплаты труда чиновников — это увеличение числа руководящих должностей. Реализовывалось это в следующих формах: 1) увеличивалось количество федеральных органов исполнительной власти; 2) происходил рост числа заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти; 3) увеличивалось количество структурных подразделений в министерствах и ведомствах¹.

В ноябре 1991 г. при правительстве Е.Т. Гайдара было 32 федеральных органа. Через 10 лет, т.е. в ноябре 2002 г., их число достигло 60, т.е. увеличилось почти в 2 раза. В это время было: министерств — 24, государственных комитетов — 6, федеральных комиссий — 2, федеральных служб — 13, российских агентств — 2, федеральных надзоров — 2, иных федеральных органов исполнительной власти — 5.

Низкий уровень заработной платы, отсутствие зависимости оплаты труда от эффективности работы и проистекающее отсюда желание использовать административный ресурс для получения материальных выгод имели следствием беспрецедентный рост числа заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти. Эта должность дает большие полномочия и соответствующие материальные блага (санаторно-курортное обслуживание, обеспечение персональным служебным автотранспортом, правительственной связью и т.д.). Но главное в этой должности — финансовые возможности: распределение денег, курирование федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) и др.

В ноябре 2002 г. в 60 федеральных органах исполнительной власти насчитывалось более 410 заместителей руководителей. Совершенно определенно можно сказать, что это примерно в 3 раза больше, чем было 10 лет назад. Известны и рекордсмены: Минэкономразвития — 17 замов, Минпромнауки — 15, МИД — 14, Минтранс — 13, МПС — 12, Минфин — 12². Небезынтересно вспомнить, что во вре-

¹ Николаев И.А., Шульга И.Е. Главное в административной реформе. Аналитический доклад. М.: ФБК, 2002.

² Там же.

мена СССР в таких мощнейших министерствах, как Минприбор, Минэлектротехпром, Минсредмаш и др., которые руководили тысячами подведомственных предприятий, было по 5 — 6 заместителей. И это — в экономике командно-административного типа.

«Успехи» федерального чиновничества не могли остаться незамеченными на региональном уровне. Абсолютный рекорд установил бывший губернатор Нижегородской области И.С. Складов — у него было 24 заместителя. С большим отрывом следовали за ним коллеги: В.И. Плотов (Тверская область) — 15 замов; В.Ф. Чуб (Ростовская область) — 15 замов; А.А. Ефремов (Архангельская область) — 14 замов и т.д. Кому-то такое количество замов не помогло, и на очередных выборах пришлось уступить губернаторское кресло сопернику. А кто-то до сих пор командует шеренгами заместителей.

Фонд ИНДЕМ (руководитель Г.А. Сатаров) в своих исследованиях показал, что *государственные должности стали товаром, они хорошо продаются*. Естественно, спрос рождает предложение. Подготовленный работниками ИНДЕМа доклад, в основе которого лежат интервью экспертов, содержит такие оценки: *суммы «стоимости должностей» в зависимости от профиля ведомства варьируются в настоящее время от 40 тыс. до 500 тыс. долларов*. Но «продаются» только должности, от подписи которых что-то зависит в смысле финансов и ресурсов (оценочно — одна треть от общего числа)¹. Неудивительно, что должность «зама» любого руководителя в последние годы стала достаточно массовой профессией. Роуз Аккерман С. справедливо замечает: «При низкой оплате труда государственных служащих коррупция — единственный путь к выживанию»².

Резкое увеличение количества начальников, имеющих доступ к распределению средств, имеет самые негативные последствия. Во-первых, растет доля нерационально распределяемых финансовых средств (попросту говоря — разворовываемых). Очевидно, чем большее количество начальников допущено к «общественному пирогу», тем больше в итоге будет перераспределено в их пользу. Во-вторых, снижается качество работы. Исполнителей становится все меньше, начальников прирастает все больше. Работать и начальствовать, видимо, все-таки разные вещи. И, в-третьих, формируется нездоровая атмосфера в самих трудовых коллективах центральных и региональ-

¹ См.: Диагностика российской коррупции: социологический анализ. Доклад. М., 2002.

² Роуз Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / пер. с англ. О.А. Алекринского. М., 2003. С. 94.

ных аппаратов органов исполнительной власти. Рядовые сотрудники все видят и в какой-то мере понимают. Но в этой ситуации трудно, не будучи «допущенным к кормушке», выкладываться на работе¹.

Все эти обстоятельства обуславливают формирование низкого уровня квалификации федеральных служащих и низкой производительности их труда. Российское общество все еще экономит на зарплате гражданских служащих, что и привело к депрофессионализации и деморализации кадров государственного управления.

§ 18.4. Условия преодоления основных форм бюрократизма

Рассмотренные выше формы административного увеличения материальной обеспеченности государственных служащих можно отнести к числу обыденных, тривиальных. Более серьезными и нередко социально наказуемыми являются «административные барьеры», представляющие собой одну из наиболее «эффективных» возможностей извлечения чиновниками «статусной ренты», которую дает их правовое положение в системе государственного управления. «*Статусная рента*» — это узаконенные правовые установления («административные барьеры»), разрешающие пользоваться которыми политические руководители и государственные служащие могут брать взятки с граждан, особенно с бизнеса.

Исторически административные барьеры возникли в новейшей истории России в конце 80-х гг. прошлого столетия в период горбачевской «перестройки». Именно тогда при министерствах и ведомствах было образовано множество фирм, куда направлялись желающие получить лицензии, регистрации, аккредитации и т.п. Это был самый простой и самый «безобидный» источник извлечения статусной ренты.

При такой технологии чиновники не воровали бюджетные средства. Фактически они лишь перераспределяли часть средств от бизнеса в свою пользу. Здесь практически не было коррупции, которая появилась в основном в «ельцинское десятилетие». В это время еще относительно сильна была система финансового, народного и партийного контроля, еще не укоренилась психология вседозволенности.

¹ См.: Николаев И.А., Шульга И.Е. Главное в административной реформе. Аналитический доклад. М., 2002.

Поэтому нет ничего удивительного в первоначальной приоритетности именно административных барьеров.

Обычно выделяют семь основных барьеров на пути бизнеса: 1) регистрация предприятия; 2) лицензирование деятельности; 3) согласование проектной документации; 4) сертификация; 5) идентификация и маркирование; 6) регистрация товарных знаков и доменных имен; 7) деятельность различных инспекций и надзорных органов[^].

Анализ всех «барьеров» из-за обилия материала не представляется возможным. Поэтому рассмотрим лишь первые два — регистрацию и лицензирование.

Регистрация предприятия на начальном этапе требовала согласования 9 инстанций — налоговых органов, местной администрации, пенсионного фонда, статистических органов, соцстраха, регистрационной палаты, медстраха, санэпидемстанций, пожарной службы. До недавнего времени стоимость регистрации предприятия «под ключ» в Москве составляла около 400 долларов (включая неформальную составляющую). Принятая в 2002 г. Министерством по налогам и сборам (МНС) и упрощенная процедура регистрации, предусматривающая оформление всех документов «в одном окне», позволила существенно снизить роль данного барьера. Однако к настоящему времени найдено достаточно много путей для игнорирования технологии «одного окна», а процесс регистрации без «подмазки» занимает полтора — два года.

Далее, для получения права на осуществление хозяйственной деятельности предпринимателю необходимо преодолеть сложности, связанные с *лицензированием*. Перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, утвержден Федеральным законом от 8 августа 2001 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности» № 128-ФЗ. Этим же законом установлена единая величина лицензионного сбора — 1300 рублей. Предполагалось, что установление единых фиксированных сумм и порядка их зачисления в бюджет, а также упорядочение органов, осуществляющих лицензирование, позволит снизить уровень административных барьеров для бизнеса.

Однако изучение показало, что в этой сфере начала активно развиваться деятельность посреднических организаций. Сами посредники обычно называют свою деятельность «услугами по согласованию вопросов, связанных с получением лицензии». Соответственно официальная стоимость лицензии не превышает и двадцатой части

См.: Николаев И.А., Шульга И.Е. Указ. соч.

ее фактической стоимости. Схожая схема действовала в отношении лицензий Госстроя, Минздрава, МПТР, Минэнерго, Минкультуры и т.д.

По данным МНС, на 2002 г. в России зарегистрировано 3,1 млн юридических лиц. Из них реально работало около 2 млн, остальные являлись фиктивными организациями. Обычно в среднем на одну фирму (предприятие) приходится, как минимум, две лицензии. Среднюю стоимость лицензии можно оценить в 600–800 долларов. Таким образом, процедура разовой выдачи лицензий обходится приблизительно в 1,2–1,6 млрд долларов. Если взять приближенную оценку того, что имеют чиновники от функционирования посреднических структур (как минимум, 15%), то их ежегодный доход составлял около 40–50 млн долларов. В настоящее время «посреднический процент» приближается подчас к 40–50%.

С учетом избыточности, противоречивости, необоснованности, а главное, неэффективности большинства существующих ограничений можно сделать вывод о том, что барьерная система в России сохраняется именно с целью извлечения чиновниками статусной ренты, а не для повышения экономической эффективности. Правда, доходы в карман чиновников перетекают в основном не из государственного, а из частного сектора, что позволяет говорить о том, что бюджет не испытывает избыточной дополнительной нагрузки, а скорее, о дополнительной нагрузке на экономику в целом. По данным ФБК, ежегодное разворовывание средств составляет порядка 5–7 млрд долларов.

Подобное положение дел объясняется тем, что в настоящий момент проблема административных барьеров в целом решается в отрыве от задач реформирования государственной службы. Причина существования этих барьеров кроется не столько в несовершенстве существующего законодательства (существующие законы можно рассматривать как следствие), сколько в неэффективной организации государственной службы, и прежде всего системы стимулирования оплаты труда чиновников. С этой точки зрения, борьба с административными барьерами путем повышения внимания к нормотворческим процессам без решения соответствующих задач реформирования государственной службы, связанных с мотивацией чиновников, представляется малоперспективной мерой.

При этом также необходимо учесть имеющуюся практику не разворовывания, а перераспределения финансовых ресурсов с целью обеспечения элементарного функционирования государственных органов. Она сохраняется по двум причинам: относительно положительной и явно отрицательной. Когда говорят об относительно поло-

жительных фактах барьерной системы, имеют в виду достаточно многочисленные случаи, когда с ее помощью удавалось «чинить прорехи» в государственном бюджетировании. Если на протяжении более десятка лет не выделялись средства на текущий и капитальный ремонт зданий, на приобретение транспорта, компьютерной техники, канцелярских расходов и т.д., то решение этой проблемы и «вылезало» в таких вот не самых правильных формах. Винить государственных работников в распространении такой практики было бы несправедливо. Если говорят о явно отрицательных тенденциях барьерной системы, то речь всегда идет о смыкании бюрократизма со взяточничеством и коррупцией. Бюрократизм в российском государстве стал питательной базой коррупции.

При принятии во внимание перечисленных выше фактов можно смело оценить расходы федерального бюджета на государственное управление не в 3,4%, а примерно в 11 — 12% от расходной части бюджета. Если же к ним прибавить дивиденды хотя бы от «административных барьеров», то общие затраты на функционирование отечественной бюрократической машины представляются чрезвычайно большими¹.

В настоящее время в России имеется три главных субъекта политики: глава государства (в данном случае президент), политические руководители и бюрократия (выражающие волю правящего класса), а также народ. И в этом треугольнике пассивной силой всегда остается народ. Внешне активным обычно выступает глава страны. Но внутренне активными всегда проявляют себя политические руководители и бюрократия. Они отбирают себе основные плоды всех реформ, никогда не подпуская народ к власти. Причем делают это в такой степени, что народ реально не может решать судьбу передачи властных полномочий в стране от одного ставленника политических кланов и бюрократии другому. Никакой антибюрократической революции В.В. Путину пока провести не удалось².

Антибюрократическая революция — это глубокая политическая реформа, очертания которой и само желание провести которую до сих пор не проглядываются. Трудность в том, что антибюрократическую революцию нужно осуществлять либо прямо революционным путем (с опорой на массы, т.е. через некоторое насилие), либо через создание социально-правового контроля, что требует значительного времени и многообразных усилий. Судя по всему, В.В. Путин

¹ См.: Приоритеты проекта бюджета-2003. Аналитический доклад. М., 2002.

² См.: Российская газета. 2004. 16 марта.

выбрал второй путь. В процессе административной реформы он много внимания уделяет в основном созданию ведомственных контрольных органов. Однако на помощь ему должен прийти социальный контроль гражданского общества. А вот с этим дела пока обстоят неважно. На федеральном и некоторых региональных уровнях созданы общественные палаты, но они пока лишь осваиваются, «ищут» для себя поле деятельности.

Олигархический капитал не заинтересован в антибюрократической революции. Все, что нужно для своего процветания, у него давно схвачено. Профсоюзные лидеры в процессе «ельцинского десятилетия» сумели отхватить себе достаточно лакомые куски и никак не хотят никаких революций. Достаточно многочисленная политическая партия, выражающая интересы рабочего класса — КПРФ, из-за предательского курса своих руководителей серьезно утратила влияние в массах и вряд ли сможет поучаствовать в этой работе. Активную силу представляет мелкий и отчасти средний капитал, а также интеллигенция и крестьянство. Но все эти классы, изрядно униженные, задавлены маховым бюрократизмом и лишь с большим трудом пробиваются к элементарной демократии. Активизация всех этих социальных сил и привлечение их к созидательной политической работе послужат усилению и ускорению процессов антибюрократической революции.

Что можно было бы предпринять для ограничения негативных последствий закона самовозрастания бюрократизма в государственных организациях?

Если в советское время государство доминировало в экономике, то теперь оно должно в основном уйти из этой сферы деятельности. Данная мера является базисной во взаимодействии политики и экономики (материального производства) в новых условиях. Политические руководители и гражданские служащие впредь более осторожно и внимательно должны определять: 1) быть или не быть трансфертам в регионе и в каком объеме; 2) экспортные квоты; 3) тарифные скидки; 4) возможность индивидуальной реструктуризации долгов; 5) преференции в обслуживании бюджетных счетов; 6) льготность финансирования; 7) допуск к инфраструктуре для экспортных поставок и т.д. Вся эта деятельность должна контролироваться обществом. Там, где федеральные и региональные органы вынуждены все-таки принимать определенные экономические решения (выполняя тем самым свои регулятивные функции), они должны это делать на основе четких, прозрачных, законодательно утвержденных пра-

вил и процедур. «Чем меньше государства в экономике, тем лучше для бюджета»¹.

Следовательно, основным путем преодоления негативных последствий закона самовозрастания бюрократизма в нашем обществе может и должно послужить резкое сокращение функций государства, ограничение круга его задач, сужение осуществляемых полномочий. Взамен все еще сложной иерархической системы государственного управления всем и вся необходимо повсеместно вводить различные формы социального самоуправления. Именно самоуправляющиеся социальные организмы (предприятия, села, поселки, города, регионы и т.д.) могут послужить действенным рычагом в борьбе с бюрократизмом.

Управление такой большой и сложной системой, каковой является Российская Федерация, не может быть жестким, детализированным, каким оно до сих пор является. Нам нужна система социального и, прежде всего, государственного управления, в которой бы основную роль играли самоуправляющиеся социальные общности (целостности), а система лишь координировала бы их взаимодействия.

Не менее важную роль в борьбе с бюрократизмом должна играть и хорошо отлаженная система контроля управляемых за деятельностью управляющих. Действенный контроль «низов» необходимо будет ставить заслон на пути различных извращений и злоупотреблений со стороны «верхов». Предложенные Президентом РФ выборы глав исполнительной власти законодательными собраниями территорий по рекомендации главы государства вполне вписываются в решение данной проблемы. В систему социального контроля должны входить как общие контрольные органы (Прокуратура РФ и Счетная палата РФ), так и отраслевые (ведомственные). Формирующееся гражданское общество целесообразно нацелить именно на антибюрократические традиции цивилизованного общества.

Кроме того, нам нужны специальное антибюрократическое законодательство, правовая защита человека от всех возможных форм бюрократизма, разработка и принятие нормативных актов о непрременной компенсации за нанесенный человеку материальный и моральный ущерб. Своевременная нейтрализация бюрократизма руководителей любого уровня и любой сферы социального управления является залогом, необходимым условием пробуждения инициативы и самостоятельности людей.

Николаев И.А., Шулыга И.Е. Указ. соч.

Выводы

- Существует два подхода к истолкованию понятий «бюрократия» и «бюрократизм»: традиционный и веберовский (по имени М. Вебера). При традиционном подходе, во-первых, между этими понятиями не делаются различия и они используются как синонимы; а во-вторых, оба являются обозначением искаженной формы государственного управления, системой политического и социального руководства, основанной на отрыве исполняющей власти от воли членов общества и направленной на удовлетворение своих корпоративных, узкокорыстных интересов. При веберовском подходе эти понятия определенно различаются тем, что «бюрократизм» — это форма отрыва органов власти от населения, «электората» со всеми вытекающими отсюда последствиями, тогда как «бюрократия» — это форма действий чиновников по строго формальным и рациональным правилам. Отсюда у него родилась идея о «рациональной бюрократии», которая была и остается теоретической мечтой выдающегося социолога, которая никогда не имела эмпирического осуществления ни в одном из государств.

- Бюрократия как целесообразная деятельность аппарата государственных органов естественно отличается от бюрократизма как искаженной деятельности этого же аппарата по удовлетворению своих корыстных интересов. Первое нацелено на добросовестное обслуживание общества, второе ориентировано на себя. Но между этими состояниями управления нет пропасти. Бюрократия при определенных условиях может перерасти в бюрократизм. И напротив, бюрократизм под воздействием социального и государственного контроля может стать рациональной бюрократией или административным (аппаратным) управлением.

ш Особенности советской бюрократической командно-административной системы являлись, во-первых, ее партократический характер, следование не законам, провозглашенным Конституцией, а партийным программам и уставам, а во-вторых, тоталитаризм, огосударствление всех сфер и отраслей социальной действительности.

- Социальными предпосылками современной бюрократии выступают: 1) отставание деятельности управляющей подсистемы (или субъекта государственного управления) от уровня деятельности управляемой подсистемы (или объекта управления); 2) отсутствие или несовершенство механизмов контроля со стороны управляемой подсистемы (или народа) за деятельностью управляющей подсистемы (или политических руководителей и гражданских служащих). Именно

отсутствие этого механизма в виде правовых регламентации, гласности, демократии и т.д. привело к тем многочисленным беззакониям и искажениям, которые характерны для нашей системы государственного управления.

- Серьезными и нередко социально наказуемыми являются «административные барьеры», представляющие собой одну из наиболее «эффективных» возможностей извлечения чиновниками и политическим руководителями «статусной ренты», которую дает их правовое положение в системе государственного управления. Обычно выделяют семь основных барьеров на пути бизнеса: 1) регистрация предприятия; 2) лицензирование деятельности; 3) согласование проектной документации; 4) сертификация; 5) идентификация и маркирование; 6) регистрация товарных знаков и доменных имен; 7) деятельность различных инспекций и надзорных органов.

- Основным путем преодоления негативных последствий закона самовозрастания бюрократизма в нашем обществе может и должно послужить резкое сокращение функций государства, ограничение круга его задач, сужение осуществляемых полномочий. Взамен все еще сложной иерархической системы государственного управления всем и вся необходимо повсеместно вводить различные формы социального самоуправления. Именно самоуправляющиеся социальные организмы (предприятия, села, поселки, города, регионы и т.д.) могут послужить действенным рычагом в борьбе с бюрократизмом.

Контрольные вопросы

1. Что такое бюрократия и ее основные формы?
2. В чем особенности бюрократии, ее отличие от бюрократизма?
3. Что представляет собой государственная бюрократическая власть?
4. Каковы особенности современной бюрократии?
5. Что такое «административные барьеры» и «статусная рента»?
6. Каковы условия преодоления основных форм бюрократизма?
7. Возможна ли антибюрократическая революция?

Рекомендуемая литература

Конституция Российской Федерации. М., 1993.

О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. Собрание № 314.

Диагностика российской коррупции: социологический анализ. Доклад. М.: ИНДЕМ, 2002.

Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учеб. пособие. М., 2005.

Николаев И.А., Шулга И.Е. Главное в административной реформе. Аналитический доклад. М. : ФБК, 2002.

Приоритеты проекта бюджета-2003. Аналитический доклад. М.: ФБК, 2002.

Роуз Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / пер. с англ. О.А. Алякринского. М., 2003.

Смольков ВТ. Бюрократия и бюрократизм: как свести болезнь к минимуму? // Государственная служба. 2002. № 1(15).

КОРРУПЦИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

**Ключевые
понятия:**

коррупция и организованная преступность; виды коррупции; уровни коррупции; мафия и ее формы; борьба с коррупцией

В России формирующаяся рыночная экономика никак не может обрести стабильность, а существующие демократические институты под разными предлогами разрушаются. В этих условиях продолжает сохраняться экономическое и политическое неравенство населения, по-прежнему в обществе доминирует бедность, не ослабевает социальная напряженность. *Хищения государственных средств и коррупция приобрели в «ельцинское десятилетие» (90-е гг. XX в.) небывалые масштабы. В результате стране и обществу нанесен невосполнимый ущерб.* XXI в. несколько поумерил размах этой противоправной деятельности, но коррупция все еще не сдает своих позиций.

Сохранение целостности страны и ее конституционного строя в этих условиях по-прежнему ставятся под сомнение. Тем самым коррупция превращается в проблему, угрожающую национальной безопасности.

§ 19.1. Понятие и особенности коррупции

Вопрос о современной коррупции возник вскоре после прихода к власти Б.Н. Ельцина. Уже в 1992 г. был издан его указ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы». Но из-за отсутствия механизмов реализации этот указ оказался одним из самых игнорируемых за всю историю российского президентства. Его нормы о необходимости должностным лицам представлять декларации о доходах и имуществе начали реализовываться только через пять лет после выхода дополнительного указа в 1997 г. А норма, запрещающая политическим руководителям и государственным служащим

заниматься предпринимательской деятельностью, не выполнялась вплоть до ухода Ельцина с президентского поста.

Что такое коррупция? Некоторые авторы считают, что у нее, как у всякого сложного явления, во-первых, не существует единственного канонического определения, а во-вторых, она относится преимущественно к государственному управлению. В ней всегда одной из сторон служит лицо, находящееся на службе у государства,— политический руководитель или государственный служащий. В связи с этим коррупции дается следующее определение: «Государственная коррупция существует постольку, поскольку существует возможность чиновника распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами путем принятия или непринятия тех или иных решений»¹.

К сожалению, данное определение, во-первых, страдает некоторой абстрактностью и применимо, вероятно, лишь к прошлым условиям, а во-вторых, в нем не подчеркивается главное в коррупции, а именно, присвоение коррупционером (политическим руководителем или государственным служащим) в той или иной форме государственных и иных средств. Нередко подобные действия касаются перераспределения государственной собственности, движения капиталов, налоговых и таможенных льгот, лицензирования, инвестирования и пр. Они отвечают интересам только узкого круга лиц, зачастую связанных с криминалитетом. Но в любом случае коррупция начинается тогда, когда государственные и иные ресурсы начинают перетекать в собственность каких-либо официальных лиц.

Следовательно, *коррупция* (лат. *corruptio* — подкуп, продажность должностных лиц) — *это преступная деятельность в органах государственной власти, выражающаяся в использовании должностными лицами своих властных полномочий и служебного положения в целях личного обогащения*. Она существует постольку, поскольку есть возможность политика или чиновника распоряжаться не принадлежащими им ресурсами с целью их присвоения путем принятия или непринятия тех или иных решений. В число таких ресурсов могут входить бюджетные средства, государственная или муниципальная собственность, сбор налогов, назначение на ответственные посты и др.

Коррупция начинается тогда, когда социальные цели государственного управления подменяются стяжательскими, алчными интересами должностного лица, воплощенными в конкретных действиях. В юридической практике эти действия обычно квалифицируют как *злоупотребление служебным положением*. И редко добавляется, что

оно происходит *в корыстных целях*. Причем должностное лицо, как правило, вовлекает в свою противоправную деятельность и других работников. Коррупция носит по большей части коллективный характер.

Наиболее ощутимые удары коррупция наносит по экономической безопасности страны. В результате продажности политиков и чиновников, недобросовестного исполнения ими служебных обязанностей теневая экономика (криминальная и полуполюгальная) в ельцинское время давала почти 40% всего ВВП. В сферу ее деятельности было вовлечено на постоянной основе более 9 млн россиян. Одновременно с этим коррупция вызвала мощный рост организованной преступности. По оценкам МВД России, организованная преступность в это время контролировала до 40% частных предприятий, до 60% государственных предприятий, от 50 до 85% банков. С этого времени практически ни один сектор экономики не был защищен от ее воздействия. Именно коррупция, пронизавшая все этажи российской власти, стала одним из главных препятствий в борьбе с организованной преступностью¹.

Наиболее опасными формами проявления коррупции являются должностные преступления, в первую очередь взяточничество. В целом по России их было выявлено ежегодно в среднем по 15-20 тыс. В то же время, по утверждению специалистов-криминологов, значительное число фактов взяточничества (до 90 %) оставалось нераскрытым. Исходя из этого, можно говорить о деловой (профессиональной) ненадежности нынешних «представителей нанимателя» и государственных служащих.

Неслучайно, по данным социологических исследований, почти 80% отечественных и зарубежных предпринимателей, бизнесменов заявляют о том, что они вынуждены были передавать взятки российским должностным лицам при решении коммерческих, финансовых и иных деловых вопросов. Вымогательство, подкуп, мздоимство вызвали не только кризис в стране, но и кризис государственной власти, которая в силу этих и других причин оказалась неспособной эффективно управлять экономикой, социальной сферой, вооруженными силами, защищать людей.

Авторы, пишущие о коррупции, считают полезным различать *три вида коррупции: верхушечную, низовую и вертикальную коррупцию. Первая охватывает политиков, высшее и среднее чиновничество и сопряжена с принятием решений, имеющих высокую стоимостную цену.*

¹ См.: Социалистическая Россия. 1998. 27 янв.

Она связана с лоббированием законов, участием в распределении госзаказов, изменением форм собственности и т.п. *Вторая распространена на среднем и низшем уровнях и связана с постоянным, рутинным взаимодействием чиновников и граждан* (штрафы, регистрации, выдача справок и пр.).

Часто обе заинтересованные в коррупционной сделке стороны принадлежат к одной государственной организации. В этом случае чиновник дает взятку своему начальнику за то, что последний покрывает его коррупционные действия. Это уже *вертикальная коррупция, которая выступает в качестве моста между верхушечной и низовой коррупцией*. Это особо опасно, поскольку свидетельствует о переходе коррупции из стадии разрозненных актов в стадию укрупняющихся организованных форм¹.

Власть в конце XX в. стала опасной для общества, она имманентно разлагала его. Поэтому возникла необходимость принятия неотложных мер по предотвращению коррупционного коллапса. В силу каких причин власть противопоставила себя народу и обществу? Что послужило основой для небывалого расцвета коррупции?

Начав крупномасштабную ломку общественных отношений и смену форм собственности через принудительную приватизацию, Б.Н. Ельцин не обеспечил надежную правовую основу и не позаботился о чистоте, законопослушании должностных лиц, государственных органов, призванных стать механизмом осуществления намеченных изменений. Во властные структуры хлынул поток людей нечистоплотных, случайных, нередко с криминальным прошлым и настоящим. Около него, а значит, и в высших эшелонах власти оказались привлеченные затем к уголовной ответственности за взяточничество и другие должностные преступления многие руководители федеральных органов государственной власти.

Резкий подъем коррупционной деятельности приходится именно на последнее десятилетие XX в. Только за период 1995—1996 гг. в центральной и региональной российской прессе было опубликовано свыше 3 тыс. материалов, посвященных коррупции, по телевидению показано свыше 150 сюжетов на эту тему. Более 60% респондентов отнесли коррупцию к проблемам, представляющим угрозу национальной безопасности России; свыше 70% согласны с утверждением о том, что наша страна может быть отнесена к числу коррумпированных государств.

¹ См.: Российская газета. 1998. 19 фев.

Масштабы, специфика и динамика коррупции — следствие общих политических, социальных и экономических проблем страны. Она всегда увеличивается, когда страна находится в переходном периоде, или, как сейчас говорят, в стадии модернизации. *Россия в 1990-е гг. XX в. и начала XXI в. переживала не просто модернизацию, а коренную ломку общественных, государственных и экономических устоев. Поэтому неудивительно, что она следовала общим закономерностям развития, в том числе и негативным.*

Сказывается ли специфика переходного периода на характере коррупции? Связь между переходными социально-экономическими условиями и коррупцией двусторонняя. С одной стороны, возникающие переходные проблемы усугубляют коррупцию, а с другой — масштабная коррупция консервирует и обостряет проблемы переходного периода, мешает их решению. Отсюда следует, что, во-первых, уменьшить и ограничить коррупцию можно, только одновременно решая порождающие ее проблемы, и, во-вторых, их решение будет способствовать противодействию коррупции со всей решительностью и по всем направлениям.

По данным исследований фонда ИНДЕМ за период с 2000 по 2004 г., объем бытовой коррупции вырос в нашей стране на 10%, а валютный эквивалент вымогаемых у бизнеса взяток — в 8,5 раза. Коррупционное бремя не отечественную экономику увеличилось с 11 до 43% ВВП¹.

Вместе с тем Россия до сих пор не ратифицировала Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, которую подписала еще в 1999 г. Правда, она ратифицировала Конвенцию ООН по борьбе с коррупцией, подписанную в 2003 г. Российские эксперты уже подготовили пакет поправок в действующие законы, которые после ратификации обеих Конвенций будут вынесены на рассмотрение Государственной Думы.

§ 19.2. Проблемы, сопровождающие коррупцию

К общим проблемам, порождающим коррупцию, относятся те, которые свойственны не только России, но и большинству стран, находящихся в стадии модернизации, в первую очередь переживающих переходный период от централизованной командно-административной экономики к рыночной (прежде всего, страны СНГ).

¹ См.: Российская газета. 2005. 9 декабря.

Нелишне напомнить, что стремительные и кардинальные преобразования в России происходили при сохранении существенной части корпуса государственных служащих. Причем на своих местах остались многие из тех, кто не был в состоянии приспособиться к новым условиям и начать самостоятельный бизнес или применить в нем свой талант, профессионализм, на худой конец — связи. Значит, остались не лучшие, а те, кто привык к стереотипам закрытости власти и возможности вмешательства во все стороны жизни общества. Одновременно приходили и те, кто видел богатые возможности извлечения личной выгоды из политических и административных полномочий.

Экономический упадок и политическая нестабильность 90-х гг. XX столетия, проявившиеся в обнищании населения и неспособности государства обеспечить государственным служащим достойное содержание подталкивали и тех, и других к нарушениям, приводящим к массовой коррупции, которая подкреплялась старыми советскими традициями «блата» как одной из форм коррупционной деятельности.

Тяжелые экономические обстоятельства, инфляция, неуклюжее и неумелое присутствие государства в экономике, отсутствие четких регулятивных механизмов формировали определенный тип экономического поведения, рассчитанного на кратчайшую, хотя и рискованную выгоду. Такому типу поведения очень близок поиск богатства с помощью коррупции.

По последним данным, число выявленных случаев взяточничества как будто бы нарастает, в 2005 г. оно достигло 9,8 тыс. преступлений. Но если посмотреть на состав привлеченных к уголовной ответственности, то станет ясно — в борьбе с этим злом много имитации. К уголовной ответственности за взятки в основном привлекаются врачи, педагоги, судебные приставы, участковые уполномоченные милиции, контролеры различных ведомств, сотрудники паспортно-визовых служб. Одним словом, те люди, зарплата которых едва достигает реального прожиточного минимума или с небольшим его перекрывает. А ведь им необходимо содержать еще и семьи.

Немалую роль здесь играет неразвитость и несовершенство законодательства, которое отстает от преобразований фундаментальных основ экономики и хозяйственной практики. Достаточно напомнить, что в России начало приватизации проходило вне четкого законодательного регулирования и жесткого государственного контроля. Если раньше, при советской власти, коррупцию часто порождал контроль над распределением основного ресурса — фондов, то при ельцинских

реформах политики и чиновники стали резко разнообразить сферы контроля: льготы, кредиты, лицензии, приватизационные конкурсы, право быть уполномоченным банком, право реализовать крупные социальные проекты и т.п. Экономическая либерализация сочеталась, во-первых, со старыми принципами служебного контроля за ресурсами, а во-вторых, с отсутствием законодательного регулирования новых сфер деятельности. Именно это являлось одним из признаков переходного периода (стадии модернизации) и служило одновременно благодатнейшей почвой для коррупции.

Неразвитость законодательства проявляется и просто в плохом качестве законов, в несовершенстве всей правовой системы, в нечеткости законотворческих процедур. Здесь различные виды коррупции порождаются: 1) противоречивостью законодательства и даже отдельных законов, что позволяет политикам и чиновникам создавать себе идеальные условия для вымогательства и шантажа граждан; 2) незавершенностью законов, изобилующих двусмысленностями, пробелами, многочисленными отсылочными нормами. В итоге довершение законодательного регулирования перекладывается на подзаконные акты органов исполнительной власти, подготовка которых практически неподконтрольна. Тем самым создавались условия для появления нечетких, «закрытых», плохо доступных инструкций, создающих дополнительные условия для коррупции; 3) отсутствием законодательного регулирования процедур подготовки нормативных и иных регулирующих и распределительных актов (законов, президентских указов, постановлений правительства и т.п.), что существенно облегчало возможности для коррупции. Все это усугублялось общим пренебрежением к процедурной строгости.

На первых стадиях преобразований государству особенно трудно научиться всей мощью государственной машины, всей силой закона защищать права собственности, обеспечивать неукоснительное соблюдение прав рыночной игры. Не чувствуя такой защиты от государства, предприниматель ищет ее у конкретных политических руководителей и государственных служащих. Так устанавливаются связи, легко превращающиеся в коррупционные.

Председатель Конституционного суда В. Зорькин по поводу нашей судебной системы выразился так: «Исследования показывают, что суды весьма уязвимы для коррупционной атаки со стороны бизнеса. Мздоимство в судах стало одним из самых мощных коррупционных рынков в России. Судебная коррупция встроена в различные коррупционные сети, действующие на разных уровнях власти: на-

пример, в сети по развалу уголовных дел и по перехвату чуждого бизнеса»¹.

Неэффективность государства проявляется и в том, что после разрушения номенклатурной системы не появилась современная система отбора и продвижения государственных служащих. В результате новая волна чиновников содержит немало проходимцев, идущих на государственную службу с заранее обдуманными намерениями использования своего служебного положения в целях, весьма далеких от благородных. Нередко и прямое делегирование «агентов влияния» из коммерческих структур в государственные органы².

Так, по данным Transparency International, замерявшей мнение россиян в 2005 г., уровень коррупции в разных сферах составляет (максимальный уровень — 10, минимальный — 1):

- правоохранительные органы — 4,2;
- политические партии — 4;
- парламент — 3,9;
- суд — 3,9;
- налоговые органы — 3,8;
- бизнес — 3,8;
- таможня — 3,7;
- образование — 3,7;
- медицина — 3,5;
- регистрационные органы — 3,5;
- армия — 3,5;
- СМИ — 3,4;
- ЖКХ — 3,1;
- некоммерческие организации — 2,7;
- церковь — 2,2.

К числу проблем, порождающих коррупцию, несомненно, должна быть отнесена и слабость гражданского общества, его отрыв от государственной власти. Демократическое государство в состоянии решать свои проблемы только в кооперации с институтами гражданского общества. Обнищание российского общества, спад социально-экономической активности граждан, всегда сопровождающий начальные стадии модернизации, вызываемые этим разочарование, приходящее на смену прежним надеждам, — все это способствует отчуждению общества от власти, изоляции последней. Между тем ни низовая, ни верхушечная коррупция не могут быть подавлены без

¹ См.: Известия. 2004. 25 окт.

² См.: Российская газета. 1998. 19 фев.

усилий общественных организаций гражданского общества. Значительную роль здесь могут сыграть федеральная и региональные общественные палаты.

Несомненно, что коррупция оказывает разлагающее влияние на все стороны жизни российского общества. В чем конкретно сказываются эти метастазы коррупции? И, в частности, каковы проблемы и условия, порождаемые коррупцией?

В 80-90-х гг. XX в. очень расширилась теневая экономика. Это привело к уменьшению налоговых поступлений и ослаблению бюджета. Как следствие — государство в это время утрачивает финансовые рычаги управления экономикой, обостряются социальные проблемы из-за невыполнения бюджетных обязательств. Неэффективно используются бюджетные средства, в частности, при распределении государственных заказов и кредитов.

Соответственно замедлилось появление эффективных частных собственников, в первую очередь из-за нарушений в ходе приватизации. В той мере, в какой нарушаются конкурентные механизмы рынка, в выигрыше оказывается не тот, кто конкурентоспособен, а часто тот, кто смог получить преимущества за взятки. Это приводит к снижению эффективности рынка и дискредитации идей рыночной конкуренции.

Коррупция подстегивает несправедливое и противоправное перераспределение средств в пользу узких властью имущих группировок за счет наиболее уязвимых слоев населения. Дискредитируется право как основной инструмент регулирования жизни государства и общества. В общественном сознании формируется представление о беззащитности граждан и перед преступностью, и перед лицом власти.

В результате уменьшается доверие к власти, растет ее отчуждение от общества. Расширяются масштабы коррупции в органах власти и правоохранительных органах, что способствует укреплению организованной преступности. Последняя сращивается с коррумпированными группами политиков и чиновников, усиливаются еще больше возможности отмывания денег¹.

§ 19.3. Коррупционное формирование класса собственников

Как известно, в начале 1990-х гг. был выдвинут лозунг: «Даешь класс собственников». Его-то и взяли на вооружение многие люди

¹ См.: Российская газета. 1998. 19 февраля.

из ельцинских властных структур. Именно они, используя должностные полномочия, стали сколачивать свой капитал. Формы и методы для этого использовались самые разные: от откровенного воровства и взяточничества до махинаций с акциями предприятий и создания теневых структур. В течение только 1996-1997 гг. по фактам коррупции были сняты с работы десятки высших должностных лиц государства, занимавших руководящие посты в Генеральной прокуратуре, ФАПСИ, МВД, ГТК, Госналогслужбе, Центробанке, Минсотрудничестве, МВЭС, бывших Роскомдрагметалле, Минздравпроме и некоторых других министерствах и ведомствах.

Поскольку в России была серьезно разбалансирована вся система управления и утрачен контроль за исполнением принятых решений, коррупция оказалась доминирующим процессом в социальных отношениях. Безответственность, расхлябанность стали обычным явлением во многих структурах власти. На низком уровне находилась исполнительская дисциплина, о чем не раз говорилось в заявлениях президента на заседаниях правительства, а также в широкой печати. К сожалению, и само правительство до последнего времени было далеко не образцом организованности, оперативности и деловитости.

Ныне действующая Конституция РФ устранила всякий парламентский контроль за исполнительной и судебной властью, что, несомненно, способствовало злоупотреблению служебным положением и формированию коррупции. Например, в Совете Федерации нет ни одной структуры, которая могла бы рассматривать жалобы и заявления на действия государственных руководителей, судей трех высших судов и прокуратуры Российской Федерации. Здесь не выработана четкая система не только отчетов, но даже представления информации о проделанной ими работе.

Президент Б.Н. Ельцин, как первый в послесоветское время президент, сосредоточив в своих руках огромную власть, оказался неспособным эффективно ее реализовать, выполнить все возложенные на него полномочия и обязанности. Распространенный в это время криминальный лоббизм в органах власти, инвестирование коммерческих структур за счет бюджета в ущерб государству и гражданам, необоснованная и убыточная для общества передача государственного имущества в управление некомпетентным лицам, создание лжепредприятий, совмещение государственной службы с участием в коммерческих предприятиях и организациях стали обычным явлением российской действительности. Все это неизбежно сопровождалось корыстными злоупотреблениями должностных лиц, получением ими огромных взяток.

Именно таким путем накапливался достаточный ресурсный потенциал для проникновения уголовников во властные структуры, расцвета коррупции, метастазами поразившей все отрасли государственной деятельности. *Наподкуп должностных лиц криминалитет тратит почти половину похищенных средств*. Например, войти в непосредственный контакт с важным должностным лицом в высших эшелонах власти, чтобы оно только выслушало вас и вникло в ваши проблемы, стоит примерно 1 тыс. долларов. Разумеется, сам политик или чиновник ничего от взяткодателя обычно не брал. Этим занимались посредники. Например, зарегистрировать без проволочек автомобиль, даже украденный, стоит 2 тыс. долларов. Закрыть уголовное дело — 30 тыс. долларов. Однако там, где преступления очень серьезные, подчас платят и 200 тыс. долларов, лишь бы уйти от ответственности¹.

В СМИ публикуются такие данные, что доход государственных мужей, которые по роду своей деятельности способны лоббировать интересы коммерческих или криминальных структур и активно занимаются этим, достигает 300 тыс. долларов. Причем им совершенно не обязательно получать взятку классическим путем — пачку купюр в конверте. Сегодня существует масса вполне законных способов отблагодарить «нужного человека». Среди них завышенные гонорары за лекции и консультации, издание книг с баснословным авторским вознаграждением, выдача беспроцентных долгосрочных кредитов, передача акций родственникам или доверенным лицам, прием средств в кредитно-финансовые учреждения под большие проценты, создание всевозможных фондов, предоставление после отставки с государственной службы высокооплачиваемых должностей в негосударственных структурах и т.д.

По оценкам сотрудников подразделений правоохранительных органов, занимающихся борьбой с коррупцией, *на оплату услуг чиновников и политических руководителей у коммерсантов идет от 20 до 50% прибыли*. Но взятки окупаются сторицей. Коррупция все больше и больше разъедает органы власти как в центре, так и на местах. Ею охвачены и верхние этажи власти, которые принимают решения, формирующие экономику страны. Нередко эти решения принимаются в обход установленного порядка и касаются перераспределения денежных потоков, материальных ресурсов, различных льгот и преференций.

¹ См.: Российская газета. 1998. 18 фев.

Известного политолог Л. Радзиховский полагает: «Гниль — в самом стволе государства. Нет страха. Нет чувства чести и долга. Есть только голый расчет. Я, разумеется, не говорю про всех — есть много честных чиновников в штатском и в мундире. Но не они, увы, задают тон. А личный корыстный расчет в соединении с гарантированной безответственностью — это не „полицейское государство“. Это, скорее, уж „воровское государство"»¹.

В коррупции можно выделить три уровня. Первый позволяет при помощи взяток вовлечь политического руководителя или государственного служащего в противозаконные действия. Второй дает преступным группировкам возможность через коррумпированных политиков и чиновников полностью или частично подчинить себе государственную организацию или учреждение посредством создания при них разных коммерческих структур. Третий открывает криминалиту доступ к государственным средствам через незаконные кредиты и субсидии, занижение реальной стоимости государственной собственности в период приватизации, присвоение валютной выручки от реализации за рубежом сырьевых ресурсов страны².

Находящиеся у власти политики и чиновники, как правило, создают свои «запасные аэродромы». Для этого широко используются различные посреднические фирмы и фонды, в которые перекачивают бюджетные и другие деньги. Свои фонды, коммерческие банки, финансовые структуры имеют многие бывшие руководители федеральных государственных органов.

За рубежом уже оценили размах коррупции в России. Отдельные иностранные спецслужбы завели целые тома информации на наших коррумпированных чиновников. Своим бизнесменам представители спецслужб настоятельно рекомендуют сообщать о всех фактах подкупа ими российских должностных лиц. В дальнейшем сумма взятки исключается из налогооблагаемых сумм как законные производственные издержки. Ведется также учет лиц, приезжающих из России на дорогие зарубежные курорты.

§ 19.4. ЛжеГУПы и квазитендеры

Наиболее обстоятельно коррупционная деятельность проявляется в деятельности федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПах) и тендерных закупках.

¹ См.: Российская газета. 2004. 6 сент.

² См.: Российская газета. 1998. 18 фев.

Уже говорилось, что государственная и гражданская служба на всех уровнях оплачивается очень плохо. Поэтому федеральные органы исполнительной власти, нарушая, в общем-то, действующее законодательство, пытаются доплачивать своим работникам. Но такие усилия способны лишь немного смягчить проблему, но не решить ее. Никакого радикального улучшения в оплате труда федеральных государственных и гражданских служащих не ожидается и в 2006 г. Поэтому федеральное руководство «закрывает глаза» на те «дополнительные» источники оплаты своих служащих, которые по тем или иным причинам «разрешены» законами (в силу их несовершенства).

В качестве одной из таких форм практикуется создание подведомственных организаций на праве хозяйственного ведения, которые в большинстве случаев являются действенным инструментом «левого» (незаконного) удовлетворения материальных притязаний некоторых директоров, политических руководителей и чиновников высшего уровня.

Федеральные государственные унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, обладают значительной свободой действия. Назначенный руководитель использует федеральную собственность почти исключительно в частных интересах. Здесь складывается своего рода уникальная ситуация, когда формально собственность — чужая (государственная), а реально — используется как своя. Поэтому ФГУПы являются государственными во многом лишь по названию, а по существу — это частные предприятия. Формально (по отчетности) в своем большинстве крайне неэффективные.

В 2000 г., к примеру, средний платеж от одного ФГУПа в федеральный бюджет составлял немногим более 50 тыс. рублей в год. А по сведениям Счетной палаты РФ ежегодная чистая прибыль у многих аналогичных предприятий доходит до 1,5 млрд рублей. Менеджмент ФГУПов распределяет прибыль самостоятельно. Относительно самостоятельно, потому что «делиться надо». И делятся, так как руководителей ФГУПов назначают министерства и ведомства, они же заключают контракты с назначаемыми руководителями. Поэтому судьба директора ФГУПа зависит, по большей части, от воли конкретного политического руководителя (представителя нанимателя).

Организационно-правовая форма предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, уже давно исчерпала себя. Еще Указом Президента от 23 мая 1994 г. «О реформе государственных предприятий» было признано необходимым прекратить создание новых фе-

деральных государственных предприятия с закреплением за ними государственного имущества на праве полного хозяйственного ведения. Предусматривалось, что подобные предприятия подлежали реорганизации — частично в казенные предприятия и в порядке приватизации — в хозяйственные общества и товарищества. Но за десять лет здесь ничего не произошло. Практически все предприятия в той или иной форме продолжают существовать, поскольку являются способом реализации материальных интересов федеральных политических руководителей и чиновничества.

После принятия Президентом РФ Указа «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» правительству пришлось снова рассмотреть судьбу ФГУПов и ФГУ (федеральных государственных учреждений). К этому времени их реестр имущества был в таком состоянии, что невозможно было понять, в чем ведении оно находится. Комиссия по административной реформе, которую с 2004 г. возглавил вице-премьер А. Жуков, решила поделить эти структуры на три части. В первую включили те, которые останутся за федеральным центром, во вторую — что передаются в регионы, в третью — которые будут выставлены на продажу. Но эта работа проводится как-то вяло и неэффективно. На сегодняшний день из всего количества и ФГУ 40% — убыточны, а у 22% — рентабельность близка к нулю. И тем не менее этот по существу инородный для рыночной экономики институт продолжает существовать.

Таким образом, огромный сектор государственной экономики крайне непроизводителен. Имущество, которое по идее должно обеспечивать нормальную работу государственного аппарата, стало кормушкой для некоторых директоров, политических руководителей и чиновничества. Распространенный вариант злоупотреблений с ФГУПами и ФГУ — их «заказная продажа». В качестве примера можно привести нашумевшее «дело» экс-премьера Касьянова с дачей в «Сосновке», которая также находилась на балансе ФГУПа «ВПК-Инвест». Только благодаря вниманию к главному фигуранту сделки стала известна колоссальная потеря для бюджета в результате этой продажи.

Немало руководителей московских ГУПов вступают в сговор с рейдерами (англ. *raider* — набег, захват) и подталкивают вверенные предприятия к банкротству, способствуя таким образом захвату негосударственными структурами. Другие руководители делают гигантские заимствования, которые вернуть потом оказывается не под силу. Так, бывший директор ГУП «Велозаводский рынок» К. Лепешкин выдал вексель почти на 71 млн рублей, а в назначенный срок не оплатил его. Директор ГУПа «Западный порт» Н. Бандусев уволил всех

своих замов и нанял специальную фирму для банкротства предприятия. Ее усилиями всего за семь месяцев был сделан долг более 60 млн рублей и предприятие фактически стало банкротом.

Одним словом, российское государство все еще тянет непомерный груз суперрасточительных унитарных предприятий и государственных учреждений и, судя по всему, не намерено от этой ноши отказываться. Ради чего это делается? Ведь эти государственные структуры ложатся непомерным грузом на нашу дезорганизованную экономику и на обнищавшее население. Правда, Правительство РФ приняло целевую федеральную программу по реорганизации федеральных государственных предприятий и учреждений. Вероятно, вопрос о сокращении предприятий и их приватизации в конце концов будет решен.

На начало 2006 г. в собственности государства находятся 1136 230 объектов недвижимости федерального имущества, которые закреплены за 7482 ФГУПами на праве хозяйственного ведения или числятся в оперативном управлении у 32 182 ФГУ. С июня по декабрь 2005 г. было реализовано на открытых аукционах всего 54 объекта и в бюджет перечислено 522 млн рублей. В ближайшее время готовятся к продаже около 240 зданий и имущественных комплексов, находящихся в хозяйственном ведении подведомственных Росимуществу ФГУПов.

По таким же принципам организован и вопрос о тендерных продажах. Организация закупок продукции для государственных нужд на тендерной основе должна была стать важным этапом в борьбе с воровством бюджетных средств. В целях обеспечения эффективного расходования средств федерального бюджета и пресечения злоупотреблений политиков и государственных служащих своим служебным положением был подписан Указ Президента РФ от 8 апреля 1997 г. «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».

С принятием указа воровать стало сложнее, но не намного. Главная неприятность в отработанной процедуре увода денег состояла в том, что теперь это надо было проводить через организацию конкурсов. Однако, заказчику обычно известны «нужные» поставщики, которые не скупятся на «откаты» (вознаграждения). Лишь мелкие заказы (200—300 тыс. рублей) отдаются всем остальным, кто хочет «поиграться» в конкурсы.

Под конкретного производителя (поставщика) проводится сегодня большинство тендеров. Невозможно относиться с оптимизмом

и к данным Минэкономразвития по объему сэкономленных средств благодаря тендерной системе государственных закупок. Утверждается, что в 1999 г. такая экономия составила 7,7 млрд рублей, в 2001 г. — более 30 млрд рублей, а в 2003 г. — около 35 млрд рублей. Сопоставляя такие оценки со сложившейся порочной системой разворовывания бюджетных средств через тендерную систему государственных закупок, а также с отдельными яркими доказательными фактами (по закупке, например, солдатских портянок по цене импортного дамского белья), напрашивается вывод о преждевременности оптимистических оценок.

Несложный подсчет дает примерное представление об объеме ежегодно «уводимых» бюджетных средств, которые можно оценить примерно в 200 млрд рублей¹. Заметим, что в случае тендеров речь идет о фактическом перетоке бюджетных средств между отдельными статьями: средства, направляемые на решение конкретных социально-экономических задач, перетекая в карманы политиков и чиновников, по своей сути, превращаются в расходы на государственное управление.

Периодическая печать пестрит различными статьями и заметками на тему о коррупции при закупках продукции для государственных нужд на тендерной основе. При этом почти всегда подчеркивается законодательная норма: «Участником конкурса может быть только поставщик, имеющий производственные мощности, оборудование и трудовые ресурсы, необходимые для производства товаров». Покупать у производителя — дешевле, и этим пунктом сразу отсекаются все перекупщики. Однако так происходит только на бумаге.

В 2003 г. Счетная палата обнаружила, что в Главном военномедицинском управлении из государственной казны ушло на ветер (читай: украли) 393,4 млн рублей. Главная военная прокуратура возбудила уголовное дело. Ходили слухи, что со дня на день начальнику армейского медицинского ведомства предъявят обвинение. Но все ему сошло с рук².

Согласно мнению президента фонда «Индем» Г.А. Сатарова, среди государственных служащих самая коррупционная ветвь власти — исполнительная. На нее приходится 80% взяток, даваемых в стране. В первую очередь это чиновники, сидящие на проведении тендеров и распределении госзаказов. Им, как правило, отчисляют процент от

¹ См.: Николаев И.А., Шульга И.Е. Главное в административной реформе: Аналитический доклад. М.: ФБК, 2002.

² См.: Московский комсомолец. 2004. 5 июля.

сделки. Причем, если пять лет назад это было 5—10%, то теперь стандартная ставка для чиновников 30—50%'. В правоохранительных органах давно ведется «внутренняя» статистика взяточников. По данным МВД, самая большая коррупция в сфере образования, а также в прокурорских и следственных органах.

Таким образом, федеральные государственные унитарные предприятия, судя по всему, с самого начала были задуманы как уникальная форма коррупционной деятельности. Чтобы ее ликвидировать, нужно только одно — политическая воля первых (верховных) руководителей страны, которая пока не была проявлена. Подобные предприятия должны быть реорганизованы в казенные предприятия или посредством приватизации в хозяйственные общества и товарищества.

Что касается тендеров по закупке продукции для государственных нужд, то здесь надо утроить социальный контроль. Его надо проводить за счет ведомственного контроля, проверок Счетной палаты и контрольных организаций гражданского общества. Обоснованность значительных затрат государственных средств следует проверять трижды.

§ 19.5. Организованная преступность и мафия

Понятие «теневая экономика» появилось в СССР в конце 60-х — начале 70-х гг. XX столетия. В этот период тоталитарная экономика допустила на экономическое поле частную инициативу. В зависимости от состояния и стабильности власти контроль над «теневым» сектором экономики то ослабевал, то, наоборот, усиливался. С провозглашением гласности и смягчением политического режима с середины 1980-х, а особенно в начале 1990-х гг. «теневая экономика» стала расширяться, достигнув к началу XXI в. в республиках бывшего СССР весьма значительных размеров. Объемы «теневой экономики» в республиках бывшего СССР (процент от ВВП): Азербайджан — 59,3; Белоруссия — 19,1; Эстония — 18,5; Грузия — 63,0; Латвия — 34,8; Литва — 25,2; Молдавия — 37,7; **Россия — 41,3; Украина — 47,3; Узбекистан — 8,0. В среднем — 25,3².**

Если посмотреть на уровень коррупции в России по сравнению с другими странами³, то это никак не прибавляет оптимизма (табл. 16).

¹ См.: Аргументы и факты. 2006. № 23.

² См.: Мухин А.А. Российская организованная преступность и власть. История взаимоотношений. М., 2003. С. 5.

³ См.: Московский комсомолец. 2004. 8 ноября.

В 1992—1995 гг. в странах СНГ проходил процесс приватизации. Естественно, к нему примкнуло и стало его органической частью криминальное сообщество, которое получило возможность «отмывать» награбленное, вкладывать «грязные» деньги в полулегальный или легальный бизнес и, таким образом, распространять свой контроль на все большее количество секторов экономики.

Таблица 16

**Уровень коррупции в странах мира
(по версии Transparency International, 2005)**

Самые «чистые»	Ближе к «хвосту»	Аутсайдеры
1. Исландия (9,7)	80. Ливан	124. Ангола
2. Финляндия (9,6)	81. Мали	125. Азербайджан
3. Новая Зеландия (9,6)	82. Палестина	126. Камерун
4. Дания (9,5)	83. Индия	127. Грузия
5. Сингапур (9,4)	84. Малави	128. Таджикистан
6. Швеция (9,2)	85. Румыния	129. Мьянма
7. Швейцария (9,1)	86. Мозамбик	130. Парагвай
8. Норвегия (8,9)	87. Россия	131. Гаити
9. Австралия (8,8)	88. Алжир	132. Нигерия
10. Австрия (8,7)	89. Мадагаскар	133. Бангладеш

По данным Transparency International, в России индекс восприятия коррупции составляет 2,4 балла.

Преступное общество имеет свою структуру и иерархию. Обычно выделяют три уровня в ее иерархии. Первый уровень, как правило, представлен уголовной неорганизованной преступностью (в большинстве своем — стихийной или ситуативной). Второй, более высокий, порождается организованной преступностью на уровне национальных и транснациональных корпораций с признаками высокой организации. Третий уровень связан с организованной преступностью в государственном масштабе, когда непосредственное участие принимают государственные чиновники и политики, что обычно называется коррупцией, которая нередко порождает мафию.

Следовательно, коррупция в государственных структурах неизбежно продуцирует мафию. Что она собой представляет и отличается ли от организованной преступности? Доктор юридических наук, профессор А. Тилле считает, что это два социально схожих, но качественно различных явления. «Организованная преступность,— го-

ворит он,— устойчивое сообщество с руководством и организационной структурой, имеющее целью личную наживу». В отличие от нее, мафия «как преступная организация в той или иной степени сливается с государством, пользуется содействием чиновников и государственных структур. Мафия разлагает государство»¹.

Уже из этих двух определений видно, что организованная преступность и мафия — это не синонимы, а близнецы-братья. Обе эти формы имеют одну общую цель — личную наживу. Слияние с государством, которое приписывается исключительно мафии, вполне корректно. Очевидно, что именно небывалый размах коррупции в России привел к формированию организованной преступности и мафии.

Первоначально мафия возникла в Италии в XVIII в. и обозначала тайную организацию, использующую для достижения своих целей методы насилия и шантажа, имеющую связи с полицией, судебными чиновниками и даже правительственными кругами. При Ельцине мафия в значительной степени начинает пронизывать государственные органы, пользуется в определенной мере содействием политиков и чиновников. В это время, по сути, не было ни одной палатки на рынке, ни одного магазина, ни одного банка, ни одного предприятия, которые работали бы без «крыши», а, по сути, рэкета мафий. «Крыша» охраняет от «посторонних» криминальных элементов, помогает в борьбе с конкурентами, за что получает часть прибыли. Помимо криминалитета использовались и «крыши» МВД, Минобороны, МИД, ФСБ. Естественно, вся эта огромная нависшая над Россией «крыша» включается в себестоимость всех товаров и в конечном счете оплачивается нищим населением.

Производство при Ельцине стало быстро падать, снабжение материалами и оборудованием попало в руки посредников, а взятки стали основным инструментом оборота. От перераспределения оборотных средств «реформаторы» перешли к перераспределению средств производства и расхищениям. Власть стала источником быстрого обогащения. История почти всех наших олигархов, как нельзя кстати, демонстрирует верность данного вывода.

А. Тилле дает характеристику восьми основных мафий.

Территориальные мафии, которые практически поделили всю территорию страны. Их главарь прекрасно известны правоохранительным органам. В Москве сосредоточено наибольшее количество мафий: солнцевская, люберецкая, таганская, бирюлевская и др. Видимо, по договоренности здесь также действуют казанская, тамбовская ма-

¹ См.: Советская Россия. 1998. 24 янв.

фия, мафии некоторых других городов. Все они осуществляют свою деятельность вполне стационарно, со своими банками (через которые отмывают деньги), казино, ресторанами. Несмотря на договоренности, между отдельными членами этих мафий нередко вспыхивают конфликты/ и потому в Москве часто даже в центре и среди бела дня, как в Чикаго 1930-х гг., возникают перестрелки, взрывы, убийства, в которых нередко страдают ни в чем не повинные люди.

Отраслевые мафии: водочная, рыбная, оружейная, наркомафия, секс-мафия (торговля «живым товаром») и др.

Национальные мафии: «кавказская», чеченская, азербайджанская, армянская, грузинская, вьетнамская, китайская и т.д.

Военная мафия в разных ситуациях проявляла себя по-разному. Первоначально невероятного размаха она достигла в Западной группе войск в ГДР. Поскольку это происходило на глазах у немцев, скандальные истории попадали в СМИ. Было возбуждено уголовное дело, по которому привлекли лишь одного генерала. По приговору ему дали 5 лет условно и без конфискации имущества (!).

Милицеская мафия наряду с бандитскими с успехом подвизается в грабежах, угоне машин, контроле проституции, рэкете, шантаже (путем угрозы возбуждения уголовного дела), убийствах, похищении людей и т.д. Например, начальник паспортно-визовой службы Алексинского РОВД Тульской области свою «статусную ренту» получал за незаконную паспортизацию уроженцев Закавказья. За 2003—2004 гг. он организовал выдачу 60 паспортов, за что получил взятки на общую сумму 29 500 долларов США, или 829 535 российских рублей¹. Аналогичной деятельностью занимался в той же области начальник отдела паспортно-визовой службы Советского РОВД. Всего здесь было зарегистрировано более 10 эпизодов². А в Челябинской области сразу два начальника паспортно-визовых служб — города Коркина и Уйского района — осуждены за незаконную выдачу более 300 российских паспортов иностранным гражданам. За каждый паспорт они получали по 2100 долларов США³.

Правоохранительные мафии создаются для того, чтобы по заданию уголовных мафий разваливать уголовные дела и вытаскивать уголовников из тюрем, а с другой стороны, — фабриковать дела и отправлять в лагеря невинных, мешающих мафиям. Об одной такой группе писали «Известия»: в нее входили майор ГУВД Московской

¹ См.: Российская газета. 2004. 16 сент.

² См.: Российская газета. 2004. 1 окт.

³ См.: Российская газета. 2006. 30 мая.

области, старший следователь Следственного комитета МВД России, старший помощник прокурора Солнцевского района, судья, адвокат и профессор Высшей школы МВД¹.

Чеченская мафиозная война, которая вроде бы разгорелась за национальный суверенитет, на самом деле была войной нефтяных и оружейных мафий за прибыли. Война велась бездарно. Но это, видимо, так и было задумано. Время от времени происходили «замирения», и в Чечню лился поток огромных средств «на восстановление», после чего шли бомбежки восстановленного. Естественно, о проверке израсходованных таким образом средств речи быть не могло, полагалось, что «война все спишет».

На фоне звездного часа коррупции не густо, но все же принесли и такие новоявленные «достижения», как завоевание криминалом постов руководителей исполнительной власти некоторых городов. Главари крупных организационных группировок или «*черные*» мэры (прилагательное означает не кавказцев, а нелегальность), подавив соперников, становились в некоторых случаях фактическими главами городов².

Лидеры организованной преступности, или лутократы (гр. «власть волков»), к концу ельцинского десятилетия почувствовали вкус и тягу к государственной власти и стремятся к этому всевозможными путями. Вместо примитивных форм, которые использовались раньше, нынешние лутократы для своего представительства используют различные формы подставных лиц, так называемых «прикомандированных», которые более успешно справляются с «заказами» своих хозяев.

Российскую коррупционную практику многие авторы называют «ворократией», т.е. «властью воров», или, если по-гречески, «клептократией». Коррупция, мафия и организованная преступность по многим параметрам пересекаются. В ельцинское десятилетие воровство и преступность стали имманентны (внутренне присущи) российскому строю. С приходом к власти В.В. Путина дело несколько изменилось в лучшую сторону, но не настолько, чтобы считать эту проблему уже решенной. «Великая криминальная революция» все еще продолжается.

В последние годы усиливается борьба с коррупцией и организованной преступностью. Но, в определенной мере, ведется лишь на бумаге, прикрываясь безличными валовыми показателями. Лидеры и активные участники преступных группировок продолжают уходить

¹ См.: Известия. 1996. № 97.

² См.: Известия. 1997. № 176-178.

от уголовной ответственности. По мнению бывшего Генерального прокурора В. Устинова, «масштабы организованной преступности приобрели характер национальной угрозы»¹. Он считает, что организованная преступность представляет для страны опасность не меньшую, чем коррупция, терроризм, теневая экономика и наркотрафик.

Организованная преступность поразила практически все сферы — политическую, экономическую, социальную. Она все больше проникает в государственные и правоохранительные органы. Группировки и мелкие банды образца 1991 г. трансформировались в строго вертикальные системы, обладающие не только межрегиональными, но и международными связями. Организованные преступные группы и сообщества сегодня действуют практически в каждом субъекте Федерации, во всех без исключения крупных городах, активно действуют в приграничных районах. Последние события говорят, что организованный криминал прочно обосновался на таможенных постах и чувствует себя достаточно комфортно.

В настоящее время появились преступные сообщества, действующие не только на территории стран СНГ, но и в государствах Восточной и Западной Европы, на американском континенте и в Юго-Восточной Азии.

§ 19.6. Актуальные вопросы борьбы с коррупцией

В 1994 г. был подготовлен законопроект «О борьбе с коррупцией». Но Ельцин трижды отклонял его, ссылаясь на то, что он не вполне соответствует Конституции РФ. После длительных обсуждений этот закон был принят в конце 1997 г. Федеральным Собранием. Но он оказался по своему содержанию предельно выхолощенным. Помимо множества юридических несообразностей и технических огрехов, этот закон содержал в качестве инноваций лишь некоторые дополнительные ограничения на действия должностных лиц.

Для уменьшения коррупции в правоохранительных органах попытались принять институциональные решения. С этой целью в различных силовых ведомствах стали создаваться «управления собственной безопасности». В настоящее время такие структуры имеются в Федеральной службе безопасности, Министерстве внутренних дел и др.

Совершенно очевидно, что правоохранительная система страны в последние 15 лет не справляется с задачами борьбы с коррупцией.

¹ См.: Российская газета. 2006. 16 мая.

Подобное обстоятельство объясняется тремя причинами. Во-первых, одни меры уголовного преследования не в состоянии поколебать позиции масштабной коррупции; борьба с коррупцией — не только криминальная, но в основном общесоциальная проблема, о чем уже говорилось ранее. Во-вторых, всплеск коррупции в этот период сопровождался низким качеством работы правоохранительных органов, которые сами в это время разъедались коррупцией, а профессиональный уровень работников как тогда, так и сейчас в своей общей массе не соответствует сложности проблемы. В-третьих, правоохранительная система не может в одиночку справиться с этой проблемой; ее должны решать совместно государство и общество.

По данным Transparency International, к сожалению, уровень коррумпированности при В.В. Путине сравнялся с коррумпированностью эпохи Ельцина (максимальный уровень — 10, минимальный — 1): 1996 г. — 2,6; 1997 г. — 2,4; 1998 г. — 2,4; 1999 г. — 2,4; 2000 г. — 2,1; 2001 г. — 2,3; 2002 г. — 2,7; 2003 г. — 2,7; 2004 г. — 2,8; 2005 г. — 2,4.

Коррупцию нельзя подавить только законодательными методами и борьбой с ее проявлениями. Более того, в условиях, когда коррупция достигла больших масштабов и забралась на весьма высокие уровни власти, более эффективна борьба против условий, порождающих коррупцию, чем неподготовленная атака на ее проявления. Борьба с коррупцией достигнет успеха, если будет всеохватна и комплексна. Данную работу следует вести постоянно. На это следует направлять все силы власти и общества.

Антикоррупционная программа, прежде всего, должна реализовываться на высшем уровне политического руководства страны и при максимальном сотрудничестве с институтами гражданского общества. Потери, которые несут от коррупции государство и общество в России, настолько велики, что любые разумные затраты на реализацию антикоррупционной программы обеспечат быструю отдачу, в несколько десятков раз превышающую вложения¹.

Несколько вяло, но борьбу с коррупцией начинают вести и регионы. В некоторых из них уже подготовлены проекты, а иногда и приняты законы на эту тему. Например, в Приморской краевой администрации принят закон «О ненадлежащих вознаграждениях (подарках) гражданских служащих Приморского края», в котором достаточно подробно описываются различные незаконные вознаграждения, от которых следует воздерживаться служащему чиновнику.

¹ См.: Российская газета. 1998. 19 фев.

Основная причина экспансии коррупции в переходный период — несоответствие между новыми условиями, в которых должен функционировать государственный организм, и разрушенными, подчас патологически, механизмами этого функционирования. Значит, основные усилия антикоррупционной программы должны быть направлены на налаживание работы государственной машины в новых условиях. Одновременно необходимо стремиться к таким системным изменениям, которые бы меняли установки, ценности, стереотипы поведения и политиков, и чиновников, и остальных граждан.

Выводы

- Формирующаяся в России рыночная экономика никак не может обрести стабильность, а существующие демократические институты под разными предлогами разрушаются. В этих условиях продолжает сохраняться экономическое и политическое неравенство населения, по-прежнему в обществе доминирует бедность, не ослабевает социальная напряженность. Хищения государственных средств и коррупция приобрели в «ельцинское десятилетие» (90-е гг. XX в.) небывалые масштабы. В результате стране и обществу нанесен невосполнимый ущерб.

- и Коррупция (лат. подкуп, продажность должностных лиц) — это преступная деятельность в органах государственной власти, выражающаяся в использовании должностными лицами своих властных полномочий и служебного положения в целях личного обогащения. При этом должностное лицо, как правило, вовлекает в свою противоправную деятельность и других работников. Коррупция носит по большей части коллективный характер.

- На подкуп должностных лиц криминалитет тратит почти половину похищенных средств, а на оплату «услуг» чиновников и политических руководителей у предпринимателей и коммерсантов идет от 20 до 50% прибыли.

- Коррупция обычно вызывает мощный рост организованной преступности. В последнее десятилетие XX в. организованная преступность в России контролировала до 40% частных предприятий, до 60% государственных предприятий и от 50 до 85% банков. Практически ни один сектор экономики не был защищен от ее воздействия.

- Коррупция имеет три разновидности: верхушечная, низовая и вертикальная. Первая охватывает политиков, высшее и среднее чиновничество и сопряжена с принятием решений, имеющих высокую стоимостную цену. Вторая распространена на среднем и низшем

уровнях и связана с постоянным, рутинным взаимодействием чиновников и граждан (штрафы, регистрации, выдача справок и пр.). Третья выступает в качестве моста между верхушечной и низовой коррупцией. Это особо опасно, поскольку свидетельствует о переходе коррупции из стадии разрозненных актов в стадию укореняющихся организованных форм.

- Ныне действующая Конституция РФ устранила всякий парламентский контроль за исполнительной и судебной властью, что, несомненно, способствовало злоупотреблению служебным положением и формированию коррупции.

- В коррупции можно выделить три уровня. Первый позволяет при помощи взяток вовлечь политического руководителя или гражданского служащего в противозаконные действия. Второй дает преступным группировкам возможность через коррумпированных политиков и чиновников полностью или частично подчинить себе государственную организацию или учреждение посредством создания разных коммерческих структур. Третий открывает криминалитету доступ к государственным средствам через незаконные кредиты и субсидии, занижение реальной стоимости государственной собственности во время приватизации, присвоение валютной выручки от реализации за рубежом сырьевых ресурсов страны.

- Организованная преступность и мафия — это два социально схожих, но качественно различных явления. Организованная преступность — это устойчивое преступное сообщество с руководством и организационной структурой, имеющее целью личную наживу. В равной мере мафия тоже преступная организация, но она в той или иной мере сливается с государством, пользуется содействием политиков и чиновников, но также имеет целью личную наживу.

- В России можно выделить восемь основных форм мафий: территориальную, отраслевую, национальную, военную, милицейскую, правоохранительную, а также чеченскую мафиозную войну и «черных» мэров.

Контрольные вопросы

1. Что такое коррупция?
2. Какие имеются разновидности коррупции?
3. Можно ли выделить уровни коррупции?
4. Имеется ли какая-либо связь между переходными социально-экономическими условиями России и коррупцией?

5. Что такое организованная преступность и мафия? Их единство и различия.
6. Каковы основные мафии в России?
7. Каковы актуальные вопросы борьбы с коррупцией?

Рекомендуемая литература

О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учеб. пособие. М., 2005.

Мухин А.А. Российская организованная преступность и власть. История взаимоотношений. М., 2003.

Николаев И.А., Шульга И.Е. Главное в административной реформе: Аналитический доклад. М. : ФБК, 2002.

Роуз Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / пер. с англ. О.А. Алякринского. М., 2003.

Тилле А. Звездный час ворюкратии // Советская Россия. 1998. 24 янв.

Сатаров Г.А., Левин М.И., Цирик МЛ. Россия и коррупция: кто кого? // Российская газета. 1998. 19 фев.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В РОССИИ И ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА

**Ключевые
понятия:**

сущность и особенности гражданского общества;
функции организованных групп интересов и групп
давления; взаимодействие гражданского общества
с политической властью и гражданской службой

Гражданская служба, будучи необходимой составной частью деятельности государства, осуществляется в обществе и для общества. Однако особенностью ее положения в современных условиях является то, что она, как правило, имеет очень ограниченные связи (контакты) с обществом.

Как же происходит это взаимодействие гражданской службы и общества? Оно осуществляется опосредованно — через политических руководителей государственных органов (политическую власть) и структуры гражданского общества (социальную власть). Последнее для защиты интересов конкретных индивидов формирует «организованные группы интересов», а они для эффективного влияния на деятельность государства и гражданскую службу создают «группы давления».

§ 20.1. Состояние и проблемы формирования гражданского общества

В советское время гражданское общество как определенный социальный феномен практически не исследовалось. Первые работы на эту тему появились в конце 60-х гг. XX в. в период «хрущевской оттепели». Более обстоятельно гражданское общество стало изучаться в 1980—1990-е гг. в процессе подготовки и проведения «перестройки», а затем «радикальных экономических и политических реформ», что, видимо, не случайно. Преодоление господствовавшего в прошлом в стране тоталитаризма (1920—1990-е гг.) возможно как теоретически, так и практически главным образом через создание разви-

того и надежно функционирующего гражданского общества. Только тогда, когда государство займется исполнением действительно общих для всех людей функций, а самодеятельное население самоорганизуется для отстаивания и защиты своих групповых (корпоративных) интересов в гражданское общество, будут созданы реальные предпосылки для действительной демократии.

Что такое гражданское общество? При ответе на данный вопрос авторы дают различные определения, которые отличаются не только формулировками. Например, А.П. Кочетков считает, что «...гражданское общество — это система внегосударственных общественных отношений и институтов, гарантирующая человеку реализацию его естественных и социальных прав и выражающая разнообразные потребности, интересы и ценности свободных относительно независимых членов общества»¹.

В данном определении выделяются четыре свойства гражданского общества: это система общественных отношений и институтов; данная система имеет внегосударственный характер; она гарантирует человеку реализацию его прав, а также выражает разнообразные интересы свободных членов общества.

По мнению Ю.П. Аверина, «...гражданское общество — это такая социальная организация, которая представляет собой совокупность социальных форм самодеятельного существования людей, преследующих особые интересы»². Здесь, как видим, при характеристике гражданского общества акцент делается на трех несколько иных свойствах: это социальная организация; она представляет собой совокупность социальных форм самодеятельного существования людей; данные люди преследуют свои особые интересы.

При анализе гражданского общества, судя по всему, следует обратить внимание на *четыре его особенности. Во-первых, это общество отличается негосударственным характером.* Нужно отметить, что прилагательное «гражданский» происходит от существительного «гражданин», т.е. «горожанин». Исторически действительно многие элементы современного гражданского общества возникли и развивались в процессе формирования независимых городов. Но сейчас гражданское общество — это особое состояние значительной части населения определенной страны. Кроме того, понятие «гражданское

¹ См.: Становление институтов гражданского общества: Россия и международный опыт. М., 1995. С. 45.

² Аверин Ю.П. Люди управляют людьми: модель социологического анализа. М., 1996. С. 38.

общество» довольно многозначно. Чаще всего оно используется в трех смыслах, а именно для обозначения социальных явлений, которые имеют нерелигиозный, невоенный или негосударственный характер. В настоящее время словосочетание «гражданское общество» означает «негосударственное общество».

Во-вторых, данное общество является самоуправляющимся, что закономерно следует из его первой особенности. Раз оно в некоторых вопросах в определенных исторических условиях выходит из-под непосредственной опеки государства, то вынуждено брать на вооружение принципы самоуправления. Гражданское общество структурируется по своим, прежде всего, этнографическим, экономическим и политическим интересам и создает необходимые органы самоуправления данными структурными образованиями. Их возникновение и развитие возможно лишь при наличии юридически свободного и самодеятельного населения, которое формируется в условиях товарного производства и рыночных отношений.

В-третьих, гражданское общество имеет направленно групповой характер, т.е. осуществляет управление и организованную реализацию не индивидуальных, а именно групповых интересов людей. Если государство реализует общие социальные функции, то гражданское общество сосредоточивается на выполнении групповых функций (функций организованных групп населения).

Отдельные авторы нередко высказывают мнение, что основное назначение гражданского общества — защита «частных» (индивидуальных) интересов людей. Например, А.Л. Андреев утверждает: «Гражданское общество образует сферу самодеятельности и самоорганизации людей, сферу их частных интересов и инициатив, осуществляемых на основе личного разума и предприимчивости под свою собственную ответственность»¹.

Но человек в обществе, как известно, не может существовать сам по себе, неким Робинзоном. Его социализация и все социальное развитие осуществляются всегда в составе какой-либо социальной общности — в семье, учебном или производственном коллективе, спортивных, профессиональных, религиозных, политических и других общественных организациях. Поэтому реализация и защита индивидуальных интересов обычно осуществляются как реализация и защита интересов той организованной группы людей, в составе которой находится данный индивид. Гражданское общество как раз

¹ См.: Становление институтов гражданского общества: Россия и международный опыт. М., 1996. С. 20.

и призвано выражать и последовательно отстаивать эти групповые интересы населения.

Хотелось бы особенно подчеркнуть, что только через защиту данных организационно-групповых интересов оно защищает интересы конкретных личностей. В гражданском обществе не индивиды-робинзоны составляют квинтэссенцию социальных отношений. Эти отношения складываются лишь в процессе взаимодействия индивидов в организованных группах. Именно организованная группа может реально создать и действительно создает все необходимые параметры для всестороннего развития личности.

И, в-четвертых, гражданское общество только тогда достигает своей зрелости, а следовательно, и социальной действенности, когда приобретает системный характер. Данная системность носит не субординационный, а координационный характер. Здесь все социальные общности (организованные по интересам группы) не соподчинены друг другу, а взаимодействуют в соответствии с принятыми межгрупповыми социальными нормами. Некоторые из этих норм освящаются государством и приобретают силу государственных законов, иных государственных нормативных актов; другие — имеют форму межгрупповых соглашений и договоров. Именно государственные и межгрупповые нормативы приводят различные части, стороны и элементы негосударственной социальной управленческой структуры в систему, которая и выступает как гражданское общество.

Если обобщить рассмотренные особенности гражданского общества, то можно предложить следующее его определение. *Гражданское общество есть система негосударственного социального самоуправления организованных групп населения.* По самой своей природе и социальной сущности гражданское общество выступает как конструктивная оппозиция любой государственной власти. Оно является добровольным объединением оппозиционных сил, которые противостоят и вместе с тем продуктивно сотрудничают с государственной властью. Отстаивая интересы организованных групп населения, гражданское общество использует в основном легитимные средства и формы. Поэтому оно нуждается в правовом государстве, в котором все основные вопросы жизнедеятельности людей решаются на основе государственного права, узаконенных юридических норм.

Когда возникло гражданское общество? Практически все авторы склонны считать, что гражданское общество как негосударственная конструктивная оппозиция государственному управлению возникает только с возникновением капитализма. Буржуазная частная собственность, правовая свобода личности, возможность создания

организованных по социальным интересам групп населения создают реальные предпосылки для возникновения и развития буржуазного гражданского общества. Оно формируется и совершенствуется по мере становления и укрепления капиталистической общественной формации.

Каковы причины возникновения гражданского общества? Разные авторы дают разные ответы на данный вопрос, но чаще всего указывают на три такие причины: развитие политики (политического сознания и политической деятельности), коллективистских (корпоративных) и индивидуальных начал гражданственности¹. Несомненно, все эти факторы оказывают самое непосредственное влияние на появление гражданского общества. Однако здесь надо учитывать и действие четвертого (экономического) фактора, который играет определяющую роль в возникновении данного общества — товарного производства и рыночных отношений. Только они выдвинули перед людьми задачу по созданию действенного механизма влияния на государство с целью реализации своих (и, прежде всего, экономических) групповых интересов.

В обществе, где нет товарного производства и рынка (или они находятся в зародыше, неразвитом состоянии), а общественное разделение труда имеет примитивный характер, у людей нет потребности и возможности для создания организованных групп интересов. Государство здесь прямо и непосредственно воздействует на индивидов, у которых по большей части отсутствуют всякие формы социальной защиты от злоупотреблений государства и его должностных лиц. *С появлением капиталистического производства и рынка, с усилением общественного разделения труда в обществе создаются реальные предпосылки для активизации экономической, политической и другой социальной деятельности, в результате чего и возникает гражданское общество.*

Что необходимо, чтобы возникшее гражданское общество успешно развивалось? На этот счет имеются различные суждения². На наш взгляд, *необходимыми условиями жизнедеятельности гражданского общества являются следующие.*

1. *Наличие у каждого члена общества достаточной частной собственности или законодательно закрепленного права на действительное*

¹ См.: Политология: Энциклопедический словарь. М., 1993. С. 76.

² Интересные идеи, например, высказывает В.Г. Смольков в своей статье «Гражданское общество и государство» // Гражданское общество. М., 1993. С. 30–32.

совладение значительной групповой собственностью. Гражданин должен иметь не формальную, а реальную частную или групповую собственность, т.е. владеть, использовать и распоряжаться данной собственностью по своему усмотрению. В настоящее время и на обозримую перспективу именно реальная и социально значимая (социально достаточная) частная или групповая собственность являются экономической основой действительной свободы личности. Человек в современном мире только тогда обретает свободу в своих действиях и поступках, получает реальные условия для оптимального развития, когда становится социально значимым частным или групповым собственником. Та мизерная «частная собственность», которую получили российские граждане в результате приватизации в виде ваучеров, конечно, не могла и не решила данной проблемы.

2. Наличие в обществе развитой социальной структуры, отражающей разнообразие интересов различных классов, социальных слоев и групп населения. При слабовыраженной, «размытой» социальной структуре человек связан с государством напрямую, а это существенно ограничивает возможности реализации его личных прав и свобод. Историческая практика свидетельствует, что неразвитость социальной структуры является социальной базой для возникновения и существования диктаторских, тоталитарных и авторитарных режимов. Чтобы успешно противостоять возникновению этих антидемократических режимов, люди должны самоорганизоваться в устойчивые группы и с их помощью защищать свои экономические, политические и другие интересы. Только оптимально организованное по интересам население создает развитую социальную структуру, которая и выступает одной из важнейших предпосылок возникновения и развития гражданского общества.

3. Наличие правового государства, когда государство и граждане равноответственны друг перед другом и перед законом, т.е. когда государственная власть и все граждане подчинены нормам права. Для обеспечения сдержек и противовесов правовое государство строится на принципах разделения власти на три ветви — законодательную, исполнительную и судебную; раздвоения (дихотомии) власти на две части — политическую и административную (аппаратную), а также четком разграничении государственных органов и негосударственных организаций, их функций и полномочий. Основой законодательства в правовом государстве служат естественные права человека — приоритетность интересов человека — гражданина над интересами государства; построение богатого государства из богатых и социально активных людей; равноправное подчинение закону любого граж-

данина; защищенность граждан от политического насилия, социального бесправия, всех форм геноцида и др.

4. *Наличие достаточно высокого уровня гражданской культуры населения.* Без этого люди оказываются не способными включаться в деятельность различных институтов гражданского общества и воспринимать ценности данного общества. Высокая гражданская культура предполагает высокий уровень развития людей, их внутренней свободы. Сама идея гражданского общества предусматривает постоянное изменение, совершенствование и переход от менее развитого состояния человека, общества и государства к более развитому и цивилизованному. Реализация этого движения обеспечивается договором о власти между гражданским обществом и государством, об их взаимных правах, свободах и обязанностях.

Какова современная структура российского гражданского общества, на базе которого формируется система социального управления? Она сложна и многообразна, зависит от истории и уровня развития нашей страны. Очевидно, что определяющую роль в этом множестве общностей (элементов) гражданского общества играют общественно-политические и производственно-экономические общности. Они располагают наибольшими возможностями для действительного влияния на политику государства и его гражданскую службу. С этой целью они создают различные вспомогательные структуры (исследовательские, аналитические, прогнозные, экспертные, консультационные и др.), среди которых своей «пробивной силой» в реализации групповых интересов выделяются «группы давления».

При этом следует обратить внимание на два момента. Во-первых, социальные общности в своем большинстве сами по себе непосредственно (например, семья, нация, завод, класс) не имеют необходимых механизмов влияния на государство и как раз для этого создают «организованные группы интересов». Большинство других перечисленных социальных общностей сами выступают в качестве «организованных групп интересов». Во-вторых, история свидетельствует, что в развитом капиталистическом и постиндустриальном обществах помимо традиционных четырех классов (капиталистов и рабочих, землевладельцев и крестьян) возникает еще один класс, который получил название «среднего класса». В него обычно включают высокооплачиваемую интеллигенцию, которая составляет 75—80% среднего класса, а также городских и сельских средних собственников, рабочих высокой квалификации, зажиточных фермеров (образующих в совокупности 20—25% в составе среднего класса). В некоторых странах Европы и Америки средний класс включает

60—70% населения. Именно он и составляет социальную базу современного гражданского общества. Поскольку средний класс имеет гетерогенный (неоднородный) характер, в нем также формируются различные «организованные группы интересов».

Итак, общество в условиях товарного производства и рынка дифференцируется в конечном счете на «организованные группы интересов», которые в совокупности и образуют гражданское общество. Что они собой представляют? Каков характер взаимодействия организованных групп интересов с государством и гражданской службой?

§ 20.2. Место и роль организованных групп интересов

Как известно, осуществление государственной власти — процесс достаточно сложный. Он включает деятельность не только государственных органов, но и различных по преимуществу околосударственных структур, в настоящее время — элементов гражданского общества. Как уже было сказано, наибольшее значение среди них имеют «организованные группы интересов».

Взаимодействие «организованных групп интересов» в формировании государственной политики оказалась в поле зрения политологов и социологов, начиная с середины XIX в. За прошедшие годы интерес к данной проблеме не только не ослабел, но, наоборот, возрос. Дело в том, что за счет этих групп общество получает возможность более полно представлять свои интересы в деятельности современного государства.

Что такое «организованные группы интересов»? Как показывает международный опыт, одно государство само по себе не в состоянии в достаточной мере учитывать многообразные интересы различных классов, социальных слоев, прослоек, групп, образующих конкретное общество. На «помощь» ему обычно приходят «организованные группы интересов», которых может быть в стране от нескольких десятков до нескольких тысяч.

Плюрализм интересов, как известно, является неотъемлемой составной частью демократии. Но некоторые группы интересов невозможно или трудно организовать (например, интересы детей, больных). Другие группы интересов еще только складываются или начинают распадаться. Действительное влияние на формирование политики государства оказывают только организованные группы интересов. Поэтому выявление и учет особенностей деятельности организованных групп интересов составляют важнейший элемент систе-

мы гражданского управления, а также государственного управления, в том числе и гражданской службы.

Организованные группы интересов — это социальные общности (общественные объединения), активно добивающиеся удовлетворения собственных интересов с помощью целенаправленного воздействия на государственные органы или их должностных лиц. По своему составу организованные группы интересов обычно относительно многочисленны, но иногда бывают и сравнительно узкими образованиями. Основная цель таких групп состоит в организованной защите корпоративных интересов во взаимоотношениях с государством или другими социальными группами. Например, во многих странах в настоящее время наиболее влиятельными организованными группами интересов являются объединения политиков, бизнесменов, банкиров, управленцев, школьных учителей, сельскохозяйственных работников, а также профсоюзы.

Обычно группы интересов выделяются тремя признаками. Во-первых, они в своем большинстве являются элементами гражданского общества и потому имеют в основном общественную (самодетельную) природу. Во-вторых, данные объединения носят явно выраженный управленческий характер, создаются для объединения и консолидации усилий на базе конкретных социальных интересов. И, в-третьих, они, как правило, нацелены на защиту этих конкретных социальных интересов посредством использования механизмов государственных органов.

Среди организованных групп интересов своей активностью выделяются политические партии. Основная цель политических партий — борьба за власть на всех уровнях государственной иерархии, тогда как другие организованные группы интересов такой задачи по большей части не ставят. Они борются обычно за свои корпоративные интересы, главным образом экономические. Хотя иногда организованные группы интересов и поддерживают в различной форме на выборах тех или иных кандидатов, но делают это негласно, в завуалированной форме. Данные группы ведут свою деятельность наряду и параллельно с политическими партиями, сосредоточиваясь в тех социальных сферах, куда последние не доходят. В литературе нередко организованные группы интересов именуют «заинтересованными группами».

Каковы основные функции организованных групп интересов? Некоторые авторы считают, что организованные группы интересов оказывают негативное влияние на государственную политику. Другие, напротив, полагают, что такие группы — полезная и необходи-

мая часть демократической системы. В действительности организованные группы интересов выполняют как минимум четыре положительные функции:

1) служат связующим звеном между населением и государством, между личностью и государственными органами; их деятельность помогает государственным должностным лицам выявлять те общественные настроения и взгляды, которые следует принимать во внимание;

2) способствуют активизации населения в политической жизни; информируют своих членов о вновь принятых или готовящихся государственных решениях, разъясняют, каким образом можно оказать влияние на принятие этих решений, и подталкивают к оказанию такого влияния;

3) дополняют официальное представительство (например, интересы шахтеров Воркуты, Кузбасса, Ростова выражают в Москве их делегации или профсоюзные руководители);

4) служат важным средством разрешения конфликтов в обществе, так как способствуют выработке необходимых консенсусов и различных компромиссов.

В советской науке длительное время совершенно игнорировалось существование организованных групп интересов, а само понятие о них отбрасывалось как ненаучное, противоречащее классовой теории. Однако эти два подхода (классы — организованные группы интересов) имеют не взаимоисключающий, а дополняющий характер, поскольку рассматривают различные уровни (срезы) социальной организации. В результате из сферы теоретического анализа почти начисто исключалось исследование влияния и соперничества узких, но мощных советских группировок кланового типа, дававших о себе знать в структурах государственной власти.

Как социальный феномен организованные группы интересов известны давно. Но наибольшее распространение они получают в условиях развитого рынка и зрелого гражданского общества с середины XIX столетия. Вполне очевидно, что данные группы являются порождением либеральной хозяйственной и плюралистической общественно-политической системы. Появление множества организованных групп интересов неотделимо от образования и развития основных классов капиталистического общества и дальнейшей их дифференциации на более мелкие группы со своими экономическими, профессиональными и иными интересами. Именно для политического обеспечения последних создаются организованные группы интересов.

Почему люди присоединяются к таким группам? По мнению американского ученого Ф. Харриса¹, некоторые идут в них вследствие интереса к тем или иным политическим проблемам, другие — под влиянием своих экономических интересов. Третьи становятся членами данных объединений по социальным мотивам, из чувства солидарности. Наконец, некоторые вынуждены делать это, чтобы не потерять работу.

Организованные группы интересов обычно подразделяются на две категории: группы общественных интересов и группы специфических (частных) интересов. Организованные группы общественных интересов — это объединения, открытые для всех. Они представляют широкие, разноплановые, некоммерческие интересы людей из самых разных классов и слоев общества. Например, экологические объединения типа «Гринпис», ассоциации потребителей (покупателей), общества обманутых вкладчиков и др. Эти группы, как правило, находятся в невыгодном положении. Их финансирование весьма ограничено, так как на данной социальной основе трудно заинтересовать людей настолько, чтобы они делали значительные денежные взносы. Поэтому здесь выплачиваются низкие оклады персоналу, что порождает проблему текучести кадров. Данные группы обычно имеют незначительное влияние на государственные органы, хотя в ряде случаев и добиваются значительных успехов.

Организованные группы специфических интересов — это объединения людей лишь определенных социальных категорий (предприниматели, государственные служащие, врачи, аграрии, ветераны и т.д.). Они включают деловые, рабочие, профессиональные, этнические и другие целевые организации. Наиболее многочисленны и влиятельны объединения политиков и бизнесменов. Группы специфических интересов находятся в более выгодном положении в сравнении с группами общественных интересов, так как их финансирование достаточно надежно, а нередко и обильно. Они располагают устойчивым и высокопрофессиональным аппаратом, способным быстро и компетентно решать все возникающие проблемы. И, кроме того, почти все группы данной категории в современных условиях имеют квалифицированные исследовательские центры, осуществляющие научное обеспечение готовящихся и реализующихся государственных программ.

Организованные группы интересов сами и непосредственно осуществляют давление на государственные органы: в переходных со-

¹ См.: *Harris F.R. Americas democracy.* Clenview, Illinois, 1983.

стояниях, когда только организуются или уже распадаются, а также во всех ситуациях, когда они не могут экономически содержать (или оплачивать наемные) группы давления.

Организованные группы интересов, как правило, бывают относительно многочисленными по своему составу и потому сами по себе прямого влияния на государственные органы обычно не оказывают. Некоторые исключения здесь составляют лишь такие формы их борьбы за свои интересы, как митинги, демонстрации, забастовки, к которым они прибегают лишь в крайних случаях и достаточно осмотрительно. В качестве наиболее распространенного механизма для осуществления своего влияния на все ветви и уровни государственной власти организованные группы интересов обычно создают (или используют по найму) группы давления.

Что это такое? Каков механизм взаимодействия организованных групп интересов и групп давления?

§ 20.3. Группы давления как форма социального лоббизма

Для того чтобы провести («пробить», «продать») через государственные органы намерения организованных групп интересов, стали использовать достаточно мобильные объединения.

Группы давления — это создаваемые организованными группами интересов небольшие управленческие структуры для представления и защиты их интересов в органах государственной власти. В последнее время эти группы все чаще называют «лоббистскими группами», в связи с чем сам процесс давления именуют «лоббированием».

Слово «лобби» (от англ. *lobby* — крытая, прогулочная площадка, коридор) в Средние века употреблялось для обозначения прогулочной площадки в монастыре. В конце XVI в. так стали называть помещение для прогулок в английском парламенте. А в конце XVIII в. термином «лоббирование» начали обозначать покупку голосов за деньги в коридорах американского конгресса. Сейчас «лобби» — это группы давления, создаваемые организованными группами интересов для представления их в государственных органах, для влияния на государственную политику в их пользу. Данные группы давления (или лобби) выступают посредниками между гражданским обществом (организованным по интересам населением) и государством, отстаивают интересы организованных групп населения в государственных органах.

Каковы основные функции групп давления? В разных источниках на данный вопрос даются различные ответы. Но если выделить главное, то можно назвать пять таких функций:

1) группы давления передают настроения и требования населения должностным лицам государственных органов;

2) влияют на законодательный процесс, причем не только критикой или поддержкой предлагаемых законопроектов, но часто и прямым участием в разработке и «проталкивании» тех или иных законов;

3) содействуют подбору экспертов и специалистов для государственных органов, стремятся укомплектовывать их профессионалами высокого уровня, но нужной для себя социальной ориентации;

4) осуществляют необходимые контакты с государственными органами при подготовке и принятии государственных программ;

5) оказывают поддержку государственным органам в мобилизации населения при реализации законов и государственных программ.

Поскольку организованных групп интересов существует огромное множество, то соответственно существует огромное множество и групп давления. Неоднократные попытки как-либо классифицировать эти группы пока ничего обнадеживающего не дали. На основе наиболее устойчивых идей, высказываемых в литературе, можно предложить следующий вариант классификации групп давления (рис. 16). Лоббистские группы совершенно определенно делятся на две части: легитимных и нелегитимных. Легитимные — это те группы давления, деятельность которых как-либо закреплена в нормативных актах. Нелегитимные группы, напротив, функционируют стихийно, без всякого нормативного обеспечения (среди них, естественно, немало криминальных). Среди легитимных групп давления многие исследователи обычно выделяют три типа лоббистов.



Рис. 16. Классификация групп давления

«Внутренние» лоббисты — это служащие тех отраслей государственной и главным образом негосударственной деятельности, интересы которых они представляют в различных государственных структурах. «Внутренние» лоббисты всегда были и остаются самой крупной и самой влиятельной категорией лоббистов с тех пор, как в середине XIX в. бизнесмены и политики осознали потребность в установлении регулярных контактов с должностными лицами, принимающими государственные решения. Стремясь нейтрализовать негативное отношение к своей лоббистской деятельности, «внутренние» лоббисты часто называют себя «ответственными за связи» с исполнительными или законодательными органами.

Лоббисты-добровольцы из числа рядовых граждан. Часто это — малоизвестный и непредсказуемый элемент лоббистской деятельности. Как правило, они представляют небольшие и маломощные группы интересов (нередко местного значения) или небольшие некоммерческие организации. Лоббисты-добровольцы работают на общественных началах, а если оплачиваются, то весьма скромно; ими движет чаще всего не стремление к денежному вознаграждению, а верность делу.

Лоббисты-контрактники, т.е. те, которые работают по контракту. Их иногда называют «наемниками». Именно они отличаются достаточно высоким уровнем профессионализма, имеют значительные связи в государственных органах и оказывают существенное влияние на принятие нужных решений. Данный тип лоббистов пользуется вниманием со стороны прессы, что частично объясняется их самыми крупными доходами. Это неудивительно, поскольку «наемники» работают для специфических групп интересов, обладающих немалыми средствами и далеко идущими политическими целями. Лоббисты-контрактники в России пока не имеют легитимных оснований. И потому встречаются достаточно редко (чаще всего в виде посреднических групп).

Относительно тактики современного лоббизма почти все исследователи указывают на то, что организованные группы интересов и их группы давления, помимо традиционной работы с законодательными органами и их аппаратами, все большее внимание уделяют органам исполнительной и судебной власти и их аппаратам, причем на всех уровнях государственного управления.

Каковы основные направления влияния групп давления на государственные органы, в том числе и гражданскую службу? Влияние групп давления на государственную политику чаще всего осуществляется по пяти направлениям. Во-первых, они влияют на обществен-

ное мнение, используя СМИ для популяризации своих идей или программ среди населения. Во-вторых, лоббисты стремятся повлиять на результаты выборов путем финансирования политических партий, блоков, независимых кандидатов или активизации других форм предвыборной борьбы. В-третьих, данные группы влияют на содержание платформ политических партий, выступая на различных форумах этих партий или общаясь с их кандидатами. В-четвертых, они постоянно и последовательно концентрируют свои усилия на законодательных органах, присутствуя на слушаниях законопроектов в комиссиях, входя в контакт с депутатами и государственными служащими. И, в-пятых, лоббисты пытаются контролировать уже принятые законы, сотрудничая с работниками различных государственных органов или оспаривая правильность толкования ими этих законов, передавая дела в случае необходимости на рассмотрение судов.

Взаимодействие между организованными группами интересов, политическими партиями, группами давления и государственными органами (в том числе их аппаратами) имеет сложный, но вполне контролируемый характер. Организованные группы интересов создают группы давления, доводят свои «прагматические» и «специфические» интересы до политических партий и этих групп давления. Политические партии и группы давления обобщают данные требования, интегрируют в общие программы и мобилизуют их поддержку. Государственные органы трансформируют данные требования в государственную политику и законы, а затем реализуют эту политику и эти законы (рис. 17). Благодаря такому механизму взаимодействия обеспечивается широкое участие всего общества в формировании политики.



Рис. 17. Механизм воздействия гражданского общества на политическое руководство и аппарат государственных органов

В России вся система государственной власти к 2000 г. контролировалась несколькими финансово-промышленными кланами. Это привело к тому, что за последние десять лет сформировалась антиправовая по сути, с элементами коррумпированности система отношений бизнеса и власти. Эта система была самодостаточной и не нуждалась в группах давления (союзах и ассоциациях). В этих условиях основой лоббирования являлись не договоры и официальные соглашения между государственными органами и представительскими структурами предпринимателей, а зачастую закулисные сделки, совершаемые представителями коммерческих структур с отдельными чиновниками.

§ 20.4. «Новые русские» и корпоративный лоббизм

Итак, наше общество более десяти лет развивается от «развитого», а на деле недостроенного социализма к «посткапитализму». Политика и экономика в данный период были, естественно, переходными. В результате слабости нового государства, деятельности бюрократов и коррупционеров в стране сформировался новый слой богатых людей, которых обычно именуют *«новыми русскими»*, иногда *«олигархами»*, а сейчас пытаются назвать *«плутократами»*.

Понятие «новые русские» появилось в начале 1990-х гг. как констатация того факта, что в России стали формироваться богатые люди. Название «новые русские» пришло к нам, судя по всему, из Франции, где во времена революционных потрясений «новыми французами» называли финансовых выскочек, крупных спекулянтов и связанных с государством оптовых поставщиков.

Особенностью российского рынка является то, что его началом стал «номенклатурный капитализм» как следствие выхода номенклатурных работников на коммерческую стезю. Еще в 1987 г. в соответствии со специальным решением ЦК КПСС, подписанным М.С. Горбачевым, началось комсомольское движение в рыночную экономику. Стали создаваться коммерческие центры, контроль за которыми и реальное руководство осуществляли комсомольские, а отчасти партийные и советские работники. Эти организации практически не платили налоги, имели право перекачки безналичных денег в наличные, могли покупать валюту в Госбанке по смехотворному курсу и ту же перепродать ее по коммерческим ценам. Им были доступны все государственные фонды, запасы сырья и готовой продукции. Получив товары за бесценку, они сразу же реализовывали их огромными партиями. Им было передано множество зданий, санаториев, домов

отдыха. И, наконец, все они, поскольку были «своими» людьми, были полностью ограждены от правоохранительных органов.

После переворота, совершенного в декабре 1991 г. тремя президентами союзных республик Б.Н. Ельциным (Россия), Л.М. Кравчуком (Украина) и С.С. Шушкевичем (Белоруссия), без энтузиазма и с опасениями поддержанного Президентом СССР М.И. Горбачевым и 12 руководителями других союзных республик, начинается не только развал некогда мощного СССР, но и всех без исключения союзных республик. Особую остроту данный развал приобрел в Российской Федерации. После распада СССР во всех странах, объединившихся в Содружество Независимых Государств (СНГ), достаточно быстро, но с разными темпами началось формирование нового для этих стран класса — буржуазии.

Каковы пути «входа» в этот новый класс? Практика СНГ показала, что для этого использовались три возможности:

- предшествующая работа в партийном, советском, комсомольском и профсоюзном аппаратах и должности, занимаемые до начала реформ;
- многообразные связи, включая родственные, личные, дружеские, служебные, в том числе с инофирмами и криминальными структурами;
- личные способности в сфере предпринимательства, уровень образования, профессионализм.

Более трех четвертей экспертов считают, что большинство богатых людей имели влиятельных покровителей, почти две трети предпринимателей говорят, что они были в команде, держались своих друзей. По мнению подавляющего большинства экспертов, лишь единицы самостоятельно добились успеха и вошли в экономическую элиту.

Кто же, по мнению экспертов, имеет наибольшие шансы разбогатеть в России сегодня? Во-первых, это те, кто уже успел разбогатеть. Во-вторых, немного меньше шансов у тех, кто находится у власти. В-третьих, хорошие шансы разбогатеть у людей, близких к криминальным структурам. Наконец, в-четвертых, могут сделать богатство и предприимчивые люди. Минимальные шансы к богатству имеют все остальные граждане. Интересно, что и образованное сословие (интеллигенция) имеет весьма посредственные шансы заиметь имущество (богатство), и эксперты оценивают их шансы ниже, чем у иностранцев.

Что означает быть богатым в России? По мнению многих, понятие «богатый» человек весьма условно. Поэтому и у экспертов,

и у населения наблюдается весьма широкий разброс мнений относительно минимального и максимального уровней, которые определяют принадлежность к «богатым». В среднем по России богатыми считаются люди, имеющие душевой доход более 60 тыс. долларов в год. Богатые в Москве — это богатые по мировым критериям. Их годовой доход на человека составляет более 120 тыс. долларов. В то же время средняя оценка месячной нижней границы составила 4875 долларов. С учетом мнения всего состава экспертов, а также определенных макропоказателей, выявленных в процессе анализа доходов и сбережений населения в 1996 г., ученые пришли к выводу о том, что минимальная граница отнесения человека к группе «богатых» — 2000 долларов на душу в месяц.

Столь же сложной оказалась задача о представительстве богатых, по мнению населения. Чаще всего называлась величина в интервале 8—12% от работающих. Очевидно, что эта доля тесно связана с размером «границы». Если размеры доходов «богатых» поднимались выше 10 тыс. долларов в месяц, то эта доля определялась в пределах 1%. И наоборот, если каждый четвертый-пятый считался «богатым» (т.е. 25—20% от работающих), то размер доходов назывался в интервале 100—200 долларов в месяц¹. Но от этого «бытового» представления о «богатых» до действительного богатства дистанция «огромного размера». Уже говорилось, что в России одних миллиардеров, причем долларовых, насчитывается более 40 человек.

Подавляющее большинство российских миллионеров и миллиардеров — это не «родовитые потомки» прежних дворян, финансовой аристократии, а «новые русские», или, точнее, нувориши в чистом виде. Определяющая характеристика социального лица этих людей — умение делать большие, быстрые и легкие деньги. Многие рассматривают нуворишей и современных олигархов в качестве «поднявшегося из грязи» слоя современных российских богачей. При этом они считают, что богатство, происхождение которого надо скрывать, создает у многих «новых русских» комплекс неполноценности и страха, часто сочетающихся с наглостью и снобизмом.

Генезис (гр. происхождение) «новых русских» в теоретическом плане имеет три возможных варианта. Один — порождение денег властью. Это наиболее часто встречающийся вариант. Те формы коррупции, которые были рассмотрены выше, дают лишь примерное представление об алчности и стяжательстве политических руководи-

¹ См.: Римашевская Н.М. «Новые русские»: социально-экономическая роль в российском обществе // Власть. 2003. № 7.

дителей и государственных служащих. Но форм этих значительно больше.

Следующая возможность, которую следует назвать как второй вариант, — порождение власти деньгами. Главный из них — организованная преступность и мафия, которые уже давно рвутся к власти.

Наконец, *третий вариант движения к власти через богатство — формирование «корпоративной буржуазии».* Это новая прослойка в формирующемся классе богатых. Представители корпоративной буржуазии сосредоточены в верхнем эшелоне наемных администраторов, которые заняты в крупных и средних деловых организациях, относящихся к различным формам собственности.

В классическом варианте «буржуазность» этой прослойки обусловлена получением формально наемными управленческими служащими солидной доли прибавочной стоимости, которой готов «поделиться» собственник предприятия (индивидуальный, коллективный, государственный). Эта практика постепенно прокладывает себе путь и в экономических джунглях России, хотя многие государственные чиновники и общественное мнение рассматривают ее как противостоительную.

Корпоративная буржуазия — это тонкая, но исторически перспективная прослойка экономических администраторов, которой свойственна многовариантность развития. Фарватер ее формирования лежит в русле «смешанной экономики»¹.

Как и во многих странах афро-азиатского региона, частным случаем феномена «новых русских» в России служит группа «новых компрадоров» (исп. *comprador* — покупатель) — российских граждан, посредничающих в сделках с иностранным капиталом не в пользу России. Эта категория сочетает производственные и паразитические функции части региональных предпринимателей и бюрократов, а также олицетворяет современные формы сотрудничества россиян (преимущественно подрядно-контрактные связи и другие операции ТНК) с иностранным и крупным инновационным капиталом. При этом институт неокомпрадорства нередко выступает в качестве спутника «бюрократического капитала», стимулирует распространение политической и экономической коррупции, а в некоторых случаях и организованной преступности.

Эксперты считают, что *и сегодня в России есть возможность сколотить крупные состояния.* Для реализации этих возможностей со-

¹ См.: Гевелинг Л.В. Контуры российской плутократии: Подчинят ли себе миллиардеры политическое пространство России? // Власть. 2002. № 10.

всем необязательно быть образованным человеком. Претенденты на богатство должны демонстрировать жесткость, целеустремленность, уметь пренебрегать законом. В то же время от них требуются деловитость, решительность, предприимчивость, умение общаться с людьми. Профессионализм при этом необязателен¹.

Итак, возможно ли «новых русских» причислить к -«*плутократии*» (гр. *plutocratia* — власть богатства)? Слово «да» напрашивается постольку, поскольку подчеркивается их способность к быстрым и вороватым деньгам. Уже говорилось, что почти все нынешние богатые люди использовали для этого власть. Именно она стала для них источником быстрого обогащения. Коррупция сыграла в этом определяющую роль.

Немалую роль в формировании «новых русских», естественно, сыграл новоявленный лоббизм. Отечественный лоббизм имеет свою историю. В советские времена, продолжая оставаться политически «чуждым» явлением, он реально существовал, правда, в весьма своеобразных административных формах. Процесс фрагментации государственной власти на рубеже 1980—1990-х гг. стимулировал подлинный «взрыв» лоббистской деятельности. Что касается парламентского лоббизма, то в своем становлении и развитии он прошел несколько важных этапов.

В кулуарах первой Государственной Думы (1993—1995) наибольшей активностью отличались представители интересов таких крупных концернов и коммерческих банков, как «Газпром», «ЮКОС», «ЛУКОЙЛ», «ЛогоВАЗ», Инкомбанк, «Менатеп», Альфабанк, Росбизнесбанк. Влиятельное лобби сложилось у газовиков, нефтяников, банкиров, аграриев. Лоббизм стал превращаться в весьма прибыльный бизнес, в котором начали вращаться солидные капиталы. Появились структуры, такие, как Институт российского парламентаризма, сделавшие лоббизм нормальным явлением нашей действительности.

Во второй Государственной Думе (1995—1999) «кулуарный» лоббизм получил еще большее развитие. Тон в нем стали задавать мощные финансово-промышленные группы, интересы которых зачастую совпадали, но нередко приходили в столкновение друг с другом. Явных фаворитов среди лоббистских структур в это время не было. Постепенно возникли группировки профессиональных лоббистов, среди которых наиболее эффективными себя зарекомендовали потерпев-

¹ См.: Римашевская Н.М. «Новые русские»: социально-экономическая роль в российском обществе // Власть. 2003. № 7.

шие поражение на выборах депутаты, бывшие руководители отраслевых ведомств, сотрудники аппаратов правительства и Федерального Собрания. За отдельными законодателями и целыми депутатскими фракциями закрепились устойчивая репутация представителей определенных корпоративных интересов. Правда, из-за чрезмерной политизированности, обусловленной доминирующими позициями левых, итоги работы второй Государственной Думы не стали продуктивными для корпоративных лоббистов. Значительное количество инициированных ими законопроектов «зависло» на различных стадиях рассмотрения.

Еще более интенсивная, хотя и более хаотичная, лоббистская деятельность развернулась в третьей Государственной Думе (1999—2003), где корпоративные, отраслевые, региональные и частные интересы выражены еще более рельефно. Ведущую роль стали играть командные технологии, тогда как роль идеологического фактора существенно уменьшилась. Первоначально казалось, что эта Дума по своему составу изначально предрасположена к разностороннему диалогу с разнообразными группами интересов. В дополнение к уже существующим группировкам в ней складывается сильное профсоюзное лобби, а также неплохо представлены интересы страховых компаний. Внешне менее заметной стала деятельность в думских коридорах представителей «ЛУКОЙЛа», «Газпрома», «ЮКОСа»¹.

В четвертой Государственной Думе (2002—2006) верх взяла пропрезидентская партия «Единая Россия», которая заняла все руководящие должности. В этой ситуации несколько снизился накал лоббистских схваток. Но колоссальное давление, которое испытывают институты государственной власти со стороны отдельных олигархических структур, со всей очевидностью диктует необходимость четкого законодательного регулирования лоббистской деятельности. В условиях монопольного влияния в Думе партии «Единая Россия» вполне возможно принятие соответствующих законов.

Очевидно, что *лоббизм представляет собой важный механизм принятия взвешенных государственных решений на основе согласования различных позиций и интересов*. Наступило время и у нас вывести «теневой» отечественный лоббизм «на свет», превратить его в полноценный политический институт, каковым он, к примеру, является в США и Западной Европе. В этих странах в органах власти представлены не только мощные корпоративные структуры, но и интересы различных сегментов общества.

¹ См.: Российская газета. 2000. 16 мая.

Сегодня вопрос стоит не о полезности и преимуществах лоббизма, они очевидны. Вопрос о том, какая его модель утвердится в России — олигархический лоббизм, продиктованный эгоистическим стремлением узкого круга людей подмять под себя все, включая государственные институты, или его цивилизованная модель, когда при условии эффективного государственного регулирования будут созданы относительно равные условия для представительства в органах власти отраслевых и разнообразных общественных интересов?

Для этого целесообразно рассмотреть гражданское общество в современной России.

§ 20.5. Оптимизация взаимодействия гражданского общества и государства

После избрания в 2000 г. в России нового президента — В.В. Путина федеральная государственная власть пытается избавиться от коррупции в сфере принятия экономических решений. Был провозглашен принцип «равноудаленности» олигархов и призыв к построению гражданского общества. Руководство страны перестала устраивать система, при которой лишь отдельные бизнесмены имели возможность влиять на принятие решений в экономической сфере. Несмотря на мощный лоббистский ресурс ряда финансово-промышленных групп, манипулировать Государственной Думой им уже не удастся. Сегодня федеральная законодательная власть ориентирована на поддержку президента. В регионах также укрепляется вертикаль власти. Созданы подконтрольные президенту федеральные округа, которые обеспечивают независимость региональной экономической политики от отдельных представителей бизнеса.

Необходимость решения лоббистских задач потребовала от политиков и бизнесменов формирования собственных научно-аналитических, информационных и экспертных организаций, независимых от государства. Информационные сети, созданные ими для сбора и обобщения полезной информации, включают компьютерные базы и банки данных, постоянное взаимодействие со средствами массовой информации, а также достаточно широкий круг информаторов из различных министерств и ведомств, которые дают крайне ценную опережающую информацию.

Помимо сферы политики и бизнеса лоббизм все шире и энергичнее начинает использоваться государственными органами. В частности, почти во всех федеральных органах исполнительной власти созданы лоббистские подразделения, которые представляют их ин-

тересы в законодательных органах. Например, в составе администрации президента есть два подразделения, представляющих интересы президента в Государственной Думе и в Совете Федерации. Аналогичные подразделения имеются в аппарате правительства, а также во многих федеральных министерствах и ведомствах. Называются они обычно представительствами, отделами, управлениями, департаментами «по связям» с Федеральным Собранием, другими государственными органами и т.д. Для руководителей представительств министерств и ведомств в Федеральном Собрании правительством учреждены особые должности — «статс-секретарей», на которые назначаются обычно первые заместители руководителей министерств и ведомств. В настоящее время обсуждается вопрос о возможности и формах создания лоббистских групп при Федеральном Собрании и субъектами Федерации.

К числу своеобразных легитимных групп давления относятся также различные советы, комитеты, комиссии, ассоциации и т.д., которые создаются при органах всех ветвей и уровней государственного управления. Особенно они распространены в системе исполнительной власти. Например, при федеральных министерствах и ведомствах имеется по десятку и более таких групп (научные советы и их секции, экспертные советы, комиссии по трудовым спорам и др.). Формируются и функционируют они обычно на основе каких-либо государственных нормативных актов, но главными действующими лицами в них являются «общественники» (ученые, управленцы-практики и т.д.), работающие на общественных началах.

Если использовать выше рассмотренную типологию, то перечисленные государственные и полугосударственные политические, предпринимательские и другие лоббистские структуры следует отнести к первому типу, т.е. «внутренним» лоббистам. Они и в России являются самыми многочисленными и самыми влиятельными.

Есть в стране и лоббисты-добровольцы, отстаивающие интересы различных мало или плохо организованных социальных групп (например, таких групп интересов, как солдатские матери, ветераны-афганцы, пенсионеры, обманутые вкладчики и др.). Но их влияние на государственные органы, как и в других странах, незначительно.

Что касается лоббистов-контрактников («наемников»), то здесь все упирается в отсутствие правовой базы. Вместе с тем в Государственной Думе уже с 1995 г. лежит без движения проект закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». Аналогичная судьба и у проекта закона «О взаимодействии объединений товаропроизводителей с органа-

ми государственной власти». Конечно, если они будут приняты, то группы давления, формирующиеся на контрактной основе, станут и у нас реальностью.

Конечно, разработка законодательства, регулирующего лоббизм, в большей степени интересна для представителей российского мелкого и среднего истеблишмента, т.е. политического и делового мира, связанного с социальными и дотационными сферами. Наверно, этим и объясняется тот факт, что рассматриваемые законопроекты не получали поддержки со стороны влиятельных политических партий, крупного бизнеса и государственных органов исполнительной власти.

Среди нелегитимных групп давления наиболее многочисленны и влиятельны в России криминальные группы, использующие подкуп и шантаж¹. Формы подкупа государственных работников могут быть различными: одноразовые взятки, ежемесячные выплаты, подарки, ссуды, услуги, оплата развлечений, отдыха, транспортных расходов и т.д. Шантаж также может осуществляться по-разному: угроза карьере, личному и семейному благополучию, физической расправы с работником или членами его семьи и др. Деятельность криминальных групп давления служит основой для возникновения в государственном управлении коррупции и мафиозных структур.

Коррупция первоначально являлась следствием главным образом теневой экономики и социального расслоения российского общества. Но теперь она нередко поддерживается и легальным бизнесом. В этом случае сказываются падение нравов и деградация общественно-политической жизни в стране.

Помимо криминальных среди нелегитимных групп давления имеется также некоторое количество и некриминальных. Они обычно плохо организационно оформлены, действуют спонтанно и импульсивно, имеют преимущественно местный характер, выступают за решение каких-либо частных вопросов. Например, различные «инициативные группы» могут бороться за улучшение в данном городе энергоснабжения, транспортного обслуживания, обеспечение водой, хлебобулочными изделиями, керосином и т.д.

Таким образом, при всех недостатках сложившийся механизм лоббистской деятельности российских политиков, предпринимателей, государственных органов исполнительной власти, различных око-

¹ См.: Мухин А.Л. Российская организованная преступность и власть. История взаимоотношений. М., 2003; Гражданское общество. Мировой опыт и проблемы России. М., 1998. С. 228-256.

логосударственных структур уже действует. Хотя и нет закона, который бы упорядочивал деятельность всех этих групп, реальная практика лоббирования уже есть. Она осуществляется многочисленными лоббистскими структурами, которые достаточно успешно решают свои задачи в органах государственной власти. Лоббизм как управленческий феномен в России уже сложился. Задача состоит в том, чтобы его легальные формы поставить на правовую основу, а против нелегальных криминальных форм усилить правовую борьбу.

Все сказанное позволяет заключить, что гражданское общество в России пока что находится в процессе формирования. По мере становления оно начинает все более активно заявлять о себе, что выражается, с одной стороны, в различных оппозиционных социальных акциях организованных групп интересов против современной государственной власти, а с другой — в явном стремлении большинства из этих групп к конструктивному сотрудничеству с государственными органами всех ветвей и уровней власти, для чего широко создаются и используются различные группы давления.

Выводы

- Гражданское общество есть система негосударственного социального самоуправления организованных групп населения. По самой своей природе и социальной сущности оно выступает как конструктивная оппозиция любой государственной власти.
- Особенности гражданского общества: отличается негосударственным характером; является самоуправляющимся; осуществляет организованную реализацию групповых интересов людей; приобретает системный характер.
- В развитом капиталистическом и постиндустриальном обществах помимо традиционных четырех классов (капиталистов и рабочих, землевладельцев и крестьян) возникает еще один класс, который получил название «среднего класса». В него обычно включают высокооплачиваемую интеллигенцию, которая составляет 75—80% среднего класса, а также городских и сельских средних собственников, рабочих высокой квалификации, зажиточных фермеров, образующих в совокупности 20—25% в составе среднего класса. В некоторых странах Европы и Америки средний класс включает 60—70% населения. Именно он и составляет социальную базу современного гражданского общества.
- Организованные группы интересов выполняют, как минимум, четыре положительные функции: 1) служат связующим звеном

между населением и государством; их деятельность помогает государственным должностным лицам выявлять те общественные настроения и взгляды, которые следует принимать во внимание; 2) способствуют активизации населения в политической жизни; информируют своих членов о вновь принятых или готовящихся государственных решениях, разъясняют, каким образом можно оказать влияние на принятие этих решений и подталкивают к оказанию такого влияния; 3) дополняют официальное представительство (например, интересы шахтеров Воркуты, Кузбасса, Ростова выражают в Москве их делегации или профсоюзные руководители); 4) служат важным средством разрешения конфликтов в обществе, так как способствуют выработке необходимых консенсусов и различных компромиссов.

- Группы давления обычно выполняют пять главных функций:

- 1) передают настроения и требования населения должностным лицам государственных органов; 2) влияют на законодательный процесс, причем не только критикой или поддержкой предлагаемых законопроектов, но и прямым участием в разработке и «проталкивании» тех или иных законов; 3) содействуют подбору экспертов и специалистов для государственных органов, стремятся укомплектовать их профессионалами высокого уровня, но нужной для себя социальной ориентации; 4) осуществляют необходимые контакты с государственными органами при подготовке и принятии государственных программ; 5) оказывают поддержку государственным органам в мобилизации населения при реализации законов и государственных программ.

- При всех недостатках сложившийся механизм лоббистской деятельности российских политиков, предпринимателей, государственных органов исполнительной власти, различных околосударственных структур уже действует. Хотя и нет закона, который бы упорядочивал деятельность всех этих групп, реальная практика лоббирования уже есть. Она осуществляется многочисленными лоббистскими структурами, которые достаточно успешно решают свои задачи в органах государственной власти. Лоббизм как управленческий феномен в России уже сложился. Задача состоит в том, чтобы его легальные формы поставить на правовую основу, а против нелегальных криминальных форм усилить правовую борьбу.

Контрольные вопросы

1. Каков характер взаимодействия гражданской службы и общества?
2. В чем сущность и особенности гражданского общества?

3. Что такое «организованные группы интересов», каковы их основные функции?
4. Каково целевое назначение «группы давления»?
5. Какова роль «новых русских» в формировании отечественной буржуазии?

Рекомендуемая литература

- Гевелинг Л.В.* Контуры российской плутократии: Подчинят ли себе миллиардеры политическое пространство России? // Власть. 2002. № 10.
- Граждан В.Д.* Государственная гражданская служба: учеб. пособие. М., 2005.
- Гражданское общество и право // Реферативный бюллетень. № 1(47). М., 2003.
- Гражданское общество. Мировой опыт и проблемы России. М., 1998.
- Гражданское общество. Пути становления // Реферативный бюллетень. 1999. № 5(30).
- Магомедов К.О.* Гражданское общество и государство (теоретико-методологический аспект). М., 2003.
- Политико-административное управление: учебник / под общ. ред. В.С. Комаровского, Л.В. Сморгунова. М., 2004.
- Римашевская Н.М.* «Новые русские»: социально-экономическая роль в Российском обществе // Власть. 2003. № 7.
- Становление институтов гражданского общества: Россия и международный опыт. М., 1995.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И ЕГО АДАПТАЦИЯ В РОССИИ

**Ключевые
понятия:**

публичная служба Франции; публичная служба ФРГ;
гражданская служба Великобритании; государственная служба США

В современной государственной службе доминируют две традиции — континентальная, представленная публичной службой европейских государств Франции и Германии, а также англо-саксонская, действующая в гражданской службе Англии и государственной службе США. Поскольку их деятельность в первую очередь определяется профессиональной квалификацией ее высшего звена, то при изложении материала будут рассматриваться в основном законодательство о высшем руководящем составе этих служб.

§ 21.1. Публичная службы Франции

Французская публичная служба — это закрытая и подробно регламентированная система администрирования с присущим ей духом иерархичности, кастовости и верноподданности государству. Ее основные принципы закреплены в Конституции, а также в Декларации прав человека и гражданина 1789 г. и в Преамбуле Конституции 1946 г., которые объединены в конституционные источники права Франции¹. В Конституции (ст. 34) указано, что «основные гарантии, предоставляемые гражданским и военным государственным служащим» отнесены к сфере закона, т.е. компетенции Парламента. Декларация провозглашает принцип равного доступа граждан к публичной службе (ст. 6), а Преамбула предоставляет свободное определение условий труда и право на забастовку.

См.: Франция. Конституция и законодательные акты. М., 1989.

Публичная служба Франции объединяет государственную и местную публичные службы, для которых установлен единый табель классификации персонала, должностей и рангов.

Французское законодательство проводит различие между этими службами. «Общий статут публичной службы» включает четыре закона: от 13 июля 1983 г. о правах и обязанностях чиновников; от 11 января 1984 г. о государственной публичной службе; от 26 января 1984 г. о местной публичной службе; от 6 января 1986 г. о государственной медицинской службе. Возможность перехода с государственной публичной службы в местную администрацию и наоборот рассматривается законом как основная гарантия передвижения человека по службе.

Правовая доктрина и административная практика различают два понятия в государственном управлении: чиновник и служащий. *Чиновник* — это лицо, назначенное на постоянную должность, включенное в штат и получивший ранг в административной иерархии. Сюда относятся работники центральной государственной администрации и администраций регионов, департаментов, коммун и их учреждений. *Служащим* называют работника, основной деятельностью которого является участие в несении административной службы в пользу государственного органа.

Отсюда следует, что все чиновники являются государственными публичными служащими, но не все служащие являются чиновниками. Чиновник связан с государственной публичной службой на всю свою профессиональную жизнь, тогда как служащие такого качества не имеют. К ним относятся: почасовики (не более 120 часов в месяц), контрактники (сроком до трех лет), помощники (для выполнения временной работы) и чиновники-стажеры (сроком от шести месяцев до двух лет). Последние по итогам стажировки сдают тесты, после чего могут быть зачислены в штат чиновников или (если не выдержали испытания) уволены; иногда статус стажера может быть продлен¹.

Чиновники делятся на категории, ранги (классы) и ступени. Определяющую роль в карьерном процессе играют категории, которых четыре: А, В, С и Д. Каждая определяется уровнем найма и характером исполнения функций. В высшую категорию А входят чиновники, занимающиеся подготовкой управленческих решений или руководящей работой и имеющие диплом о высшем образовании (атташе, гражданские администраторы и т.д.). Они составляют 20% общего

¹ См.: Государственная служба (комплексный подход): учеб. пособие. М., 1999. С. 212.

числа чиновников государственно-административного управления. Категорию В составляют чиновники, которые реализуют исполнительные функции и набираются из лиц, имеющих специальное образование (диплом бакалавра или равноценный диплом). Обычно здесь работают административные секретари, инспектора, учителя и др., составляющие около 40% чиновников. Категория С занята специализированным исполнением административных функций и охватывает 31% чиновников. В категорию Д включают технических работников, которых насчитывается около 10%, но их численность постоянно сокращается. Чиновники категорий С и Д могут иметь среднее образование.

В зависимости от категорий формируются чиновничьи должности. Согласно штатному расписанию, должность — это конкретная рабочая позиция и соответствующая ей бюджетная ставка. Государственный орган самостоятельно назначает чиновника на должность согласно его ранга. Для чиновника ранг является важной гарантией стабильности его положения, защитой от превратностей административной жизни, таких, как упразднение должности или смена правящей партии: он не может в этих случаях просто быть уволен, ранг дает ему право занять другой пост. Иногда ранги называют классами. Каждый ранг делится на ступени. Карьера чиновника проходит, как правило, через повышение ступеней и рангов.

Вместе с тем статус «чиновника» не применяется к нескольким категориям государственных публичных служащих: судьям судов общей юрисдикции, служащим парламента, сотрудникам государственных служб промышленного и торгового характера, полиции, гражданской авиации.

Концепция карьеры основывается на трех основаниях: 1) исходит из особого положения государственной публичной службы, требующей от человека специфических качеств и полной отдачи в служении государству; 2) дает служащему уверенность, что добросовестное выполнение им служебных обязанностей гарантирует ему устойчивое и постепенно растущее материальное обеспечение; 3) привлекает и закрепляет на службе наиболее ценные кадры, которые обеспечивают ей высокий общественный престиж, а самим служащим — определенные привилегии.

Президент Ш. де Голль в 1959 г. издал ордонанс о статусе чиновничества, по которому усилил иерархичность системы управления и подчиненность чиновничества политической власти. Однако в настоящее время на практике доминирует не теория пассивного подчинения чиновников политикам, предполагающая исполнение ими

любого законного приказа без колебаний и недовольства, а *«теория разумного управления»*, признающая за чиновником право на представление начальнику своих замечаний до исполнения приказа. В случае его согласия чиновник имеет определенные возможности маневра при выполнении данного приказа. Следовательно, теперь субординация должна сочетаться с относительной автономией чиновника.

Прием на государственную публичную службу проводится на конкурсной основе. Конкурсы бывают трех видов: внешний, внутренний и смешанный (открытый). Внешний конкурс (его еще называют «учебным») предназначен только для кандидатов, лишь предполагающих поступить на службу. Внутренний, или конкурс чиновников, ориентирован для продвижения по службе лиц, уже имеющих стаж. И смешанный, совмещающий требования двух вышеуказанных конкурсов.

Во Франции, как и в других развитых странах, существует институт *«политических» чиновников*. Они пользуются всеми привилегиями чиновников, но не связаны с иерархической системой государственно-административного управления, поскольку с самого начала поставлены над ней. Фактически это как бы политическая надстройка над формально нейтральным чиновничеством. В действительности политические чиновники играют определяющую роль в выработке политики государства, с которой сверяют свою деятельность все остальные чиновники¹.

К политическим назначениям относятся должности директоров и членов министерских кабинетов, директоров административных департаментов, генеральных комиссаров, генеральных секретарей департаментов. Назначение всех этих лиц производится либо решением правительства, либо заинтересованного министра. По существующей системе эти лица уходят в отставку вместе с правительством.

Французское законодательство различает *активную государственную публичную службу и иные состояния на государственной публичной службе*. К числу иных состояний службы закон от 11 января 1984 г. относит: откомандирование; вывод за штат; перевод в резерв; несение военной службы; отпуск по уходу за детьми. *Откомандированный* чиновник выводится за штат органа, из которого откомандирован, но продолжает пользоваться в нем правами на продвижение по службе и пенсию. Откомандирование может быть краткосрочным

¹ См.: *Василенко ИЛ.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учеб. пособие. М., 2000. С. 159.

(до шести месяцев) и долгосрочным (до пяти лет) с возможным его продлением.

При *выводе за штат* служащий теряет право на продвижение по службе и пенсию. Он подчиняется правилам своей новой службы. При этом он не утрачивает права на возвращение на прежнюю службу. *Перевод в резерв* обусловливается продолжительной болезнью служащего или его длительным отпуском. По окончании срока нахождения в резерве он может быть уволен с согласия паритетной административной комиссии, если трижды отказался от предлагаемых ему должностей. В случае *прохождения воинской службы* служащий теряет право на получение жалования в учреждении, из которого был призван. При прохождении военной подготовки он получает оплачиваемый отпуск. *Отпуск по уходу за детьми* предоставляется матери или отцу ребенка сроком на два года.

Ответственность за проведение политики в области государственной публичной службы несет Премьер-министр. Координацией и выработкой основных направлений в области государственной публичной службы занимается Генеральное управление администрации и государственной службы. Кроме того, полномочия, касающиеся государственной публичной службы, обладают Президент Республики, правительство и его министры. В соответствии со ст. 13 Конституции Президент назначает лиц на высшие гражданские и военные должности, а также членов Государственного совета, префектов, послов, высших судебных чиновников, профессоров университетов и др.

В соответствии с принципом участия чиновников в самоуправлении и определении условий труда, провозглашенным законом от 13 июля 1983 г., предусматриваются *четыре категории консультативных органов, в рамках которых это участие осуществляется: Высший совет государственной публичной службы, паритетные административные комиссии, паритетные технические административные комиссии, паритетные технические комитеты, комитеты гигиены и охраны труда.*

§ 21.2. Публичная служба ФРГ

Среди европейских стран с федеральным типом государственно-административного управления наиболее влиятельной является публичная служба Федеративной Республики Германия. Она регулируется многими законами, но основным среди них является Конституция ФРГ от 23 мая 1949 г.

В части 3 ст. 33 Конституции установлен принцип равенства субъектов публичной службы. Никто не может быть ущемлен в своих правах из-за религиозного вероисповедания, мировоззрения или принадлежности к политическим партиям. В отраслях, где в управленческих структурах недостаточно представлены женщины, при равной профессиональной подготовке предпочтение отдается женщинам.

Следует отметить, что в Германии на сегодняшний день нет понятия «государственная служба». После Первой мировой войны появился термин «публичная служба», который прочно вошел в теорию и практику социальной жизни. В функциональном плане *публичная служба означает деятельность в целях выполнения общих государственных задач управления*. В институциональном плане под ней подразумевается определенный круг лиц, для которых выполнение публичных дел составляет профессиональную деятельность.

Согласно закона 1985 г. федеральным служащим является лицо, находящееся в «публично-правовых отношениях службы и верности» с Федерацией либо непосредственно подчиненной ей «корпорацией, учреждением или организацией публичного права». Различные задачи в государственных органах и учреждениях выполняются не только профессиональными *публичными служащими (чиновниками)*, но также *служащими и рабочими*. Следовательно, деятельность в сфере государственной (публичной) службы может быть основана как на государственно-правовом акте (для чиновников), так и на служебном договоре на основе частного права (для служащих и рабочих). Поэтому понятие «публичный служащий» или «чиновник» и «служащий» в ФРГ не совпадают.

Согласно ч. 1 ст. 60 Конституции ФРГ федеральный Президент имеет право назначать и освобождать от должности федеральных судей, федеральных государственных служащих, офицеров и унтер-офицеров, а также может делегировать эти полномочия другим ведомствам. По статусу федеральный Президент отчасти символическая (номинальная) фигура. Реальную власть в стране имеет федеральный Канцлер.

Общий закон о правовом положении публичных служащих устанавливает *четыре уровня должностей: 1) нижний (простая служба); 2) средний (средняя служба); 3) повышенный (ответственная служба); 4) высший (высшая служба)*.

Публичным служащим-чиновникам в пределах каждого уровня присваиваются ранги. Всего их 16: A1—A5 — низшие ранги (вспомогательно-технический персонал); A6—A9 — средние ранги (правительственные секретари, обер-секретари, гаупт-секретари); A10—A13 —

*высшие ранги I ступени (правительственные инспекторы, регистраторы-амтсманы); A14—A16 — высшие ранги II ступени (высшие правительственные советники)*¹.

Особую группу составляют *политические и почетные чиновники*. Институт политических чиновников сложился в Германии в конце XIX в. Смысл этого института заключается в том, что вместе с правительством или отдельным министром приходят и уходят со своих постов наиболее близкие к его политической программе сотрудники администрации. В результате в случае смены кабинета и его политической платформы освобождаются места для прихода новых чиновников, солидаризирующимися с новыми установками. К политическим чиновникам относятся: статс-секретари в федеральных министерствах, ведомствах федерального канцлера и федерального президента; руководители отделов в министерствах, ведомствах федерального канцлера и федерального президента, федеральном ведомстве по делам печати и информации, администрации Бундестага и Бундесрата (Палата земель), руководители в земельных министерствах и канцеляриях (государственные советники).

Что касается института почетных чиновников, то это лица, имеющие гражданскую профессию, которых назначают на почетные должности без оплаты и права претендовать на особое социальное обеспечение. К ним относятся присяжные, а также выборные консулы.

Для современной Германии характерно тесное взаимопроникновение и переплетение политической и административной сфер. Это нашло свое отражение и в законе о публичной службе, согласно которому *чиновники имеют право участвовать в деятельности политических партий и добиваться парламентской карьеры*. Избранные в Бундестаг или Бундесрат, наряду с депутатским содержанием, продолжают получать значительную часть своего основного жалования. *В настоящее время численность чиновников в Парламенте достигает более 40% всего состава*. Поэтому они мало заинтересованы в реформе публичной службы, которая может лишить их подобной занятости.

Законодательство ФРГ достаточно подробно регулирует порядок приема на публичную службу. Претенденты определяются с помощью оповещения о наличии свободной должности в специальных печатных сообщениях. Их отбор должен производиться в соответ-

¹ См.: Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учеб. пособие. М., 2000. С. 130.

ствии с пригодностью, способностями и профессиональными достижениями без учета пола, происхождения, расы, вероисповедания, религиозных или политических взглядов. Назначение на должность осуществляется после подтверждения их пригодности к публичной службе в результате сдачи экзаменов. Если возраст служащего не превышает 32 лет, он может быть назначен на должность лишь после испытательного срока. Назначение допускается только на начальную должность.

Для подтверждения профессиональной пригодности служащему предоставляется возможность пройти испытательный срок, который в целом не может превышать 5 лет. Назначение на публичную службу пожизненно производится только после успешного прохождения испытательного срока и достижения 27-летнего возраста.

Публичный служащий несет полную личную ответственность за правомерность своих действий. О своих сомнениях относительно правомерности (законности) служебных указаний (распоряжений) он должен немедленно сообщать своему непосредственному начальнику. Если распоряжение остается в силе, то служащий, если его сомнения относительно правомерности этого распоряжения остались, должен обратиться к следующему вышестоящему начальнику. Если и он письменно (по просьбе служащего) подтверждает распоряжение, то государственный служащий должен его исполнить при условии, когда такое исполнение не кажется ему наказуемым, противоречащим установленному порядку, не нарушает человеческого достоинства. Такое исполнение освобождает его от ответственности.

Публичному служащему для всякой иной работы помимо основной требуется предварительное разрешение высшей служебной инстанции. Публичные служащие-чиновники не вправе заниматься какой-либо предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в деятельности правления, наблюдательного совета или в ином органе общества, товарищества или предприятия любой иной правовой формы¹.

Продвижение по службе включает подготовительную службу и испытательный срок. Во время испытательного срока, который составляет по закону минимум один год, служащий не может быть повышен в должности. Для обычного повышения по службе требуется сдача экзамена. Соответствующие инстанции, ответственные за порядок

¹ См.: Государственная служба (комплексный подход): учеб. пособие. М., 1999. С.242.

прохождения службы, при участии федерального комитета по кадрам определяют требования к подготовительной службе и испытательному сроку.

Подготовительная служба низшего уровня длится шесть месяцев, испытательный срок — один год (этот срок может быть продлен); среднего уровня — продолжается не менее одного года со сдачей экзамена, испытательный срок составляет два года. Однако для служащих, сдавших экзамен с результатом выше среднего уровня, он может быть сокращен до одного года или даже до шести месяцев.

Подготовительная служба повышенного уровня (первая ступень) длится не менее трех лет. После успешной сдачи экзамена служащий проходит испытательный срок, составляющий два с половиной года. Служащие среднего уровня могут быть переведены на повышенный уровень, если они прослужили не менее четырех лет и пригодны к работе на таком уровне. Ознакомление с новой должностью длится не менее трех лет, после чего сдается переходной экзамен.

Аналогично подготовительная служба высшего уровня (вторая ступень) также длится три года, после чего сдается экзамен. Испытательный срок длится три года, но его половина проходит в органах внешнего управления. Должность более высокого уровня службы одного профессионального направления может быть предоставлена особенно способным служащим высшего уровня, если они: по своим личным качествам пригодны для такой работы; прослужили не менее 15 лет; в возрасте от 40 до 58 лет; прошли все требуемые ступени карьерной лестницы и успешно справляются с новой должностью. Ознакомление с новой работой длится не менее трех лет.

Законодательством регулируются и вопросы назначения на должности других кандидатов. При этом вопрос об их пригодности решается Федеральным комитетом по кадрам. Испытательный срок для них определяется следующим образом: низший и средний уровень — три года; повышенный уровень (первая ступень) — четыре года; высший уровень (вторая ступень) — пять лет.

Конституционной основой оплаты публичных служащих является *«принцип содержания»*, по которому оплата должна быть соразмерной и соответствовать занимаемой должности. Она должна обеспечивать служащему возможность полностью посвятить себя своей профессии. Очевидно, что только независимый, с экономической точки зрения, публичный служащий способен выполнять задачи, поставленные перед ним Конституцией.

Законодательством предусмотрено право публичных служащих на определенный должностной оклад, доплаты для профессоров ву-

зов, территориальные доплаты, надбавки, премии, за выслугу лет, за звание, оплата за работу за границей.

Помимо этого публичным служащим гарантируются *выплаты по обеспечению*. Они включают: пенсионное обеспечение и материальную помощь, обеспечение семьи после смерти государственного служащего, выплаты в случае его исчезновения, несчастных случаев, переходные выплаты и компенсации в особых возрастных случаях. Возрастной границей для выхода государственных служащих на пенсию является 65 лет. Этот возраст может быть увеличен до 68 лет.

Публичным служащим гарантируется оплата поездок и переезда с одного места жительства на другое. Каждый публичный служащий имеет право на ежегодный отпуск для отдыха с сохранением полного заработка. Инструкция об отпусках регулирует право на предоставление отпуска с сохранением оплаты для участия в выборах и референдумах, для борьбы за место в парламенте, для работы в местных представительных органах, а также для выполнения почетных обязанностей, если этого требует долг перед законом (например, присяжный заседатель в суде).

Служащий имеет право на допуск к своему личному делу. Ему должно сообщаться обо всех жалобах на него и отрицательных заключениях о его деятельности до внесения их в личное дело. Его мнение об этом должно вноситься в личное дело.

Все публичные служащие имеют право на объединение в профсоюзы и другие профессиональные объединения. Применение каких-либо санкций к публичному служащему за подобную деятельность не допускается.

Общее руководство публичной службой осуществляется Федеральным комитетом по кадрам, который проводит свою деятельность независимо, в рамках действующих законов и неся за нес полную ответственность. Комитет состоит из семи постоянных и семи замещающих членов. Постоянными штатными членами являются председатель Федеральной счетной палаты (председатель Комитета) и руководитель правового управления по кадрам Федерального министерства внутренних дел. Остальные пять постоянных членов Комитета и их заместители назначаются федеральным Президентом по представлению министерства внутренних дел на четыре года. При этом три постоянных члена и три заместителя представляют ведущие профсоюзные организации. Комитет обязан информировать правительство о своей деятельности, может запрашивать необходимую ему информацию. Все инстанции обязаны оказывать ему необходимое содействие.

§ 21.3. Гражданская служба Великобритании

В отличие от других западных стран, где обычно принято понятие «публичной» или «государственной» службы, в Англии в нормативных документах используется понятие «гражданской службы». Законодательство этой страны представляет собой несистематизированную и весьма своеобразную совокупность норм, состоящую из ряда парламентских статутов и актов, приказов Короля в Совете, различных постановлений, инструкций отдельных министерств. Однако единого консолидирующего закона о гражданской службе пока нет, регулируются лишь ее некоторые наиболее важные аспекты, сформулированные в Кодексе по регулированию гражданской службы (1995 г.).

Термин «гражданская служба» сложился исторически. В британской правовой доктрине и практике принято считать министров политическими «слугами» короны; лиц, состоящих на воинской службе — ее военными «слугами»; служащих министерств — гражданскими «слугами». По указанной причине в качестве гражданских служащих не могут рассматриваться министры, служащие вооруженных сил, полиции. Кроме того, к ним не могут быть отнесены судьи, служащие публичных корпораций, местных органов власти, органов здравоохранения и образования¹.

Гражданская служба охватывает так называемую внутреннюю гражданскую службу и дипломатическую (внешнюю) службу. К первой относятся служащие большинства министерств, а также исполнительных агентств, или «кванго», т.е. специализированных органов государственного управления, наделенных значительной самостоятельностью в организационных и финансовых вопросах. Внешняя служба комплектуется в основном из лиц, находящихся на дипломатической работе в Министерстве иностранных дел и по делам Содружества (в том числе из них формируются зарубежные дипломатические миссии).

В законодательстве наряду с понятием «гражданский служащий» используется также понятие «государственный служащий», означающее любое лицо, занятое в публичном секторе. Их обычно называют «должностными лицами», поскольку они заняты в каком-либо органе государственного или негосударственного управления. Другими словами, к государственным служащим относятся все служа-

¹ См.: Комментарий к Федеральному закону «О гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / А.Ф. Ноздрачев и др. М., 2005. С. 453.

шие, включая как собственно гражданских служащих, так и всех остальных служащих: вооруженных сил, полиции, публичных корпораций (органов государственного управления, осуществляющих руководство предприятиями национализированных отраслей), местных органов власти, системы здравоохранения, школьного образования.

Следовательно, гражданский служащий — это лицо, занимающее должность на гражданской службе и получающий вознаграждение из средств, выделяемых с разрешения Парламента. Из гражданских служащих создается обычно аппарат министерств и ведомств. Они зачисляются на гражданскую службу в результате прохождения специальной отборочной процедуры и пребывают в таком качестве неопределенный срок «по королевскому усмотрению», т.е. практически пожизненно.

Гражданские служащие делятся на старших, средних и младших администраторов.

В группу старших политических и административных руководителей вошли гражданские служащие, занимающие высшие административные посты, охватываемые так называемой «открытой структурой». Последняя включает семь ступеней в иерархии должностей гражданской службы: 1-я ступень — постоянный секретарь, 2-я ступень — заместитель постоянного секретаря, 3-я ступень — помощник секретаря, 4-я ступень — исполнительный директор, 5-я ступень — ассистент секретаря, 6-я ступень — старший принципал, 7-я ступень — принципал. Вошедшие в эту группу образуют командный состав гражданской службы, отвечающей за руководство в своей области административно-государственного управления. Существование «открытой структуры» позволяет назначать на высшие должности подходящих для этого лиц, независимо от их образования, специализации или предыдущего места работы.

Постоянных секретарей назначает Премьер-министр по рекомендации главы внутренней гражданской службы. Другие назначения в этой группе осуществляются главой внутренней гражданской службы и должны быть одобрены Премьер-министром. Назначения на должность высших должностных лиц гражданской службы кандидатов «извне» производится с обязательного одобрения коммисионеров, т.е. членов Комиссии по делам гражданской службы.

Указанная группа служащих, за исключением постоянных секретарей, несет ответственность непосредственно перед министром и охватывает не более 1% от общего числа гражданских служащих. Она является унифицированной для всей системы гражданской службы независимо от специфики отдельных министерств или ведомств.

Средние и младшие группы гражданской службы построены по профессиональному принципу, на основе которого объединяются специалисты однородной или близкой специализации. *Группа средних администраторов также распределена по ступеням*, каждая из которых включает определенные должности. *В их числе главный исполнитель, старший исполнитель, стажер-администратор, исполнитель, помощник администратора.* Все они решают большой круг вопросов — от координации деятельности центрального государственного аппарата управления до руководства работой гражданских служащих отдельных министерств и ведомств. Сюда же входит и группа научных работников и технических специалистов, среди которых выделяют такие ступени как статистики, экономисты, информационщики, инспектора, специалисты по налогам и др. Все они заняты проблемами образования и профессиональной подготовки гражданских служащих.

В группу младших администраторов входит вспомогательный научно-технический персонал, включающий делопроизводителей, чертежников, канцелярских работников, выполняющих главным образом исполнительскую работу.

В соответствии с принятыми правилами кандидаты на государственные должности должны быть британскими подданными, гражданами Содружества или гражданами Ирландской Республики. Для зачисления на некоторые должности и пребывания на них установлены возрастные ограничения. Например, должность администратора-стажера вправе занимать только лица, не достигшие 36-летнего возраста, исполнителя — служащие в возрастном диапазоне от 17,5 до 49 лет, а ассистента управляющего тюрьмой — лицо от 24 лет. Допуск к некоторым государственным должностям предполагает также определенную квалификацию: в одних случаях требуется, например, только школьный диплом, в других — диплом о высшем образовании, в третьих — наличие диплома о высшем образовании плюс ученая степень.

Отбором кандидатов для поступления на гражданскую службу занимаются непосредственно министерства и ведомства под общим контролем Комиссии по делам гражданской службы. Вспомогательную роль при отборе персонала выполняют некоторые специализированные организации, такие как Агентство по оценке и отбору кандидатов для гражданской службы, Группа корпоративного развития и др. В целях совершенствования профессиональной подготовки кадров для гражданской службы учреждены Центр по изучению вопросов управления и политики, а также Организация по обучению кадров для центральных органов государственного управления.

Главная роль в регулировании правил и непосредственном отборе кандидатов принадлежит Комиссии по делам гражданской службы, действующей с 1855 г. Это — независимый специализированный орган, который до 1981 г. входил в систему Министерства по делам гражданской службы, созданного в 1968 г. и упраздненного в 1981 г. После этого Комиссия была передана в качестве структурного подразделения в Управление по делам Кабинета. Члены Комиссии, именуемые комиссионерами, назначаются на должность приказом короля в Совете. Они призваны обеспечивать соблюдение принципа справедливой оценки заслуг кандидатов на должности гражданской службы путем проведения открытых конкурсов. Комиссионеры осуществляют общий контроль за политикой и практикой набора на гражданскую службу, а также обобщают и анализируют опыт приема необходимого контингента в публикуемом ежегодно отчете. Ни одно назначение на любую должность не должно производиться без их письменного согласия.

Процедура отбора состоит из нескольких этапов. На первом из них делается письменный доклад на заданную тему. С успешно прошедшими эту процедуру в течение двух дней проводятся тесты и интервью, которые в настоящее время приобрели основное значение. Затем на основании оценки всей совокупной информации о претенденте проводится заключительное собеседование, в результате чего решается вопрос о зачислении. При этом принимаются во внимание рекомендации школ и университетов, где кандидаты проходили курс обучения. Министерства и ведомства имеют право устанавливать для успешно прошедших конкурс и зачисленных гражданских служащих испытательный срок, который не должен превышать двух лет.

Уже говорилось, что внутренняя гражданская служба состоит из двух частей: основной, работающей непосредственно с министрами и постоянными секретарями, и «кванго», т.е. испытательными агентствами, получившими статус полунеправительственных организаций¹. Персонал исполнительных агентств, как правило, приравнен по статусу к гражданским служащим. Назначения на должность в этих органах осуществляются в таком же порядке, как в министерствах. В настоящее время в Великобритании действует более 130 исполнительных агентств, в штате которых числится около 375 тыс. человек, что составляет $\frac{3}{4}$ от общего числа гражданских служащих.

¹ См.: Государственная служба (комплексный подход): учеб. пособие. М., 1999. С. 261.

Руководители агентств несут полную ответственность за работу вверенного им персонала и обладают широкими полномочиями, включая право найма, оплаты и установления должностей. При определении окладов своих работников они могут руководствоваться не стандартной шкалой оплаты, принятой в гражданской службе, а рыночными механизмами. Такая возможность позволила во многих случаях сократить расходы и сделать «кванго» более дешевыми для общества по сравнению с выполнявшими ранее те же функции правительственными структурами. Более того, правительство в определенной мере получило возможность выбора подрядчика для выполнения той или иной общественной услуги. В итоге вступили в действие законы рыночной конкуренции, что открыло источник повышения качества и удешевления ряда общественных услуг и отравления правительственных функций.

Наибольших масштабов гражданская служба достигла в 1976 г., когда в ней работало 750 тыс. человек. К середине 1980-х гг. общая численность гражданских служащих сократилась до 630 тыс., а к 2000 г. уменьшилась до 475 тыс. Столь значительное сокращение стало возможным благодаря приватизации, упразднению целого ряда функций, выдаче подрядов частному сектору и налаживанию партнерских отношений с ним. Все гражданские служащие нанимаются, продвигаются по служебной лестнице и получают вознаграждения по программам, провозглашенным Премьер-министром и Парламентом. На членов британской Комиссии возложена задача по обеспечению общегосударственного регулирования вопросов государственной, в том числе и гражданской службы, в целях совершенствования и упрощения управления, повышения его эффективности. Подготовка кадров гражданских служащих ведется в Колледже гражданской службы, входящем в Центр по изучению управления и политики.

§ 21.4. Государственная служба США

Правовое положение государственной службы регулируется большим числом разнообразных актов, инкорпорированных в титуле 5 Свода законов США. *В нормативных документах используется два термина — «государственная служба» и «гражданская служба», но преимущество отдается названию «государственная служба».*

Закон о реформе государственной службы был разработан администрацией Картера и принят Конгрессом в 1978 г. По этому закону политика государства состоит в том, чтобы обеспечить народ Соединенных Штатов компетентными, добросовестными и эффективно дей-

ствующими федеральными служащими, отражающими разнообразие нации и улучшающими качество государственной службы; управление федеральными кадрами должно осуществляться в соответствии с принципами «системы заслуг» и не должно нарушать требований о запрещенной кадровой практике. Помимо федеральной существуют государственные служба 50 отдельных штатов и одного федерального округа, а также аппаратов органов местного самоуправления¹.

В США под федеральным государственным служащим понимается любое лицо, труд которого оплачивается из федерального бюджета. Основу организации федеральной государственной службы составляют *три части (сегмента) служащих: «конкурсные», «патронажные» и «исключительные».*

К первой относятся лица, поступившие на службу и продвигающиеся по ней в соответствии с принципом «системы заслуг». Набор на соответствующие посты проводится в двух формах — «открытой» (для должностей собственно конкурсной службы) и «закрытой» (для служб здравоохранения, лесного хозяйства и ряда других ведомств). При открытом наборе должность может быть занята любым лицом, успешно сдавшим экзамен; при закрытом, как правило, только в порядке карьерой службы в данной системе.

Ко второй части относятся служащие, которые назначаются на должности Президентом: 1) единолично (помощники и советники президента); 2) по совету и с согласия Сената (главы федеральных органов исполнительной власти и т.д.); 3) доверенные лица, которые обеспечивают организацию работы глав федеральных органов исполнительной власти (советники, секретари министерств и др.).

В число третьих («исключительных») попадают те, кто имеет особый статус, поскольку исключены из-под действия закона о государственной службе (ФБР, ЦРУ, Госдепартамент, представительства США в международных организациях и пр.).

На конкурсную службу и службу в «закрытых органах» иностранцы не принимаются, за исключением низших должностей и отдельных ведомств (например, Государственного департамента), где существует необходимость в привлечении специалистов высшей квалификации, не являющихся гражданами США.

Законодательством выделяются следующие *группы* служащих: 1) *карьерные государственные служащие*, продвигающиеся по служ-

¹ См.: Комментарий к Федеральному закону «О гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / А.Ф. Ноздрачев и др. М., 2005. С. 531.

бе в соответствии с «системой заслуг»; 2) *наняемые на определенный срок* (до трех лет); 3) *наняемые на срок действия чрезвычайных обстоятельств* (но не более чем на 18 месяцев); 4) *служащие на резервируемых должностях* (перечень этих должностей ежегодно определяется Управлением по делам государственной службы для тех случаев, когда необходимо обеспечить полную политическую беспристрастность в ведении дел); 5) *некарьерные служащие* (занимающие главным образом «патронажные» должности).

Профессиональные государственные служащие занимают должности, распределенные в иерархическом порядке по *18 категориям*. *Первые четыре категории* относятся к низшему персоналу административных учреждений, т.е. непосредственным техническим исполнителям. Они заняты простейшей рутинной работой, под непосредственным и общим наблюдением. Их количество обычно составляет 21% от общего числа служащих в аппаратах административного управления. По своему материальному положению относятся к низкооплачиваемым работникам. Средний размер жалованья сопоставим с заработной платой неквалифицированных рабочих частного сектора.

Категории 5—8 охватывают служащих, выполняющих квалифицированную работу, требующих специальных знаний и подготовки, а также способностей к индивидуальной работе. Это также исполнительский технический персонал, но высшей квалификации, имеющий дипломы высших учебных заведений. Они не выполняют никаких функций по административному руководству, а профессиональная деятельность проходит под общим наблюдением. Обычно их число составляет 31% общего числа государственных служащих. По своему материальному положению относятся к среднеоплачиваемым работникам, которое ниже жалованья аналогичных работников из частного сектора.

Служащие *9—15-й категорий* относятся к среднему руководящему персоналу, хотя их деятельность также протекает под общим административным наблюдением. Например, служащие *11-й категории* должны быть способны выносить решения, *12-й категории* — проявлять способность к руководству, служащие *13 категории* могут быть помощниками глав небольших подразделений, а *14-й* — главами подразделений и бюро. Общее число таких служащих составляет 46% от общего числа служащих. Средний размер их жалованья примерно в два раза выше предыдущей группы.

Высшим руководящим составом аппарата государственных учреждений являются служащие *16—18-й категорий*. В число их обязанностей входит планирование и руководство специализированными

программами исключительной трудности и ответственности. Как правило, они возглавляют бюро и отделы. Численность таких служащих незначительна и составляет лишь 2% от общего числа служащих. Их жалование в среднем в восемь — девять раз превышает жалование служащих первых четырех категорий¹.

Согласно § 3132 титула 5 Свода законов США к высшему руководящему составу относятся служащие: 1) руководящие ведомствами или структурными подразделениями органов исполнительной власти; 2) ответственные за реализацию определенных программ или проектов; 3) контролирующие, оценивающие или координирующие осуществление задач, стоящих перед органами исполнительной власти; 4) руководящие работой государственных служащих, не отнесенных к числу персональных помощников.

Важным условием является *опубликование перечня вакансий*, по которым проводятся экзамены на замещение должностей, что формально дает возможность принять в них участие каждому заинтересованному лицу. Допускается выплата компенсаций тем соискателям, которые приезжают для экзаменов или собеседования из другой местности.

Испытательный срок по закону не должен превышать одного года. По истечении этого срока государственный служащий зачисляется в штат соответствующего министерства или ведомства. Непрохождение испытательного срока на вышестоящий пост дает государственному служащему право на восстановление в должности, равноценной прежней по категории и уровню заработка.

Аттестация служащих проводится ежегодно. Сроки их проведения не оговариваются. Оценка профессиональной деятельности дается руководителем ведомства только на основе рекомендаций аттестационных комиссий, образуемых в каждом ведомстве. Особое значение придается требованию объективности в работе комиссии, предусматривая, в частности, такие нормы, как 1) опубликование состава комиссий каждого ведомства в «Федерал Реджмастер», а также 2) что данная комиссия должна состоять, по меньшей мере, лишь наполовину из карьерных служащих этого ведомства.

Профессиональная деятельность оценивается по следующей шкале: 1) успешное выполнение должностных обязанностей; 2) удовлет-

См.: *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учеб. пособие. М., 2000. С. 144.

верительное выполнение должностных обязанностей; 3) неудовлетворительное выполнение должностных обязанностей.

При неудовлетворительной оценке служащий либо увольняется, либо переводится на другую должность высшего руководящего аппарата. Однако такой перевод невозможен, если в течение пяти лет деятельность служащего дважды оценивалась неудовлетворительно или в течение трех лет — не выше, чем на удовлетворительную оценку.

Основанием для повышения в должности может служить и успешная аттестация, и прохождение учебных программ, разработанных под руководством Управления по делам государственной службы. Государственным служащим, как правило, высшего руководящего состава может быть предоставлен раз в 10 лет так называемый академический отпуск для проведения научных исследований или повышения квалификации сроком до 11 месяцев с сохранением должностного оклада.

Заработная плата устанавливается в соответствии с тем местом, которое занимает государственный служащий в должностной классификации. Так, для высшего руководящего состава (16—18-я категория) установлены пять градаций каждой из категорий должностной классификации. Должностной оклад определяется в соответствии с рекомендациями, разработанными Управлением по делам государственной службы, но не чаще чем один раз в год. В течение года допускается только его сокращение вследствие неудовлетворительного исполнения должностных обязанностей. При этом государственные служащие имеют право на предварительное (за 15 дней) уведомление о сокращении должностного оклада.

Специализированными органами по управлению государственной службой являются: 1) Управление по делам государственной службы; 2) Совет по вопросам «системы заслуг»; 3) Специальная комиссия. Во главе Управления стоит директор, назначаемый Президентом по совету и с согласия Сената на четырехлетний срок.

Выводы

и Публичная служба Франции объединяет государственную и местную публичные службы, для которых установлен единый табель классификации персонала, должностей и рангов.

Правовая доктрина и административная практика различают два понятия в государственном управлении: чиновник и служащий. Чиновник — это лицо, назначенное на постоянную должность, вклю-

ченное в штат и получивший ранг в административной иерархии. Сюда относятся работники центральной государственной администрации и администрации регионов, департаментов, коммун и их учреждений. Они делятся на категории, ранги (классы) и ступени. Направляющую роль в карьерном процессе играют категории, которых четыре: А, В, С и Д.

Служащим называют работника, основной деятельностью которого является участие в несении административной службы в пользу государственного органа. Отсюда, все чиновники являются публичными служащими, но не все служащие являются чиновниками. Чиновник связан с публичной (государственной) службой на всю профессиональную жизнь, тогда как служащие такого качества не имеют. К ним относятся: почасовики (не более 120 часов в месяц), контрактники (сроком до трех лет), помощники (для выполнения временной работы) и чиновники-стажеры (сроком от шести месяцев до двух лет).

- В ФРГ публичная служба означает деятельность в целях выполнения общегосударственных задач управления. В нее включаются публичные служащие (чиновники), служащие и рабочие. Закон устанавливает четыре уровня должностей публичной службы: 1) нижний (простая служба); 2) средний (средняя служба); 3) повышенный (ответственная служба); 4) высший (высшая служба).

Публичным служащим (чиновникам) в пределах каждого уровня присваиваются ранги. Всего их 16: А1—А5 — низшие ранги (вспомогательно-технический персонал); А6—А9 — средние ранги (правительственные секретари, обер-секретари, гаупт-секретари); А10—А13 — высшие ранги I ступени (правительственные инспектора, регирунгс-амтсманы); А14—А16 — высшие ранги II ступени (высшие правительственные советники).

Особую группу составляют политические и почетные чиновники. К первой группе относятся те, кто приходит и уходит со своих постов вместе с правительством или отдельным министром. Ко второй — которых назначают на почетные должности без оплаты и права претендовать на особое социальное обеспечение.

Для современной Германии характерно тесное взаимопроникновение и переплетение политической и административной сфер. Это нашло свое отражение и в законе о публичной службе, согласно которому чиновники имеют право участвовать в деятельности политических партий и добиваться парламентской карьеры. В настоящее время численность чиновников в Парламенте достигает более 40% всего состава.

- Гражданская служба Великобритании связана в основном с работой министерств и исполнительных агентств («кванго»). Она включает внутреннюю гражданскую службу и внешнюю (дипломатическую) службу.

Институт современной гражданской службы делится на старших, средних и младших администраторов. В группу старших включается семь ступеней: 1-я ступень — постоянный секретарь, 2-я ступень — заместитель постоянного секретаря, 3-я ступень — помощник секретаря, 4-я ступень — исполнительный директор, 5-я ступень — ассистент секретаря, 6-я ступень — старший принципал, 7-я ступень — принципал. Группа средних администраторов также распределяется по ступеням. В их числе главный исполнитель, старший исполнитель, стажер-администратор, исполнитель, помощник администратора. Сюда же примыкает и группа научных работников и технических специалистов. В группу младших администраторов входит вспомогательный научно-технический персонал, включающий делопроизводителей, чертежников, канцелярских работников, выполняющих главным образом исполнительскую работу.

и Государственная служба США делится на федеральную, 50 отдельных штатов и одного федерального округа, а также аппаратов органов местного самоуправления. Основу организации федеральной государственной службы составляют три части (сегмента) служащих: «конкурсные», «патронажные» и «исключительные». Законодательством выделяются следующие группы служащих: 1) карьерные, продвигающиеся по службе в соответствии с «системой заслуг»; 2) нанимаемые на определенный срок (до трех лет); 3) нанимаемые на срок действия чрезвычайных обстоятельств (но не более чем на 18 месяцев); 4) служащие на резервируемых должностях (что определяется Управлением по делам государственной службы); 5) некарьерные служащие (занимающие, главным образом, «патронажные» должности).

Профессиональные государственные служащие занимают должности, распределенные в иерархическом порядке по 18 категориям. Первые четыре категории относятся к нижнему персоналу административных учреждений, т.е. непосредственным техническим исполнителям (до 21% от общего числа служащих). Категории 5-8 охватывают квалифицированных работников, требующих специальных знаний. Это также исполнительский технический персонал, но высшей квалификации, имеющий дипломы высших учебных заведений (до 31%). Служащие 9—15-й категорий относятся к среднему руководящему персоналу (до 46%). Высшим руководящим составом ап-

парата государственных учреждений являются служащие 16—18-й категорий (до 2%). Как правило, они возглавляют бюро и отделы.

Контрольные вопросы

1. Что представляет собой публичная служба Франции?
2. В чем специфика публичной службы ФРГ?
3. Каковы особенности гражданской службы Великобритании?
4. Что такое государственная служба США?
5. Каковы возможности адаптации зарубежного опыта публичной (государственной) службы в России?

Рекомендуемая литература

- Государственная служба (комплексный подход): учеб. пособие. М., 1999.
- Василенко И.Л.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритании, Франция, Германия: учеб. пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 2000.
- Комментарий к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / А.Ф. Ноздрачев и др. М., 2005.
- Комментарий к федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств / отв. ред. Л.А. Окуньков. М., 1998.
- Мэннинг #., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт / пер. с англ. М., 2003.

СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ

Аттестация гражданского служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности гражданской службы. Проводится один раз в три года.

Бюрократизм — это искаженная форма государственного управления, система политического и социального руководства, основанная на отрыве исполняющей власти от воли членов общества и направленная на удовлетворение своих корпоративных, узкокорыстных интересов.

Бюрократия — это прогрессивная технология государственных органов, позволяющая значительно рационализировать процесс управления и повысить эффективность государства.

Военная служба есть вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

Генеральная прокуратура Российской Федерации есть единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени государства надзор (контроль) за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на всей территории России.

Государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — должности, учрежденные Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного осуществления полномочий Российской Федерации, федеральных государственных органов, и должности, учрежденные конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного осуществления полномочий субъектов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации.

Гражданский служащий — это гражданин Российской Федерации в возрасте не моложе 18 и не старше 65 лет, владеющий государственным языком, имеющий профессиональное образование и исполняющий обязанности по государственной должности гражданской службы за денежное вознаграждение.

Гражданская служба как социальный институт сосредоточена на исполнении двуединой цели: с одной стороны, она обеспечивает политическим руководителям аппаратные услуги относительно информационных, организационных, технологических и других государственных функций, с другой — оказывает разнообразные услуги населению (справки, выписки, регистрации и пр.) и потому должна «держать руку на пульсе», последовательно и вдумчиво изучать социальные проблемы, настроения и потребности, доводить их до сведения своей политической власти.

Гражданская служба субъектов Федерации — это профессиональная деятельность аппарата гражданских служащих по обеспечению исполнения (политическими должностными лицами) и исполнению полномочий региональных государственных органов.

Государственная гражданская служба — это вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий лиц, замещающих государственные должности, и по исполнению полномочий государственных органов, которым присваиваются классные чины гражданской службы.

Государственное решение — это альтернативный выбор социальной цели и нормы, вырабатываемой субъектом управления для направленного воздействия на объект управления. Основу всякого государственного решения составляет выбор управленческой цели и нормы при решении какой-либо социальной проблемы.

Группы должностей гражданской службы: высшие, главные, ведущие, старшие и младшие.

Два подхода к государственным управленческим решениям: нормативный (количественный) и **дескриптивный** (качественный). При первом подходе преимущество отдается формализованным моделям управленческого решения, изучаемым формальными, преимущественно экономико-математическими, инженерно-экономическими и компьютерными методами. При втором — опора делается на качественном описании и анализе проблем технологий государственного

управленческого решения, осуществляемых в рамках традиционной социологии и психологии, а в последнее время и когнитивной психологии. Изучение показывает, что ни одному из этих подходов нельзя отдать очевидного предпочтения. Все зависит от конкретной ситуации: при наличии линейных зависимостей успешнее срабатывает нормативный подход, при нелинейных — дескриптивный.

Двойственность государственного аппарата состоит в том, что, с одной стороны, он подчиняется политической (конституционной) власти, а с другой — должен располагать значительной степенью независимости от последней, что достигается за счет его законодательной защищенности.

Дисциплинарные взыскания на гражданского служащего возлагаются за совершение дисциплинарного проступка, т.е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. Представитель государственного нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; освобождение от замещаемой должности гражданской службы; увольнение с гражданской службы. За один и тот же дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Должность гражданской службы есть совокупность административных обязанностей, прав и ответственности гражданского служащего по обеспечению деятельности лиц, замещающих государственные должности, оказанию услуг населению, а также исполнению полномочий государственного органа.

Индивидуальный служебный спор — неурегулированные разногласия между представителем нанимателя и гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе, по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров.

Информация — это совокупность сведений о состоянии управляющей и управляемой подсистем, а также внешней среды. Все стадии и этапы процесса управления связаны с переработкой информации. В социальной жизни она является средством коммуникации между людьми, а в социальном управлении — средством воздействия на людей.

Испытание при поступлении на гражданскую службу в целях проверки соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы может быть обусловлено соглашением сторон при издании акта о назначении на должность гражданской службы и заключении служебного контракта. Условие об испытании должно быть указано в акте о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте. Отсутствие в акте о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте условия об испытании означает, что гражданский служащий принят без испытания.

Кадровое обеспечение гражданской службы направлено на то, чтобы любая государственная деятельность осуществлялась хорошо подготовленными кадрами. Кадры — это индивиды, приобретшие социальную профессию, результаты деятельности которой жизненно необходимы для других индивидов.

Кадровый резерв на гражданской службе формируется с учетом Сводного реестра гражданских служащих РФ и поступивших заявлений граждан в государственном органе для участия на конкурсной основе для замещения должностей гражданской службы. На основе кадрового резерва федеральных государственных органов и кадрового резерва государственных органов субъектов РФ федеральный государственный орган по управлению государственной службой формирует Сводный кадровый резерв Российской Федерации для замещения вакантных должностей гражданской службы.

Карьера гражданских служащих характеризуется статусно-ролевыми показателями, связанными с уровнем профессиональных знаний, навыков и умений, позволяющим замещать определенные должности гражданской службы. Основной целью управления К. г. с. является предоставление каждому гражданскому служащему таких служебных возможностей, которые обеспечивали бы наиболее полную реализацию его профессиональных способностей и стремлений в соответствии с интересами государства и общества.

Категории должностей гражданской службы: руководители, помощники (советники), специалисты и обеспечивающие специалисты.

Категория «руководители» — это должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий.

Категория «помощники (советники)» означает должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, в реализации их полномочий и замещаемые на **определен-**

ный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей.

Категория «специалисты» — должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Категория «обеспечивающие специалисты» — должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Квалификационные требования по должностям гражданской службы устанавливаются в зависимости: 1) от уровня профессионального образования; 2) стажа гражданской (государственной) службы или стажа (опыта) работы по специальности; 3) профессиональных знаний и навыков их применения, необходимых при исполнении должностных обязанностей.

Квалификационный экзамен гражданского служащего проводится по мере необходимости при присвоении классного чина гражданской службы по замещаемой должности гражданской службы не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года.

Классификация гражданских служащих обычно проводится по уровням государственной власти, на основе чего выделяют федеральных гражданских служащих и региональных (субъектов РФ) гражданских служащих, а также по ветвям государственной власти, в связи с чем делят их на гражданских служащих законодательной, исполнительной и судебной власти.

Классификация гражданских служб субъектов Федерации: 1) по территориально-национальному принципу — гражданские службы: 55 русских краев и областей, два русских города федерального значения, 21 национальная республика, одна автономная область и девять автономных округов; 2) по уровням государственной власти — гражданские службы региональные и районные; 3) по ветвям государственной власти — гражданские службы законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти.

Классификация должностей гражданской службы предполагает их распределение по различным структурам в зависимости от служебной роли в государственном управлении. В соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ» (2004 г.)

должности гражданской службы делятся по трем основаниям на категории, группы и классные чины.

Классификация принципов государственной службы: конституционные, организационные и вспомогательные. Первые обусловлены положениями Конституции РФ, вторые отражают механизм построения и функционирования государственной службы, а третьи разбросаны в различных нормативных актах (основная их особенность состоит в том, что они не вошли в базовые законы о государственной (2003 г.) и гражданской (2004 г.) службе).

Классификация решений в государственном управлении: 1) *по субъектам управления* — а) на федеральные, региональные, районные (городские); б) принимаемые законодательной, исполнительной и судебной властями; в) единоличные, коллегиальные, коллективные, общественные; 2) *по времени действия* — стратегические (долгосрочные), тактические (среднесрочные), оперативные (краткосрочные); 3) *по социальному характеру* — общие, частные; 4) *по методам разработки* — аналогичные, автоматические, творческие; 5) *по содержанию* — политические, экономические, организационные, технологические; 6) *по форме* — письменные, устные; 7) *по механизму действия* — прямого действия, рамочные.

Классификация социально-правового контроля проводится по: 1) типам — государственный и общественный (организуемый гражданским обществом); 2) видам — предварительный и фактический, внутренний и внешний, формальный и исполнительский; 3) формам — общий (общероссийский) и отраслевой.

Классные чины гражданской службы присваиваются в соответствии

С замещаемой должностью в пределах группы должностей гражданской службы по результатам квалификационного экзамена:

гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы высшей группы, присваивается классный чин гражданской службы — действительный государственный советник РФ 1, 2 и 3 класса;

гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы главной группы, присваивается классный чин гражданской службы — государственный советник РФ 1, 2 и 3 класса; гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы ведущей группы, присваивается классный чин гражданской службы — советник государственной гражданской службы РФ 1, 2 и 3 класса;

гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы старшей группы, присваивается классный чин гражданской службы — референт государственной гражданской службы РФ 1, 2 и 3 класса;

гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы младшей группы, присваивается классный чин государственной гражданской службы — секретарь государственной гражданской службы РФ 1, 2 и 3 класса.

Компьютерное обеспечение гражданской службы — это деятельность гражданских служащих, компьютеров и компьютерных сетей на основе совместных компьютерных технологий по повышению качества и результативности государственного управления.

Конфликт интересов — ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

Корпоративное обеспечение гражданской службы выражается в том, что возрастает эффективность (результативность) при осуществлении совместной (кооперативной) деятельности, которая возникает посредством вырабатываемых профессиональных и обыденных технологий.

Коррупция (лат. подкуп, продажность должностных лиц) — это преступная деятельность в органах государственной власти, выражающаяся в использовании должностными лицами своих властных полномочий и служебного положения в целях личного обогащения. На подкуп должностных лиц у предпринимателей и коммерсантов идет от 20 до 50% прибыли, а криминалитет тратит на оплату «услуг» чиновников и политических руководителей почти половину похищенных средств.

Личная выгода — не является материальной выгодой и выражается в достижении лицом очевидных личных целей, даже если такая выгода не привела к получению материальной выгоды. Не являются личной выгодой повышение по службе и объявление благодарности.

Материальная выгода — это экономическая выгода в денежной или натуральной форме, которую можно оценить и определить в качестве дохода в соответствии с налоговым законодательством РФ.

Мафия — преступная организация, сливающаяся с государством, пользующаяся содействием политических руководителей и чиновников, имеющая целью личную наживу. В настоящее время в России можно выделить восемь основных форм мафий: территориальную, отраслевую, национальную, военную, милицейскую, правоохранительную, чеченскую мафиозную войну, «черных» мэров.

Ненормированный служебный день устанавливается для гражданских служащих, замещающих высшие и главные должности гражданской службы.

Объектом науки государственной гражданской службы является государственное управление, государство как таковое, частью которого оно является.

Оптимизация подготавливаемых государственных решений осуществляется главным образом за счет соблюдения двух основных условий: 1) привлечения компетентных и высокопрофессиональных специалистов, разрабатывающих эти решения; 2) **последовательно** использования принципов своевременности, цикличности и законности государственных решений.

Организационное обеспечение гражданской службы есть способ опредмечивания информации в процессе коммуникативной деятельности в относительно устойчивую межиндивидуальную определенность посредством кадрового, корпоративного, компьютерного и другого обеспечения.

Организованная преступность есть устойчивое преступное сообщество с руководством и организационной структурой, имеющее целью личную наживу. Коррупция вызывает мощный рост организованной преступности, которая в последнее десятилетие XX в. в России контролировала до 40% частных предприятий, до 60% государственных предприятий и от 50 до 85% банков. Практически ни один сектор экономики не был защищен от ее воздействия.

Особенности гражданского общества: 1) отличается негосударственным характером; 2) является самоуправляющимся; 3) осуществляет организованную реализацию групповых интересов людей; 4) приобретает системный характер.

Особенности гражданской службы субъектов Федерации: 1) имеет переходный характер, ее структура еще не сложилась и имеет ряд уровней, форм и элементов, которые постепенно должны трансформироваться или исчезнуть совсем; 2) представляет собой практически самостоятельный срез государственного управления, плохо связанный с федеральной и муниципальной службами; 3) в настоящее время в основных чертах начинает постепенно повторять структуру федеральной гражданской службы.

Особенности прокурорского надзора: 1) распространяется на исполнение Конституции РФ и всех нормативных правовых актов, обладающих юридической силой закона; 2) не уполномочен надзирать за высшими органами законодательной и исполнительной власти и соответственно высшими должностными лицами государства.

Особенности системы федеральной гражданской службы: 1) имеет не субординационный, а координационный характер; гражданские службы трех ветвей федеральной власти не соподчинены, а взаимодействуют на принципах конвенционализма; 2) данная система реализуется нормативными правовыми актами; 3) абсолютное большинство на должностях федеральной гражданской службы занимают женщины, их в два с лишним раза больше, чем мужчин.

Особенностями советской бюрократической командно-административной системы являлись, во-первых, ее партократический характер, следование не законам, провозглашенным Конституцией, а партийным программам и уставам, а во-вторых, тоталитаризм, огосударствление всех сфер и отраслей социальной действительности.

Ответственность за нарушение законодательства о гражданской службе: лица, виновные в нарушении данного закона, привлекаются к дисциплинарной ответственности, а также к гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности в порядке, установленном федеральными законами.

Отрасли прокурорского надзора: 1) общий надзор; 2) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; 3) надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознания и предварительного следствия; 4) надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания.

Повышение квалификации гражданского служащего осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в три года.

Порядок присвоения классных чинов федеральным гражданским служащим (после сдачи ими квалификационного экзамена). Классные чины действительного государственного советника РФ 1, 2 и 3 класса присваиваются Президентом РФ. При этом классные чины в тех федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ — по представлению руководителей этих органов; в иных федеральных органах исполнительной власти — по представлению Правительства РФ; в прочих федеральных государственных органах или их аппаратах — также по представлению руководителей этих органов.

Классные чины государственного советника РФ 1, 2 и 3 класса присваиваются федеральным гражданским служащим: а) в федеральных органах исполнительной власти — Правительством РФ; б) в иных федеральных государственных органах — представителями нанимателя.

Классные чины советника государственной гражданской службы РФ 1, 2 и 3 класса, референта государственной гражданской службы 1, 2 и 3 классов, секретаря государственной гражданской службы 1, 2 и 3 класса присваиваются федеральным гражданским служащим представителем нанимателя в лице руководителя федерального государственного органа либо представителя этого руководителя, осуществляющих полномочия представителя нанимателя от имени Российской Федерации.

Поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещения гражданским служащим другой должности гражданской службы согласно ст. 22 осуществляется по результатам конкурса. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов, их соответствия установленным квалификационным требованиям по должности гражданской службы.

Правоохранительная служба — вид федеральной государственной службы, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, но борьбе с преступностью, по защите прав свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

Предконфликтная ситуация — это такое положение дел в государственной службе, при котором у должностных лиц и членов общественных советов возникает конфликт интересов.

Предметом науки государственной гражданской службы являются государственная административная власть или объективные законы, принципы и нормы гражданской службы.

Представитель нанимателя — руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность, либо их представитель, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

Принципы гражданской службы — это основополагающие требования, которыми руководствуются гражданские служащие в процессе своей профессиональной деятельности. В них выражены необходимые основания функционирования государственного административного управления. Они устанавливают основные правила этой деятельности. Эти принципы изложены в Федеральных законах «О системе государственной службы РФ» (2003) и «О государственной гражданской службе РФ» (2004 г.).

Принципы деятельности прокуратуры РФ: единства и централизации; независимости от федеральных, субъектов Федерации и местных органов; гласности.

Принципы деятельности Счетной палаты РФ: законность, объективность, независимость, гласность. Она уполномочена не только наблюдать за деятельностью государственных органов и фиксировать финансовые недостатки, но и принуждать их к исполнению законов. Ее предписания обязательны для всех должностных лиц, в том числе и для руководителей органов исполнительной власти.

Реестр должностей федеральной гражданской службы — это перечень должностей федеральной гражданской службы, распределенный по государственным органам, категориям, группам и иным признакам. Существует три вида реестров: федеральный, региональный (субъектов РФ) и сводный, объединяющий первые два.

Разновидности коррупции: верхушечная, низовая, вертикальная. Первая охватывает политиков, высшее и среднее чиновничество и сопряжена с принятием решений, имеющих высокую стоимостную цену. Вторая распространена на среднем и низшем уровнях и связана с постоянным, рутинным взаимодействием чиновников и граждан (штрафы, регистрации, выдача справок и пр.). Третья выступает в качестве моста между верхушечной и низовой коррупцией, что свидетельствует о переходе коррупции из стадии разрозненных актов в стадию укоряющихся организованных форм.

Различие между бюрократией и бюрократизмом. Бюрократия как целесообразная деятельность аппарата государственных органов отличается от бюрократизма как искаженной деятельности этого же аппарата по удовлетворению своих корпоративных, узкокорыстных интересов. Первое нацелено на добросовестное обслуживание общества, второе ориентировано на себя. Но между этими состояниями управления нет пропасти. Бюрократия при определенных условиях может перерасти в бюрократизм. И напротив, бюрократизм под воздействием социального и государственного контроля может стать рациональной бюрократией или административным (аппаратным) управлением. Именно эта задача по трансформированию современного бюрократизма в рациональную административную бюрократию в полный рост встала перед нашим обществом.

Результативность государственного решения прямо пропорциональна положительному эффекту в процессе достижения цели и обратно пропорциональна количеству и качеству средств, использованных для этого.

Результат квалификационного экзамена гражданского служащего:

1) признать, что гражданский служащий сдал квалификационный экзамен, и рекомендовать его для присвоения классного чина; 2) признать, что гражданский служащий не сдал квалификационный экзамен. Результаты квалификационного экзамена направляются представителю нанимателя не позднее чем через семь дней после его проведения.

На основании результатов квалификационного экзамена представитель нанимателя либо принимает решение о присвоении в установленном порядке классного чина гражданскому служащему, сдавшему квалификационный экзамен, либо направляет представление о присвоении указанному гражданскому служащему классного чина в порядке, установленном законодательством РФ о государственной гражданской службе.

Гражданский служащий, не сдавший квалификационный экзамен, может выступить с инициативой о проведении повторного квалификационного экзамена не ранее чем через шесть месяцев после проведения данного экзамена, а также вправе обжаловать результаты квалификационного экзамена в соответствии с законодательством РФ.

Репрезентативные (представительные) критерии осуществления оптимального выбора государственной цели и нормы: системная самодостаточность; политическая целесообразность; экономическая выгодность (или хотя бы доступность); социальная позитивность (возможность положительных социальных последствий); экологи-

ческая приемлемость; нравственная обеспеченность. Принятие социально значимых решений является не только правом, но и обязанностью государственного руководителя.

Сведения о доходах и имуществе гражданские служащие передают представителю нанимателя не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным.

Системность государственной службы, предусмотренная законом «О системе государственной службы РФ», пока еще не сформировалась, но административная реформа должна сделать все, чтобы это качество у нее появилось. Пока под системой понимается единство трех видов государственной службы: государственной гражданской службы, военной службы, правоохранительной службы. Но данные виды связаны пока только названием. Единого органа управления у них нет, как нет и единых нормативных оснований.

Служебная дисциплина на гражданской службе — обязательное для гражданских служащих соблюдение правил служебного распорядка и исполнение должностного регламента, установленных в соответствии с законом и служебным контрактом.

Служебная проверка проводится по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего.

Служебное время гражданского служащего — время, в течение которого гражданский служащий в соответствии со служебным распорядком государственного органа или графиком службы либо условиями служебного контракта должен исполнять свои должностные обязанности. Нормальная продолжительность служебного времени не может превышать 40 часов в неделю. Для гражданского служащего устанавливается пятидневная рабочая неделя.

Служебный контракт заключается по результатам конкурса, но лишь на основе акта государственного органа о назначении гражданина на должность гражданской службы (ст. 26). Служебный контракт — это соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, о прохождении гражданской службы.

Социально-правовой контроль — это такой этап деятельности гражданских служащих, который направлен на обнаружение и ликвидацию отклонений от принятых целей и норм. Это проверка качества государственной деятельности посредством сопоставления фактически

достигнутых результатов с теми стандартами, которые были поставлены в государственных решениях.

Социально-правовой статус гражданского служащего — это установленные и гарантированные государством меры должного и возможного поведения работника в области государственно-служебных отношений. Его основу составляют восемь групп государственно-служебных норм, которые определяют его права, обязанности, ограничения, запреты, требования, ответственность, социальную защищенность (экономическое обеспечение) и гарантии.

Социальные предпосылки современного бюрократизма проявляются:

1) в отставании деятельности управляющей подсистемы (или субъекта государственного управления) от уровня деятельности управляемой подсистемы (или объекта государственного управления); 2) отсутствии или несовершенстве механизмов контроля со стороны управляемой подсистемы (или народа) за деятельностью управляющей подсистемы (или политических руководителей и гражданских служащих). Именно отсутствие этого механизма в виде правовых регламентации, гласности, демократии и т.д. приводит к тем многочисленным беззакониям и искажениям, которые характерны для нашей системы государственного управления.

Специфика выполнения государственных решений состоит в том, что если подготовка и принятие решений всегда духовны, то деятельность по реализации этих решений в основном материальна, в какой бы социальной сфере она не осуществлялась. Исполнение государственных решений — это практическая, а следовательно, материальная сторона государственной управленческой деятельности.

«Средний класс» обычно включает высокооплачиваемую интеллигенцию (которая составляет 75—80% среднего класса), а также городских и сельских средних собственников, рабочих высокой квалификации, зажиточных фермеров (образующих в совокупности 20-25% в составе среднего класса). В некоторых странах Европы и Америки средний класс включает 60—70% населения. Именно он и составляет социальную базу современного гражданского общества.

Сроки присвоения классных чинов гражданским служащим зависят от их профессионального уровня и времени прохождения гражданской службы РФ: а) в классных чинах секретаря государственной гражданской службы РФ 3 и 2 класса — не менее одного года; б) в классных чинах советника государственной гражданской службы РФ 3 и 2 класса, государственного советника РФ 3 и 2 класса — не менее

двух лет; в) в классных чинах действительного государственного советника РФ 3 и 2 класса — также не менее одного года. Для прохождения гражданской службы в классных чинах секретаря государственной гражданской службы РФ 1 класса, референта государственной гражданской службы РФ 1 класса, советника государственной гражданской службы РФ 1 класса и государственного советника РФ 1 класса сроки не устанавливаются. Срок гражданской службы в присвоенном классном чине исчисляется со дня присвоения классного чина. При назначении федерального гражданского служащего на более высокую должность гражданской службы ему может быть присвоен очередной классный чин, если истек срок, установленный в предыдущем классном чине, и при условии, что для этой должности гражданской службы предусмотрен классный чин, равный или более высокий, чем классный чин, присваиваемый федеральному гражданскому служащему.

«Статусная рента» — это узаконенные правовые установления, за разрешение пользоваться которыми политические руководители и гражданские служащие могут брать взятки с граждан, особенно с бизнеса. Обычно выделяют семь основных барьеров на пути бизнеса: 1) регистрация предприятия; 2) лицензирование деятельности; 3) согласование проектной документации; 4) сертификация; 5) идентификация и маркирование; 6) регистрация товарных знаков и доменных имен; 7) деятельность различных инспекций и надзорных органов.

Структура федеральной гражданской службы имеет два уровня подсистем — центрально-федеральный и федерально-региональный. Первый уровень (или центрально-федеральный) образуют государственные службы трех ветвей федеральной государственной власти. Он возникает под влиянием дифференциации этих трех ветвей на определенные федеральные органы. Второй уровень (или федерально-региональный) образуется в регионах (субъектах Федерации), где многие федеральные органы исполнительной и судебной власти создают свои дочерние органы.

Субъектами Российской Федерации называются исторически сложившиеся территориально-национальные образования, формирующие в настоящее время свои системы государственного управления, экономического обеспечения и местного самоуправления в пределах единого политико-хозяйственного пространства. В последнее время за ними закрепилось название «регионы».

Счетная палата Российской Федерации — это единственный конституционный орган, внешний по отношению к исполнительной власти,

который от имени общества осуществляет контроль за деятельностью власти в сфере распоряжения государственными финансами и имуществом, относящимся к ведению Российской Федерации.

Технология государственного решения означает систему подходов, методов, приемов и этапов работы гражданских служащих с управленческими действиями и процедурами.

Тройственная модель органов федеральной исполнительной власти включает министерства, службы и агентства, на основе чего гражданская служба наделяется властными полномочиями, способными оживить ее деятельность и придать ей эффективный характер.

Уровни коррупции определяются формами вовлечения в преступную деятельность различных должностных лиц. Всего можно выделить три уровня. Первый позволяет при помощи взяток вовлечь политического руководителя или гражданского служащего в противозаконные действия. Второй дает преступным группировкам возможность через коррумпированных политиков и чиновников полностью или частично подчинить себе государственную организацию или учреждение посредством создания разных коммерческих структур. Третий открывает криминалитету доступ к государственным средствам через незаконные кредиты и субсидии, занижение реальной стоимости государственной собственности во время приватизации, присвоение валютной выручки от реализации за рубежом сырьевых ресурсов страны и т.д.

Федеральная гражданская служба — это профессиональная административная (аппаратная) деятельность гражданских служащих по обеспечению исполнения и исполнению полномочий федеральных государственных органов.

Функции гражданской службы дифференцируются на две основные группы: информационные и организационные, которые являются базовыми для любого управления.

Граждан Валерий Дмитриевич

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА

Учебник

*Второе издание,
переработанное и дополненное*

Корректор *МЛ. Иванова*
Компьютерная верстка: *О.С. Курская*

Санитарно-эпидемиологическое заключение
№ 77.99.60.953.Д.011206.11.06 от 28.11.2006 г.

Подписано в печать 24.01.2007.

Формат 60х90/16. Гарнитура «Petersburg». Печать офсетная. Бумага газетная.

Усл. печ. л. 31,0. Уч.-изд. л. 26,5. Тираж 3000 экз. Заказ № 512.

ЗАО «КНОРУС». 129110, Москва, ул. Большая Переяславская, 46.

Тел.: (495) 680-7254, 680-0671, 680-1278.

E-mail: office@knorus.ru <http://www.book.ru>

Отпечатано в ОАО «Тверской ордена Трудового Красного Знамени
полиграфкомбинат детской литературы им. 50-летия СССР».

170040, г. Тверь, проспект 50 лет Октября, 46.1£

Качество печати соответствует предоставленной заказчиком
электронной версии оригинал-макета.