

Б. В. Лытов

*доктор исторических наук, профессор кафедры
государственной службы и кадровой политики РАГС*

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

В условиях глобализации в единую систему создания эффективных институтов государственного управления и обеспечения прав граждан включается и Россия. Принятые в последние годы новые правовые акты по вопросам государственной службы, включая федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» сближают законодат-

ельство нашей страны с аналогичным законодательством других стран. Вместе с тем, в зарубежном опыте обеспечения права граждан на равный доступ к государственной службе заключены определенные ориентиры для российских законодателей, занимающихся нормотворческой деятельностью.

B. Lytov**CIVIL SERVICE IN RUSSIA AND GLOBALIZATION**

Nowadays Russia is joining the single system of efficient institutions of state administration and human rights. New laws on civil service, including the Federal Law "On the Civil Service of the Russian Federation" bring the

legislation of our country closer to the similar legislations of other nations. But foreign experience of providing equal access to civil service contains certain guidelines for Russian lawmakers.

Одной из важных основ развития современного демократического общества является защита прав и свобод граждан, создание условий для их всестороннего развития и свободного проявления своих способностей. В числе неотъемлемых прав граждан, гарантированных Конституцией Российской Федерации, является равный доступ к государственной службе. В условиях глобализации общественной системы данный принцип приобрел всеобщий характер, хотя и имеет тенденцию своеобразного проявления в жизнедеятельности государств, находящихся на различном уровне своего социально-экономического развития. И все же, несмотря на различия государственного устройства, есть и нечто общее в подходах стран к реализации этого принципа, который непосредственно связан с правом гражданина на развитие человеческого потенциала, занятие достойного места в обществе, в том числе и в сфере государственного управления.

Глобальный подход к реализации принципа на равный доступ граждан к государственной службе сложился после второй мировой войны, когда была создана Организация Объединенных Наций (ООН) и появились реальные правовые условия для решения международных проблем в интересах всего человечества. Международная юрисдикция гарантировала права граждан на участие в делах общества и государства. Исходя из этого общего постулата, принцип равного

доступа граждан к государственной службе получил закрепление во Всеобщей декларации прав человека, провозглашенной Генеральной Ассамблеей ООН в декабре 1948 г. На основе Декларации данный принцип получил отражение в Конвенции Международной организации труда (МОТ) 1958 г. В Конвенции подчеркивалось, что принцип равного доступа граждан к государственной службе направлен против отказа в найме или льготах по признаку расы, цвета кожи, пола, религии, политических взглядов, национального или социального происхождения. При этом Объединенный комитет МОТ по государственной службе придает особое значение применению данного принципа ко всем вопросам, касающимся найма, обучения и служебного положения работников государственных структур, справедливо полагая, что государство есть «крупнейший работодатель почти во всех странах и государственная служба должна быть образцом правильной работы с персоналом».¹

Позиция МОТ о приеме на службу граждан без какой-либо дискриминации получила отражение в Международном пакте о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. Принципиально важное значение в этом плане имеет также Конвенция о политических правах женщин от 31 марта 1953 г., в которой отмечено, что женщинам принадлежит право занимать должности на общественно-государственной

¹ Государственная служба. Регулирование трудовых отношений. Зарубежный опыт. Выпуск третий. М., 1995..С. 5.

службе на равных с мужчинами условиях и выполнять все общественно-государственные функции, установленные национальным законом.²

В нашей стране принцип равного доступа граждан к государственной службе законодательно закреплен в Декларации прав человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г., в Конституции Российской Федерации, Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» 1995 г. и других правовых актах. В законе отмечалось, что «при поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускается каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного или должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъекта Российской Федерации, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, созданным в порядке, предусмотренном Конституцией Российской Федерации и федеральным законом».³

Закон об основах государственной службы 1995 г., таким образом, отражает социальные условия формирования корпуса государственных служащих достойными представителями всех слоев и групп общества. Дальнейшее развитие законодательства по вопросам государственной службы позволило дополнить и уточнить некоторые положения ранее сформулированного принципа. В федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. (№ 79-ФЗ) дана новая редакция этого принципа. Сформулированный в законе принцип отличается от ранее принятой редакции прежде всего тем, что относится не ко всей госслужбе, а ее определенному виду.

Между двумя редакциями имеются отличия и содержательного плана. Так, закон под номером 79-ФЗ впервые постулирует положение о том, что равный доступ граждан к государственной гражданской службе и равные условия ее прохождения распространяются на лиц, владеющих государственным языком Российской Федерации. Как известно, государственным в нашей стране на всей ее территории является русский язык. Новым в этом законе является также положение о том, что право граждан на равный доступ к государственной гражданской службе зависит не только от ранее перечисленных в федеральном законе 1995 г. требований, но и «от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами государственных служащих». Тем самым закон подчеркивает значение гражданства лиц, поступающих на государственную гражданскую службу. Вместе с тем, в новой редакции принципа изъято положение о приеме граждан на государственную службу, независимо от наличия или отсутствия гражданства субъекта Российской Федерации, как лишенное логического основания.

Ценность законодательства всегда заключается не только в провозглашении того или иного демократического принципа, но и в гарантии прав граждан на его реализацию. А это требует, наряду с принятием законов, разработки правовых норм, создающих ситуацию неотвратимости их исполнения. В этом плане нормотворчество в нашей стране пока отстает от требований жизни, не учитывает специфику реализации общих положений законодательства в отдельных регионах страны.

Тем больший интерес вызывает практика реализации принципа равного доступа граждан к государственной службе в зарубежных странах. Во многих из них разрабатываются специальные программы справедливого найма, исключающие дискриминацию отдельных групп населения по каким-либо признакам. Законодательство, как правило, берет под защиту и создает необходимые условия отбора на службу представителей уязвимых слоев населения, в числе которых инвалиды, женщины, представители малочисленных этнических групп, ветераны военной службы и некоторые другие. Так, в Канаде правительственное казначейство ввело во всех государственных учреждениях «программу гарантирующих мер» для более справедливого представительства на службе женщин, инвалидов, малочисленных народов. Такая практика осуществляется и в других странах. По соображениям гуманности государства гарантируют часть рабочих мест на государственной службе незрячим, глухонемым, прочим лицам с физическими недостатками. В госслужбе Германии это 6% рабочих мест, Австрии 4%, Бельгии и Франции 3%, Голландии 2%.⁴ Такая практика не ущемляет права других граждан, которые поступают на государственную службу на основе конкурсных испытаний. Конкурсный экзамен является основной и самой распространенной формой отбора кадров. Так, в федеральных органах госуправления США 80-85% рабочих мест замещаются на основе конкурса. В Западной Европе наряду с конкурсом широко используется кадровая селекция, основанная на оценке дипломов и практического опыта работы кандидата на должность в структурах госаппарата.

Законодательство на Западе регулирует отношения, связанные с возрастными параметрами служащих, и вместе с тем создает определенные гарантии занятости для пожилых людей. Что касается возрастных ограничений, то нижняя граница возраста государственного служащего, как правило, совпадает с его совершеннолетием. Однако в некоторых странах к отбору кадров на государственную службу допускаются лишь лица не моложе 20-21 года. В других странах начать карьеру госслужащего можно только после нескольких лет испытательного срока. Так, в Германии нижняя возрастная граница государственного служащего составляет 28 лет. Верхняя возрастная граница обычно ассоциируется с наступлением пенсионного возраста, хотя последний в разных странах различен. В

² См.: Права человека. Основные международные документы. Сб. документов. М., 1989. С. 151-154.

³ Государственная служба. Сборник нормативных документов. М., 1999. С. 45.

⁴ См.: Государственная служба за рубежом: Карьера на государственной службе // Реферативный сб. 2001. С. 81.

настоящее время это период от 58 до 70 лет. В странах, в которых отсутствует правовая норма, запрещающая труд пенсионеров, прекращение службы в связи с наступлением пенсионного возраста необязательно. Более того, во многих странах законодательно запрещена дискриминация граждан по возрастному признаку. В Швеции, например, верхний возрастной предел в качестве условия приема на службу не устанавливается. Известные гарантии для людей старших возрастных групп имеются в законодательстве Великобритании, Франции, Дании и некоторых других странах.⁵

В ряде западных стран гражданам предоставляется языковая преференция, позволяющая учитывать этнический состав населения, создавать благоприятные условия для поступления на службу лиц, представляющих малочисленные народы. По существующему правилу, если помимо носителей государственного языка на территории страны проживают иные языковые общины, численность которых превышает определенную пропорцию (обычно свыше 20% населения), то набор на государственную службу граждан, говорящих на языках меньшинств, носит обязательный характер.

В большинстве стран в недалеком прошлом наличие гражданства являлось одним из требований при поступлении на государственную службу. В настоящее время осуществляется более гибкий подход к выполнению этого требования. В странах Европейского Союза государственная служба, как правило, широко открыта для специалистов из других государств. Так, в Швеции только руководящие посты в правительственных учреждениях остаются за гражданами страны. Во Франции допускаются к участию в конкурсах на должность в государственном аппарате представители стран ЕС, в том числе из Центральной и Восточной Европы. Первоначально практиковался прием на работу лишь тех иностранных служащих, которые имели соответствующие специальности: научные работники, больничные врачи, университетские преподаватели. Но по мере роста открытости государственной службы иностранцев стали принимать практически на любые должности, включая сферы образования, здравоохранения, социального обеспечения, телекоммуникации и т.д. Почти две трети рабочих мест во Франции могут замещаться вне зависимости от гражданства. Естественно, при приеме на государственную службу иностранец должен соответствовать общим требованиям: не иметь судимости, ограничений в избирательном праве, претензий по исполнению обязанностей военной службы. При этом, поступивший на госслужбу иностранец пользуется равными правами с государственными служащими той страны, в которой он начинает свою служебную карьеру. Так, в служебный стаж иностранного гражданина засчитывается срок службы в государственном

органе своей страны. Обычно это происходит тогда, когда при замещении вакантной должности одним из условий конкурса административный орган ставит наличие определенного служебного стажа или практического опыта работы, совместимой с теми обязанностями, которые служащий-иностранец выполнял ранее.⁶

Приток иностранцев в страны ЕС создает конкуренцию между государственными служащими. Но конкуренция в сфере государственного управления имеет скорее положительный, чем отрицательный характер. Как отмечают зарубежные ученые, «для государственной службы конкуренция означает возможность работать более эффективно».⁷

В условиях расширения рамок демократии в странах Запада все большее внимание уделяется проблемам социальной справедливости и равенства. Законодательство в этом плане обеспечивает равные возможности занятости и справедливой компенсации за работу для всех государственных служащих. Одной из наиболее важных проблем в этой области является оплата труда в соответствии с его количеством и качеством. На Западе применяются различные технологии обеспечения справедливой оплаты труда госслужащих. Они основываются не только на оценке эффективности труда работника руководителем, но и самооценке труда служащим, а также оценке труда сотрудников аппарата коллегами и независимыми экспертами. Каждая из избранных технологий имеет свои достоинства и недостатки. Но зарубежные специалисты считают, что лучше попытаться дифференцировать труд, применить к его оценке пусть не совсем совершенные показатели, чем не делать ничего.⁸

Практика дифференциации трудовой деятельности и оценки ее результативности предполагает также обеспечение равенства мужчин и женщин в оплате труда. На Западе имеются факты, когда за выполнение одной и той же работы при равном уровне квалификации работников и стажа их работы, женщины получают за свой труд меньше, чем мужчины. Так, в Норвегии до недавнего времени уровень заработной платы женщин в государственных учреждениях составлял 95% заработной платы мужчин, несмотря на то, что представительницы прекрасного пола находились на равных с ними должностях. В 2001 г. в этой стране были приняты поправки к закону 1968 г. о гендерном равенстве. Закон обязал работодателей обеспечить равную оплату труда мужчин и женщин в государственном секторе.⁹ Остро в связи с этим стоит и вопрос о праве женщин на занятие руководящих должностей в системе государственной службы.

Социологические исследования показывают, что доля женщин в общей структуре государственных органов составляет более 60 процентов, в то время как на руководящих постах их не более 20-ти. Такое положение объяснялось тем, что женщины в меньшей сте-

⁵ См. Государственная служба за рубежом. Карьера на государственной службе // Реферативный сб. 2001 № 2. С. 77.

⁶ Там же. С. 121.

⁷ Там же. С. 39.

⁸ См.: Государственная служба за рубежом: социально-психологические аспекты. М.: РАГС, 1997, С. 63-64.

⁹ Государственная служба за рубежом: на пути реформ // Реферативный сборник. М.: 2003, № 2. С. 106.

пени, чем мужчины, способны проявлять качества руководителя. Подобная точка зрения опровергнута многочисленными социологическими исследованиями, проведенными в различных странах. Они показали, что все качества, необходимые руководителю, выражены у женщин, как правило, не хуже, если не лучше, чем у мужчин. Как показал опрос, проведенный одной американской консультационной фирмой в 211 организациях, в котором приняли участие все категории служащих, женщина-руководитель быстрее принимает решения, она в большей степени стремится к переменам и лучше планирует деятельность. Все это дало основание службам по управлению персоналом проводить по отношению к женщинам более гибкую кадровую политику. Как отмечают западные специалисты, и сегодня доля женщин, занимающих руководящие должности, невелика, однако постепенно ситуация меняется к лучшему; женщины начали претендовать на руководящие позиции в обществе, они стали более честолюбивы.¹⁰

Граждане западных стран имеют право на участие в деятельности политических партий, профсоюзных объединений, молодежных организаций. В большинстве своем они сохраняют это право и при поступлении на государственную службу. В ряде стран (Франция, Япония) не существует никаких ограничений на подобную деятельность государственных служащих. В то же время в некоторых демократических государствах регулируется деятельность, связанная с принадлежностью служащих к политическим партиям. Так, в США служащие, работающие в организациях, которые целиком или частично финансируются федеральным правительством, не могут принимать активного участия в политике партий. Определенные ограничения на партийную деятельность служащих государственных органов имеются в Великобритании.

Во многих странах ограничения направлены только против тех политических партий, которые в своих программах и практической деятельности преследуют экстремистские цели ниспровержения существующего политического строя. Соответствующие положения по данному вопросу имеются и в региональном законодательстве. Например, меры против экстремизма определены в законе штата Нью-Йорк о государственной гражданской службе в разделе (титул В) «Запреты на некоторые виды деятельности должностных лиц и служащих; санкции».¹¹ Более либеральный характер в большинстве стран носит законодательство о профсоюзной деятельности, но и оно ставит на правовую основу такие виды деятельности, как забастовки, пикеты и прочие протестные акции с участием служащих. Право, таким образом, способствует общественной стабильности и безопасности граждан.

В странах Запада большое внимание уделяется укреплению здоровья служащих, организации их досу-

га и отдыха, что создает благоприятные условия для выполнения ими служебных обязанностей. Например, во Франции служащие имеют право на пять недель оплачиваемого очередного отпуска, на учебный, декретный отпуск, отпуск по болезни, на профсоюзный учебный отпуск, а служащие моложе 25 лет на молодежный и спортивный отпуск.¹² В ряде стран право служащего на получение дополнительного отпуска связывается с повышением уровня его квалификации. В Италии, например, за посещение занятий, по окончании которых служащий получает диплом государственного образца, ему предоставляется дополнительный оплачиваемый отпуск в объеме 150 часов рабочего времени. Следует иметь в виду и то, что право на обучение, повышение квалификации в зарубежных странах только в исключительных случаях носит обязательный характер. В большинстве случаев обучение является сугубо добровольным и зависит только от решения самого государственного служащего.¹³

Следует отметить, что законодательство многих западных стран по социальным вопросам приобретает комплексный характер. Принимаются не отдельные законодательные акты, регулирующие частные социальные вопросы работников, а целый пакет законов, который значительно дополняет реализацию прав граждан, гарантированных конституциям стран ЕС. Так, в Швеции к началу 2000 г. приняты законы, запрещающие работодателям дискриминацию в сфере занятости из-за временной или постоянной нетрудоспособности сотрудников, этнической принадлежности, сексуальной ориентации, возраста и т.д..¹⁴

Законодательство многих западных стран не только провозглашает право граждан на равный доступ к государственной службе, но и гарантирует его осуществление целым рядом процедур правового характера. Так, в некоторых странах право граждан на равный доступ к государственной службе, независимо от их политических взглядов и участия в работе профсоюзов, подкреплено специальными нормами уголовной ответственности работодателей за дискриминацию кандидатов на должности по этому признаку. В ряде стран разработаны специальные процедуры обжалования гражданами фактов такой дискриминации. В Великобритании, например, граждане в таких случаях могут обращаться в административные суды, в профсоюзные комиссии по мерам защиты от незаконной дискриминации. В Норвегии уголовный кодекс содержит положения, направленные на недопущение дискриминационных мер со стороны государственных органов. В США деятельность ведомств в области занятости находится под контролем Федерального управления по кадрам, которое помогает ведомственным службам совершенствовать программы справедливого найма.

¹⁰ Государственная служба за рубежом. Карьера на государственной службе // Реферативный сборник. М.: 2001, № 2. С. 131-132.

¹¹ Государственная служба. Правовые аспекты. Зарубежный опыт. Выпуск 15: М., 1996. С. 124-126.

¹² См.: Государственная служба: кадровая политика. Зарубежный опыт. - М. 1995. С. 27.

¹³ См.: Государственная служба за рубежом. Эффективность кадрового менеджмента // Реферативный бюллетень. М.: РАГС. 2002, № 4. С. 130.

¹⁴ См.: Государственная служба за рубежом... на пути реформ. Реферативный сб. М.: 2003, № 2. С. 108.

Практически во всех странах контроль за соблюдением трудового законодательства возложен на омбудсменов государственных уполномоченных по правам человека, а также на специальных чиновников. В Великобритании в государственных ведомствах введен «институт сотрудников по равным возможностям», обязанных консультировать граждан по вопросам найма на службу и содействовать осуществлению политики равноправия не на словах, а на деле. В Австралии специальным постановлением правительства назначен комиссар по государственной службе, на которого возложено решение вопросов комплектования государственных органов профессиональными кадрами, их карьерного роста, обеспечения дисциплины, повышения ответственности за выполнение служебных обязанностей. Все это свидетельствует о намерении большинства стран последовательно осуществлять законодательство в области труда и занятости, защиты прав граждан на равный доступ к государственной службе.

Характерно, что во многих зарубежных странах активное участие в обеспечении справедливых условий найма на государственную службу принимают широкие круги общественности, включая профсоюзы, ассоциации служащих, лоббистские группы. Так, в США Объединенным комитетом по государственной службе проводится политика привлечения профсоюзов к решению проблем пополнения кадров на всех уровнях служебной иерархии, их профессиональной подготовки, аттестации и повышения по службе. В Бельгии представители профсоюзного объединения служащих входят в состав согласительной комиссии, которая наблюдает за ходом экзаменов при приеме граждан на службу. В Италии закон о государственной службе предусматривает консультации администрации с представителями профсоюзов по процедурам комплектования штатов государственных органов. В Канаде профсоюзы и государственные органы периодически заключают соглашения о процедурах приема граждан на работу и конкурсах на занятие вакантных должностей. В Швеции представители профсоюзов участвуют во всех процедурах пополнения штатов государственных органов, включая руководителей. Свою роль в решении проблем занятости на государственной службе, обеспечении прав граждан, как уже отмечалось, играют ассоциации служащих и лоббистские группы.¹⁵

Участие общественности в решении актуальных проблем государственной службы имеет важное значение в обеспечении ее стабильности и высокой профессиональной эффективности. Вся практика реализации принципа равного доступа граждан к государственной службе на Западе свидетельствует о постоянном совершенствовании механизма его реализации. Конечно, и на Западе имеются определенные издержки с правами человека, но не они в целом определяют облик государственной службы и ее соответствующий имидж в глазах основной массы населения. Нельзя не

отметить, что проводимые на Западе преобразования ведут к созданию единого правового пространства по вопросам государственного управления. Процесс глобализации общественных отношений создает благоприятные предпосылки для становления качественно обновленной государственной службы, рассчитанной на XXI век.

В единую систему создания эффективных институтов государственного управления и обеспечения прав граждан включается и Россия. Принятые в последние годы новые правовые акты по вопросам госслужбы, включая федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» сближают законодательство нашей страны с аналогичным законодательством других стран. Вместе с тем, в зарубежном опыте обеспечения права граждан на равный доступ к государственной службе заключены определенные ориентиры для российских законодателей, занимающихся нормотворческой деятельностью.

В этой сфере у нас существуют известные проблемы: не всегда гарантируются права русскоязычного населения в отдельных национальных регионах; положение с правами на равный доступ граждан к государственной службе слабо отслеживается, на факты их нарушения нет должной реакции соответствующих компетентных органов; в работе с кадрами не всегда применяются достаточно эффективные технологии, обеспечивающие объективность оценки их профессионального уровня.

Как показал опрос государственных служащих, проведенных специалистами кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС в 17 субъектах Российской Федерации в марте 2006 г.,¹⁶ многие респонденты заявили о необходимости совершенствования законодательства именно по тем аспектам, которые непосредственно связаны с обеспечением равенства прав граждан при поступлении на службу в государственные органы и ее прохождении. По мнению опрошенных служащих в этих целях следует обеспечить недопущение дискриминации по возрасту и этническому признаку; усилить судебный контроль за кадровыми решениями работодателей; обеспечить более строгое исполнение законов о защите прав беременных женщин.

Исследования свидетельствуют также о необходимости развития правовой основы проводимой в стране государственной кадровой политики. Тем самым утверждать правила игры, которые ставят граждан в равное положение относительно их законных прав на участие в работе государственных органов. Создание прочных правовых гарантий, несомненно, будет способствовать укреплению государственного аппарата, привлечению в его состав наиболее достойных граждан и, таким образом, демократизации и повышению эффективности государственного управления в целом.

¹⁵ См.: Государственная служба. Группы интересов. Лоббирование. Взгляд из-за рубежа. Выпуск 4. М.: РАГС 1995.

¹⁶ См.: Магомедов К.О., Турчинов А.И. Государственная служба и кадровая политика: теория и практика. М.: 2007, С.238.