

---

# УПРАВЛЕНИЕ

---

**Е.В. ОХОТСКИЙ**

*ДОКТОР СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ НАУК, ПРОФЕССОР, ЗАВЕДУЮЩИЙ КАФЕДРОЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРАВА МЕЖДУНАРОДНОГО ИНСТИТУТА УПРАВЛЕНИЯ МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ) МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА КАК ПРОФЕССИЯ: СИСТЕМНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ**

В статье представлена попытка системного анализа профессиональной государственно-служебной деятельности с точки зрения ее сущностных характеристик, представлены ее институциональная, нормативная, функциональная, личностно-кадровая, коммуникативная и культурно-идеологическая подсистемы. Определенное внимание уделено анализу системы принципов, в том числе демократизма, законности, федерализма, профессионализма, нравственности. Исследуются основные детерминанты высокой эффективности профессии служащего государственного аппарата, значимость правовой, управленческой и нравственной культуры, материального и морального стимулирования добросовестного отношения к служебным обязанностям

**Ключевые слова:** администрирование, аппарат, внепартийность, внеконфессиональность, государственная служба, государство, гражданский служащий, государственное управление, институт, мораль, право, принцип, профессия, система, социальная эффективность, социальный эффект, стимулирование, критерии эффективности, управление, функция, цель.

---

**EV. OKHOTSKY**

*DOCTOR OF SCIENCE (SOCIOLOGY), PROFESSOR, PHD, HEAD, DEPARTMENT OF STATE ADMINISTRATION AND LAW, MGIMO (UNIVERSITY) UNDER THE MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS OF RUSSIA*

## **CIVIL SERVICE AS A PROFESSION: SYSTEMS CHARACTERISTICS AND EFFECTIVENESS**

The paper analyzes on the basis of systems approach the key features of civil service such as institutional, regulatory, functional, cadre, communicative and cultural-ideological ones as well as the essential principles of civil service - democratism, legality, federalism, professionalism, ethics. The paper explores the key factors determining effectiveness of civil service, the importance of legal, administrative, and ethical culture of civil servants, moral motivation and material compensation for efficient work.

**Key words:** administration, apparatus, partisan neutrality, confessional impartiality, civil service, state, civil servant, civil administration, institute, ethics, law, principle, profession, system, social effectiveness, social effect, incentive, criteria of effectiveness, administration, function, objective.

Выделение системности государственной службы в предмет специального научного рассмотрения позволяет подробно остановиться на особо нас интересующей проблематике: целях, функциях, правовых основах, формах, методах и принципах профессиональной государственно-служебной деятельности. В каждой из указанных составляющих получают отражение, а в ряде случаев и нормативное закрепление, глубинные и наиболее существенные стороны и взаимосвязи государственной службы. Системность придает профессии государственного служащего четкую содержательную определенность и конкретную целевую направленность.

Усиливает актуальность данной проблематики и тот факт, что пока в России отсутствует целостная система государственной службы. В

законодательстве и реальной практике ее организации имеется немало противоречий и пробелов. Отсюда относительно невысокий престиж профессии государственного служащего, не всегда здоровая мотивация и слабая ориентированность чиновников на высокоэффективное служение Отечеству, невысокий уровень их профессионально-квалификационной мобильности. Осложняют ситуацию коррумпированность и высокий уровень бюрократизации служебных отношений, отсутствие действенных механизмов контроля деятельности государственных органов и занятых в них кадров со стороны гражданского общества.

**Профессиональная деятельность  
государственного служащего:**

### общие системные характеристики

Центральным понятием системного подхода, естественно, является понятие «система», имеющее греческое происхождение. В Древней Элладе трактовалось как сочетание, организация, органическое целое, состоящее из частей. Сегодня систему мы представляем как *определенным образом упорядоченное множество, состоящее из взаимосвязанных, взаимозависимых и определенным образом взаимодействующих между собой элементов, образующих целостное единство*. Это своего рода форма, способ устройства, организация чего-либо.

Претерпев длительную историческую эволюцию, понятие «система» с середины прошлого столетия становится одним из ключевых в перечне философско-методологических и конкретно-прикладных понятий. С того времени им широко пользуются представители самых различных научных школ и отраслей знаний. Большинство ученых представляют систему как некий «ансамбль» диалектически взаимосвязанных, взаимозависимых и противоречиво (хотя и в единой связке) функционирующих и развивающихся элементов. Каждый из них занимает свое собственное место в системе, играет свою вполне конкретную роль.

Системы бывают материальные и идеальные; открытые и закрытые (замкнутые); естественные, технические и социальные; простые и сложные; локальные и глобальные; функциональные и информационные; одно- и много уровневые. Нас, конечно, интересуют социальные системы, главной составляющей которых является, как сейчас говорят, «субъективный фактор».

Специфика социальной системы состоит и в том, что она складывается на базе той или иной социальной общности – класса, социального слоя, страты, профессиональной группы, социальной организации. Поэтому по своему содержательному наполнению системы подразделяются на политические, экономические, социотехнические, социоприродные, информационные, управленческие (административные), правовые, нравственные, научные и др. Государственная служба – система социально-профессиональная с управленческой специализацией.

Каждая система характеризуется своей функциональной предназначенностью, множеством различного рода связями и отношениями, которые объединяют отдельные ее компоненты в упорядоченную целостность. Правовая, организационная и кадровая упорядоченность придает системе конкретную сущностную определенность, социальную устойчивость и четкую целевую предназначенность. С этой точки зре-

ния государственная служба является системным образованием, сложным органическим соединением множества относительно более простых подсистем с четким разграничением их статусов и функций. каждого элемента. Каждый последующий элемент подчиняется и обслуживается предыдущим и соответствующим образом влияющий на систему в обратном направлении.

Между ними существует последовательная и достаточно жесткая детерминация (причинно-следственная взаимозависимость). Функционирование каждой подсистемы детерминируется определенными социальными позициями (статусами); конкретными социальными функциями (ролями); правовыми и нравственными нормами; индивидуальными качествами служащих – интеллектуально-профессиональными, деловыми, личностно-нравственными, их мотивацией, ценностными ориентациями, интересами и т.д. Системность придает государственной службе, а значит, и профессии государственного служащего, вполне определенную качественную определенность, гарантирует высокую социальную эффективность.

Основные системные характеристики государственной службы: целостность и высокий уровень интегрированности; относительная автономность в системе властных отношений; целесообразность; наличие внутренней структуры; иерархичность, каждый отдельный элемент государственно-служебной системы занимает свое собственное, только ему отведенное место, находится в состоянии постоянного диалектического взаимодействия с другими элементами.

Структурно государственная служба состоит из ряда относительно самостоятельных подсистем: институциональной, нормативной, функциональной, личностно-кадровой, коммуникативной и культурно-идеологической.

1. *Институциональная подсистема* – своего рода материальный каркас системы государственной службы. Состоит она из целого ряда социально-правовых институтов: а) государственные службы различных видов, уровней и ветвей власти; б) институт должности и его регламентации; в) институт государственного, в том числе гражданского служащего; г) институт служебного контракта; д) институт служебного времени и времени отдыха; е) институт прохождения гражданской службы, включая институт ограничений и запретов; ж) институт оплаты труда, социальной и правовой защиты служащего – разных по содержанию и объему гарантий по службе; з) институт конфликта интересов и разрешения служебных споров; и) институт юридической ответственности; к) институт стимулирования высокоэффективной служебной

деятельности. Центральное место в этой подсистеме, естественно, принадлежит государственным служащим, их квалификации, организаторским, деловым и духовно-нравственным качествам.

2. *Нормативная подсистема* складывается из политических, правовых и нравственных норм и принципов, направленных на регламентацию системы государственной службы в целом и каждого ее структурного элемента, в отдельности. Центральное место в данной подсистеме занимают правовые нормы - ведущий фактор институционализации и регулирования служебных отношений и исполнения профессиональных полномочий. Предмет правового регулирования - отношения, связанные с поступлением на государственную службу, ее прохождением и прекращением, определением правового статуса государственного служащего, формированием организационных основ служебных отношений, профессионализации служебной деятельности, управлением системой в целом.

Такое регулирование осуществляется:

- на федеральном уровне - Конституцией Российской Федерации; Федеральными законами «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; другими федеральными законами, в том числе, регулирующими особенности прохождения гражданской службы в различных властных структурах; указами Президента Российской Федерации; постановлениями Правительства Российской Федерации; нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, в том числе издаваемыми Минздравсоцразвития, Минфином, Минэкономразвития, Минобрования России и другими государственными органами;

- на уровне субъектов Федерации - конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. В настоящее время все субъекты Российской Федерации приняли законы о гражданской службе, детализировали их соответствующими подзаконными актами. Введены в действие соответствующие регламенты, положения, инструкции и методические рекомендации, в мониторинговом режиме анализируется эффективность государственно-служебной деятельности.

В законодательном порядке упорядочено финансирование федеральной государственной службы и гражданской службы субъектов РФ; должностное структурирование аппаратов государственных органов, определен порядок ведения реестров должностей. Строго определено соотношение должностей федеральной

гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы. Определен статус федерального государственного служащего и гражданского служащего субъекта РФ, установлен исчерпывающий перечень ограничений и запретов, связанных с поступлением на гражданскую службу и ее прохождением. Решены и основные процессуальные вопросы. В том числе касающиеся административных и должностных регламентов; ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей; разрешения конфликтов интересов и служебных споров; квалификационных требований по должностям государственной службы; присвоения классов чинов, званий и рангов; оплаты труда, пенсионного обеспечения, социального и медицинского страхования.

Особое внимание уделено совершенствованию правовых основ проведения конкурсного отбора, квалификационных экзаменов и аттестационных мероприятий; работы с кадровым резервом; организации профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации служащих; введены в действие обобщенные показатели эффективности деятельности государственных органов и их подразделений. Совершенствуется правовая база борьбы с коррупцией и бюрократизмом.

Все это сделало законодательство государственного администрирования более гибким и удобным для профессиональной правоприменительной практики.

3. *Подсистема целей.* По масштабам цели могут быть общими и частными, по результатам - конечными и промежуточными, по времени - долгосрочными, среднесрочными и краткосрочными, перспективными (отдаленными, близкими) и непосредственными. Цели в своей совокупности образуют систему, что позволяет построить соответствующее «древо целей» служебной деятельности. На их реализацию и направлены усилия государственного аппарата и всех его чиновников. Далее действует своя логика: каждая предыдущая цель детерминирует последующую, реализация одной цели становится плацдармом для постановки новой цели. При этом следует только помнить, что в процессе целеполагания происходит так называемое «рассеивание целей» по различным министерствам, комитетам, службам и агентствам. Важно, чтобы это рассеивание было не спонтанно-хаотичным, а оптимальным и подконтрольным (управляемым), не порождало бюрократизм и безответственность, не создавало условия для коррупции и иных злоупотреблений.

4. *Функциональная подсистема* определяет содержание профессии государственного служа-

щего, а значит, основные направления, задачи, целевые установки, формы и методы реализации должностных полномочий каждым служащим с учетом, конечно, его служебного статуса, категории и групповой принадлежности должности, квалификации. Функциональная подсистема действует в непрерывном, внеполитическом, внеконфессиональном, бесспорном, несоревновательном и стабильном режиме. Практически все спорные вопросы решаются на внутриведомственном уровне, противоречия снимаются в рабочем внесудебном порядке. Лишь в отдельных, в принципе редко встречающихся случаях прибегают к помощи судебных инстанций. В основном, если это касается вопросов пресечения коррупционных проявлений или привлечения к ответственности за преступную халатность, повлекшую тяжкие политические, экономические или социальные последствия. Возникают такие ситуации в основном в случае возникновения острых конфликтов интересов.

Функции государственной службы можно классифицировать следующим образом.

**Конституционно-охранительные:** поддержки и защиты конституционного строя и федеративного устройства страны; обеспечения территориальной целостности, безопасности и неприкосновенности Российской Федерации; обеспечения верховенства Конституции и федеральных законов на всей территории страны; обеспечения единства системы государственной власти; ведения мониторинга правовых, социально-экономических и политических проблем внутренней и внешней политики; соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

**Административно-управленческие:** прогнозирования, программирования, планирования и информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности; сертификации, лицензирования и аккредитации; регулирования, регламентации, координации и регистрации; контроля, надзора и аудита; финансового, валютного и кредитного и регулирования, ценового мониторинга; управления государственной собственностью и осуществления надзора за законностью и должным порядком в обществе; таможенного контроля. Все это касается буквально всех сфер жизнедеятельности общества, в том числе промышленности, сельского хозяйства, энергетики, строительства, транспорта, связи, образования, здравоохранения, культуры, физкультуры и спорта, системы социальной защиты, ЖКХ, природопользования, распоряжения землей, водными, воздушными и другими природными ресурсами.

**Правоохранительные:** защиты прав и защиты права; профессионального обеспечения

органов судебной и судебно-исполнительной власти, органов прокуратуры, спецслужб; установления, поддержания и обеспечения должного общественного правопорядка и соответствующего правового режима; осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями и их последствиями.

Представленные функции соответствующим образом дифференцируются по видам, уровням и содержанию профессиональной служебной деятельности, по государственным органам, подразделениям и должностям. В каждом конкретном органе функции получают свою конкретную интерпретацию и нормативное закрепление в соответствующих административных и должностных регламентах.

Следует также помнить, что в процессе реализации перечисленных функций и полномочий могут и нередко возникают острые моменты и ситуационные коллизии. Чаще всего это связано с а) подменой (по сути узурпацией) функций, когда субъекты, статусно включенные в функционирование данной системы, присваивают себе право и начинают выполнять несвойственные, но в данный момент выгодные для них, функции; б) возникновением так называемых избыточных функций; в) институционально заложенным дублированием функций различными органами, структурными подразделениями и должностными лицами; г) некачественным исполнением должностных обязанностей, некомпетентностью, безответственностью. Выход в этом случае только один: реструктуризация организационной и функциональной систем, их оптимизация, а быть может, и перевод системы в новое качественное состояние.

5. *Личностно-кадровая подсистема.* Государственные гражданские служащие современной России – достаточно большая социально-профессиональная группа работников, отличающаяся своим особым положением в обществе и власти, своими собственными представлениями о демократии, законности и социальной справедливости, своей нравственной культурой. В основной массе своей в системе государственной службы заняты профессионально хорошо подготовленные, активные, конструктивно мотивированные и социально достаточно надежно защищенные люди. Каждый из них требует, тем не менее, требует внимания, поддерживать, поощрять: одних надо учить, а других заставлять учиться; у одних пробуждать инициативу, а других воспитывать в духе дисциплинированности и персональной ответственности; одних стимулировать похвалой и гарантией успешного карьерного роста, а других строгим словом и высокой требовательностью.



По состоянию на 1 октября 2009 года численность чиновников государственной гражданской службы и муниципальных служащих Российской Федерации (без силовых ведомств) составляла 1 млн. 214 тысяч. Средний возраст – 39 лет. Прослойка мужчин среди гражданских служащих составляла 27,6% – что на 4,2% меньше, чем было два года назад. Подавляющее большинство служащих имеет высшее профессиональное образование – более 85,4%. Кстати, среди занятого населения этот показатель лишь немногим превышает 23%, т.е. в три раза ниже.

Приведенные данные государственной статистики свидетельствуют о назревшей необходимости более настойчивого проведения в жизнь мероприятий по оптимизации численности и качества кадрового потенциала государственных гражданских служащих. Вести эту работу, по мнению ученых, следует параллельно с дальнейшей оптимизацией структуры государственного аппарата в целом, уточнением функций и полномочий государственных органов, внедрением в их деятельность современных управленческих, в том числе информационных технологий.

6. *Информационно-коммуникационная подсистема* предполагает использование в системе государственной службы разнообразных форм, методов и средств сбора, хранения, переработки, передачи и распространения информации. Причем как внутри, так и вне системы. Без надежной, своевременно поступающей (по прямым и обратным каналам связи) информации, качественного ее анализа и своевременного доведения до исполнителей качественно управлять невозможно. Никакого сколь-нибудь эффективного взаимодействия не получится. Без информации нет и профессии. Тем более профессии интеллектуально-умственного профиля.

7. *Культурно-идеологическая подсистема* формируется из различных по содержанию теорий, концепций, идей и взглядов участников социальной жизни. Она во многом определяется уровнем политической, правовой и нравственной культуры служащих, т.е. их профессионализмом.

Профессионализм предполагает не только то, что дано человеку от природы и приобретено в школе или вузе, не только мощные психолого-акмеологические и нравственно-волевые резервы индивида, но и наличие эффективной, постоянно пополняемой и непрерывно совершенствующейся системы овладения соответствующими знаниями, умениями и навыками. Мощной системы культурного, нравственного и в целом мировоззренческого воспитания. Профессионал – это тот, кто познал все секреты и тонкости своей профессии, кто способен решать

поставленные задачи на научных основаниях, гарантировать высокое качество их решения. Не забывая при этом, что каждая, даже самая, казалось бы, простая профессия – это не только знание и искусство, но и творчество и спорность, не только «всеобщая, передающаяся из поколения в поколение система корпоративных традиций, профессиональных компетенций и специфических форм организации труда»<sup>1</sup>, но и индивидуальность человека, его дарование и авторитет. Не случайно настоящий профессионал отличается уникальной спецификой речью, понятными только для коллег профессионалистами, только ему присущим индивидуальным стилем, своей, наконец, житейской мудростью. Вот почему мы часто говорим о профессионалах, пишем о них, рассказываем на страницах научных и публицистических изданий, представляем в кино и в самых рейтинговых телевизионных программах.

Настоящих профессионалов относительно немного, а в некоторых отраслях и вовсе единицы. Но именно они определяют лицо и авторитет профессии. Никто при этом не обращает внимания на их возраст, национальную принадлежность, место жительства, политические и религиозные воззрения, социальное происхождение. К профессионализму это не имеет прямого отношения. Перечисленные социальные факторы его критериями и источниками не являются и таковыми быть не могут.

Государственная служба как институт и профессия может быть представлена как достаточно сложное, постоянно развивающееся в содержательном и структурном отношении системное явление. Во-первых, как единый социально-правовой институт, гарантирующий единообразное исполнение федеральных законов и нормативных актов государственными органами всех уровней и ветвей власти; единство прохождения службы, профессионального и карьерного развития служащих; использования единых апробированных кадровых технологий; во-вторых, как система субъектно-объектных отношений, обеспечивающая тесную взаимосвязь субъекта – материального носителя профессии государственной службы (государства, его органов, служащих) с управляемыми объектами (обществом и его подсистемами); в-третьих, как форма осознания, юридического оформления и практической реализации служащими общественно-значимых потребностей и интересов общества. Во всем этом и проявляется общественно-политическая природа профессии государственного служащего.

Для более предметного представления о системности государственной службы коснемся ее а) целей, б) форм, методов и средств, в) базовых

принципов организации и функционирования.

Согласно Конституции, Российская Федерация провозглашена демократическим правовым социальным государством, цель которого – общество достойной жизни и свободного развития каждого человека. Построение такого общества рассматривается в качестве магистрального направления внутренней и внешней политики российского государства, в качестве главной стратегической его цели, а значит, и цели каждого профессионала в системе государственного управления.

Развернутую редакцию этой цели, а, по сути, «древо целей» для государственной гражданской службы представил Председатель Правительства Российской Федерации В.В.Путин в своем Докладе на расширенном заседании Государственного совета РФ 8 февраля 2008 года. Развитие человека, сказал он, – **основная цель и наш абсолютный приоритет** (выделено автором) и сегодня, и в долгосрочной перспективе. В обозримом будущем Россия «должна стать самой привлекательной для жизни страной», т.е. страной с развитым гражданским обществом и устойчивой демократией, с самым современным образованием, культурой, здравоохранением и жилищным комплексом. Страной, в которой в полной мере будут обеспечены права человека, гражданские и политические свободы, где средний класс будет составлять 60, а может быть, и 70% населения.

Цели грандиозные, но вполне реальные. Ясно и то, что для их реализации потребуется немало времени и огромные материально-финансовые ресурсы. Не обойтись без железной политической воли и серьезной концентрации усилий в направлении создания высокотехнологичного, инновационно ориентированного, конкурентноспособного производства с параллельным выходом на принципиально новое качество социального управления.

Чуть позже уже на уровне Президента страны в статье «Россия, вперед!» и Послании Федеральному собранию 12 ноября 2009 года это «древо» целей было развернуто в «пять стратегий лидерств»: энергетика; ядерные технологии; глобальные информационные сети; космическая и телекоммуникационная инфраструктура; современное здравоохранение. Не менее актуальной остается социальная проблематика, обновление политической системы; повышение правовой культуры общества.

Реализуются цели в различных формах, различными методами, с помощью различных средств и ресурсов. **Формы** могут быть правовыми и организационными; **методы** императивными и диспозитивными, «мягкого дирижирования» и волевого принуждения, ко-

ординации, взаимодействия, согласования и консультирования; **средства** политическими, финансово-экономическими (бюджетными и внебюджетными); административно-волевыми, психолого-педагогическими. **Ресурсы** тоже разные: *технические* – оргтехника, письменные и канцелярские принадлежности, телефон, телеграф, факс, транспортные средства; *специальные* – полученные по каналам спецслужб, правоохранительных, контрольно-надзорных и дипломатических структур, органов таможенного и пограничного контроля; *информационно-коммуникационные* – данные статистических служб, отчеты, доклады, информационные записки государственных органов; публикации СМИ; аналитические материалы научных центров.

А теперь перейдем к анализу подсистемы **принципов** профессиональной служебной деятельности, т.е. тех положений, основополагающих идей и исходных начал, которые образуют основание системы, которые в обязательном порядке учитываются при принятии новых, изменении или отмене действующих нормативных правовых актов о гражданской службе, в процессе прохождения государственной службы и т.д. С точки зрения статуса и профессии в принципах содержатся ответы на вопросы «кому служить?», «как служить?», «зачем служить?», «ради чего служить?».

Принципы несут серьезную гносеологическую, онтологическую, методологическую, информационную и организационно-управленческую нагрузку. Поэтому-то принципы и являются системообразующим фактором: если их только декларировать, а не руководствоваться ими, то результат однозначно будет нулевым. И это в лучшем случае. В худшем – разрушительным и даже катастрофическим. Опыт КПСС и советского государства – убедительный тому пример. Заклинаниями и призывами делу не поможешь.

В Конституции Российской Федерации (ст. ст. 1, 2, 4, 5, 7, 32 п. 4, 71. п. «т», 97 п. 3), в федеральных законах «О системе государственной службы Российской Федерации» (ст. 3), «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 4), в конституциях, уставах, и других правовых актах субъектов Федерации закреплены, как частные (касающиеся отдельных видов и подсистем государственной службы), так и общие принципы государственно-служебной деятельности. В последнем случае имеются в виду **основные принципы** демократизма, открытости и равного доступа граждан к государственной службе; законности и ее доступности общественному контролю; федерализма, обеспечивающего единство системы государствен-

ной службы с учетом конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации; социальной ориентированности; профессионализма; гуманизма и нравственности.

На конституционном уровне, по сути, задается «генетический код», в соответствии с которыми определяются правовые основы и статус профессии государственного служащего, стиль, формы и методы служебной деятельности, целевые ориентиры и вектор развития государственно-служебных отношений.

Далее речь идет о **специальных принципах**, касающихся роли государственной службы в организации общественной жизни – обеспечении правового полновластия народа; приоритетности (признание, соблюдение и защита) прав и свобод человека и гражданина; идеологического и политического плюрализма; социальной стабильности. Нельзя, наконец, оставить без внимания и принципы, определяемые организационным устройством и особенностями функционирования государственного аппарата как системы – правовой определенности и правовой урегулированности служебных отношений, единства государственной гражданской службы, ее связи с муниципальной службой, защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их служебную профессиональную деятельность. Причем как со стороны государственных органов и должностных лиц, так и «сторонних» физических и юридических лиц<sup>2</sup>.

Остановимся на некоторых из перечисленных принципов. Причем анализировать будем с учетом общих закономерностей построения и функционирования государственной службы как единого целого.

1. Принцип **демократизма**. Основывается на соответствующих статьях Конституции, провозгласившей, что Российская Федерация является демократическим правовым социальным государством, для которого «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», где «носителем суверенитета и единственным источником власти» является российский многонациональный народ. Демократизм государственно-служебной деятельности означает, что:

а) каждый служащий призван не декларативно, а на деле обеспечивать *практическое осуществление народовластия* на территории всей страны и во всех структурах государства. Не только декларировать, а реально выражать и защищать законные интересы и волю народа;

б) *признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина* – императивная норма, означает не одну из обязанностей служащих, а главную, первейшую. Такой вывод естествен,

учитывая, что закреплению такой обязанности непосредственно предшествует норма, провозглашающая человека, его права и свободы высшей ценностью для общества и государства. Это означает, что институт государственной службы существует не для себя, не только для профессионального обеспечения исполнения полномочий государственных органов и соответствующих должностных лиц первого государственного уровня, не для удовлетворения властных и карьерных амбиций тех или иных политических лидеров, а в первую очередь для обеспечения такого правового порядка, при котором максимально защищены права, свободы, честь, и достоинство человека, созданы благоприятных условий для достойного уровня жизни и свободного и гармоничного развития личности;

Что, кстати, полностью соответствует нормам международного права, требованиям Устава ООН, Всеобщей декларации прав человека, международных пактов о правах человека, Европейской социальной хартии, Европейского кодекса социального обеспечения и др.;

в) принцип демократизма реализуется путем обеспечения *равного доступа граждан к государственной службе*, а также создания равных условий ее прохождения для всех тех, кто занят на государственной службе, независимо от пола, расы, нации, социального происхождения и социального положения в данный момент, должностного статуса, религиозных и политических предпочтений, места жительства и языка. Какая-либо дискриминация по социальным признакам недопустима.

В советские времена такое положение было невозможно в принципе – классовый подход и номенклатурная система демократического решения кадровых вопросов не позволяли. В царские времена действовал сословный принцип. К гражданской службе не допускались 1) купцы (за исключением первой гильдии) и их дети; 2) вольноотпущенные и их дети; 3) мещане; 4) иностранцы; 5) отставные военнслужащие нижних чинов и их дети; 6) церковнослужители и их дети; 7) дети придворных служащих. Были и другие ограничения.

Сегодня ситуация принципиально иная. Главное – гражданство, соответствующее профессиональное образование, опыт служебной деятельности и навыки работы по специальности. А также надлежащие личностные и физиолого-психологические качества, которые определяются спецификой соответствующей должности, характером, напряженностью и ответственностью работы. Есть и другие дополнительные требования, касающиеся возраста; образования; здоровья; запрета на совместную



службу с родственниками; лишения права занимать государственные должности и должности государственной службы в связи с вступлением в законную силу приговора суда. Такое положение полностью соответствует мировой практике, не нарушает нормы Международного пакта о гражданских и политических правах;

г) *открытость государственной службы*, ее доступность общественному контролю, систематическая и объективная информированность общества о том, чем заняты государственные органы и их служащие: каждый гражданин имеет право на своевременную, объективную, достоверную и точную информацию, непосредственно касающуюся защиты его прав и свобод. Общество должно знать, почему тот или иной человек стал министром или чиновником, почему его сняли, за какие такие заслуги наградили или выдвинули с повышением.

2. Принцип *законности* юридически означает, что профессиональная деятельность государственных служащих организуется в рамках закона и на основе закона, что находит свое выражение в следующих признаках:

а) *верховенство Конституции Российской Федерации и федерального законодательства* над конституциями, уставами и законами субъектов РФ (ст. 15). Данный принцип имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на территории всей страны, направлен на обеспечение точного соблюдения Конституции страны и ее законов всеми органами государственной и муниципальной власти, всеми должностными лицами и государственными служащими, всеми гражданами и их объединениями. Подзаконные акты могут действовать и должны реализовываться служащими лишь в том случае, если они регулируют отношения, не урегулированные Конституцией или законом;

б) для государственных служащих важнейшим является *равенство всех перед законом и судом*, тем более что неотчуждаемость прав и свобод человека и гражданина, по российской Конституции, – норма прямого и непосредственного действия. Обязательность их признания, соблюдения и защиты – главный приоритет, главный смысл и главное содержание профессиональной служебной деятельности. Произвол здесь не допустим. Правда, в этой связи возникает проблема соразмерности интересов государства, государственного служащего и рядового гражданина, их взаимной добросовестности, степени заинтересованности в «гармонизации» индивидуального, коллективного и общественного. Без такой гармонии трудно обеспечить высокую эффективность государства, достойный авторитет государственной службы и каждого служащего;

в) *обязанность для государственных служащих*

*решений, принятых вышестоящими государственными органами, вышестоящими и непосредственными руководителями.* Тем самым законодатель закрепил следующие важные положения: во-первых, решения, принятые вышестоящими государственными органами, обязательны для исполнения служащими нижестоящих органов, приказы и поручения непосредственного руководителя – обязательны для своевременного и качественного исполнения подчиненными; во-вторых, решения должны быть законными, принятыми в соответствии с действующим законодательством и в строго установленном процессуальном порядке;

г) *защита государственных служащих* от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность со стороны, как государственных органов, так и должностных лиц, как физических, так и юридических лиц. Это – принципиально новый для нашей государственной машины правовой постулат, гарантирующий а) высокое качество служебной деятельности, б) возрастающее доверие к служащим со стороны граждан, в) благоприятные условия для свободного карьерного роста наиболее квалифицированных служащих;

д) *внепартийность и внеконфессиональность* государственной службы. По сути дела – это запрет на смешение политики, идеологии и государственного администрирования. И это при условиях, что в Конституции Российской Федерации закреплён принцип политического и идеологического плюрализма (ст. 13), в стране нет государственной или обязательной идеологии, нет приоритетной религиозной концепции. Вмешательство политических партий, церкви и общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, равно как и вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, церкви и общественных объединений не допускается.

Государственный служащий служит обществу и народу, а не отдельным классам, социальным группам и отдельным гражданам, служит закону, а не реализует установки отдельных политических партий или религиозных конфессий, обеспечивает полномочия государства в целом, а не корпоративные интересы отдельных социально-политических сил. В этом суть демократичности профессии государственного служащего. В противном случае государственный аппарат, идеологические установки, религиозные догматы, административный ресурс превращаются в «политическую дубинку»<sup>3</sup>, в своего рода репрессивный механизм со всем вытекающими отсюда последствиями как для



граждан, так и самих государственных служащих. Политическая борьба, публичная политическая деятельность - это не предмет профессиональной деятельности ни для представителей административного аппарата государственного управления, ни, тем более, для церкви. Каждый занимается своим делом в строго определенных законом рамках.

Тем не менее, нельзя не учитывать и то, что в современных условиях отношения политики, религии и государственного управления претерпевают определенные изменения, по-новому отстраиваются с учетом реалий современного мира. Формы политико-административных и церковно-государственных отношений постепенно меняются, становятся более гибкими и совершенными. Ситуационность и контекстуальность постепенного уходят в прошлое. Государство заинтересовано в грамотной, взвешенной организаторской и разъяснительной работе служащих среди граждан, в обращениях церкви к народу с ясными нравственными и духовными комментариями по всему всего перечня проблем, с которыми сталкиваются люди в наше непростое время. Государство приветствует практику, когда, чиновник не уваливает, а работает с людьми, когда с прихожанами в церкви ведется умный разговор на темы политики, государственного строительства, экономики, культуры, взглядов на общественное устройство. Общим для всех является забота о нравственном воспитании молодежи, поддержке института семьи, противодействия экстремизму, наркомании, алкоголизму, проституции и другим социально-опасным порокам, сохранении историко-культурного наследия.

Никакого вызова светскому характеру государства в таком случае нет и быть не может. Скорее можно говорить, говоря словами Патриарха Кирилла, о **симфонии политической, мирской и духовной властей**, симфонии конструктивного во имя общего блага сотрудничества, диалога и взаимопомощи. Времена, когда любые контакты общества, государства и церкви ушли в прошлое.

Государственная служба - это профессия, основной задачей которой является не публично-политическая и идеологическая борьба за власть, а практическая (в жестких рамках конституционного и административного законодательства) реализация Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации и ее субъектов. А значит, обеспечение общественного консенсуса и национальной безопасности, государственного суверенитета, экономической самостоятельности и экономического процветания, сохранения духовно-нравственной самобытности страны с

учетом интересов всех ее народов и регионов.

3. Принцип **федерализма** - системообразующий постулат государственной службы Российской Федерации, базирующийся на конституционных принципах а) государственной целостности и единства системы государственной власти (ст. 5), б) разделения власти на три самостоятельные ветви и их функционирования на основе определенных «сдержек и противовесов» (ст. 10), в) двухуровневого федеративного устройства государства с конституционным разграничением предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами государственной власти субъектов (ст. 11).

Принцип федерализма не противоречит принципу системности и единства государственной службы, наоборот, обеспечивает и укрепляет эту системность и это единство. В нем находит диалектическое сочетание двух начал: единства целого и относительной самостоятельности его составных частей. Этот постулат положен в основу базового Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 года № 58, который представляет институт государственной службы как единство: трех ее видов: гражданской, военной и правоохранительной службы (ст. 2); двух составных частей (уровней): федеральной государственной службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации (ст. 5); должностной структуры по видам, категориям и группам должностей (ст. 8); статусных и квалификационных требований к гражданам, замещающим должности государственной службы (ст. 10); требований к присвоению классовых чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий (ст. 13). Един и источник материально-финансового обеспечения - государственный бюджет.

Государственная служба потому и является государственной, что она едина и системно выстроена. Это не формальное множество самостоятельных служб со своими законами, статусами, целями, принципами, источниками финансирования. Здесь все органически взаимосвязано, скоординировано и нормативно урегулировано в общегосударственном масштабе. Даже статусы служащих, несмотря на различие их функций, полномочий и замещаемых должностей, не могут существенно различаться в основном и главном - в осуществлении народовластия и реализации единой политики государства.

Дифференциация в основном касается вопросов ведения реестров должностей, отбора на службу и принятия кадровых решений, социальных гарантий, т.е. вопросов, не касающихся характера и общей системы государственной службы. Не предусматривает закон также жест-

кой иерархичности и подчиненности нижестоящих структур вышестоящим. Ни один федеральный служащий не может дать поручение служащему субъекта Федерации. Например, руководитель администрации Президента РФ не вправе приказать руководителю администрации президента какой-либо республики, что-то ему запретить, а тем более (при неисполнении поручения) наложить дисциплинарное взыскание. Органы государственной власти субъектов РФ не являются нижестоящими органами власти по отношению к федеральным. У них другой статус, своя система реализации служебных полномочий. У каждого служащего свой круг обязанностей, своя должностная соподчиненность, свои процессуальные технологии взаимодействия с коллегами.

4. Принцип *социальности* государственной служебной деятельности. Сущность этого принципа определяется ст. 7 Конституции РФ, в которой Российская Федерация определена как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Это означает, что государственная служба и, соответственно, государственный служащий не могут быть равнодушной бюрократической машиной. Человек для демократического государства – высшая и основная ценность. Человек должен быть человеком, а не мелким малозначимым субъектом огромной государственной корпорации.

Государственный служащий демократического правового государства должен самым серьезным образом усвоить, всегда помнить и своим повседневным трудом обеспечивать реализацию права человека на труд, на справедливые и безопасные условия этого труда; на образование, выбор профессии и вид занятий; на справедливое вознаграждение, достаточное для поддержания достойного уровня жизни самих работников и их семей; на здоровье, на специальную защиту от физических и моральных рисков, которым они подвергаются; на жилье; на пенсионное и социальное обеспечение, социальную и медицинскую помощь; на равное обращение в сфере занятости без дискриминации по признаку пола, расы, национальности или социального происхождения; на защиту человеческого достоинства.

Человек в социальном демократическом государстве – не крепостной, не подданный, не «совок» и не «винтик» в огромном государственном механизме, не средство обеспечения интересов власть предержащих. Человек – это индивид, личность и полноправный гражданин страны, где уважаются честь и достоинство, где знают и адекватно реагируют на его беды и тревоги, а в

случае необходимости, соответствующим образом помогают и защищают. В этом суть профессии и основное призвание государственного служащего.

Внимание к людям, их правам, нуждам и интересам, признание их потребностей и защита законных требований для государственного служащего – важнейшая обязанность<sup>4</sup>, более того – *непременное условие пребывания на государственной должности*. Тем более, что основные направления, формы, методы и процедуры реализации указанных полномочий (в рамках каждой государственной властной структуры и каждого отдельной должности) регулируются соответствующими уставами, положениями, должностными и административными регламентами.

5. Принцип *профессионализма и компетентности*. Этот принцип определяется непосредственно Конституцией Российской Федерации. Идеалы, цели и задачи, которые в ней декларированы и нормативно закреплены, без надлежащего профессионализма государственного аппарата и его служащих реализованы быть не могут. Командами, мобилизационными методами, принуждением, а тем более репрессиями и политическим террором много добиться невозможно. Нужны четко правом установленные пределы компетенции и соответствующий профессионализм. Управленческий дилетантизм, безответственность, забюрократизованность служебных отношений, различные психолого-управленческие уловки – не та основа, на которой может возвышаться высокое, прочное и привлекательное задание государственной службы.

Решения должны приниматься не субъективно, по аналогии или по предчувствию, а профессионально, на основе науки и лучших образцов практики. Управление должно быть основано не на инстинктах, не на субъективных взглядах и оценках, а на глубоком научном анализе. Если начальник требует исполнения безграмотного, а тем более, неправомерного поручения, то служащий не только может, но и обязан отказаться от такого поручения, предложить свое правовое, более конструктивное решение. Это будет справедливо и правильно. Тем более, что закон предусматривает серьезную дисциплинарную, административную, гражданско-правовую и даже уголовную ответственность того, кто позволил (даже по вине руководителя) служебных проступков или преступление. Мы уже не говорим об ответственности моральной – плохой человек сеет вокруг себя зло и разрушения, порождает проблемы и беды, причем не только для себя и своих близких, но и для системы в целом.

Там, где правят дилетанты, господствует бесчеловечность, двойные стандарты и несправед-

ливость, там трудно говорить о профессионализме, духовности и уважении к человеческому достоинству. Почему такое напряженное отношение россиян к Михаилу Юрьевичу Зурабову? Не потому, что Михаил Юрьевич лично кому-то не нравится. Как раз наоборот, все, кто его знает, отзываются о нем, как о серьезном человеке. Высоко ценят его трудолюбие, выдержку, способности взять на себя ответственность. Но вот в общественном сознании он до сих пор остается личностью крайне противоречивой.

Профессиональным медиком М.Ю. Зурабов никогда не был, да и со многими иными направлениями социальной политики ранее не соприкасался. Однако подобные соображения были отодвинуты в сторону и принципиальной роли в его личной карьере не играли. Брал очередные высоты своей аккуратностью, корректностью, уважительностью, умением быть благодарным за добрую заботу. В Пенсионном фонде доказал как трудно завладеть авторитет и доверие граждан, если ориентироваться не на государственные, а чисто рыночно-либеральные интересы. А сколько скандалов было связано с пенсионной реформой. Реформа шла с большими провалами и в обстановке серьезного недовольства населения. Но лично М.Ю.Зурабов не пострадал. Наоборот, был назначен руководителем Минздрава России. Монетизация льгот вызвала очередную социальную бурю. Вот такой государственный служащий: вроде бы все есть – и профессионализм управленца, и деловитость, и умение убеждать, а вот чего-то не достает. Похоже, самокритичности, порядочности и ответственности перед людьми.

Суть принципа профессионализма заключается в том, что государственная служба – это не самодеятельность на общественных началах. Это служба на постоянной профессиональной основе. Это профессия, которая требует специальной подготовки и образования, глубокого и досконального знания основ внутренней и внешней политики государства, существа государственного и муниципального управления, владения необходимыми способами и средствами реализации должностных обязанностей. Причем наличие диплома об образовании – это лишь необходимое, но далеко не достаточное условие высокоэффективной служебной деятельности. Компетентность – это единство профессиональных знаний, профессиональных способностей, деловых и личностно-нравственных качеств. Ориентиры профессионализации тоже известны: профессиональная компетентность; профессиональная пригодность; профессиональная востребованность; профессионально-квалификационная мобильность; профессиональная плодотворность. Все это учитывают те,

которые ответственно относятся к отбору кадров, организуют конкурсный отбор, регулируют должностное продвижение, заботятся о ответственности кадрового резерва.

6. Принцип *единства* правовых и организационных основ государственной службы и ее связи с муниципальной службой. Реализуется указанный принцип благодаря законодательному закреплению единых правовых основ и единых подходов к организации государственной службы различных видов, уровней и ветвей власти. Государственная служба – это не арифметическое множество самостоятельных структур, отношений и чиновников, не абстрактная совокупность государственных служб администраций, парламентов, министерств, судов, прокуратур и других ведомств. Все ее структурные элементы, кадровые и процессуальные составляющие находятся в едином правовом пространстве, органически взаимосвязаны и взаимосвязаны между собой. Да и статус государственных служащих у всех один – все они служащие государства российского. Хотя, понятно, что объемы полномочий, формы и методы служебной деятельности, уровень ответственности, да и оплаты труда различны.

7. Принцип *нравственности и социальной ответственности*. Реализация этого принципа в настоящее время является тем главным звеном, взявшись за которое, как нам представляется, можно вытянуть всю цепь оздоровления государственного управления. Не случайно большинство россиян среди ведущих качеств современного работника государственного аппарата на первое место ставят нравственность.

Те, кто представляет государственную власть, должны быть носителями лучших моральных ценностей, хранительницей самых здоровых традиций и лучших культурно-нравственных образцов. Голос государственного служащего – это голос не «этой» страны и не «этого» народа, а голос своей страны и своего народа. Его первейшая обязанность – социальная ответственность. Вовсе не удивительно, что 66,7% россиян среди принципиальных требований к чиновнику на первое место ставят честность и внимание к простому человеку, 57,1% – принципиальность, единство слова и дела, 52,4% – неподкупность, порядочность и скромность. И лишь затем идут волевые качества, профессиональные знания, опыт работы, умение сочетать свободу и этицизм.

Потому-то проблемы морального оздоровления и дебиюрократизации государственно-служебных отношений, утверждения атмосферы законности и справедливости являются ключевыми. В подтверждение сказанного приведем хорошую цитату из Послания Прези-



дента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «Россия, за которую мы в ответе (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» 23 февраля 1996 года полностью:

*Государственность немислима без уважения законности как высшей ценности, одинаковой для всех без исключения.*

*Демократическая государственность немислима без человечности, которая должна рассматриваться в качестве главного критерия успеха политики: забота государства о тех, кто в этом нуждается, улучшение уровня жизни всех, не только сильных, но и слабых.*

*Государство должно быть подконтрольным обществу, иначе не избежать его тоталитарного пере-рождения. А это немисливо без гражданственности. Именно гражданственность побуждает членов общества ощущать себя частью государства, отвечать за его дела и заставляет государство быть ответственным перед обществом. Гражданственность - это не ожидание милостей, но активное пользование своими правами и свободами, это осознаваемое людьми личное достоинство, уважаемое государством и обществом.*

*Настоящая гражданственность формируется только в условиях свободы, понимаемой прежде всего как свобода личности в политическом, духовном, творческом самовыражении при гарантии безусловной защиты прав и свобод граждан всей силой конституционного строя. Настоящая свобода, по меткому замечанию П.А.Столыпина, «слагается из гражданских вольностей и чувства государственности и патриотизма».*

*Для меня патриотизм - это состояние души, когда живешь болью Отечества, сопричастно его триумфам и поражениям, испытываешь гордость за свои национальные традиции, за принадлежность к великой стране. Патриотизм - это личное чувство. И оно не должно эксплуатироваться государством и использоваться политиками в корыстных целях.*

*Патриотизм неотделим от нравственности, основанной на непоколебимой вере в достоинство человека, в его высокое предназначение. Нравственность утверждает высокие ценности добродетели, которые так ценили наши предки. Нравственность - это честность в словах и делах и честь как высшая моральная категория.*

*Только освоив все эти ценности, мы сможем быть уверены, что равенство не обернется снова уравниловкой, равенством в нищете, а станет равенством возможностей для всех взойти на любую жизненную вершину, и что справедливость не будет монопо-*

*лизирована одной политической силой, но обеспечит всем доступ к использованию общественного богатства и культурным ценностям.*

Это и есть основные критерии нравственности современного служащего. Жаль, что ни во времена Б.Н.Ельцина, ни сейчас они не стали руководством к действию.

8. Принцип **социально-правовой защищенности** государственных служащих. Грамотная реализация указанного принципа обеспечивает стабильность кадрового корпуса государственных органов; стимулирует приход на государственную службу наиболее подготовленных и талантливых работников; предполагает сохранение и приумножение профессионального опыта, обеспечивает высокий престиж государственной службы.

Социальная защищенность обеспечивается качественным медицинским обслуживанием; гарантированным пенсионным обеспечением; наличием нормальных условий труда и отдыха; высоким уровнем денежного содержания. Базовым фактором, естественно, является денежное содержание, который включает в себя должностной оклад, оклад за классный чин и дополнительные выплаты в виде ежемесячных выплаты за выслугу лет, особые условия службы и за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, премии, ежегодный оплачиваемый отпуск, материальная помощь. По отдельным должностям может устанавливаться особый порядок оплаты.

В целом, как видим, система достаточно громоздка, к тому же не всегда эффективна. Что свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования методики расчета денежного содержания служащих, его повышения за счет экономии средств, организационно-штатных реорганизаций, совершенствования контрактной системы регулирования служебных отношений, более тесной увязки оплаты труда с конечными результатами деятельности государственного органа.

Перечисленные принципы государственно-служебной деятельности (демократизм, законность, федерализм, профессионализм и др.) системно взаимосвязаны между собой и, дополняя друг друга, образуют прочный фундамент государственной службы как особого института публично-правового регулирования. А значит, обеспечивают его системную устойчивость, рациональность и высокую социальную эффективность.

*(Продолжение следует)*

<sup>1</sup> См.: Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации. Монография. /Под ред. С.В.Пирогова. - М., 1996. С. 102.

<sup>2</sup> См.: Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, закон, теория, практика. Монография. Изд. второе, дополненное. - М., 2008. С. 162-180.

<sup>3</sup> См.: Государственная служба. Комплексный подход. Учебник. /Под ред. А.В. Оболонского. - М., 2009. С. 72.

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 № 79. Ст. 15. п. 4