

Татьяна ИЛАРИОНОВА

– доктор философских наук,
профессор РАГС

«В нашей общественной среде нет научной дискуссии на элементарную, но важную теоретическую тему: зачем нужна государственная служба? кому она служит? что выигрывает общество от совершенствования этого института? как оно, общество, может участвовать в развитии государственной службы?

Модели осуществления административной власти

XXI век – время нового осмысления места и роли государства в обществе и мире. Казавшиеся незыблемыми социальные институты под напором стремительных глобальных процессов меняют свое содержание, структуру, функции. Государство утрачивает прежние позиции в контроле над собственной границей, валютой, перемещением людей. И это заставляет теоретиков и практиков вновь и вновь возвращаться к уяснению фундаментальных вопросов – зачем нужно государство, где сфера его деятельности, что для него административная власть?

В странах «новой государственности» – бывших республиках СССР – поиск ответов на фундаментальные вопросы развития институтов власти активно ведется, но он противоречив и не дает пока качественного результата. Но и в странах с сильной традицией государствоведения, несмотря на огромный накопленный интеллектуальный багаж, эта работа не прекращается ни на минуту. Стремление к совершенному государству – особая черта европейцев, сформировавшаяся еще в эпоху Просвещения.

Так, в Германии на протяжении последних пяти десятков лет эти искания выглядели следующим образом. Первоначально немцы твердо придерживались концепции правового государства, что сказывалось на создании разветвленной законодательной базы, которая была призвана регулировать практически все стороны деятельности государственной службы, предписывала, как осуществлять те или иные управленческие действия, подробно определяла правовой статус чиновников и служащих. Затем возобладала концепция стройного (с немногочисленным корпусом чиновников и простыми организационными структурами) государства (schlanker Staat).

Сейчас довлеет другая идея: сделать государство активным и побуждающим общество к действиям (aktivierender Staat). В соответствии с этой концепцией и проводится реформа государственной служ-

Статья подготовлена в рамках гранта РГНФ № 09-01-00261а/р.

бы. Ставится задача сделать максимально компактным сам институт чиновничества, устранить лишние организационные структуры, убрать все противоречивое и устаревшее из законодательства, да и количество самих актов свести к необходимому минимуму.

В соответствии с теорией создания такого государства, которое само было бы активным и побуждало общество к действиям, все публичные дискуссии о государственном управлении были максимально открытыми, проекты новых законов о чиновниках и службе выставлялись на широкое обсуждение, в течение четырех лет эти проекты переписывались несколько раз, и конечный «продукт» оказался не кодексом о чиновниках, а уточненными отдельно существующими актами. В пакет вошли Закон о регулировании правового статуса чиновниц и чиновников в федеральных землях (Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Landern – Beamtenstatusgesetz – BeamtStG) [1], принятый 17 июня 2009 года и вступивший в силу 1 апреля 2009 года (он заменил собой Рамочный закон о правах чиновников), а также Закон о федеральных чиновниках (Bundesbeamtengesetz (BBG) [2], принятый 5 февраля 2009 года, который будет постепенно вводиться в действие вплоть до 31 декабря 2010 года.

Новые акты коренным образом отличаются от того варианта, что был предложен кабинетными учеными. Если раньше мыслилось, что нужно централизовать государственную службу в стране, то в итоговом варианте, напротив, в полной мере выразился федерализм Германии: законы о чиновниках расширили автономию земель в проведении административной политики.

В нашей общественной среде нет научной дискуссии на элементарную, но важную теоретическую тему: зачем нужна государственная служба? кому она служит? что выигрывает общество от совершенствования этого института? как оно, общество, может участвовать в развитии государственной службы?

Для европейцев, особенно в федеративных странах, вопросы управления государственной службой в значительной степени технические. Там, в отличие от России, законы имеют другой адресат, там иначе воспринимают проблемы организационных связей.

В Германии все законы написаны о чиновниках. Они обращены к конкретному человеку в администрации. Эта персонификация законодательства чрезвычайно важна, потому что каждый, замещающий должность в аппарате, знает, что лично ему адресованы статьи законов, именно его положение, гарантии и ограничения, права и обязанности эти законы регулируют.

В Российской Федерации, как известно, законы написаны о службе [3].

В Германии управлением государственной службой занимается Министерство внутренних дел. Но если посмотреть на названия учреждений и отделов, задействованных в этой работе, то видно: там формируют политику в отношении чиновничества, занимаются вопросами развития законодательства, финансовым обеспечением всей системы, международными связями службы. То есть управляют службой.

В России, напротив, при том что законы адресованы структурам (службе), управление мыслится исключительно как контакт с конкретными людьми в системе государства. Об этом четко и ясно говорит статья 16 «Управление государственной службой» Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ:

«Система управления государственной службой создается на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации в целях координации деятельности государственных органов при решении вопросов поступления на государственную службу, формирования кадрового резерва, прохождения и прекращения государственной службы, ведения Сводного реестра государственных служащих Российской Федерации, использования кадрового резерва для замещения должностей государственной службы, подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных служащих, а также в целях осуществления вневедомственного контроля за соблюдением в государственных органах федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о государственной службе».

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ конкретизирует эти положения: так, в комиссию по урегулированию конфликта интересов, помимо других лиц, должен входить «представитель соответствующего органа по управлению государственной службой» (ст. 19). То же указание мы находим в статье 22 о конкурсе на замещение вакантной должности, в статье 48 о проведении аттестации гражданских служащих. В этом принципиальное отличие от того, что существует сегодня в Европе.

В Германии большое внимание, помимо укрепления управленческих взаимодействий на уровне федерации, на уровне земель и общин, уделяется также профессиональным «видам» службы: законодательство обращено к солдатам, профессорам (они тоже государственные служащие), дипломатам, полицейским и т.д. Профессионализация обеспечивает особые условия службы, особые преференции. Словом, и тут законодательство подходит к проблеме регулирования тем или иным «отрядом» с исключительно компетентных позиций, в деталях регламентируя работу того или иного чиновника. При таком положении дел управленцам от государственной службы не остается никакого пространства для произвольных решений в отношении людей на службе, для волюнтаризма, предвзятости и коррупции.

Главный принцип комплектования службы (отбора, определения компетентности и профессионализма кандидатов на должность) – конкурс. Конкурс – процедура с объявленными требованиями. Тот, кто стремится его выдержать, должен таким образом подготовиться, чтобы выполнить все необходимые процедуры и отвечать всем выставленным требованиям.

Новый германский Закон о федеральных чиновниках особое внимание уделил руководителям. В параграфе 24 этого акта утверждается новый правовой статус – «руководители на испытательном сроке» (Fuehrungsaemter auf Probe) [2]. Руководители обязательно проходят испытательный срок (от одного до двух лет, но не менее года), что заменяет собой привычную систему назначений. Это существенно урезает «свободу» вышестоящего начальства по своему желанию отбирать людей на руководящие должности, в том числе и преданных лично себе.

Как известно, нашим Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» руководители, а также помощники (советники) вообще выведены за пределы зоны контроля: ни конкурс, ни процедуры прохождения государственной службы их не касаются («Аттестации не подлежат гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы категорий “руководители” и “помощники (советники)”, в случае, если с указанными гражданскими служащими заключен срочный служебный контракт» – п.3 ст.48). Фактически тот самый слой служащих, который организует работу всей службы, отвечает за готовящиеся решения, тот слой, от действий которого зависит эффективность или неэффективность власти, – вне какого бы то ни было общественного влияния. Этот подход – вразрез с современной практикой европейцев.

Подобные различия находим и при сравнительном анализе мер административной реформы. Если в Германии внимание было уделено таким фундаментальным проблемам, как экономика государственной службы с целью максимального снижения затрат на управление, устранение ненужных, устаревших, противоречивых и избыточных законодательных актов, административных барьеров, на упрощение для этого организационных структур министерств и ведомств, внедрение информационных технологий, наконец, сокращение численности чиновников, то у нас эти вопросы вообще никогда не воспринимались как задача «органа управления государственной службой». Задача «органа по управлению государственной службой» – расстановка конкретных людей на конкретные должности. В эту логику вписалось создание так называемой «президентской тысячи», т.е. кадрового резерва на основе рекомендаций ныне действующих руководителей. Эта работа (при полном отсутствии ее законодательного регулирования) мыслится как замена конкурсных процедур и еще больше способствует, на мой взгляд, произвольным решениям в политике назначений и отставок.

В Германии тоже занимаются проблемами «человеческого фактора». С этой целью создан и действует Федеральный комитет по персоналу (Bundespersonalausschuss), чьи права и ответственность определены в разделе 8 Федерального закона о чиновниках [2]. Этот орган состоит из восьми действительных членов и восьми заместителей. К постоянным действительным членам Комитета относятся президент Федеральной счетной палаты, руководитель отдела служебного права Федерального министерства внутренних дел. Комитетом, по поручению федерального правительства, руководит федеральный министр внутренних дел.

В соответствии с параграфом 121 Федеральный комитет по персоналу – независимый орган, который подчиняется только Закону. Комитет рассматривает лишь спорные случаи на государственной службе, касающиеся признания соответствующими или, напротив, не соответствующими вакантной должности предъявленных соискателями дипломов об образовании.

Как в странах СНГ подходят к проблеме организации управления государственной службой? Закон Украины от 16 декабря 1993 года N3723-XII «О государственной службе» [4] содержит специальную статью 7, которой предписано создание Главного управления государственной службой при Кабинете министров страны (Главгосслужба Украины). Задачи Управления – аналитические и контрольные: прогноз и планирование потребностей аппаратов государственных органов в кадрах, обеспечение реализации политики в этой сфере; подготовка проектов нормативных актов, касающихся государственной службы, контроль эффективность деятельности аппаратов органов государственной власти; организация профессиональной подготовки государственных служащих; контроль соблюдения законодательства при назначении на должности государственной службы; содействие научным разработкам в сфере государственной службы.

Главгосслужба Украины – центральный орган исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом министров. В его составе восемь структурных подразделений, в которых работает 121 государственный служащий.Главное управление государственной службы Украины первое среди центральных органов исполнительной власти внедрило систему управления качествами ДСТУ ISO 9001-2000.

В Законе Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. N 453-1 «О государственной службе» [5] статьей 5 определен статус уполномоченного органа по делам государственной службы и его территориальных подразделений. Это государственный орган, непосредст-

венно подчиненный и подотчетный Президенту Республики Казахстан, осуществляющий реализацию единой государственной политики в сфере государственной службы.

На него возложены следующие полномочия:

- участие в разработке и реализации государственных программ в области совершенствования и повышения эффективности государственной службы;
- разработка предложений по совершенствованию нормативной правовой базы для осуществления деятельности государственной службы, а также принятие в установленном законодательством порядке нормативных правовых актов в пределах своей компетенции;
- разработка и утверждение типовых квалификационных требований к категориям административных государственных должностей;
- ведение мониторинга состояния кадров государственной службы, включая формирование республиканской базы данных по персоналу государственной службы, а также кадрового резерва для занятия должностей административных государственных служащих;
- подготовка предложений по совершенствованию системы оплаты труда, социально-правовой защиты государственных служащих;
- разработка и представление на утверждение Президенту Республики Казахстан Реестра должностей административных государственных служащих и иных актов;
- координация деятельности государственных органов по вопросам подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, в том числе и за рубежом;
- формирование и размещение государственного заказа по государственным программам подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих; согласование досрочного снятия дисциплинарных взысканий с административных государственных служащих за совершение коррупционного правонарушения;
- осуществление контроля за соблюдением законодательства в сфере государственной службы государственными органами;
- определение порядка проведения конкурсов на занятие административной государственной должности, контроль за правильностью проведения конкурсов; согласование назначения на административную государственную должность в части соответствия кандидата предъявляемым квалификационным требованиям;
- внесение предложений об отмене решений государственных органов, принятых с нарушением настоящего Закона и иных нормативных правовых актов;
- рассмотрение жалоб государственных служащих на действия и решения государственных органов или должностных лиц по вопросам применения законодательства о государственной службе;
- обращение в суд в случае нарушения настоящего Закона;
- участие в подготовке проектов международных договоров по вопросам государственной службы; разработка предложений по повышению качества услуг, предоставляемых государственными органами;
- осуществление иных полномочий, предусмотренных законодательством Республики Казахстан.

Закон Азербайджанской Республики «О государственной службе» от 21 июля 2000 года № 926-IIГ [6] содержит статью 5 «Органы управления государственной службой», в которой говорится о Совете управления государственной службой Азербайджанской Республики. Этот Совет осуществляет контроль за применением Закона о государственной службы, ведет нормативно-методическое обеспечение государственной службы, определяет списки лиц, отнесенных в Азербайджанской Республике к категории государственных служащих. В Совет входят 18 членов: 6 назначаются Президентом Азербайджанской Республики, 6 – председателем Милли Меджлиса республики, 6 – председателем Конституционного суда. Полномочия Совета устанавливаются утвержденным законом положением.

То есть в отличие от Украины и Казахстана, где национальные «главгосслужбы» являются государственными органами, в Азербайджане – это представительный орган, совершенно не зависимый от исполнительной власти. В законе подчеркивается, что Совет не является государственным органом, и его члены осуществляют свои полномочия на общественных началах. А обязательность принятых им решений для соответствующих государственных служащих обеспечивается соответственно Президентом Азербайджанской Республики, председателем Милли Меджлиса и председателем Конституционного суда.

Как видно, и там никто не намерен напрямую руководить людьми в конкретных аппаратах – так, как это предусмотрено российским законодательством. Дело органа по управлению государственной службой – политика, стратегия, анализ, но не «Иванов, Петров или Сидоров».

И только Закон Туркменистана «О подборе государственных руководителей и должностных лиц на государственную службу в Туркменистане» от 9 августа 2002 года [7] в статье 23 «Кадровая служба при Президенте Туркменистана» предусматривает «единую государственную кадровую политику». Закономерно, что среди задач Кадровой службы:

- формирование и централизация сведений о кадрах государственной службы;
- ведение мониторинга состояния кадров государственной службы;
- формирование кадрового резерва государственной службы;
- осуществление организационно-методического ру-

ководства кадровой работой в государственных органах;
- проведение контроля за ведением кадровой работы в государственных органах и соблюдением законодательства Туркменистана о государственной службе;
- разработка и представление на утверждение Президенту Туркменистана Реестра должностей государственных служащих;
- подготовка и утверждение типовых квалификационных требований к государственным должностям и должностям государственных служащих;
- координация деятельности государственных органов по вопросам подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров государственной службы;
- участие в разработке и реализации государственных программ в области совершенствования и повышения эффективности государственной службы;
- разработка предложений по совершенствованию законодательства Туркменистана, регламентирующего государственную службу, а также принятие в установленном порядке нормативных правовых актов в пределах своей компетенции;
- осуществление иных полномочий, предусмотренных законодательством Туркменистана.

Если сравнить даты принятия актов, то похоже, что российский Закон № 58-ФЗ «лучшее» в отношении управления государственной службы взял из Туркменистана, когда президентом в этой бывшей советской республике был Туркменбаши.

Российское законодательство о государственной службе, как мы все понимаем и чувствуем, нуждается в развитии и совершенствовании. И пока не создана управленческая конструкция в этой жизненно важной для страны сфере, стоит вновь серьезно подумать, правильно ли был обрисован круг полномочий, ответственности, предметов ведения этого органа, как это сделано в статье 16 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации».

Мне кажется, что нужно убрать саму возможность мелочной опеки аппаратов со стороны будущей «Росгосслужбы», вмешательства в жизнь этих аппаратов (физического участия представителей органа по управлению госслужбой в кадровых процедурах – конкурсе, аттестации, квалификационном экзамене, разборе конфликтов интересов) и максимально сосредоточиться на формировании политики в сфере государственной службы, на совершенствовании законодательства, организационных структур, социальных технологий. Пока представляется, что цель статьи 16 в том, чтобы дать возможность выведенным из-под контроля руководителям проявлять волюнтаризм, а вовсе не создавать хорошую систему службы, действующую на основании общих, понятных и разумных правил.

Наконец, нужен осмысленный курс в сфере информационного и научного обеспечения государственной службы. У нас, как в советские времена, решения о государственной службе появляются внезапно, как снег на голову, они становятся совершенно неожиданными не только для общества, но и для специалистов. И все потому, что готовятся они без привлечения широких сил экспертов, без обсуждений с гражданами.

На сайтах органов власти Германии, Австрии, Украины, Казахстана, Азербайджана, Туркменистана любой посетитель извне найдет информацию о состоянии государственной службы не только на национальном языке, но и региональных языках общения: в Германии и Австрии – еще и на английском, в странах СНГ – на русском. И только у нас нет обобщенных данных в интернет-доступе не только на английском или украинском, но и на русском. На фоне разговоров о необходимости открытости и общественной подотчетности государственного управления попрежнему проводится курс на сохранение в полной тайне даже цифр о государственной службе. Скудные данные, распространяемые Росстатом, не позволяют определить, где сколько чиновников – то их группируют вместе с теми, кто замещает государственные должности, то считают гражданских и военных скопом. Нет сведений и о том, сколько стоят России ее чиновники.

Между тем общество интересуют сведения об институтах государства. И необходимо постоянно сообщать проверенные данные и о численности чиновников, и об их «стоимости», и об эффективности их работы. Открытые доклады на эту тему, постоянный мониторинг событий и процессов на государственной службе – вот главная задача органа управления. Она никак не обозначена сегодня в Законе. А без этого вряд ли целесообразно приступать к практическому созданию подобной структуры – с большими полномочиями и неопределенным результатом деятельности.

Литература

1. http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/beamtstg/gesamt.pdf
2. http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbg_2009/gesamt.pdf
3. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ и Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.
4. http://www.ppsa.ru/law_430.php.htm
5. http://sko.pravstat.kz/ index.php?option=com_content &view =article&id=89:zakon5&catid =59:zakon2&Itemid=75
6. http://www.legal.az/ component/option,com_docman /task, doc_details/ gid,32 /Itemid,36/
7. http:// www. turkmenmedia.cjes.ru/law/?id=31