DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-2-6-15

Главный императив государственного статуса: служить обществу, жить по закону, поступать по совести

ЕВГЕНИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ ОХОТСКИЙ, **доктор социологических наук, советник дипломатической службы Российской Федерации второго класса, профессор кафедры государственного управления Факультета управления и политики**

Московский государственный институт международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации (119454, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 76). E-mail: e.ohotskii@mail.ru

Аннотация: В настоящей статье рассматривается статус государственного служащего как социально-политический институт публично-правового регулирования. Представлена детализация основных статусных факторов: гражданство, должность и ее место в структуре государственного органа; права, обязанности и требования к служебному поведению; ограничения и запреты по службе; основные профессионально-квалификационные и личностные характеристики служащего современной формации. Автор подчеркивает, что представленные позиции – не только основа успешности государства и эффективности служебной деятельности, но и фактор стабильности карьеры и престижности профессии государственного служащего. Не обойдены стороной и некоторые слабые стороны нынешнего кадрового состава государственной службы, в том числе с точки зрения противодействия бюрократическим и коррупционным проявлениям. На сегодняшний день сформировалась вполне современная система государственной службы; обеспечено органическое единство ее должностной структуры и кадрового обеспечения, сбалансированы права, обязанности и ответственность работников аппарата, созданы благоприятные условия для проявления инициативы. Главным статусным императивом каждого работника публичной сферы в современном государстве должно стать честное и высокопрофессиональное служение обществу, желание работать в соответствии с законом и жить по совести. Современной, высокоорганизованной, авторитетной государственной службе нужны добросовестные профессионалы, люди, настроенные на высокопроизводительный труд, ответственное отношение к делу и инновационный характер служения.

Ключевые слова: государство, гражданский служащий, должностные полномочия, карьера, права и обязанности, ограничения и запреты, дебюрократизация

Статья поступила в редакцию 10 марта 2019 года.

Охотский Е.В. Главный императив государственного статуса: служить обществу, жить по закону, поступать по совести. *Государственная служба.* 2019. № 2. С. 6–15.

THE MAIN IMPERATIVE OF THE STATE STATUS: TO SERVE THE SOCIETY, TO LIVE BY THE LAW, TO ACT ACCORDING TO CONSCIENCE

EVGENY V. OKHOTSKY, **Dr. Sci. (Sociology), Second Class Adviser to the Diplomatic Service of the Russian Federation, Professor of the Chair of Public Administration and Law, Faculty of Governance and Policy**

Moscow State Institute of International Relations of the Ministry of Foreign Affairs of Russian Federation, (76, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454). E-mail: e.ohotskii@mail.ru

Abstract: The article examines the status of a civil servant as a socio-political institution of public law regulation. It presents the relevant details of the main status factors - citizenship; position and its place in the official structure of the state body; rights, duties and requirements for official behavior; restrictions and prohibitions on service; basic professional and personal characteristics of the employee of modern formation. It is emphasized that the presented positions are not only the basis of the success of the state and the efficiency of performance, but also a factor of stability of career and prestige of the profession of public servant. Some weaknesses of the current civil service personnel, including in terms of countering bureaucratic and corrupt practices, are not bypassed. To date, a completely modern system of public service has been formed; the organic unity of its official structure and staffing has been ensured, the rights, duties and responsibilities of employees of the apparatus have been balanced, and favorable conditions have been created for the display of initiative. The main status imperative of every employee of the public sphere in the modern state should be honest and highly professional service to society, the desire to work in accordance with the law and live according to conscience. Modern, highly organized, reputable public service needs conscientious professionals, people who are set up for high-performance work, responsible attitude and innovative nature of service.

Keywords: state, civil servant, official powers, career, rights and obligations, restrictions and prohibitions, debureaucratization

The article was received on March 10, 2019.

Okhotsky E. V. The main imperative of the state status: to serve the society, to live by the law, to act according to conscience. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. № 2. P. 6–15. In Russian

Введение

В соответствии с действующим российским законодательством, государственный гражданский служащий – это гражданин Российской Федерации в возрасте не моложе 18 лет, владеющий государственным языком, имеющий соответствующее профессиональное образование, добровольно взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Такой служащий осуществляет профессиональную деятельность в государственном аппарате в соответствии со служебным контрактом и актом о назначении на должность, реализует свои полномочия на постоянной, профессиональной и возмездной основе.

Государство требует от граждан, замещающих или претендующих на должность государственного служащего, специальной, (прежде всего, правовой, экономической и управленческой) подготовки, определенного опыта профессиональной деятельности. Денежное содержание выдается исключительно из бюджетных средств. По федеративному признаку и двухуровневой структуре государственного устройства гражданские служащие в нашей стране могут быть федеральными или государственными гражданскими служащими субъекта Российской Федерации. Главный критерий успешности – реальные результаты, эффективное использование ресурсов, поддержка инициативы и инноваций, компетентность и широкий кругозор[1].

Правовой статус гражданского служащего Российской Федерации

По объему должностных полномочий служащие подразделяются на должностных лиц, оперативный и вспомогательный (обеспечивающий) персонал, руководителей, специалистов и обеспечивающих специалистов. Должностные лица реализуют внутриорганизационные и внешние полномочия государственных органов. Служащие оперативного состава обеспечивают исполнение полномочий посредством реализации задач и специфических функций соответствующих органов и должностных лиц, замещающих государственные должности. Работники обеспечивающего и вспомогательного состава исполняют свои обязанности, совершая обеспечивающие операции (организационные, информационные, документационные, финансово-экономические, хозяйственные, по охране и безопасности и т.п.). В зависимости от срока пребывания на службе, можно выделить лиц, назначаемых на должность на неопределенный срок или ограниченный временем.

Не менее важными статусными критериями являются классный чин (дипломатический ранг, звание) и государственные гарантии по службе. Присвоение классного чина формирует активную конкурентную среду, является действенным стимулом качественной служебной деятельности. Главное, чтобы чиновник, как говорил Конфуций, больше беспокоился не о том, что у него нет высокого чина, а о том, достоин ли он того, чтобы иметь этот чин.

С изменением государственно-служебных отношений трансформируется и правовой статус гражданского служащего. Все зависит от социально-политической и государственно-правовой ситуации в стране, от тех конкретных условий, в которых функционирует аппарат государственного управления. В новых условиях статус структурно не меняется, но его содержание становится несколько иным. Служащие могут лишаться или, наоборот, наделяться дополнительными полномочиями, для них могут устанавливаться специальные обязанности и особые условия прохождения службы, ужесточаться или становиться более легкими ограничения и запреты. Неизменным остается лишь строгость требований к служебному поведению.

Базовые положения, устанавливающие правовой статус гражданского служащего в Российской Федерации, закреплены соответствующими нормами конституционного, административного, финансового, налогового и иных отраслей права. Прежде всего, такими нормами, которые содержатся в Конституции Российской Федерации, Федеральном конституционном законе Российской Федерации «О Правительстве Российской Федерации»[2], Федеральных законах Российской Федерации «О системе государственной службы Российской Федерации», «О гражданской государственной службе Российской Федерации», «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации», «О противодействии коррупции»[3], в Указах Президента Российской Федерации, Постановлениях Правительства Российской Федерации, нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации и соответствующих ведомственных установлениях.

На подзаконном уровне определен порядок прохождения гражданской службы, отбора, профессионального развития и ротации кадров, деклариро-

1 Путин В.В. Доклад на расширенном заседании Государственного Совета Российской Федерации 8 февраля 2008 года.

2 Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ (ред. от 28 декабря 2016 года) «О Правительстве Российской Федерации».

3 Федеральный закон Российской Федерации от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (последняя редакция); Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 года № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» (последняя редакция); Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (последняя редакция).

вания доходов, расходов и имущества, разрешения конфликтов интересов, проведения квалификационных экзаменов, конкурсных и аттестационных мероприятий. Соответствующим образом регулируются отношения в сфере дисциплинарной практики, стимулирования качественного труда, ротации, воспитания кадрового резерва.

Базовые составляющие правового статуса служащего: гражданство, должность, права и обязанности

Исходным пунктом правового статуса государственного служащего является его статус *гражданина Российской Федерации*. С наличием гражданства и конституционно закрепленного равного доступа к государственной службе законодательство связывает право участвовать без какой-либо дискриминации, в том числе по социальным признакам (пол, раса, национальность, язык, социальное положение, место жительства, имущественное и должностное положение, отношение к религии), в управлении делами общества и государства. Главное – соответствующее образование и квалификация, опыт работы, профессионально-личностные и физиолого-психологические качества.

Важнейшим фактором, определяющим правовой статус гражданского служащего, является замещаемая им *должность* – правовое (юридическое) установление, первичная структурная единица, определяющая место и роль работника в служебно-трудовой иерархии государственного аппарата, содержание, возможности и объем его участия в непосредственном осуществлении или профессиональном обеспечении реализации компетенции государственного органа и государства в целом. С учетом категории и группы должностей определяются профессионально-квалификационные требования. Они закреплены в статье 12 Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Указом Президента Российской Федерации от 16 июня 2016 года № 16 «О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы».

Основные *права* государственного гражданского служащего подразделяются на три группы: статусные, функциональные и социально-личностные.

К группе статусно-должностных прав относится:

• ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной деятельности, условиями должностного роста, объемами персональной ответственности за неисполнение или некачественное исполнение обязанностей;

• должностной рост на конкурсной основе;

• ознакомление с отзывами о его профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, материалами этого дела, а также на приобщение к нему письменных объяснений и других документов и материалов;

• проведение по заявлению государственного служащего специального служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;

• защита прав и законных интересов служащего, включая обжалование в суде их нарушений;

• обращение в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения конфликтных ситуаций и индивидуальных споров, связанных с государственной службой.

К группе функциональных прав относятся:

• надлежащие организационно-технические условия, необходимые для своевременного, качественного и высокоэффективного исполнения должностных обязанностей;

• получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также внесения предложений о совершенствовании деятельности государственного органа и аппарата в целом;

• доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием такого рода сведений;

• доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, частные структуры, общественные объединения и иные организации (независимо от формы собственности);

• профессиональное развитие, включая переподготовку (переквалификацию), повышение квалификации и стажировку за счет средств государственного бюджета.

Группу социально-личностных прав составляют:

• государственное пенсионное обеспечение в соответствии с действующим в стране служебным правом и пенсионным законодательством;

• членство в профессиональном союзе для защиты социально-экономических прав и профессиональных интересов;

• оплата труда и другие выплаты в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и служебным контрактом;

• отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков (может быть также предоставлен отпуск без сохранения заработной платы);

• медицинское страхование, государственная защита своей жизни и здоровья, жизни и здоровья членов семьи, а также своего имущества;

• выполнение (по предварительному уведомлению представителя нанимателя) иной оплачиваемой работы (в том числе педагогической, научной и творческой), получение за нее соответствующего вознаграждения.

Статусные полномочия, функции и права гражданского служащего не только отражают сущность и содержание его деятельности, учитывают наличие у бюрократии своего «особого функционального сознания, корпоративной этики и психологии» [Атаманчук, 1996. С. 83], но и определяют его *обязанности*. Тем самым обеспечивается сбалансированность прав и обязанностей.

По содержанию и целевой направленности обязанности имеют четко выраженный властно-управленческий характер, рассчитаны на соответствующий профессионализм, управленческую и нравственную культуру работника. Имеется в виду не только личная организованность и деловитость, но и целеустремленность, морально-этическая зрелость, чувство ответственности и личного достоинства. В такой системе координат в принципе нет и не должно быть места формализму, бумаготворчеству, бездушию и латентным «схемам решения проблем» [Охотский, 2009. С. 42–43].

Государственная служба – «это субстанция государства, а не ведомства» и тем более не персонально того или иного наделенного высокими властными полномочиями руководителя. Это особый вид профессиональной деятельности, который, с одной стороны, представляет собой общественное служение, а с другой – процесс самореализации и саморазвития. Такие служащие представляют государство, а не себя лично и даже не свое ведомство. Их должностной статус не персонифицирован, не предполагает преданность конкретному лицу, а рассчитан на честное служение государству [Hughes, 2003. P. 18], детализированное и систематическое применение права, причем с «предельно возможной эффективностью» и «наименьшими возможными затратами финансовых и иных ресурсов» [Wilson, 1887. P. 197, 212].

Государственный гражданский служащий обязан:

– соблюдать Конституцию Российской Федерации, Федеральные конституционные законы Российской Федерации, Федеральные законы Российской Федерации, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, лично быть примером законопослушности и обеспечивать их исполнение другими лицами;

– поддерживать должный уровень квалификации;

– руководствоваться требованиями к служебному поведению, соблюдать ограничения и не нарушать установленные законом запреты, не совершать никаких действий, приводящих к подрыву авторитета государства, органов власти и государственной службы;

– исполнять свои обязанности в соответствии с должностным регламентом, работать профессионально и ответственно, в случае необходимости быть готовым без промедлений приступить к исполнению поручения в установленном порядке и в указанные сроки;

– при исполнении должностных обязанностей не только соблюдать, но и всячески содействовать реализации прав, свобод и «законом признанных в определенных пределах» [Pound, 1942. P. 65] интересов граждан и организаций;

– соблюдать служебный распорядок государственного органа, в течение рабочего времени присутствовать на служебном месте, рационально использовать свое время, не отвлекаться на внешние раздражители;

– 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);

– беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

– представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи;

– сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства другого государства;

– сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Неисполнение или некачественное исполнение служебных обязанностей неизбежно приводят к сбоям и кризисным состояниям со множественными проявлениями неравновесности, дезорганизующих возбуждений, столкновений интересов, спонтанных фактов деградации [Morin, 1992. P. 32], нарушениям нормативно урегулированных процедур и устоявшегося порядка государственно-служебных отношений.

Ограничения и запреты: пределы дозволенного в служебной деятельности

Ограничения и запреты по государственной гражданской службе устанавливают границы, выход за которые либо запрещен, либо не одобряется. Наличие такого рода ограничителей призвано не допустить конфликта интересов. При этом учитывается действие следующих императивов.

– Государственная служба – особая профессия специально подготовленных, отобранных и поставленных в ответственное положение профессионалов.

– Контрактная система трудовых отношений – особый институт публично-правовых отношений.

– Замещаемая должность – единственное место работы и единственный источник доходов служащего.

– Строгая правовая регламентированность служебных полномочий.

– Повышенный уровень персональной ответственности.

– Подчиненность личных свобод служащего общественному интересу и служебному долгу.

Рассмотрим виды *ограничений* по государственной гражданской службе. Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на ней в следующих случаях: 1) признание его недееспособным или ограниченно дееспособным; 2) осуждение его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей; 3) отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну; 4) наличие заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению; 5) близкое родство или свойство с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому; 6) наличие гражданства другого государства или выхода из гражданства Российской Федерации; 7) представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу; 8) непредставление установленных законом сведений или представление заведомо ложной информации о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера; 9) утрата представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему; 10) признание гражданина не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований.

Данные запреты можно разделить на четыре группы. В первую группу попадают ограничения, связанные с политической сферой жизнедеятельности общества. Так, гражданскому служащему запрещается:

– замещать должность гражданской службы в случае избрания или назначения на государственную должность, а также избрания на выборную должность в органе местного самоуправления;

– замещать должность гражданской службы в случае избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации;

– допускать публичные высказывания, критические суждения и оценки в отношении деятельности государственных органов и их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо того, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его обязанности;

– использовать должностные полномочия в интересах политических партий, общественных объединений, религиозных 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;

– использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума.

Наличие таких запретов не только законно, но и оправдано в практическом смысле: оно гарантирует должное разграничение публичного и частного, устанавливает различия между политической сферой и публичной администрацией [Katsamunska, 2012. P. 81], обеспечивает органическое сочетание «политического руководства и деполитизации» [Peters, 2003. P. 10] государственной службы, ориентирует аппарат государственного управления на достижение «предельной социальной эффективности».

Ко второй группе данных запретов можно отнести те из них, которые преследуют цель, с одной стороны, сэкономить время служащего, а, с другой – не допустить, чтобы он отвлекался на другие занятия или использовал свои служебные полномочия в корыстных целях. Так, государственный служащий не вправе:

– заниматься лично или через доверенных лиц предпринимательской деятельностью, участвовать в управлении коммерческой либо некоммерческой организацией, кроме случаев, когда такое участие осуществляется от имени государственного органа;

– заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства;

– входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

– приобретать ценные бумаги, по которым может быть получен доход, получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждение от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплата развлечений, отдыха, транспортных расходов и др.);

– открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и/или

пользоваться иностранными финансовыми инструментами;

– прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора;

– замещать в течение двух лет после увольнения с гражданской службы на условиях трудового договора должности и выполнять в организации работу на условиях гражданско-правового договора в случаях, если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности гражданского служащего.

К третьей группе запретов относятся действия, которые могут быть использованы государственным служащим для получения неимущественных выгод. С этой точки зрения, служащий не вправе:

– быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено федеральным законодательством;

– принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

– выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых на основе официальной договоренности российской стороны с государственными или муниципальными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями.

К четвертой группе ограничений относятся запреты на использование в неслужебных целях средств финансового, материально-технического и информационного обеспечения. После увольнения со службы служащий не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

В границах правового статуса государственного служащего перечисленные ограничения в значительной степени уравновешиваются гарантированными государством гарантиями и преимуществами. *Государственные гарантии* создают благоприятные условия для повышения мотивации к эффективному исполнению должностных обязанностей, усиливают привлекательность гражданской службы, обеспечивают стабильность социального и правового статуса государственного служащего и его семьи. Поэтому такие гарантии правомерно рассматривать не только в качестве неотъемлемой части социально-правового статуса, но и важнейшей составляющей служебно-правовой и социально-экономической защиты.

Таблица 1. Основные качества, присущие успешным государственным гражданским служащим современной формации

Data chart 1. The main qualities inherent in successful civil servants of modern formation

ПЕРВИЧНЫЕ КАЧЕСТВА	ПРИОБРЕТАЕМЫЕ КАЧЕСТВА
Качества, определяемые социальным статусом	
стремление к самосовершенствованию коммуникабельность чувство собственного достоинства здоровые жизненные ориентиры порядочность в отношениях	ответственность принципиальность способность противостоять соблазнам власти умение убеждать и организовывать
Неприемлемые качества инертность, пассивность, эгоизм, слабоволие, приспособленчество, высокомерие	
Качества, определяемые правовым статусом	
законопослушность дисциплинированность подчинение поступков осознанной необходимости	чувство долга восприятие правовых гарантий как компенсации за ограничение гражданских прав
Неприемлемые качества правовой нигилизм, бюрократические наклонности, корыстолюбие	
Качества, определяемые должностным статусом	
деловитость инициативность ответственность организаторские способности высокая адаптивность к новым условиям	умение организовывать себя и других настойчивость в реализации поставленных целей постоянное стремление к повышению профессиональной квалификации здоровая карьерная устремленность
Неприемлемые качества карьеризм, завистливость, безответственность	
Качества, определяемые нравственным статусом	
моральная устойчивость порядочность гуманность отзывчивость	гражданственность справедливость интеллигентность доброжелательность
Неприемлемые качества равнодушие, амбициозность, неискренность	

Личностный потенциал: служить закону, жить по совести

Говоря о служебных обязанностях, нельзя не затронуть проблему добросовестности отношения к ним. Ведь это не только качественное и своевременное исполнение должностных полномочий, но и отношение к делу в соответствии с принципами правового воплощения в жизнь гуманистических идеалов и ценностей демократического

уклада. Гражданский служащий в этом смысле в полной мере может считаться «нравственным агентом» [Garofalo, Geuras, 2009. P. 69–76] государства.

Ученые выделяют следующие качества, которые присущи успешным государственным служащим современной формации [Амстронг, 2005. С. 440–565; Государственная служба…, 2016. С. 150–224; Кабашов, 2014. С. 84–160; Шувалова, 2006. С. 165–380].

Как видно из представленной таблицы, профессионально-нравственный базис успешной служебной деятельности подразумевает наличие следующих характеристик:

1. Широкий научный кругозор, понимание предмета служебной деятельности, умение диалектически воспринимать реальную действительность, грамотно анализировать и прогнозировать ситуацию. На первое место в рейтинге профессионально-личностных качеств служащего эти показатели поставило более 46% опрошенных россиян [Охотский, 1999. С. 97; Магомедов, Турчинов, 2007. С. 64, 67, 143, 165]. Справедливо мнение, согласно которому «ничто так не вредит общему делу, как необразованность в сочетании с непомерными амбициями».

2. Профессиональная компетентность (83%), умение анализировать сложившуюся ситуацию, делать правильные выводы, на этой основе просчитывать перспективы социального развития и принимать адекватные решения. Совершенно иное – некомпетентный служащий. Он самоуверен, болезненно честолюбив, стремится переложить ответственность на других.

3. Организаторские способности и деловитость (47,8%), единство слова и дела (35,3%), умение правильно организовывать работу, формировать условия для совместной продуктивной деятельности, своевременно согласовывать, координировать, направлять и контролировать.

4. Обостренное чувство самоконтроля (35,3%): сдержанность, тактичность, способность действовать в соответствии с общепринятыми правовыми и моральными нормами. Отсюда законопослушность, тактичность, пунктуальность, дар завоевания доверия и симпатий окружающих, здоровое честолюбие. Служащий должен быть образцом для других, не выходить за рамки приличия. Здесь можно согласиться с Н. Макиавелли, который был уверен, что «жестокость простительна в том случае, когда с ее помощью удастся дурное заменить хорошим» [Макиавелли, 2000. С. 30, 46].

5. Нравственная привлекательность, искренность, развитое чувство долга (37%), способность понимать культурные и иные особенности различных этнических, религиозных и социальных групп. Качества самоконтроля и самоорганизации действуют не менее эффективно, чем правовые нормы. Ответственному и требовательному к себе человеку нет нужды напоминать о его обязанностях, направлять и постоянно ему подсказывать. Его действия всегда четки, предсказуемы и надежны.

Перечисленные качества, конечно, не равнозначны: одни являются базовыми, другие играют вспомогательную роль. Но без них невозможна качественная служебная деятельность. Деловые способности и нравственные качества следует рассматривать как ценнейшие, дарованные природой свойства личности[4].

Обязательно следует учитывать, что потребность в профессионалах государственного управления становится все более востребованной, а карьерный мотив – все более выраженным. Подтверждение этому дают статистические данные: карьерная устремленность на уровне 11% опрошенных служащих в 1998 году (первое место занимал фактор «личное благополучие» – 61%), 16% – в 2003 году, 27% – в 2006 году, 29% – в 2009 году, 31% – в 2012 году и 36% – в 2017 году [Барциц, Борщевский, Магомедов, 2018. С. 14]. Правда, не менее действенными оказались и другие мотивы: стабильность трудовой занятости, возможность полнее реализовать свой профессионально-личностный потенциал, относительно высокий уровень оплаты, социальные гарантии, возможности профессионального совершенствования, хорошие жизненные перспективы.

Учеными давно замечено, что при таком распределении мотивационных факторов, постепенно продвигаясь по служебной лестнице, наибольшего успеха добиваются самые упорные, здоровые и умеренные в карьерных амбициях люди, а нетерпеливые и чрезмерно амбициозные, возможно, даже более талантливые, поначалу отстают, а затем и вовсе покидают государственную службу. В целях повышения доверия общества к государству и его институтам, обеспечения условий для добросовестного и эффективного исполнения должностных обязанностей Президент Российской Федерации Указом от 12 августа 2002 года № 885 ввел в действие общие принципы служебного поведения, которые в последующем были закреплены на законодательном уровне и получили более конкретную детализацию в ведомственных кодексах служебной этики. Ключевыми стали следующие понятия: сотрудничество, результативность, дисциплина, законность, мотивация, прозрачность, толерантность, репутация, долг. Утверждены также специальные нормы-критерии оценки эффективности служебной деятельности.

Высокая профессиональная культура и противодействие бюрократизму – фактор статусной стабильности и служебной успешности

Чиновничество в нашей стране никогда не было избаловано доброжелательным к себе отношением. Не особенно привлекательный его образ – вековая традиция. В художественной литературе, научных

4 Медведев Д.А. Вступительное слово на совещании по вопросам формирования резерва управленческих кадров. 23 июля 2008 года.

трактатах и публицистике всегда высмеивали бюрократов и бюрократизм, с сарказмом говорили о коррупции, межведомственной конкуренции, двойных стандартах, чиновничьем бездушии. Традиционно осуждались путаница в делах и проволочки, формализм, высокомерное отношении к окружающим, казнокрадство.

Стремление войти в просвещенную Европу (еще со времен Петра I), приглашение на российскую государственную службу иностранцев не помогло справиться с этими проблемами. Расчет на то, что они привнесут в управленческую среду России университетскую подготовку, науку «камерализма», более высокие нравственные требования – практически не оправдался. Чинопочитание, привилегии, корысть и безответственность сохранялись и становились все более изощренными. Статус чиновника определялся не профессионализмом, делами и реальным авторитетом, а атрибутами, которые прямого отношения к служебной деятельности не имели (усадьбой в живописном месте, роскошным уютом поместья, местом при богослужении, ролью в придворных церемониях, богатством экипажа, числом лакеев и их ливреями). За ними, как за фасадом, скрывался «бюрократический интерес» и желание «неограниченно властвовать в административной сфере». В результате, по формуле Л.А. Тихомирова, «сверху водворяется господство официальной лжи, а внизу царит полный произвол» [Тихомиров, 1992. С. 552].

Достаточно красноречиво суть бюрократического действия в условиях монархического правления описал В.И. Ковалевский: это был стиль поиска деловых импровизаций, проволочек, комиссий и пустоты совещаний, участники которых обычно сосредоточивались на своем слове, выступая, говорили не по теме, повторяли уже сказанное, возражали невпопад и без надобности. Складывалось впечатление, что оратор желал лишь одного – «заявить о своем существовании». Реальные же задачи развития страны, методы правительственной политики, государственного стимулирования индустриального развития, усовершенствования законодательства, улучшения коммерческого и технического образования, организации представительства и защиты интересов предпринимателей уходили на второй план. Делался вывод о том, что сумма вреда, причиняемого словоблудием, наклонностью к «словесности» и диалектическому «пулеметству» была так велика, что «если бы ее превратить в материальные ценности, то мы были бы самым богатым народом в мире» [Ковалевский, 1991. С. 5–26].

Прошли годы, но характер чиновничьего аппарата кардинально не изменился. Не помогли ни «особые совещания», ни «палочная дисциплина». Даже жесткая советская система не сработала – именно аппаратно-номенклатурный стиль управления и бюрократизм стали ведущим фактором тех социальных деформаций, которые разрушили страну. Снизить планку бюрократизации аппарата оказалось делом непростым: номенклатурность, жесткий политический контроль, бесконечные совещания, рабочие группы и межведомственные советы, регламенты, комиссии и проверки, постоянные перерегистрации и реструктуризации. Ведущими признаками успешности для многих стало не дело, а его видимость, не суть, а форма, не содержание, а внешние атрибуты, а также высокомерие, обостренное чувство собственной значимости и многое другое, что реальное государство превращает в «спиритуализм государства» и «государственный формализм» [Маркс, Энгельс. С. 270–272].

Настоящими профессионалами и добросовестными слугами народа сторонники бюрократического стиля никогда не были и таковыми быть не собираются, хотя профессионализм считают ведущим качеством современного управленца. Более того, подавляющее большинство опрошенных по репрезентативной выборке, сделанной социологами Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 85,3% чиновников считает себя профессионалами, причем 22,5% оценивает свой профессиональный уровень как высокий и достаточно высокий. Каждый пятый из них убежден, что его квалификация выше, чем того требуют должностные обязанности и реальное содержание выполняемой работы. Отсюда возникают раздражительность, недовольство карьерой и низкой оплатой труда, ориентированность на более весомые статусные преимущества, постепенное падение значимости таких качеств, как «стремление к профессиональному росту» и «творческое отношение к делу». Снижение по этим показателям за десять последних лет отмечается достаточно существенное: к 2017 году падение с 39 до 33% и с 46 до 28%, соответственно.

Низкий уровень профессионализма проявляется прежде всего в неспособности объемно и стратегически воспринимать происходящее (отмечают 53,3% экспертов), в практике создания структурных подразделений и должностей под «нужных людей» (48%), в низкой эффективности (44%) и формализме (28,4%) традиционных кадровых технологий. Серьезные негативные элементы скрыты в коррупции и формализме сложившейся системы мотивации, порождающих болезненные дисбалансы в кадровом ресурсе государственной службы (42,6%), безответственности (26,7%), шаблонности мышления и действия (20%) [Турчинов, Кононенко, Магомедов, 2013. С. 97; Барциц, Борщевский, Магомедов, 2018. С. 22, 25, 29]. Некоторые служащие, попав на ответственные должности, искренне верят, что высокий правовой статус и должностная позиция автоматически обеспечивают им авторитет. Постепенно у них складывается ощущение, что трудиться добросовестно и с полной отдачей, пополнять знания, вести себя достойно вовсе не обязательно. Многие из них не понимают, что все может измениться и понимание свободы и демократии как вседозволенности и ко-

рыстного интереса уйдет в прошлое. Поддержание высокого квалификационного уровня, систематическое обогащение профессиональных знаний и умений – не только право и желание, но законодательно закрепленная обязанность.

Заключение

1. Главным статусным императивом каждого работника публичной сферы в современном государстве должно стать честное и высокопрофессиональное служение обществу, желание работать в соответствии с законом и жить по совести. Социально-правовой базис для этого в Российской Федерации создан. Мы располагаем вполне современной системой государственной службы; обеспечено органическое единство ее должностной структуры и кадрового обеспечения, сбалансированы права, обязанности и ответственность работников аппарата, созданы благоприятные условия для проявления инициативы, четко очерчены пределы дозволенного, предпринимаются определенные меры по противодействию бюрократизму и коррупции.

2. Современной, высокоорганизованной, авторитетной государственной службе нужны добросовестные профессионалы, люди, настроенные на высокопроизводительный труд, ответственное отношение к делу и инновационный характер служения. Такие служащие прежде всего необходимы на ее высшем, элитном уровне, где востребовано стратегическое (перспективное) мышление, умение мотивировать других людей и общаться с ними, обладать такими чертами характера, которые вызывают доверие и целеустремленность [Tait, 1995. P. 377]. Именно в этом и заключается ценностно-смысловое ядро [Понкин, 2017. С. 83] кадровой подсистемы современной модели государственного управления.

3. Если мы намерены сделать государственную службу авторитетной, высокопрофессиональной и социально эффективной, то больше внимания следует уделять условиям, обеспечивающим приток и закрепление в аппарате по-настоящему квалифицированных, честных, готовых и способных добросовестно исполнять свой долг специалистов.

4. Нельзя снимать с повестки дня задачу дальнейшей оптимизации аппарата государственного управления и сокращения его штатной численности, дублирования функций, дебюрократизации, повышения эффективности материального и морального стимулирования служащих, сокращения бюджетных затрат на бумажно-бюрократические процедуры и различные имиджевые мероприятия. Оценивать работу следует не по количеству решений, совещаний, заседаний и дорогостоящих форумов, а по конкретным показателям результативности и эффективности. Нельзя также «снижать планку конкретных ориентиров» – нынешние ориентиры социально-экономического развития вполне современны и отвечают масштабам и скорости перемен в мире. Поэтому цели, сформулированные в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2019 год Президента Российской Федерации, оправданы и приемлемы: двигаться вперед, постоянно набирая темп этого движения.

5. Нам нужна система, которая не только ориентирована на гибкое регулирование служебно-правовых и государственно-статусных отношений, но и на формирование нового поколения профессионалов-управленцев. Она должна создавать атмосферу конструктивной служебной деятельности, привлекать достойных и успешных сотрудников, практически в автоматическом режиме выводить за пределы государственного аппарата «твердых бюрократов», «пассивное сословие», а тем более коррупционеров. Те люди, которые предпочитают работать, не особенно напрягаясь, должны покидать государственную гражданскую службу, в том числе в принудительном порядке. Следует решительнее отказываться также от услуг тех, кто современные проблемы пытается решать устаревшими методами, стремится создать новое, но на самом деле воспроизводит устаревшие технологии, тех, кто не понимает, что современному государству нужна более совершенная профессионально-кадровая и технологическая платформа [Илларионова, 2018. С. 19–20].

6. В аппарате государственного управления сегодня нужны кадры, обладающие стратегическим мышлением, подвижническим характером и ответственным отношением к делу. Ценны работники, ориентированные на реальный социальный результат, а не только на свой личный успех. Наверное, есть необходимость вернуться также к вопросу об эффективности использования в стране специалистов высшей квалификации со знанием иностранных языков, выпускников вузов, получающих двойные / тройные дипломы. Нужно обратить внимание на то, многие ли из них остались в России, где работают и насколько эффективно (при огромных затратах на их профессиональную подготовку) используется их производственный и интеллектуально-творческий потенциал. Следует также провести инвентаризацию магистерских и иных программ профессиональной подготовки специалистов, оценить их качество и реальную востребованность в стране.

Литература

Армстронг М. Практика управления человеческими ресурсами / пер. с англ. яз.; под ред. С.К. Мордовина. СПб.: «Питер», 2005.

Атаманчук Г.В. Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. М.: «Славянский диалог», 1996.

Барциц И.Н., Борщевский А.Г., Магомедов К.О. Современное состояние и тенденции развития государственной гражданской службы в России. Аналитический доклад. М.: «Дело», 2018.

Государственная служба: управление кадрами / под науч. ред. В.А. Мау и С.Е. Нарышкина. М.: «Дело», 2016.

Иларионова Т.С. Цель – эффективность, критерий – высокая оценка людей. *Государственная служба*. 2018. № 1. С. 19–20.

Кабашов С.Ю. Морально-этические и правовые основы государственного и муниципального управления. Профессиональная этика, кадровая политика, планирование карьеры и противодействие коррупции. Монография. М.: «Дело», 2014.

Ковалевский В.И. Воспоминания. *Русское прошлое: Историко-документальный альманах*. 1991. Вып. 2. С. 5–26.

Магомедов К.О., Турчинов А.И. Государственная служба и кадровая политика: теория и практика. М.: РАГС, 2007.

Макиавелли Н. Государь. Пер. с итал. яз. М.: «Современный гуманитарный университет», 2000.

Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. М., 1955. Т. 1. С. 270–272.

Охотский Е.В. Управленческая культура государственного служащего современной формации. *Право и управление: XXI век.* 2009. № 4. С. 42–43.

Охотский Е.В., Смольков В.Г. Бюрократия и бюрократизм. Монография. М.: РАУ, 1999.

Понкин И.В. Теория публичного управления. М.: «Буки-Веди», 2017.

Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПБ.: «Российский Имперский Союз», 1992.

Турчинов А.И., Кононенко Т.А., Магомедов К.О. Современная кадровая политика и управление персоналом в российских организациях. Социологический анализ. М.: «Макс-Пресс», 2013.

Шувалова Н.Н. Служебное поведение государственного гражданского служащего. Моральные основы. Ростов-на-Дону: «Феникс», 2006.

Garofalo C., Geuras D. Administrative leadership and transparency. *Ethics and Integrity in Public Administration. Concepts and Cases* / Ed. by R.W. Cox. N.Y., 2009. P. 69–76.

Hughes O.E. Public management and administration: an introduction. 3d Ed. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2003. 303 p.

Katsamunska P. Classical and modern approaches to public administration. Economic Alternatives. 2012. Issue 1. P. 74–81.

Morin E. Method: towards a study of humankind. Vol. 1. The nature of nature / Transl. and introd. by J.L. Roland Belanger. N.Y.: Peter Lang, 1992. 435 p.

Peters B.G. The changing nature of public administration: From easy answers to hard questions. *Viešoji politika ir administravimas*. 2003. № 5. P. 7–20.

Pound R. Social control through law. New Haven: Yale University Press, 1942. 138 p.

Tait R. Roads to the Top. Career decisions and development of 18 leaders. L.: Macmillan Press; Basingstoke, 1995. 376 p.

Wilson W. The study of administration. *American Political Science Quarterly.* 1887. Vol. 2. № 2. P. 197–222.

References

Armstrong M. Human resource management practice / Transl. from English by Mordovin S. K.; St. Petersburg: 'Peter', 2005. 832 p. In Russian

Atamanchuk G. V. New state: searches, illusions, opportunities. M.: 'Slavyanskii dialog', 1996. 223 p. In Russian

Bartsits I. N., Borschevsky A. G., Magomedov K. O. The current state and development trends of the civil service in Russia. Analytical report. M.: 'Delo', 2018. 136 p. In Russian

Civil service: human resource management / Ed. by Mau V. A. and Naryshkin S. E.; M.: 'Delo', 2016. 224 p. In Russian

Garofalo C., Geuras D. Administrative leadership and transparency. Ethics and Integrity in Public Administration. Concepts and Cases / Ed. by R.W. Cox. N.Y., 2009. P. 69–76. In English

Hughes O. E. Public management and administration: an introduction. 3d Ed. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2003. 303 p. In English

Ilarionova T. S. The goal is efficiency, the criterion is the high rating of people. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2018. № 1. P. 19–20. In Russian

Kabashov S. Y. The moral and ethical and legal foundations of state and municipal government. Professional ethics, personnel policy, career planning and anti-corruption. Monograph. M.: 'Delo', 2014. 216 p. In Russian

Katsamunska P. Classical and modern approaches to public administration. Economic Alternatives. 2012. Issue 1. P. 74–81. In English

Kovalevsky V. I. Memories. *Russkoe proshloe: istoriko-dokumentalnyi almanakh*. 1991. Vol. 2. P. 5–26. In Russian

Mackiavelli N. Sovereign / Transl. from Italian. M.: 'Sovremennyi gumanitarnyi universitet', 2000. 126 p. In Russian

Magomedov K. O., Turchinov A. I. Public service and personnel policy: theory and practice. M.: RANEPA, 2007. 271 p. In Russian

Marx K., Engels F. Works. M., 1955. Vol. 1. P. 270–272. In Russian

Morin E. Method: towards a study of humankind. Vol. 1. The nature of nature / Transl. and introd. by J. L. Roland Belanger. N.Y.: Peter Lang, 1992. 435 p. In English

Okhotsky E. V. Administrative culture of a public servant of modern formation. *Pravo i upravlenie: XXI vek.* 2009. № 4. P. 42–43. In Russian

Okhotsky E. V., Smolkov V. G. Bureaucracy and bureaucratism. Monograph. M.: RAU, 1999. 129 p. In Russian

Peters B. G. The changing nature of public administration: From easy answers to hard questions. *Viešoji politika ir administravimas*. 2003. № 5. P. 7–20. In English

Ponkin I. V. Theory of Public Administration. M.: 'Bucki-Vedi', 2017. 728 p. In Russian

Pound R. Social control through law. New Haven: Yale University Press, 1942. 138 p. In English

Shuvalova N. N. The official behavior of a civil servant. Moral foundations. Rostov-on-Don: 'Feniks', 2006. 380 p. In Russian

Tait R. Roads to the Top. Career decisions and development of 18 leaders. L.: Macmillan Press; Basingstoke, 1995. 376 p. In English

Tikhomirov L. A. Monarchist statehood. St. Petersburg: 'Rossiiskii Imperskii Soyuz', 1992. 674 p. In Russian

Turchinov A. I., Kononenko T. A., Magomedov K. O. Modern personnel policy and personnel management in Russian organizations. Sociological analysis. M.: 'Max-Press', 2013. 304 p. In Russian

Wilson W. The study of administration. American Political Science Quarterly. 1887. Vol. 2. № 2. P. 197–222. In English