ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И УПРАВЛЕНИЯ

С.В. Качушкин

СООТНОШЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ И ДРУГИХ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Аннотация. *В статье обоснована необходимость корректировки модели государственной гражданской службы, которая, по мнению автора, должна быть основана на принципе разграничения статуса лиц, занимающих государственные политические должности, и лиц, замещающих должности государственной гражданской службы.*

Ключевые слова: *государственная гражданская служба, модель государственной гражданской службы, концепция государственной гражданской службы.*

Современные исследования концепции государственной службы и государственной гражданской службы находятся под большим влиянием и воздействием приемов и методов исследований, присущих административному праву. Большинство ученых административистов в целом опираются на определение административного права как публично-правовой системы, формирующей и поддерживающей функционирование юридического механизма для осуществления исполнительной власти, обеспечения общественной безопасности, эффективности управления государственными и общественными делами, для защиты прав и свобод человека и гражданина, установления режима законности управленческих действий. Независимо от поддержки или критики позиций столь значительного расширения сферы действия административного права, применительно к институту государственной службы необходимо принимать во внимание, что различия в принципах организации и функционирования исполнительной, законодательной и судебной власти не могут не повлечь за собой существенных различий в организации и функционирования государственной гражданской службы и государственных гражданских служащих, обеспечивающих деятельность самостоятельных органов государственной законодательной, исполнительной и судебной власти.

Практически ни одна концепция, в том числе и та, на основе которой подготовлены и приняты федеральные законы от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ и от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, не отражает и не учитывает таких различий. Напротив, и федеральные законы, и особенно подзаконные акты, принятые в последнее время обнаруживают решающее воздействие традиций и методов организации и функционирования системы исполнительной власти, отличительными особенностями которой являются иерархическая подчиненность ее звеньев, императивные методы регулирования внутри служебных отношений, основанные на принципах единоначалия, а не коллегиальности принятия решений. В конечном счете особенности государственной гражданской службы в системе исполнительной власти приводят к унификации и статуса государственных служащих и реестра должностей государственной гражданской службы. Это в свою очередь оказывает решающее воздействие на формирование унифицированной структуры аппаратов, приспособленных к обеспечению деятельности системы исполнительной власти. Принципиально важно, что такая унификация и статуса государственных служащих, и реестра должностей государственной службы, и структуры аппарата государственных органов не учитывают существенно иное содержание и принципы деятельности органов законодательной и судебной власти.

Более того, применительно к системе исполнительной власти существующие концепции и соответственно формируемое на их основе законодательство учитывают различия лишь в организации и функционирования милитаризованных видов служб – военной и правоохранительной. Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» нуждается в установлении принципов взаимосвязи уже складывающихся видов государственной службы, которые также регулируются специальными федеральными законами: о прокуратуре[1], о судебной системе и судебном департаменте, о налоговой и таможенной службах, о милиции и службе в органах внутренних дел.

Не вдаваясь в детали и подробности, принципиально можно выделить несколько обособленных комплексов в системе исполнительной власти, требующих учета особенностей государственной службы. К ним относятся:

милитаризованные виды государственной службы;

дипломатическая служба;

[1] См.: Комментарий к Федеральному закону « О прокуратуре Российской Федерации». – М.: НОРМА, 1996; Комментарий к Федеральному конституционному закону «О судебном системе Российской Федерации» / отв.ред. В.И. Радченко. – М.: НОРМА, 1998; *Габричидзе, Б.Н., Чернявской, А.Г.* Курс таможенного права Российской Федерации. – М., 2002; *Позднышев, А.Н.* Служба в органах внутренних дел как особый вид государственной службы. – Ростов н/Д, 2002; *Сергун, П.П.* Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: состояние и теория развития. – Саратов, 1998.

служба в органах исполнительной власти, обеспечивающих непосредственное предоставление услуг гражданам (регистрационные палаты, земельные комитеты и кадастровые палаты, лицензионные и миграционные службы и др.)

На концептуальном уровне разработчиками и законодателями осознается необходимость выделения видов государственной службы на основе формулирования для каждого их вида общих положений и особенностей, которые и являются основаниями для формулирования норм и институтов, отличающих их от других видов государственной гражданской службы (дипломатической, парламентской службы)[1]. Законодатель предусмотрел возможность развития нормативной правовой базы для иных видов государственной службы.

Следует обратить внимание, что разделение государственной службы на виды закреплено и в международных актах. Так, на основе анализа положений частей 4 и 3 конвенции Международной организации труда (МОТ) 1978 года № 151 « О защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе» можно сделать вывод, что ее положения не могут применяться к таким видам государственной службы, которые обеспечивают реализацию полномочий:

а) вооруженных сил,

б) полиции,

относятся:

в) к деятельности конфиденциального характера,

г) к определению политики или к управлению.

Таким образом, конвенция МОТ косвенно, включением в состав государственной службы деятельности по определению политики и относящейся к управлению исходит из широкого толкования понятия государственной службы. При этом четко обозначено выделение милитаризованных видов служб в системе государственной службы.

В Российской Федерации еще на первом этапе становления государственной службы и законодательства о государственной службе милитаризованные службы в системе государственной службы фактически были выделены. В настоящее время законодательство о милитаризованных видах государственной службы существенно усложнилось, главным образом, за счет подзаконного регулирования.

В связи с тем, что, как уже было отмечено, конвенция МОТ 1978 года № 151 «О защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе» исходит из широкого толкования понятия государственной службы, особо необходимо остановиться на

[1] См.: Государственная служба в парламенте: отечественный и зарубежный опыт / под ред. Е.В. Охотского., – М.: Изд-во: РОССПЭН, 2002.

проблеме нормативного правового обеспечения ограничения статуса государственных должностей Российской Федерации и должностей государственной гражданской службы. Концептуальные подходы к решению этой проблемы могут быть решены на основе различных моделей развития института государственной гражданской службы как отдельной отрасли служебного публичного права либо подотрасли административного права. Учитывая сложившуюся систему нормативного правового регулирования института государственной гражданской службы и государственной службы специальными федеральными законами, целесообразно предложить вариант дополнения Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» общими положениями о соотношении государственных должностей Российской Федерации и должностей государственной службы и государственной гражданской службы. Именно в этом федеральном законе, а не в указе Президента Российской Федерации, необходимо установить принципы и конкретный перечень государственных должностей Российской Федерации. Общие положения о статусе этих государственных должностей должны содержаться в специальном федеральном законе о государственных должностях Российской Федерации и общих положениях установления статуса этих должностей. Целесообразно ввести несколько категорий государственных служащих: 1) служащие, наделенные частью исполнительных властных полномочий в специальной сфере компетенции, т.е. служащие, не принимающие политических решений, но наделенные властными в большинстве своем административными полномочиями (налоговые инспекторы и др.); 2) служащие, обеспечивающие деятельность органов государственной власти (государственных органов); 3) служащие, наделенные властными карательными полномочиями (сотрудники прокуратуры, милиции и др.).

В науке обсуждаются разные предложения для выделения особых видов государственной службы, в том числе и «подвидов» в системе государственной гражданской службе. Так, по мнению Е.В. Охотского можно говорить о парламентской службе. Идею выделения особого вида парламентской службы поддерживают многие политики и ученые. Противоположной позиции придерживается В.А. Козбаненко[1].

Нормы, содержащиеся в Федеральном законе от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», отчетливо демонстрируют, что законодатель в практическом плане не учитывает явные особенности государственной службы в палатах парламента, в системе судебной власти, органах прокуратуры. Анализ пока-

[1] См.: *Козбаненко, В.А.* Государственная политика и нормативное правовое регулирование Минздравсоцазвития в сфере государственной гражданской службы // Государственная служба. – 2006. – № 3 – С. 23–28.

зывает, что ряд важных положений закона сформулирован таким образом, что о них можно говорить только как о нормах, которые относятся преимущественно к системе исполнительной власти. Причем не ко всей системе исполнительной власти, а преимущественно к государственным служащим государственных органов исполнительной власти общей компетенции.

Так, при рассмотрении части 14 частей 50 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» можно прийти к заключению, что в законе предприняты первые попытки ввести количественные и качественные показатели оценки деятельности государственных органов и государственных гражданских служащих. Априори можно сказать, что критерии оценки для органов государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) должны быть существенно иными. Если для органов исполнительной власти можно теоретически обосновать какие-то качественные параметры исполнения законов, то для законодательных органов такая попытка лишена смысла. Для оценки необходимо выдвигать разные параметры, которые порой могут основываться на требуемых политических установках. Еще более сложное положение складывается с определением критериев оценки деятельности судебных органов.

Утверждение критериев оценки деятельности органов государственной власти Президентом Российской Федерации и для государственных гражданских служащих Правительством Российской Федерации не согласуются с принципом разделения властей и организационной самостоятельностью законодательной и исполнительной власти. Критерии оценки нужны не сами по себе, а для того чтобы на основе сравнения принимать соответствующие решения, в том числе и решения кадрового характера, вводить количественные оценки об ответственности государственных гражданских служащих.

В Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ в соответствии с Концепцией и Федеральной программой реформирования государственной службы, утвержденных Президентом Российской Федерации, введены положения о разработке административных регламентов в органах и в аппаратах органов государственной власти. В настоящее время положения закона об административных регламентах реализуются преимущественно только в органах исполнительной власти. Большинство теоретических исследований, посвященных институту административных регламентов, не затрагивает проблемы их подготовки в законодательных и судебных органах государственной власти. Перечисленные проблемы не только связаны с необходимостью выделения особенностей отдельных видов государственной гражданской службы, но и обусловлены необходимостью согласования концепций административной, федеративной реформ, ре-

формы местного самоуправления с реформой государственной гражданской службы.

На наш взгляд, возможны следующие подходы к совершенствованию концепции и модели государственной гражданской службы. В концепции должно быть прежде всего определенно понятие государственной службы в широком и узком смысле его толкования. В узком смысле государственная гражданская служба определяется как обеспечение деятельности органов государственной власти. В широком смысле государственная гражданская служба определяется не только как обеспечение деятельности органов государственной власти, но и как оказание услуг гражданам и юридическим лицам, т.е. служба в государственных организациях и на государственных предприятиях.

В рамках принятого определения государственной гражданской службы необходимо разграничивать статус государственных служащих и статус лиц, уполномоченных принимать властные решения. В федеральном законодательстве такие лица именуется лицами, занимающими государственные должности Российской Федерации. Если в системе законодательной и судебной власти принципиально возможно разделение должностных лиц на лиц, принимающих властные решения, и лиц, обеспечивающих принятие таких властных решений и одновременно обеспечивающих деятельность органов и должностных лиц органов государственной власти, то в системе исполнительной власти, требуется установление разного статуса государственных служащих, наделенных полномочиями принимать властные решения при взаимодействии их с гражданами и юридическими лицами, и государственных служащих, обеспечивающих деятельность органов государственной исполнительной власти и должностных лиц, не наделенных такими полномочиями.

Только на основе таких критериев разграничение статуса лиц, принимающих властные решения, и статуса государственных служащих можно формировать целостное и непротиворечивое законодательство о государственной службе и законодательство о статусе лиц, принимающих властные политические решения. Очевидно, требуется не только систематизация законодательства о статусе лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации, непосредственно принимающих или участвующих в принятии властных решений, но и существенная ревизия подзаконных актов, устанавливающих гарантии таким лицам. Анализ должен быть проведен также в сфере соответствия прав, обязанности и ответственности государственных должностных лиц Российской Федерации, разграничения их ответственности и ответственности государственных служащих за принимаемые решения и результаты их деятельности (бездействия).

Затем необходимо отразить особенности деятельности органов государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной), а также

государственных организаций и государственных предприятий. Выявление таких особенностей послужит основой для выделения видов государственной службы.

В каждом из видов государственной службы должны быть выделены сферы внешних и внутренних отношений. Такие сферы отношений предопределят возможные методы регулирования общественных отношений (частно-правовые, публично-правовые) и отнесение их к той или иной отрасли права (административное, трудовое право, государственно-служебные отношения).

Результаты проведенного исследования свидетельствуют о необходимости корректировки концепции и модели государственной гражданской службы, реализуемой в настоящее время в Российской Федерации, на основе сочетания положений различных концепций государственной службы, существующих и применяемых на практике. Корректировка модели государственной гражданской службы должна быть основана на принципе разграничения статуса лиц, занимающих государственные политические должности и лиц, замещающих должности государственной гражданской службы.

На основе анализа международных документов, работ отечественных ученых и специалистов, сложившейся системы федерального законодательства и подзаконного регулирования можно обоснованно утверждать, что необходимо выделение из системы государственной гражданской службы отдельных видов (подвидов), таких как дипломатическая, парламентская, таможенная и других видов государственной гражданской службы и об установлении особенностей их правового регулирования. Для каждого из видов государственной гражданской службы в законодательстве целесообразно ввести несколько категорий государственных гражданских служащих, отличающихся объемом прав, обязанностей, ограничений и запретов, мерами ответственности за неисполнение обязанностей и нарушение ограничений и запретов. Разграничение статуса различных категорий государственных гражданских служащих необходимо проводить на основе принципа разграничения статуса государственных политических должностей Российской Федерации и статуса должностей государственной гражданской службы.

Список литературы

1. *Габричидзе, Б.Н., Чернявский, А.Г.* Курс таможенного права Российской Федерации. – М., 2002;

2. Государственная, служба в парламенте: отечественный и зарубежный опыт / под ред. Е.В. Охотского. – М., 2002;

3. *Козбаненко, В.А.* Государственная политика и нормативное правовое регулирование Минздравсоцазвития в сфере государственной гражданской службы // Государственная служба. – 2006. – № 3.

4. *Позднышев, А.Н.* Служба в органах внутренних дел как особый вид государственной службы. – Ростов н/Д., 2002.;

5. *Сергун, П.П.* Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: состояние и теория развития. – Саратов, 1998;

© Качушкин С.В., 2009

Е.М. Осипов

РОЛЬ ГЭМБЛИНГА В ОБЩЕСТВЕ: СТРАТИФИКАЦИОННЫЕ ОСОБЕННОСТИ И СОЦИОКУЛЬТУРНАЯ ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ

Аннотация. *Статья посвящена относительно новому явлению в российском обществе – гэмблингу, или привязанности к азартным развлечениям. Приводятся исторические примеры, прослеживается вся история изучения данной проблемы и его социальных корней, описываются главные теории, выдвинутые за последние полвека ведущими мировыми социологами, и делается вывод о том, что далеко не во всех случаях гэмблинг стоит рассматривать как социальное зло.*

Ключевые слова: *гэмблинг, стратификация, социокультурная необходимость, поведенческие нормы, социальный слой, социальные функции, социальные нормы.*

С древних пор азартные развлечения и разного рода игры на деньги занимали стойкое место в жизни общества. У некоторых народов существуют традиции гэмблинга, насчитывающие тысячелетия, причем в отдельных аспектах они не претерпели больших изменений. В каждый отдельно взятый исторический период гэмблинг играл свою социальную как деструктивную, так и конструктивную роль. Постоянно менялось и отношение социума к гэмблингу и роль азартных развлечений, также как и их формы. И тем не менее, несмотря на богатый исторический и социальный материал, социологи довольно долго обходили эту часть социальной активности стороной. Более того, гэмблингу совсем мало уделялось внимания и в литературе. Фактически, формировалось некое белое пятно в социологии – популярность азартных игр повышалась, а само явление оставалось по большей части неизученным и на Западе и, тем более в России.

Основной причиной недостатка исследований в данной области стало само отношение общества к гэмблингу. Даже в академических кругах