А.Е.Бусыгин,
доктор экономических наук, профессор

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА: ВЗГЛЯД ИЗНУТРИ

В первом выпуске Вестника Социологического центра РАГС за этот год опубликована статья профессора В.Э.Бойкова «Государственная служба: взгляд изнутри и извне» В ней, в частности, шла речь об особенностях коллективного сознания государственных служащих и выводы делались на основе анализа материалов опросов работников федеральных и региональных органов власти. Статья содержит интересные выводы и обобщения и дает представление о «самосознании» государственных служащих и ее динамике с 1997 г. по настоящее время.

Нам также хотелось бы остановиться на некоторых проблемах самосознания и поведения государственных служащих, опираясь на собственные наблюдения, сделанные за почти десятилетний период нахождения на государственной службе в федеральных органах власти.

* * *

Один из выводов указанной статьи профессора В.Э.Бойкова следующий: «Эффективность своей служебной деятельности чиновники усматривают в исполнении ими сугубо канцелярских и бюрократических процедур, в основном не связанных с реализацией государственных интересов и, тем более, с оказанием государственных услуг гражданам и организациям.

Фактически сложилась известная в прошлом ситуация превращения чиновников в своеобразные «винтики» машины. Но не государственной машины в целом, работающей по единому алгоритму, а части разрозненных аппаратов и так называемых «команд» по обслуживанию начальников»[1].

Прежде всего, остановимся на вопросе о командах «по обслуживанию начальников». Вышеприведенное утверждение нуждается в конкретизации, так как команда команде рознь.

В первую очередь следует выделить команды по обеспечению деятельности руководителей государственных органов власти, кото-

[1] Социология власти: Вестник социологического центра РАГС. 2003. № 1. М., 2003. С. 22.

рые условно назовем техническими. В их составе прежде всего государственные служащие, работающие в секретариатах и канцеляриях руководителей. Контракт с работниками секретариатов заключается нанимателем на то время, которое соответствующий руководитель замещает свою должность. Уже этот факт ориентирует сознание работников секретариатов на то, что они работают на конкретного руководителя, а не на государство в целом. Речь идет о секретариатах в широком смысле слова – в их состав в большинстве своем входят далеко не технические работники. Это штатные советники, помощники, консультанты руководителей, специалисты в различных областях знаний, профессионалы своего дела. Но есть в них и люди, выполняющие исключительно обеспечивающие функции.

Кроме того, к техническим командам можно причислить работников служб: протокола, референтуры, значительную часть работников подразделений аппаратов, которые ведают международными связями.

В федеральных органах власти технические команды довольно многочисленны. Это неизбежно, так как, например, федеральные министры выполняют огромный объем работы, всегда «на виду», каждому их слову, сказанному «на публику», придается большое значение, оно подвергается скрупулезному анализу. В еще большей степени это относится к Президенту, Председателю Правительства, его заместителям, председателям палат Федерального Собрания. Команды, которые обеспечивают деятельность высших должностных лиц, должны быть высокопрофессиональными. Они таковыми и являются и, в конечном счете, работают на государство, на граждан, но непосредственно являются «слугами» тех, кто государство олицетворяет. И в этом нет ничего зазорного.

Кроме технических, вокруг руководителей формируются и другие команды. Условно назовем их командами единомышленников. Они, в свою очередь, могут быть подразделены на различные подвиды. Кроме того, со временем они подвержены изменениям.

Появление таких команд относится к началу 1990-х годов, когда работа государственных учреждений находилась в стадии становления. Один из заместителей Председателя Правительства России, занимавший в те годы этот пост, как-то говорил автору этих строк: «Вы думаете, что правительство – это некий единый орган? Ничего подобного! В каждом кабинете сидит начальник, который имеет свою команду. И все эти команды конкурируют между собой».

Причин появления подобных команд нескольких видов (каких – будет ясно из последующего изложения) в те годы было несколько.

Во-первых, это были первые шаги новой власти, не имевшей традиций, опыта, нормативных актов, регулирующих ее деятель-

ность. В этих условиях ожидать сплоченности правительства было бы нереально.

Во-вторых, большое разнообразие политических и идеологических взглядов госслужащих, прежде всего, занимавших ключевые посты во власти, различия в их подходах к стратегии реформирования различных сторон жизни. У многих, кто ранее не имел опыта руководящей работы, зачастую существовало мнение, что все, что делалось до их прихода во власть, делалось неправильно. Отсюда возникало желание изменить все и вся при стойком недоверии к людям, которые имели опыт государственной работы в советской системе.

Наконец, в третьих, нельзя не упомянуть экономический фактор, который также не содействовал единству во властных структурах. То был период передела собственности в отсутствии законодательной базы, период диспаритета государственных цен и цен свободного рынка, что при наличии соответствующих разрешений позволяло зарабатывать огромные деньги, покупая по государственным ценам и продавая по свободным. Вопросы экспорта и импорта крупных партий сырьевых и прочих товаров также решались в то время, как правило, с помощью разовых разрешений, которые можно было получить у «нужных людей». Быстро сложившиеся в этих условиях групповые экономические интересы неизбежно способствовали формированию соответствующих «команд» во властных структурах.

Что касается наличия «команд» в администрациях субъектов Российской Федерации, то в условиях характерной для того периода высокой степени суверенизации, самостоятельности региональных властей от федерального центра, все перечисленные выше факторы, воздействующие на образование таких команд, действовали и на уровне субъектов Федерации. Причем это действие усиливалось, благодаря большей степени «компактности» и малочисленности администраций на региональном уровне по сравнению с федеральным, за счет слабой дееспособности контролирующих органов федерального уровня.

Региональные команды в еще большей степени были группами «по обслуживанию начальников», чем в федеральных ведомствах. Если в федеральном центре часто это были команды единомышленников, спаянные общими экономическими интересами, то в регионах, наряду с такими командами, чаще попадались группы, в основе единения которых лежала личная преданность начальнику.

За последние десять лет многое изменилось. Если в начале 90-х годов «законодательное поле» было «вспахано» лишь частично, то сегодня страна обладает достаточно развитой законодательной базой. Кроме того, если десять лет назад было огромное количество несоответствий законов субъектов Федерации Конституции России и феде-

ральному законодательству, а большое число нормативных актов органов местного самоуправления не соответствовали ни федеральному, ни региональному законодательству, то сегодня все эти несоответствия практически устранены. Ныне, в условиях единого правового поля, достаточно сложно быть начальником, игнорирующим закон и отдающим приказания, противоречащие государственным интересам. И работать в команде такого начальника было бы трудно.

За прошедшие десять лет произошло в основном становление государственной службы. В настоящее время проводятся мероприятия по реализации концепции реформирования системы государственной службы, которая была утверждена Президентом России в августе 2001 г. Это также ставит препятствия на пути команд «по обслуживанию начальников».

Наконец, более трех лет существует институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, которые обеспечивают реализацию в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации. Полпреды «ведают», главным образом, кадрами территориальных органов федеральных органов государственной власти, однако держат в поле зрения и кадры, занимающие руководящие должности в администрациях субъектов Федерации.

Именно те, кто замещает должности руководящего уровня, в первую очередь являются претендентами в команду, «работающую на начальника». Это, прежде всего, заместители высшего должностного лица субъекта Федерации и начальники самостоятельных подразделений его администрации, руководители ряда правительственных учреждений и организаций в субъектах Федерации по 30–40 человек в каждом субъекте Федерации. По стране это 3–3,5 тыс. человек. В целом же в органах государственной власти субъектов Федерации работают 134,2 тыс. человек (по данным на конец 2001 г.). Одновременно в территориальных органах федеральных органов государственной власти работают 348, 3 тыс. человек.

Заместителей высших должностных лиц в каждом субъекте Федерации чаще всего насчитывается по 12 человек. Всего их около тысячи. Это те руководители, которые составляют ядро команды высшего должностного лица. Часть он «приводит» с собой, другая часть – это те, кто и раньше работал на том же месте и кто своей предыдущей работой, которую он умеет делать и делает хорошо, обеспечит избрание данного руководителя на следующий срок. Не секрет, что некоторые из тех, кто оказывал услуги во время избирательной кампании, хотели бы получить то или иное место в органах государственной власти субъекта для себя, а чаще для «своих». Среди них встречаются люди, которые заинтересованы в первую оче-

редь не в защите государственных интересов, а в удовлетворении запросов крупного бизнеса, а иной раз и криминальных кругов.

Сегодня наблюдается тенденция контроля региональной власти со стороны крупного бизнеса. Это делается или в форме подчинения региональной элиты экономическим интересам конкретного крупного хозяйствующего субъекта, или путем делегирования на руководящие посты в исполнительную власть представителей крупных компаний.

Высшие должностные лица субъектов Федерации обладают достаточно действенными властными рычагами, с помощью которых они могут противостоять «размыванию» ядра своих команд, не допустить туда лиц, чьи интересы противоречили бы курсу руководителя. Важно при этом то, что в современных условиях, когда вертикаль исполнительной власти значительно крепче, чем ранее, этот курс в целом не может отклоняться от курса, которым следует вся страна. Разумеется, в частностях различия возможны, но они определяются спецификой субъектов Федерации, методом решения приоритетных задач, преобладающим стилем руководства и т. д. и т. п.

Можно утверждать, что современные команды руководителей субъектов Федерации являются командами «по обслуживанию начальников» только при решении частных вопросов. При этом если команда заботится о своем руководителе, то и руководитель заботится о членах команды.

Обратим внимание на тот факт, что служащие в государственных органах субъектов Федерации по уровню оплаты их труда, за очень редким исключением, находятся в более благоприятном положении, чем федеральные служащие. В среднем по стране в первом полугодии 2002 г. среднемесячная начисленная заработная плата работников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти составила 4183 р. и выросла, по сравнению с соответствующим периодом прошлого года, на 8,6%, а зарплата в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации составила 7848 р. и выросла на 29,9%. По данным на I квартал 2003 г., уровень среднемесячной начисленной заработной платы работников органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации был в 1,8 раза выше, чем у работников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. И это при том, что значительная доля субъектов Федерации являются не донорами, а репициентами федерального бюджета! Налицо создание наиболее благоприятных условий для государственных служащих, работающих в аппаратах региональных лидеров.

В задачу данной статьи не входит анализ коррупции государственных служащих. Однако следовало бы заметить, что нет основа-

ний отрицать наличие на государственной службе команд, спаянных групповыми интересами, удовлетворяемыми с помощью коррупции. Информация на этот счет практически отсутствует. Специалисты отмечают, что «практически не доходят до судебной стадии уголовные дела в отношении высокопоставленных должностных лиц регионального или федерального уровней. А те, кто были осуждены, скорее являются исключением из правил, попавшими на скамью подсудимых в силу нетипичных обстоятельств (после смены власти, попадания в число «изгоев» и т. п.»[1]. Можно предположить, что обладающие гораздо большими возможностями, чем иные государственные служащие, члены ядра команды руководителя региона могут быть заражены вирусом коррупции в первую очередь. Вопрос только в том, каким иммунитетом они обладают против этого заболевания. Сила этого иммунитета во многом зависит от руководителя региона.

В аппаратах законодательных органов субъектов Федерации ярко выраженных многочисленных команд у руководителей этих органов, как правило, нет. В основе этого – специфика представительного органа, в котором его председатель является лишь первым среди равных. Кроме того, организационных и финансовых ресурсов, которые можно было бы использовать в групповых интересах, в руках законодателей несравненно меньше, чем у представителей исполнительной ветви власти. Встречаются, разумеется, и исключения, но, как правило, они носят временный характер: вокруг руководителя законодательного органа субъекта Федерации команда быстро формируется, если руководитель претендует (причем небезосновательно) на победу в выборах высшего должностного лица субъекта Федерации.

Однозначно ответить на вопрос о наличии команд единомышленников у руководителей федеральных органов власти трудно. Все зависит от конкретной ситуации и конкретного лица. Но главное то, что руководитель, как правило, хотел бы такую команду иметь и делает попытку ее сформировать. Свидетельство тому – кадровые перестановки в руководстве практически в каждом ведомстве, куда приходит новый руководитель.

За более чем три года работы полномочных представителей Президента в федеральных округах ими было замечено, что при смене руководителя министерства или ведомства, новым руководителем часто инициируется замена руководителя территориальных органов

[1] Это авторитетное мнение принадлежит В.К.Максимову – старшему следователю по особо важным делам Следственного комитета при МВД России. (См.: Материалы научно-практической конференции «Социология коррупции» (20 марта 2003 г.). М., 2003. С. 102.

данных ведомств. Причем видимых причин для такой смены нет. Остается предположить, что новым руководителем назначается член его новой команды. По мнению полпредов, такие замены руководителей нередко настолько дезорганизует работу территориальных органов, что полпреды ставят вопрос о внесении дополнений в Положение о полпредах, а именно: кроме функции согласования кандидатур для назначения на должности федеральных государственных служащих в пределах федерального округа, которую они выполняют в настоящее время, полпреды хотели бы согласовывать и освобождение этих служащих от должности. Данное предложение представляется своевременным.

В целом следует признать, что существование «команд» среди государственных служащих, в том числе и команд «по обслуживанию начальников» – явление сегодня неустранимое. Является ли оно злом? Коррупционные команды – зло несомненное. Что же касается возникновения «команд единомышленников», то все зависит от того, на что направлена деятельность команды под руководством начальника. В период реформирования различных сторон жизни общества, когда приходится ломать сложившиеся стереотипы, внедрять новое, несмотря на сопротивление, без таких команд, которые формируются вокруг ярких целеустремленных руководителей, олицетворяющих собой государство, просто не обойтись.

Становление развитой партийной системы в России несомненно привнесет новые краски в палитру «команд» государственных служащих, которые будут формироваться в том числе и на партийной основе.

Государственные служащие в служебное время, как и ныне, не будут заниматься партийной деятельностью. В соответствии с действующим законодательством в государственных органах не могут образовываться структуры политических партий, чиновники не могут использовать свое служебное положение в интересах политических партий. Но чиновникам не запрещено быть членами той или иной партии. Они будут заинтересованы в членстве в партии только в том случае, если это членство поможет им в продвижении по служебной лестнице. Если в России будет осуществлен переход к формированию правительства на партийной основе на федеральном уровне, то можно ожидать такого перехода и в субъектах Федерации. Разумеется, в этом случае ключевые места в аппаратах государственных органов будут занимать преимущественно однопартийцы. Это неизбежно. Возможно, что потребуется внесение изменений в действующее законодательство о государственной службе. Существующее положение п. 12 ст. 11 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» сформули-

ровано следующим образом: государственный служащий не вправе «использовать свое служебное положение в интересах политических партий…». Следует признать, что если чиновник вступает в партию, в том числе и для того, чтобы в команде единомышленников реализовать свои амбиции, и если эта партия будет приходить к власти, то действующая норма закона оказывается настолько расплывчатой, что ни один суд не сможет установить, прав или не прав руководитель, который принял решение об увольнении государственного служащего за выход за рамки ограничений, связанных с государственной службой. Впрочем, руководитель не будет увольнять своего подчиненного – члена той же партии. Или эта норма окажется фактически неприменимой, так как государственных служащих, направленных партией на замещение высших государственных должностей, никто уволить не сможет.

Еще один вопрос, который следовало бы прояснить: может ли работать по единому алгоритму «государственная машина», состоящая из «разрозненных» аппаратов?

Представляется, что В.Э.Бойков (см. его ранее цитированную статью) слово «разрозненные» употребил в качестве синонима слова «обособленные». Но «государственная машина» может состоять **только** из обособленных аппаратов государственных органов! Каждый государственный орган действует в рамках своих полномочий и компетенции и это один из основных факторов, обусловливающих обособленность аппаратов государственных учреждений[1]. Кроме того, в сфере государственной службы неукоснительно действует принцип единоначалия. Каждый государственный служащий ощущает в первую очередь принадлежность к тому коллективу, в котором он трудится и не может не чувствовать его обособленности от коллективов служащих других учреждений.

Для того чтобы «государственная машина» работала «по единому алгоритму», необходима определенная связь между ветвями власти (как бы самостоятельны они ни были в соответствии с Конституцией страны и действующим законодательством) и между отдельными ведомствами в рамках каждой из властных ветвей.

Нельзя сказать, что в современном государственном механизме эта взаимосвязь окончательно отлажена и не требует совершенствования. Однако в целом она существует и неплохо действует.

---

[1] В недавнем прошлом (1993 г.) имела место попытка создать единый аппарат Федерального Собрания Российской Федерации, состоящего, как известно, из двух палат – Государственной Думы и Совета Федерации. Этот аппарат просуществовал всего около двух месяцев – до тех пор, пока палаты Федерального Собрания не приступили к работе. Уже десять лет аппараты Государственной Думы и Совета Федерации функционируют обособленно.

В качестве примера перечислим основные линии взаимосвязей, существующих между палатами Федерального Собрания, Президентом России, Правительством и органами власти субъектов Федерации.

Взаимосвязь «Президент – Федеральное Собрание»: деятельность полномочных представителей Президента в Государственной Думе и в Совете Федерации; заключения Главного государственно-правового управления Президента Российской Федерации на законопроекты, принятые Государственной Думой в первом чтении; еженедельные совещания (во время сессии Госдумы) у Руководителя Администрации Президента по вопросам законопроектной деятельности: регулярные встречи Президента с руководством Госдумы и Совета Федерации, лидерами депутатских объединений Государственной Думы, членами Совета палаты Совета Федерации.

Взаимосвязь «Правительство – Федеральное Собрание»: деятельность представителей Правительства в палатах Федерального Собрания; регулярные совещания по законопроектной деятельности у Руководителя Аппарата Правительства; деятельность статс-секретарей – заместителей министров[1]; заключения Правительства на законопроекты, рассматриваемые палатами Федерального Собрания; заключения Правительства на законопроекты, рассматриваемые Государственной Думой.

Взаимосвязь «Федеральное Собрание – органы государственной власти субъектов Федерации»: в соответствии с Конституцией России в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти; направление Государственной Думой законопроектов, принятых в первом чтении, относящихся в вопросам совместного ведения органов власти Российской Федерации и органов власти субъектов Федерации, на заключение органов власти субъектов Федерации; деятельность Совета законодателей как совещательного органа при Совете Федерации, который состоит из председателей законодательных органов субъектов Российской Федерации.

Все перечисленные выше взаимосвязи обеспечиваются аппаратами соответствующих органов. В ряде случаев это взаимодействие осуществляется в произвольной форме, которая складывается постепенно, на основе практики. Иногда возможно заключение соглашений между соответствующими органами власти о порядке взаи-

[1] Государственная Дума и Совет Федерации регулярно проводят совещания статс-секретарей, на которых обсуждаются вопросы повышения эффективности взаимодействия.

модействия, которыми руководствуются аппараты в своей повседневной деятельности.

Итак, можно сделать следующие выводы.

Государственная служба, как правило, является службой «командной». Возникновение «команд» – явление в большинстве случаев позитивное.

Государственный служащий ощущает себя прежде всего служащим определенного обособленного аппарата конкретного государственного учреждения. Функционирование «государственной машины» по единому алгоритму обеспечивается с помощью взаимодействия обособленных аппаратов государственных учреждений.

Вернемся к социологическому анализу, проведенному профессором В.Э.Бойковым. Он пишет, что в оценках роли государственных служащих опрошенные разделились на две почти равные части: с одной стороны, на идентифицирующих чиновников (и самих себя) со «слугами государства», с другой стороны – со «слугами короля». Такая ситуация, – пишет В.Бойков, – далека от идеала, так как профессиональное предназначение государственного служащего, независимо от его должности и управленческих функций, состоит в конечном счете в служении государству. Это верно, однако, если бы опрашиваемые могли давать не один (как в указанном В.Э.Бойковым опросе), а несколько ответов (т. е. сумма ответов была бы более 100%), результат был бы иным. Субъективно государственный служащий самим характером своей службы поставлен в такие условия, при которых в первую очередь он ощущает себя «слугой» того начальника, который олицетворяет собой государство, затем – «слугой» государства и уже в третью очередь – «слугой» народа, который, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, является единственным источником власти в Российской Федерации.