Е.Г. Крылова

ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: НЕКОТОРЫЕ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Государственная служба Российской Федерации существует и развивается как социально-правовое явление, организация и функционирование которого осуществляется на основе ряда теоретических и методологических положений. Их анализ позволяет, с одной стороны, выявить сильные и слабые стороны заложенной в действующем законодательстве модели организации государственной службы. С другой стороны, определить направления дальнейшего развития государственной службы как социально-правового института, адекватного историческим, культурным, социально-политическим и иным особенностям развития России. Содержательную сторону понятия «организация» можно представить как процесс формирования, построения и создания объекта, в данном случае – структур государственной службы, ее видов, уровней, ветвей, подразделений. Вместе с тем организация – это результат процесса формирования, построения и создания действующих структур организации, в нашем случае – государственной службы. Анализируя методологические основы организации государственной службы, можно выделить четыре группы проблем организации государственной службы в Российской Федерации. Это, во-первых, традиции, которые могут быть непосредственно материализованы в структурах государственной службы. Они должны быть учтены как фактор влияния, фактор «окружающей среды». Во-вторых, это строгий учет сегодняшнего положения государства, современных проблем и задач. Такой учет позволит решать вопросы организации государственной службы на реальном фундаменте фактов и абстрагироваться от преходящего, сосредоточиться на оптимизации структур государственной службы и обеспечении ее эффективности, устойчивости, жизнеспособности и других качеств. В-третьих, строгий учет глобального аспекта решаемых в России задач государственной службы. Это позволит учитывать действующие общемировые тенденции и сохранить при этом российскую специфику. И, в-четвертых, необходимость учитывать и соединять теорию и практику[1].

[1] См.: *Романовский Н.В.* Методологические основы организации государственной службы / Теоретические проблемы государственного управления и государственной службы. М., 1997. С. 108–122.

Некоторые российские ученые, выделяя среди обстоятельств правового характера те из них, которые влияют прежде всего на параметры государственной службы, указывают на отношение соответствующего государства к какой-либо правовой системе или правовой семье. Особенности правотворчества и правоприменения в различных странах или группах стран в силу особенностей исторического и регионального их развития отражаются в наличии правовых систем и особенностях отношений государственной службы. Ученые справедливо указывают, что государственная служба со всеми органами и должностными лицами реализует функции государства, которые определятся в своих основных чертах типом государства, уровнем развития производительных сил и определяемых ими типами производственных отношений[1].

Отсюда и всевозможные варианты организации государственной службы, которые могут быть классифицированы по различным основаниям.

Для понимания сущности проводимых в Российской Федерации реформ следует проанализировать эволюцию институциональности и правовой модели *российской государственной службы*. Приближение российской «государевой службы» к государственной, публичной службе обычно связывают с реформами Петра I и, в частности, с принятием так называемого Табели о рангах 1722 г. Фактически Табель о рангах – закон о порядке государственной службы. Не останавливаясь на содержании Табеля и критике сложившейся на его основе системы чиновничества, отметим, что по формальным аспектам модель российской государственной службы XVIIIв. соответствовала службе в иных абсолютных монархиях континентальной Европы – Франции, Пруссии, Австрии. Кроме того, российская модель государственной службы складывалась в условиях специфического соотношения столицы и провинций. С самого возникновения российского централизованного государства роль столицы в делах государства была определяющей. В столице концентрировались новые либеральные идеи, столичные служащие пытались воздействовать на деятельность своих провинциальных коллег. Однако огромная территория России не позволяла эффек-

[1] См.: *Барциц И.Н., Демин А.А.* Научно-аналитический обзор законодательства зарубежных стран о государственной службе / Правовое обеспечение государственной службы в зарубежных странах: В 3-х частях. Ч. I: Французская Республика. Федеративная Республика Германия / Общ. ред. И.Н.Барциц. М., 2005. С. 13; *Демин А.А.* Государственная служба. М., 2002. С. 22.

тивно контролировать провинции, в связи с этим в них процветали коррупция, непотизм и произвол.

Важнейшим фактором неэффективности российской модели государственной службы была тотальная отчужденность императорской власти от общества и даже от подавляющей части государственных служащих, а также абсолютная неспособность этой власти к изменениям.

С усложнением общественных отношений в первой трети XIX в. численность чиновников стала неуклонно возрастать, а эффективность государственного управления снижаться. После Крымской войны необходимость реформ была осознана, и при Александре II начался процесс выдвижения либеральной бюрократии как в столице, так и в провинциях. Однако события 1881 г. (убийство императора) прервали масштабные эволюционные процессы на российской государственной службе. Этот краткий экскурс в отечественную историю представляется полезным, поскольку многие факторы эволюции и черты государственной службы сохранили свое влияние и в наши дни.

В советский период, несмотря на намерения строить государство-коммуну, в котором не будет профессиональной бюрократии, чиновники только укрепили свое положение. Многие недостатки дореволюционной государственной службы сохранились и даже усилились, и, кроме того, к ним добавились новые. В 30-х гг. в сфере государственной службы, по существу, сформировалась номенклатурная бюрократия, основанная на закрытости и строгом отборе по принципу идеологической преданности. В 50–60-х гг. советское чиновничество по-прежнему политически «заорганизованное» получило некоторые элементы самостоятельности и независимости, у него стали формироваться корпоративные интересы и способность влиять на решение любых государственных вопросов.

Отметим, что роль права в регулировании поведения служащих, работающих в органах государственной власти, была невелика. По существу, специальные нормы были только в административном законодательстве и в основном касались рассмотрения заявлений и жалоб граждан в органы государственной власти. В целом же административное законодательство было нацелено на регулирование деятельности органов государственной власти в тех или иных сферах социально-экономической жизни. На трудовые отношения служащих распространялось трудовое законода-

тельство с отдельными дополнениями, касающимися конкретных категорий таких работников.

Современная российская государственная служба унаследовала в концентрированном виде отдельные формы и содержание как дореволюционной, так и советской модели государственной службы.

Современное действующее российское законодательство о государственной службе, базирующееся на общих нормативных принципах, охватывает, по существу, все виды публичной государственной службы, будь то гражданская, правоохранительная или военная. Такое закрепленное в законе системное единство означает преимущества формирования централизованной иерархической модели эффективного управления государственной службой. На самом деле, объединение в одну систему столь различных по содержанию видов служб неизбежно потребует диверсификации управления этими блоками государственной службы.

В первую очередь это касается недостаточной урегулированности статуса, компетенции и внутренних процедур деятельности федеральных органов исполнительной власти. Регулирование Такого рода отношения регулируются сегодня на уровне актов главы государства, постановлений Правительства, но не закона. Несколько лучше обстоит дело с организацией деятельности судебных и законодательных органов власти, их полномочий, процедур и принятия решений, которые достаточно регламентированы и закреплены законодательством. Именно в административно-правовых отношениях в исполнительной власти проявляются наибольшие проблемы, определяющие неудачи и ошибки государственного управления в целом, в частности, в отношении устройства и функционирования государственной службы.

Если «государственная служба как социально-правовой институт, становится универсальным посредником общественных отношений»[1], то для построения в Российской Федерации оптимальной модели управления государственной службой, на наш взгляд, необходимо:

сформировать такую модель, при которой общественные и государственные интересы, а также интересы граждан могли бы быть отражены полно, адекватно и своевременно;

---

[1] *Казанцев, Н.М.* Отношения государственной службы / Теоретические проблемы государственного управления и государственной службы. М., 1997. С. 188.

установить реальность и адекватность ответственности государственных служащих за принимаемые государственные решения;

создать высокопрофессиональную государственную службу для четкого, своевременного и творческого исполнения решений с учетом текущей ситуации;

установить единую систему управления, учитывающую специфику всех видов государственной службы: гражданской, правоохранительной и военной.

Сложные задачи предстоит решить при организации государственной гражданской службы. В этих целях следует: упорядочить статус, предметы ведения и полномочия органов исполнительной власти для устранения дублирования функций, размывающих ответственность; законодательно закрепить процедуры исполнения полномочий государственных гражданских служащих; учредить систему административных судов.

В настоящее время государственная гражданская служба развивается в России в условиях широкомасштабного реформирования Его цели и задачи определены Концепцией реформирования государственной службы Российской Федерации, подписанной Президентом РФ в 2001 г.. Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 года № 1336 «Программа реформирования государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)», принятым 27 июля 2004 года, Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» №79-ФЗ и рядом других официальных документов, включая принятую Правительством в августе 2005 г. Концепцию административной реформы в Российской Федерации.

Острота проблемы реформирования государственной службы очевидна. Задача государственных органов состоит в том, чтобы к 2008 г. Россия вошла в число 50 стран с наиболее эффективным государственным управлением, а к 2010 г. – в первую тридцатку стран в соответствии с индексом GRICS. Как свидетельствует международная экспертиза, по эффективности государственного управления и качеству оказываемых государственными служащими государственных услуг Россия находится среди стран, которые намного уступают ей по уровню экономического развития и качеству человеческого потенциала.

Результаты отечественных исследований состояния государственной службы свидетельствуют о ее низкой эффективности,

высокой степени коррумпированности, падении доверия граждан к государственным служащим. Данные опроса, проведенного Институтом социологии Российской академии наук[1], свидетельствуют об отрицательной оценке гражданами деятельности государственных служащих: около 70 % опрошенных граждан считают, что чиновники «не столько обеспечивают эффективное развитие страны, сколько мешают этому развитию»[2]. Система исполнительной власти является также весьма закрытой для граждан. Административная реформа, направленная на упорядочение государственных функций, системы органов исполнительной власти и изменение роли государства в общественной жизни, требует существенного изменения системы, управления, регулирования, изменения функций и образа государственного гражданского служащего.

В процессе осуществления административной реформы существенную пользу может принести обращение к опыту зарубежных стран, особенно обладающих наиболее эффективными системами государственной гражданской службы, хотя относительно возможности и объемов заимствования отдельных элементов этих систем существуют различные, порой, диаметрально противоположные мнения.

Согласно точке зрения некоторых исследователей опыт того или иного государства обладает настолько значительной спецификой, что не может служить основой для формирования концепции государственной службы Российской Федерации. Приверженцы этого взгляда аргументируют его тем, что на развитие государственной службы в любой стране мира влияют особенности исторического развития, политические, социально-экономические, культурные, социально-психологические и иные факторы. В этой связи специфику государственной службы в одной стране можно воспроизвести в другой только формально, позаимствовав лишь некоторые внешние формы и отдельные элементы содержания. Совокупность факторов, предопределяющих содержательное наполнение и эффективность государственной службы, утверждают они, «скопировать» невозможно. А следовательно, Российской Федерации нужна своя модель государственной гражданской служ-

[1] Опрос проводился совместно с Фондом Friedrich Ebert Stiftung в июне-июле 2005 г. и охватил 1500 респондентов из 11 социальных групп, а также 300 государственных служащих низшего и среднего звеньев.

[2] См.: Бюрократия и власть в новой России: позиция населения и оценки экспертов // Коммерсант. 2005. 2 ноября.

бы, учитывающая национальную специфику и базирующаяся на лучших дореволюционных и советских традициях государственной службы[1].

Согласно другой точке зрения, в России никогда не существовало публичной государственной службы, которая отвечала бы критериям эффективности, профессионализма и соответствовала потребностям гражданского общества, в связи с чем необходим тщательный анализ мирового опыта и заимствование (как и в любой другой переходный период в истории России) оптимальных элементов государственной гражданской службы зарубежных стран[2].

Представляется, что при анализе проблемы государственной службы, включая управление системой, необходимо учитывать диалектическое соотношение общего, особенного и единичного. Каждая из этих категорий не исключает, а предполагает конкретизацию или обобщение. Применительно к рассматриваемой проблеме единичными являются особенности государственной службы в отдельно взятом государстве, то есть национальная специфика государственной службы. Общим при таком подходе представляются объективные факторы общественного развития, глобальные изменения общественных отношений, определяющие тенденции развития государственной гражданской службы.

Соединить общий и единичный уровни рассмотрения государственной гражданской службы можно, введя понятие «модели государственной службы», т. е. выделив особенное. Под моделью государственной службы понимается наиболее характерная для определенной группы государств организация государственной службы, возникающая при наличии в этих государствах совокупности схожих условий (исторических, политических, социально-экономических и т. д.). Анализ их во многом условен: государственная служба каждой отдельной страны тяготеет к какой-либо одной модели, она, как правило, сочетает в себе отдельные элементы других моделей государственной службы. Тем не менее такой анализ позволяет классифицировать существующие в мире варианты государственной службы, представить их в схематичном виде для того, чтобы точнее определить природу и специфику российской государственной службы.

---

[1] См.: *Гришковец, А.А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: Учебный курс. М., 2003. С. 404–405.

[2] См.: Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. 2-е изд. М., 2000.

В настоящее время реформирование государственной службы Российской Федерации находит отражение в изменениях законодательства на федеральном и региональном уровнях. В большинстве субъектов Российской Федерации к 2002 г. были приняты законы о государственной службе и созданы органы управления государственной региональной службой, имеющие различный статус и осуществляющие координационные, контрольные, информационно-аналитические функции. После принятия новых федеральных законов субъекты Федерации довольно оперативно стали приводить региональное законодательство в соответствие с федеральным. Действующее законодательство о государственной службе в субъектах Российской Федерации исходит из принципа единства системы правового регулирования и управления государственной службой, необходимости координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления.

Действующая система управления государственной гражданской службой Российской Федерации характеризуется значительной степенью децентрализации функций и сложностью отношений участвующих в системе управления государственной службой государственных органов. Построению оптимального управления должен предшествовать анализ конкретных управленческих задач в этой сфере, выполнение которых необходимо для реализации принятых законов о государственной гражданской службе.

Очевидно, что создавая систему служебных отношений в Российской Федерации, надо рассматривать всю систему, не ограничиваясь лишь государственной гражданской службой, а всей системой публичной власти. В нее должна входить как государственная, так и муниципальная служба в связи с тем, что под «публичной службой» понимается деятельность по выполнению общегосударственных задач управления.

Необходимо создать единую и целостную многоуровневую систему управления государственной службой в целом и государственной гражданской, в частности, как основу реформирования государственной службы Российской Федерации. Утверждение действенного института ответственности на государственной гражданской службе будет способствовать создание единой системы административной юстиции, для рассмотрения споров между гражданскими служащими и государственными организациями.