// Он-лайн библиотека XServer. URL: http://www.xserver.ru/user/grazh/ (дата обращения 06.03.2011).
3. *Матузов Н.И.* Теория государства и права. Курс лекций. М.: Юристъ, 1997. С.189.
4. *Кочетков А.П.* Россия на пороге XXI века. М.: Христианское издательство, 1998. С.12.
5. *Шмиттер Ф.* Размышление о гражданском обществе и консолидации демократии // Полис. 1996. № 5. С.16.
6. *Арато А.* Концепция гражданского общества: восхождение, упадок и воссоздание и направления дальнейших исследований // Полис. 1995. № 3. С.48.
7. *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства: учебник для вузов. М.: НОРМА, 2002. С.284.
8. Теория государства и права: учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. М.: НОРМА, 2001. С.95.
9. Гражданское общество: теория, история, современность / Отв. ред. З.Т. Голенкова. М.: Собрание, 1999. С.53.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ «ВИД ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ»

Сергей МАКАРОВ

заместитель начальника управления делами аппарата губернатора Тверской области, аспирант кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС

Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» установлено три вида государственной службы в системе государственной службы Российский Федерации, однако законопроект не определил содержание понятия «вид государственной службы».

Датой начала обоснования определения «вида государственной службы» можно считать 24 января (4 февраля) 1722 г., когда Петр I утвердил закон о порядке государственной службы в Российской империи – «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступление в чин между собою, однако ж воинские выше прочих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был». Табель создавалась с 1719 по 1722 г. с опорой на русскую практику, анализ «челобитных» и «иностранное законодательство». Устанавливались три иерархические, как бы параллельные, лестницы чинов для гражданской, военной и придворной службы, по 14 ступеней в каждой. Табель просуществовала до ноября 1917 г., имела глубокий смысл для своего времени, способствовала упорядочению государственного управления, четко определяла положение человека в обществе и меру ответственности его перед государством.

На основании ФЗ от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» в период с 1997 по 2004 г. к видам государственной службы относились: прокурорская, как вид государственной службы [1], служба в таможенных органах как особый вид государственной службы [2], военная служба как особый вид федеральной государственной службы [3] и т. д.

Кроме того, Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 1994 г. №355 «О концепции государственной политики по отношению к казачеству» предлагалось определить виды государственной службы казачества: служба в Вооруженных Силах Российской Федерации; служба по охране государственной границы; таможенная служба; служба в оперативных частях Внутренних войск МВД России; служба по охране общественного порядка; охранная служба по сопровождению грузов и объектов государственного и важного народно-хозяйственного значения; егерская и иная природоохранная служба [4]. (Однако егерская и иная природоохранная служба была утрачена в ходе принятия Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» [5].)

Интересно, что из перечисленных выше видов государственной службы ФЗ от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» оставлена как вид государственной службы только военная. Законом предусмотрена возможность установления других видов федеральной государственной службы путем внесения изменений и дополнений в этот федеральный закон.

По сути, ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» отменил Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» и Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации». С этого времени прокурорская и таможенная службы не имеют статуса государственной службы. Но тенденция к видовому определению в структуре федеральной государственной службы сохранилась. Более того, в настоящее время активно рассматриваются вопросы об определении парламентской и некоторых других служб как видов государственной службы.

Так, например, в 2007 г. Советом Федерации уже вносился в Государственную Думу проект изменения ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». В пояснительной записке к проекту ФЗ «О внесении изменения в статью 5 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», в частности, указывалось: «Предлагаемое изменение в Федеральный закон “О системе государственной службы Российской Федерации” предполагает внесение определения “парламентская служба”, предусматривающее особенности ее прохождения как вида государственной службы»*.

Проблема определения вида государственной службы обусловлена отсутствием научной ясности критериев его оценки. Не составлен перечень правовых, организационных, институциональных требований, необходимых для присвоения ей видового статуса государственной службы.

Определения понятия «вид государс-

* Документ № 30303, относящийся к закону №396499-4 «О внесении изменения в статью 5 Федерального закона “О системе государственной службы Российской Федерации”» – Пояснительная записка к законопроекту (Комитет Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике) / Проект Федерального закона N 396499-4 «О внесении изменения в статью 5 Федерального закона “О системе государственной службы Российской Федерации”» (ред., внесенная в ГД ФС РФ), документ опубликован не был.

твенной службы» в правовой базе нет, существующее количество видов государственной службы лишь перечисляется. Не находим мы этого определения ни в учебниках, ни в нормативной базе. Результаты анализа диссертационных исследований последних 10 лет по проблемам государственного управления и государственной службы показывают, что отсутствует и научный подход к формулировке самого понятия «вид государственной службы». Несмотря на принятие ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», отсутствует понятие «система государственной службы».

Следует заметить, что многие законы структурного порядка в первых статьях определяют отдельные аспекты системы государственной службы. Одним из последних примеров является Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» [6]. Иными словами, если в законе о системе государственной службы Российской Федерации предусмотрена возможность установления других видов государственной службы, то необходимо было дать понятие «вид государственной службы».

Поставим вопрос: по каким основам и критериям можно и нужно определять вид государственной службы как структурный компонент системы государственной службы? Автором предлагается двухуровневый подход к изучению этого вопроса для возможного научного определения видового статуса ее структурных компонентов: основы вида государственной службы и критерии его определения.

I. Основы – набор отличительных условий (базисная часть) анализируемого объекта, выбранных по признаку соответствия параметрам структурного компонента в системе государственной службы. К таковым относятся:

– институциональная основа (объясняет вид государственной службы как самостоятельный социальный институт в общей совокупности социального института государственной службы, включая совокупность социального, правового, организационного институтов, институт отношений между государством – работодателем и человеком – работником и т. д.);

– системная основа (вид государственной службы должен восприниматься как самостоятельный компонент в системе государственной службы, в свою очередь рассматриваемый как система в системе);

– структурная основа (наличие функционально-организационной структуры означает, что из функционала всей системы государственной службы необходимо выделить функционал определенного вида государственной службы, соответствующий его организационно-штатной структуре);

– профессионально-кадровая основа (должностная структура определенного вида государственной службы, имеющая свои отличительные черты, должна быть одновременно сопоставима с другими видами государственной службы в системе государственной службы, учитывая соотнесенность всей должностной структуризации системы государственной службы по званиям, категориям, денежному содержанию и т. д.).

II. Критерии (греч. «*kriterion*» – «средство для суждения») – это признаки объекта содержательного свойства. Набор функций, целей, задач, профессиональных компетенций и другие аспекты, рассматриваемые как необходимые условия для присвоения исследуемому объекту видового статуса государственной службы.

Выявляя основные критерии для определения вида государственной службы, мы получаем возможность формирования организационной структурной композиции в составе системы государственной службы, которая будет служить критериальной оболочкой для выделения видов государственной службы. К основным базовым критериям с определенностью по сферам можно отнести: субъекты, объекты, цели, задачи, принципы, функции, механизмы и технологии, критерии эффективности.

Кроме того, выделяются сопутствующие критерии: форма одежды, наличие оружия, регламентация служебной деятельности, порядок прохождения службы.

Причем самостоятельный вид государственной службы должен иметь в наличии самостоятельную систему профессиональной подготовки кадров, т. е. собственную образовательную систему, свои требования к контингенту, критерии подготовки и профессионального роста, собственные компетенции, ранжированные по уровням должностей, и, наконец, систему чинов и званий (специальных званий).

Таким образом формируется совокупность основ и критериев, позволяющих достаточно четко определить вид государственной службы в системе государственной службы, либо перспективы формирования нового вида государственной службы в системе государственной службы, если такая имеется.

В понятии «вид государственной службы» должна быть представлена не только критериальная обусловленность видового определения государственного службы, но должны быть отражены:

– институционально-системные, документационно-организационные профессионально-кадровые основы восприятия вида государственной службы;

– критериальная обусловленность видового определения государственной службы;

– системное межвидовое взаимодействие видов государственной службы.

С социологической точки зрения качественные признаки представляют собой некоторые общие для всех изучаемых социальных объектов характеристики (переменные), которые могут быть подвергнуты наблюдению и измерению. Отражая сущностную сторону исследуемых объектов, они проявляются различными категориями. Номинальные (атрибутивные, альтернативные) качественные признаки описывают совокупность, каждая единица которой принадлежит (либо не принадлежит) к одной из взаимоисключающих категорий, описывающих значения рассматриваемого признака. Мы ограничиваемся тремя качественными признаками, однако их может быть больше:

– признак дифференциации государственного управления под видовую структуру;

– признак профессионально-кадрового отличия и прохождения государственной службы:

– признак видовой определенности результативности и эффективности государственной службы.

Что дает предложенный подход к определению понятия «вид государственной службы»? Прежде всего понимание частного направления деятельности государства (государственного направления) в общей системе государственного управления. Становится реальностью перспективное планирование формирования (либо упразднения) видов государственной службы на основании изменения целей, принципов и функций государственной службы как системы для принятия конкретных управленческих решений. Становится возможным подробное планирование необходимых действий, направленных на модернизацию системы государственной службы.

Очевидно, что в системе виды государственной службы взаимодействуют друг с



другом. Если не будет ясен общий порядок последовательностей связей между ними, мы не сможем смоделировать эффективную систему. Для этого формируется механизм видовой определенности решения задач целевого предназначения государственной службы и ее функционала. Последовательность процедур такова:

– определяются теоретико-методологические основы взаимодействия видов государственной службы; выявляются подходы к изучению и принципы взаимодействия видов государственной службы, современное состояние и специфика взаимодействия видов государственной службы Российской Федерации;

– вырабатываются основные направления совершенствования взаимодействия видов государственной службы, в том числе механизмы и технологии; проводится социологический анализ проблем взаимодействия видов государственной службы и определяются пути их совершенствования.

Эффективность взаимодействия видов государственной службы оценивается по конечным результатам. Из принципов взаимодействия должны вырасти закономерности, предопределяющие социальную эффективность всей системы государственной службы. С развитием системы закономерности взаимодействия будут нарастать. Задача сделать этот процесс управляемым.

Источники

1. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Российская газета. 1995. № 229. 25 ноября.
2. О службе в таможенных органах Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ // Российская газета. № 146. 1997. 31 июля.
3. О воинской обязанности и военной службе: Федеральный закон от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ // Российская газета. 1998. № 63-64. 2 апреля.
4. О концепции государственной политики по отношению к казачеству: Постановление Правительства РФ от 22.04.1994 г. № 355 // Собр. законодательства Российской Федерации. 1994. № 3. Ст. 210.
5. О государственной службе российского казачества: Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ // Российская газета. № 276. 2005. 8 декабря.
6. Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 205-ФЗ // Российская газета. 2010. № 168. 30 июля.

ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Павел ЕРМОЛАЕВ

аспирант кафедры экономики и государственного регулирования рыночного хозяйства РАГС

Существует немало гипотез относительно изменения климата, но при принятии политически и экономически взвешенных решений сложно ориентироваться на предположение, необходимы строгие научные обоснования. В 1988 г. Всемирная метеорологическая организация и программа ООН по окружающей среде создали межправительственную группу экспертов по изменению климата (МГЭИК). Вышло четыре ее оценочных доклада, которые характеризуют процессы изменения климата в глобальном масштабе. В них специалисты ООН предсказывают общепланетарное катастрофическое потепление, вызванное антропогенным увеличением эмиссии углекислого газа в атмосферу.

Эти отчеты и другие подобные доклады, подготовленные в нашей стране, по мнению многих экспертов, служат хорошей основой для подготовки политических соглашений о сотрудничестве в области климата, а также управленческих решений внутри страны.

По оценкам группы британских экономистов под руководством Н. Серна, к 2030 г. среднегодовой ущерб от последствий изменения глобального климата может составить 0,12% мирового ВВП, к 2060 г. – возрасти до 0,2-0,4% ВВП, в 2100 г. – до 2,9% ВВП. При менее благоприятном сценарии (росте температуры на шесть градусов по Цельсию), согласно тем же расчетам, он может составить 5% мирового ВВП и даже возрасти до катастрофических 20%, если учесть социально-экономические последствия природных бедствий [1].

Однако сейчас становится очевидно, что и доклады МГЭИК, и Рамочная Конвенция ООН об изменении климата, и Киотский протокол создавались как инструменты воспроизведения господства западной технологической базы. За множеством теорий изменения климата и его экономических оценок, политическим давлением и противоборством стоят интересы группы государств, направленные на обеспечение энергетической безопасности, технологического прорыва, формирования «под себя» глобальных рынков высокотехнологичного оборудования, систем управления и новых источников энергии [2].

После того как Китай занял доминирующую позицию в переговорном процессе относительно мер Киотского протокола, вся глобальная климатическая конструкция начала рушиться. В качестве очередного «мейнстрима» выступают такие темы, как энергоэффективность и энергобезопасность. Подтверждением этого является последнее выступление сэра Николаса Стерна, который получил это звание и Нобелевскую премию Мира за алармистские работы по климату. Сегодня он подчеркивает, что главная задача Запада – выиграть энергетическую битву XXI века [3].

Россия понимает необходимость своевременного встраивания в новую мировую экономическую архитектуру. Так, глава нашего государства в одном из своих выступлений отметил: «Если даже все разговоры о климате и о глобальных изменениях, которые происходят в окружающей среде, не подтвердятся, то мы как минимум ничего не потеряем, потому что мы займемся энергоэффективностью, улучшим окружающий мир, это часть нашей ответственности. Но если, не дай бог, все-таки то, о чем сейчас говорят ученые, правда в разной тональности, все-таки происходит, то тогда это делать нужно обязательно. Поэтому мы и так выигрываем, и по-другому» [4].

В основе относительно быстрого выхода развитых стран из глобального кризиса лежат не только масштабные антикризисные меры, но и прорыв в области новых технологий. А общественный запрос на действия по борьбе с глобальным изменением климата делает эту тему одной из главных в международной политике [2].

Руководство нашей страны также видит преимущества подобной деятельности в том, что это очередная возможность расширить научный потенциал и инновационное сотрудничество с зарубежными партнерами, а также возможность для внедрения современных высокоэффективных технологий, в том числе низкоэмиссионных. При этом может быть получен доступ к рынкам