Государственная служба как объект профессиональной мотивации имеет свои особенности, так как кроме материальных и социально-статусных стимулов содержит еще и общегражданский компонент. Поэтому гражданские качества, включая их морально-этические составляющие, гражданственность, осмысление человеком ценностей общественного блага и прогресса, должны быть признаны главными при приеме на государственную службу.

Институциализация и легитимизация государственной службы



Михаил ШАМРАЙ
– аспирант кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАГС

Государственная служба как мощный потенциал государственной власти, к сожалению, далеко не всегда полностью используется в целях развития и совершенствования государства. Это длится уже на протяжении многих лет, причем в настоящее время организацией деятельности госслужбы занимаются десятки федеральных, региональных и муниципальных структур, начиная от президентских, правительственных и заканчивая небольшими муниципальными образованиями. Эту проблему обсуждают ученые, объектом многолетних исследований которых является госслужба, организация ее деятельности и кадровый потенциал.

«Создание сильного, эффективного государства, – подчеркивает В.А. Сулемов, – невозможно без наполнения его аппарата, всех структур власти профессионально подготовленными кадрами...» [1, с.10]

Критически в отношении негативных традиций госслужбы высказывается Е.В. Охотский: «Исторические традиции служения вождю, стремление к власти и привилегиям не удалось преодолеть поныне. Как и те черты бюрократии, о которых так много говорилось раньше и говорится сейчас:

- оторванность от народа и стремление подчинить себе политику, политиков сделать заложниками

собственного профессионализма и информированности;

- стяжательство полномочий, «мобилизационные методы работы»* при минимуме персональной ответственности;
- подчиненность принципам «военно-бюрократического порядка»**;
- стремление получить максимальное информационное преимущество и засекретить все, что связано с деятельностью аппарата;
- бюрократическая модернизация руководства страной, тотальное огосударствление кадров, стремление убедить общество в незаменимости и компетентности бюрократии. «Перепахивая многовековой уклад жизни»***, чиновник уверовал, что он может вмешиваться во все, вплоть до быта и интимных отношений граждан;
- наличие огромного штата репрессивной бюрократии, на которую ориентировалась вся остальная бюрократия.

В итоге бюрократизация власти и государственной службы привела к кризису государственности» [2, с.330].

О нерешенных проблемах государственной службы говорит и И.Д. Хутинаев. «...Как показывает анализ, специальное законодательство о государственной службе, главным образом из-за своей незавершенности, все еще сохраняет широкие возможности применения диспозитивного метода регулирования» [3, с.412].

Размышляя о правовом пространстве государственной службы и принципах ее институциализации, Г.В. Атаманчук замечает: «На этом обширном полотне правового поля смешиваются, хотя и взаимосвязанные и соотносимые, но, по сути дела, разные явления: должностное лицо, человек, занимающий ту или иную государственную должность, естественный набор его прав, обязанностей, ограничений и ответственности, его знания и чувства, умения и энергия, его социально-экономическое обеспечение и т.д. Государственная служба как система властных, процессуальных отношений, в процессе которых реализуется главное в государстве — потенциал государственной власти в управлении развитием общества и обеспечением его целостности и безопасности. Отдельные люди, при всем их старании, не в состоянии повлиять на качество государственного аппарата. Этого можно добиться лишь путем рационального объединения (интеграции) их усилий посредством институциализации соответствующих взаимодействий. Поэтому и государственную службу нельзя создать «снизу» — через статусы государственных служащих. Как сложное, системное явление она может возникнуть только «сверху», когда в государственный аппарат будет внедрен общий и обязательный порядок исполнения государственных должностей, когда общество получит наконец-то «шкалу координат», по которой оно будет знать, что, как и с каким результа-

* См.: Филатов С.А. На пути к демократии. М., 1995.

** Там же.

*** Там же.

том должен делать каждый государственный орган» [4, с.177].

Госслужба является также объектом многолетних исследований Н.М. Казанцева. По его мнению, «государственная служба есть важнейшая составная часть публичного права, выражающего право народа как суверена демократического государства на профессиональное ведение его государственных дел как общего дела всего народа» [5, с.16]. Ученый также считает, что «государственная служба представляет собой самое существенное проявление административного права, а само административное право есть право народа на осуществление его Конституции, законов» [5, с.306-312, 339].

Более того, по утверждению все того же Н.М. Казанцева «Государственная служба имеет административно-процессуальную правовую природу и таким образом олицетворяет собой юридическую процессуальную форму реализации административной компетенции государства, осуществляемую в форме деятельности государственных органов по обеспечению полномочий исполнения административных функций государства как функций, исполнение которых отличается бесспорным, несоревновательным порядком исполнения, иначе функций и полномочий бесспорного производства» [5, с.170-174].

Казалось бы, все ясно. Однако доказать, что именно государственная служба находится между Конституцией и законами, с одной стороны, и гражданами – с другой, т.е. является тем институтом, который соединяет нормативное правовое регулирование и реальную практическую деятельность, оказалось не так-то просто. Многие исследователи вместо раскрытия сущности институциализации государственной службы предпочитают рассматривать деятельность тех лиц, которые занимают государственные должности в государственном аппарате. От чисто юридического исследования государственной службы переходят на социологический, политический, затем и психологический уровни.

Вскрыть природу институциализации государственной службы сумел И.Д. Хутинаев. Институциализация государственной службы, по его мнению, предполагает наличие пяти составляющих.

«1. Формирование качественно новых отношений и типов взаимодействия между государственными служащими и гражданами.

2. Создание эффективной, в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, государственной службы.

3. Изменение ценностей и культуры государственной службы, ее организационных основ.

4. Определение места и роли, непосредственных форм участия государственной службы в системе взаимодействия государства и гражданского общества.

5. Создание целостной системы государственной службы с учетом исторических, национальных, культурных и других особенностей.

Помимо теоретического обоснования процесса институциализации, он предлагает механизм ее материализации – создание федерального агентства государственной службы РФ, подчиненного непосредственно Президенту РФ. Ученый – специалист по институ-

циализации госслужбы предлагает структуру агентства, его функциональные обязанности, методы и технологию работы» [3].

После создания реального и действующего институционального каркаса государственной службы, по мнению автора этой статьи, надо будет ставить вопрос о еще более высоком уровне легитимизации государственной службы.

Институциализация и легитимизация – явления хотя и разные, но настолько взаимосвязаны, что высокий уровень развития одного является фундаментом для совершенствования другого. Институциализация государственной службы не состоится, если:

- отсутствует система надежных контактов граждан с организациями госслужбы, наблюдается недоверие граждан к государственным служащим и институту государства;
- имеется организационная коллективная безответственность;
- наличествует бюрократический централизм.

Главным здесь, разумеется, является доверие граждан к госслужбе. При низком уровне общественного доверия возможность институциализации уменьшается или совсем пропадает. В таких условиях неуместно ставить вопрос и о легитимизации государственной службы.

Результаты проведенного учеными Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАГС) репрезентативного социологического исследования [6] показывают, что, по мнению российских граждан, в основе профессиональной мотивации государственных служащих лежит прежде всего стремление занять престижное место в обществе (53,6% опрошенных), получить гарантии стабильного положения и постоянной работы (38,2%), открыть для себя возможности служебного роста (36,0%). Эти, в основном социально-статусные, стимулы лежат в основе многих видов профессиональной мотивации.

Вторую по значимости (в оценках респондентов) группу стимулов профессиональной мотивации государственных служащих составляют такие стимулы, как повышение материального благополучия посредством поступления на работу в государственные органы власти и управления (51,7%), возможность приобретения необходимых в жизни полезных связей (33,7%), а также возможность заработать высокую пенсию (28,1%).

Основания мотивации кандидатов на государственные должности как стремление полнее реализовать свои профессиональные качества и желание принести пользу обществу и государству назвали лишь 7,4% и 7,2% респондентов соответственно. Отмечено также, что слабая профессиональная ориентация (вариант ответа «отсутствие другого выбора») рассматривается участниками опроса в качестве основания для поступления на государственную службу в наименьшей степени (5,2%).

Из этого следует, что конфликт интересов в системе государственной гражданской службы по своей природе и содержанию представляет собой в большей степени моральную коллизию государственных интересов в пределах компетенции должности государствен-

ной гражданской службы и частных интересов лица, замещающего эту должность. При этом субъектом конфликта интересов выступает не только сам государственный гражданский служащий, но и другие субъекты, интересы которых так или иначе направлены на объект – должность государственной гражданской службы.

Далеко не всегда в центре конфликта интересов находится личностная материальная, политическая или иная заинтересованность государственного служащего, хотя это само по себе является причиной многих должностных злоупотреблений и преступлений. В ряде случаев конфликт интересов обусловлен институциональной недостаточностью организации системы государственной власти и управления, отсутствием реальных механизмов предотвращения и преодоления негативных последствий использования должностных полномочий и возможностей в личных целях.

Следствием такой институциональной недостаточности являются коррупция и взяточничество, которые не могут быть полностью искоренены репрессивными методами внутрисистемного характера, поскольку в системе государственной гражданской службы, в ее организационных структурах уже сложилась устойчивая социальная среда государственных служащих, где личностные интересы и способы их реализации не получают морального осуждения, если они выходят за рамки государственных интересов и даже несут им прямую угрозу.

Такой вид незаконной реализации личных интересов государственных служащих, как коррупционные связи и действия с использованием служебного положения и должностных полномочий имеет, по оценкам участников социологического исследования, проведенного РАГС среди государственных служащих, широкое распространение в органах государственной власти и управления. В совокупности более двух третей опрошенных (78,8%) отметили распространенность коррупции в среде государственных служащих, при этом 49,4% оценили степень распространенности как сильную, а 29,4% как частичную. Всего 1,7% респондентов отрицают факт распространенности коррупции в государственных органах, и примерно пятая часть (19,5%) ответила, что затрудняется в своих оценках [6].

В то же время в российском обществе сложилось весьма терпимое отношение к нарушениям, государственными служащими должностной этики, что также является следствием институциональной недостаточности, но уже в вопросах развития гражданского общества. Нет определенности в целях и задачах общественного развития, не определено значение общественной выгоды как основы общественного интереса, не показано место в нем интересов личности, того блага, которое получает индивид от результатов общественного развития. В этих условиях даже неправомерное извлечение личной выгоды от использования служебного положения получает если не общественное одобрение, то, по крайней мере, понимание. Это приводит к тому, что конституционный принцип приоритета прав и свобод человека искажается и превращается в основание для

проявлений вседозволенности, в псевдоэтическую базу ее оправдания и в массовом сознании, и в должностном поведении государственных служащих.

В том случае, когда доверие к госслужбе возрастает, процесс институциализации идет быстрее и спокойнее, без скачков.

Однако согласованность этого обоюдного процесса будет достигнута тогда, когда удастся преодолеть ряд нерешенных проблем, а именно:

- нарушение принципа единства государственной службы и системы управления ею на федеральном и региональном уровнях;
- отсутствие разработанных законодательных механизмов взаимосвязи государственной и муниципальной службы;
- наличие противоречий и пробелов в законодательстве РФ о государственной службе;
- несоответствие социального и правового положения государственного служащего степени возлагаемой на него ответственности;
- низкая эффективность деятельности государственных органов;
- слабое использование современных технологий государственного управления, в том числе отвечающих задаче реализации масштабных государственных программ и проектов;
- низкая эффективность правовых и организационных мер контроля деятельности государственных органов со стороны гражданского общества;
- недостаточная эффективность кадровой политики в сфере государственной службы;
- сохранение консервативной системы подготовки и профессионального развития государственных служащих;
- недостаточная ресурсная обеспеченность государственной службы.

Все эти проблемы тесно взаимосвязаны между собой и не могут быть решены в отдельности. Дальнейшее развитие государственной службы надо проводить в рамках продолжающейся административной реформы. Государственная служба как современный государственно-правовой институт должна быть легитимной, конкурентоспособной, социально-ориентированной, прочно связывающей государство с обществом.

Литература

1. *Сулемов В.А.* Государственная кадровая политика в современной России: теория, история, новые реалии. Монография. М., 2005.
2. *Охотский Е.В.* Государственная служба в парламенте: Отечественный и зарубежный опыт. М., 2002.
3. *Хутинаев И.Д.* Институциализация системы государственной власти в Российской Федерации. Монография. М., 2005.
4. *Атаманчук Г.В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. Монография. М. 2004.
5. *Казанцев М.Н.* Публично-правовое регулирование государственной службы. М., 1999.
6. *Магомедов К.* Конфликт интересов в системе государственной гражданской службе // Государственная служба. 2005. № 6. С.36-43.