МАРИНА ПЫЛЬЦИНА, СВЕТЛАНА ЩЕГЛОВА

Формирование кадрового состава государственной службы в Российской Федерации и Пруссии: компаративный анализ

Вынесенная в заглавие статьи проблема относится к числу актуальных, но малоизученных тем историко-правовой науки. Институт государственной службы имеет первостепенное значение при реализации функций государственной власти и является основным механизмом для претворения в жизнь решений политических лидеров, государственных программ поддержки и развития, обеспечения прав и законных интересов граждан. От эффективности организационной структуры государственного аппарата зависит результативность управленческой деятельности. Поиск и апробация новых форм и методов профессиональной подготовки государственных служащих в современных условиях в России подталкивает к осмыслению прусского варианта становления и развития чиновничьего аппарата, перенятого не только большинством германских государств, но и послужившего образцом административно-государственного управления для многих стран Западной Европы.

В основу построения должностной структуры государственной службы Российской Федерации положен принцип федерализма. Существует два уровня государственной службы: федеральный и субъектов Федерации. Причем федеральная государственная служба относится к предмету исключительного ведения Российской Федерации, а служба субъектов является предметом совместного ведения. Это означает, что законодательные органы субъектов имеют право принимать собственные нормативные акты, регулирующие отношения в данной области, если они не противоречат федеральному законодательству и не ухудшают положение служащего по сравнению с ним, что дает определенную свободу регионам в определении способов правового регулирования статуса госслужащих.

Первый систематизированный анализ бюрократической модели Германии провел в своем классическом исследовании «Хозяйство и общество» немецкий социолог Макс Вебер. Его выводы о роли профессиональной бюрократии в осуществлении власти, по мнению И.А. Василенко, «дают отправную точку для современного изучения административно-государственного управления» [Василенко, 2001. С. 6].

В конце XIX века Германская империя представляла собой федерацию, включающую на правах субъектов 25 государств, предоставлявших наиболее политически важные полномочия союзным властям, но сохранявшим свою правительственную и законодательную автономию. Доминирующая роль в объединенной Германии принадлежала Пруссии, как наиболее развитому государству, прежде всего с точки зрения экономического и военного потенциала. В этой связи различали должностных лиц общих учреждений Союза (имперские должностные лица) и прусских, саксонских, гессенских и других [Демарсьяль, 1909. С. 5].

Основы правового регулирования государственной службы, как механизма государственного управ-

МАРИНА ПЫЛЬЦИНА, кандидат исторических наук, доцент кафедры истории, философии и русского языка Воронежского государственного аграрного университета имени императора Петра I (394077, Воронеж, ул. Генерала Лизюкова, 8а). E-mail: pmvistoria@mail.ru

СВЕТЛАНА ЩЕГЛОВА, старший преподаватель кафедры конституционного и административного права Воронежского государственного аграрного университета имени императора Петра I (394043, Воронеж, ул. Келлера, 14). E-mail: shcheglovas@mail.ru

Аннотация: В статье проводится сравнительный анализ реализации государственной кадровой политики в Российской Федерации и Пруссии, направленной на совершенствование профессионального корпуса государственных служащих и обеспечение востребованности кадрового потенциала государственной службы. Особое внимание уделяется системе конкурсного отбора на вакантные должности государственной службы, как действенному механизму результативности управленческой деятельности. Рассматривается правовое значение ограничений и запретов для комплектования кадрового состава органов государственной власти, а также роль гарантий для обеспечения профессионализма и компетентности госслужащих. Авторы приводят отличительные черты определения и содержания испытательного срока государственных служащих в Пруссии и в Российской Федерации.

Особым вкладом авторов в исследование темы является вывод о тождественности многих принципов формирования кадрового состава государственной службы России и Пруссии.

Ключевые слова: государственная служба, право, история, Пруссия, конкурсный отбор.

ления, в Пруссии были заложены «Общим Сводом 1794 года», к середине XIX века они достигли определенной целостности, благодаря которым «было обеспечено эффективное управление объединенной Германией и достигнуто динамичное социально-экономическое развитие страны» [Лугвин, 2001. С. 98].

Критерии поступления на государственную службу Пруссии в целом носили унифицированный характер, несмотря на их сложившееся деление на три категории – низшие, средние и высшие должности. Работоспособность, трудолюбие, профпригодность – все эти качества априори формировали прусский административный стиль.

Не касаясь принципов комплектования низших и средних должностей, отметим лишь, что их занятие было обусловлено многими ограничениями, что, на наш взгляд, значительно сужало круг потенциальных кандидатов на административную должность.

Однако еще более жесткие административные нормы, установленные законом от 11 марта 1879 года, предъявлялись к кандидатам, претендующим на руководящий состав государственных учреждений. Кроме четырехлетнего испытательного срока большое значение придавалось образовательному цензу.

Остановимся более подробно именно на конкурсной системе отбора чиновников высшего эшелона Пруссии, так как практика и знание, являясь необходимыми атрибутами индустриального общества, формировали имидж бюрократии как высокопрофессиональной группы. Эта проблема представляет определенный интерес еще и потому, что изучение опыта государственной службы Пруссии и применение его, с учётом возможностей современного этапа развития Российской Федерации, позволило бы, на наш взгляд, повысить уровень профессиональной квалификации государственного служащего, обеспечить высокие стандарты по уровню обслуживания граждан.

Система конкурсного отбора включала в себя несколько элементов.

Во-первых, сначала кандидат в течение трех лет должен был посещать курсы юридических или политических наук в одном из университетов. При этом Демарсьяль уточняет, что в Германии действовал принцип «свободной науки», заключающийся в том, что от кандидата при поступлении на службу, и что особенно интересно, подтверждающего диплома не требовалось, а достаточно было сдать два вступительных государственных экзамена.

Первый экзамен, являясь общим для судебных и административных должностей, сдавался в апелляционном суде. Отказ в сдаче экзамена можно было получить, если число кандидатов превышало спрос. Первый экзамен, теоретический, состоял из письменной работы, которая выполнялась в течение шести недель. При этом кандидат давал клятву в самостоятельности ее выполнения. Вторая часть экзамена сдавалась профессорскому составу. Успешно сдавшие квалификационный экзамен становились референтами.

Во-вторых, кандидат должен был пройти четырехлетнюю стажировку, которая позволяла получить комплексное представление о системе функционирования юридических, административных и финансовых учреждений. Во время прохождения стажировки составлялись отзывы (характеристики) о профессиональных качествах кандидата. Стажера увольняли в случае его профнепригодности.

И, наконец, в-третьих, положительные отзывы о стажере-кандидате давали ему право на сдачу письменного и устного экзамена высшим должностным лицам Министерства внутренних дел и финансов. Кандидат получал возможность переэкзаменоваться только один раз.

Таким образом, в Пруссии была разработана эффективная модель кадрового обеспечения государственной службы, включавшая прежде всего значительный испытательный срок с прохождением кандидатом различных должностей и конкурсные экзамены, выявляющие его способности выполнять возложенные на него обязанности.

По мнению А.Н. Позднышова, «государственная служба в России должна быть в высшей степени организационно отлажена, законодательно обеспечена и укомплектована профессионалами, способными глубоко анализировать происходящие процессы, видеть перспективу реформ, обеспечивать проведение в жизнь принятых решений» [Позднышов, 2011. С. 94].

В Российской Федерации деление служащих на разряды проводится по двум направлениям: на категории и группы, что позволяет более точно распределить штат государственного органа по должностям в соответствии с имеющимися у лица знаниями, умениями и навыками. У каждой категории служащих (руководители, помощники, специалисты, обеспечивающие специалисты) свой круг полномочий, предусмотренный должностными инструкциями. Отнесение должности к одной из пяти категорий указывает на положение в иерархии системы государственного управления.

В зависимости от категории и группы должностей, к претендентам предъявляются различные квалификационные требования (уровень образования, стаж службы или стаж работы по специальности, возраст и так далее). Министерством юстиции Российской Федерации ведется Сводный реестр должностей государственной гражданской службы с указанием категории, группы должностей, соответствующего ей классного чина, квалификационных требований для поступления на эту должность, а также персональных данных лица, ее замещающего.

Законодательством Российской Федерации установлено соответствие групп должностей и классных чинов, присваиваемых служащим. Также с отнесением должности к определенной группе связаны размеры денежного содержания, продолжительность служебного дня и отпуска, возможность внеочеред-

ного присвоения классного чина. Установлена определенная последовательность карьерного роста служащих по должностям и классным чинам, реализация которого возможна на конкурсной основе.

Если в начале XIX века в системе государственной службы существовала гендерная иерархия [Еремина, 2014. С. 85], то в настоящее время в России законодательно закреплен принцип равного доступа граждан к государственной службе, то есть все граждане имеют одинаковое право претендовать на вакантную должность, независимо от пола, расы, национальности, вероисповедания и политических убеждений.

Система конкурсного отбора на вакантные должности государственной службы в Российской Федерации строится на принципе профессионализма и компетентности. Тем не менее, современные исследователи отмечают недостаточный уровень профессиональной подготовки госслужащих[1] [Адамович, 2014. С. 82].

Правом участия в конкурсном отборе обладают граждане Российской Федерации, достигшие определенного возраста, владеющие государственным языком и соответствующие квалификационным требованиям к должности. Лицо, успешно прошедшее конкурсные процедуры и рекомендованное конкурсной комиссией для назначения на должность, вступает в государственно-служебные отношения без каких-либо дополнительных испытаний. По усмотрению представителя нанимателя служащему может быть установлен испытательный срок от шести месяцев до одного года, но это не означает, что он не является служащим до истечения этого срока. Испытательный срок устанавливается для проверки профессиональной пригодности служащего, который может быть уволен в этот период как не прошедший испытание.

Кадровая политика выстраивается на принципах поощрений и ограничений государственных служащих. Так, государственные гражданские служащие наряду с несением службы могут заниматься любой иной оплачиваемой деятельностью, если это не повлечет за собой конфликт интересов. Ранее законодательство позволяло профессиональным чиновникам только научную, педагогическую и иную творческую деятельность. Расширение возможностей для дополнительной занятости и внесение условия о недопущении конфликта интересов служат реализации конституционного принципа защиты и обеспечения прав и свобод человека и гражданина в рамках особого вида трудовой деятельности – государственной службы. Подчеркнем, что государственные гражданские служащие не имеют права на забастовку, то есть не могут прекращать исполнение должностных обязанностей даже в случае возникновения служебного спора.

Правовое значение ограничений и запретов состоит в обеспечении независимости и непредвзятости служащих в принятии управленческих решений. Как верно отмечает Ж.А. Гукова, «запреты и ограничения, предусмотренные для государственных гражданских служащих Российской Федерации, являются важной и необходимой мерой, направленной на обеспечение законных интересов личности и государства» [Гукова, 2011. С. 82]. В соответствии с положениями Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», можно выделить следующие группы ограничений:

- ограничения, связанные с поступлением на гражданскую службу (статья 16);
- запреты, действующие во время прохождения гражданской службы (пункт 1-2 статьи 17);
- запреты, сохраняющиеся после увольнения со службы (пункт 3 статьи 17).

Значительную роль в обеспечении действенности работы государственного аппарата Пруссии играли разнообразные гарантии. За квалифицированное выполнение служебных обязанностей в течение трех лет предусматривалось поощрение служащего в виде увеличения жалованья, своего рода увеличение жалованья за выслугу лет, что было закреплено бюджетными законами 1891–1892 годов и 1897–1898 годов. Но продолжительность службы никогда не способствовала повышению по служебной лестнице, что кардинально отличало Пруссию от других стран Европы. «…Служащий, не пригодный к занятию высшей должности, не должен получить ее, даже если бы на его глазах родились все его сослуживцы» [Демарсьяль, 1909. С. 21]. К специальным ограничениям относилось избрание на оплачиваемую выборную должность какого-либо общества и занятие коммерческой деятельностью.

Из вышеизложенного следует, что многие принципы кадровой политики в сфере государственной службы Пруссии, направленные на совершенствование системы управления и формирование высококвалифицированного кадрового состава, были заимствованы и адаптированы к современным реалиям при реализации государственной кадровой политики Российской Федерации.

Литература

Адамович А. Реформирование системы государственной службы Российской Федерации // Государственная служба. 2014. № 1.

Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. Изд. 2-е, перераб. М.: Логос, 2001.

Гукова Ж.А. Совершенствование административно-правового статуса государственных гражданских служащих // Актуальные проблемы российского права. 2011. № 4.

Демарсьяль Г. Должностные лица в Пруссии / пер. В. Ивановского. СПб.: Типография М.Д. Ломковского, 1909.

Еремина Т.И. Право поступления на гражданскую службу в Российской империи // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2014. № 3(51).

1 Кадровая проблема государственной службы и её решение // http://politika.snauka.ru/2014/08/1804

Ковалева И.В. Правовые ограничения при поступлении на государственную гражданскую службу // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2010. № 5.

Лугвин С.Б. Прусское чиновничество: от военизированной службы к рациональному управлению // Вестник ГГТУ. 2001. № 3–4.

Позднышов А.Н. Развитие системы профессиональной подготовки государственных служащих // Юристъ-Правоведъ. 2011. № 2.

FORMING OF THE PUBLIC ADMINISTRATION STAFF IN THE RUSSIAN FEDERATION AND PRUSSIA: COMPARATIVE ANALYSIS

MARINA PYLTSINA, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Chair of History, Philosophy and the Russian language of the Voronezh State Agricultural University named after Emperor Peter the Great (394077, Voronezh, Generala Liziukova st., 8a). E-mail: pmvistoria@mail.ru

SVETLANA SHCHEGLOVA, Senior Teacher of the Chair of Constitutional and Administrative Law of the Voronezh State Agricultural University named after Emperor Peter the Great (394043, Voronezh, Kellera st., 14). E-mail: shcheglovas@mail.ru

Summary: The comparative analysis of the governmental personnel policy realization in the Russian Federation and Prussia aimed at the improvement of professionalism of civil servants and provision of the demand for the human resource potential of the public administration is considered in the article. Special attention is paid to the competitive selection system for the vacancies of the public administration as effective means of increasing the management efficiency. The role of legal restrictions and prohibitions in public administration staff formation is studied as well as the role of the guaranties for the improvement of professionalism and competence of civil servants. The specific features of appointment and contents of probation period for the civil servants in Prussia and the Russian Federation are pointed out by the authors.

The conclusion about identity of many principles of the public administration staff formation in Russia and Prussia is a special contribution of the authors to the research of this topic.

Keywords: public administration, law, history, Prussia, competitive selection.

References

Adamovich A. Reformirovanie sistemy gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii // Gosudarstvennaia sluzhba. [Reforming of the public administration system of the Russian Federation // Public Administration] 2014. № 1.

Vasilenko I.A. Administrativno-gosudarstvennoe upravlenie v stranakh Zapada: SShA, Velikobritaniia, Frantsiia, Germaniia. Izd-e 2-e, pererab. [Administrative-public management in the Western countries: USA, UK. France, Germany. 2nd revised edition] M.: Logos, 2001.

Gukova Zh.A. Sovershenstvovanie administrativno-pravovogo statusa gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh // Aktual'nye problemy rossiiskogo prava. [Improving the administrative-legal status of the state civil servants // Topical issues of the Russian law] 2011. №. 4.

Demars'ial' G. Dolzhnostnye litsa v Prussii / per. V. Ivanovskogo. [Public officials in Russia / Translated by V. Ivanovsky] SPb.: Tipografiia M.D. Lomkovskogo, 1909.

Eremina T.I. Pravo postupleniia na grazhdanskuiu sluzhbu v Rossiiskoi imperii // Uchenye zapiski Sankt-Peterburgskogo imeni V.B. Bobkova filiala Rossiiskoi tamozhennoi akademii. [The right to enroll to the state civil service in the Russian Empire // Scholarly notes of the St. Petersburg branch named after V.B. Bobkov of the Russian Customs Academy] 2014. № 3(51).

Kovaleva I.V. Pravovye ogranicheniia pri postuplenii na gosudarstvennuiu grazhdanskuiu sluzhbu // Vestnik Severnogo (Arkticheskogo) federal'nogo universiteta. Seriia: Gumanitarnye i sotsial'nye nauki. [Legal restrictions of enrollment to the state civil service // Vestnik of Northern (Arctic) Federal University. Series: Humanitarian and Social Sciences.] 2010. № 5.

Lugvin S.B. Prusskoe chinovnichestvo: ot voenizirovannoi sluzhby k ratsional'nomu upravleniiu // Vestnik GGTU. [Officialdom of Prussia: from militarized service to rational management // Bulletin of the P. O. Sukhoi State Technical University of Gomel] 2001. № 3-4.

Pozdnyshov A.N. Razvitie sistemy professional'noi podgotovki gosudarstvennykh sluzhashchikh // Iurist»-Pravoved». [Development of the system of the professional training of the state civil servants // Iurist-Pravoved] 2011. № 2.

ЧТО ЧИТАТЬ

Россия и Пруссия в середине XVII века. Т. 1. Посольская книга по связям России с Бранденбургско-Прусским государством 1649-1671 гг.

М.: Древлехранилище, 2013. 576 с.

Книга представляет собой комментированную публикацию документов Российского государственного архива древних актов о первых дипломатических контактах между Россией и Бранденбургско-Прусским государством (историческим предшественником королевства Пруссии) в середине XVII в. Из содержания: Статейный список В.Я. Боуша; Переписка царя и курфюрста 1669–1671 гг.; Миссия Шуберта; Переговоры И.К. фон Эйленбурга; Инцидент с генерал-майором Г. фон Валленродом; Развитие русско-бранденбургских отношений в середине XVII века; Посольская книга и её источники и др.