

ГЛАВА 1.1.

ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Евгений Охотский**

Государственная служба, как и государство в целом, развивается в контексте мировой истории и культуры своего народа, органически интегрирована в реально происходящий в мире и своей стране процесс социально-политических, экономических и духовно-нравственных изменений. По своему статусу и практической предназначенности она призвана обеспечивать профессиональное решение стратегических и оперативных задач укрепления единства страны, государственного суверенитета и национальной безопасности, упрочения социально-экономической стабильности и сохранения культурно-национальной самобытности народа, защиты прав, свобод и законных интересов граждан. В таком контексте особо значимыми являются задачи демократического обновления российского общества, оздоровления инвестиционного климата, оптимизации системы оказания государственных и муниципальных услуг, стимулирования инициативы и инноваций, решительного противодействия коррупции и бюрократизму¹.

Понятно, что такого рода масштабные задачи могут быть обеспечены и эффективно решены лишь высокопрофессиональным, стабильным, работающим в оптимальном режиме аппаратом государственного управления, высокоэффективной, гибкой и зрелой в нравственном отношении государственной службой.

Государственная служба: понятие, статус, социальная природа

В настоящее время в науке сложилось достаточно четкое представление

о государственной службе как особом виде профессиональной деятельности по практическому осуществлению государственных функций работниками, занимающими должности государственной службы и получающими от государства вознаграждение за свой труд из средств государственного бюджета². Эта деятельность неразрывно связана с такими базовыми понятиями и ценностями, как профессионализм, ответственность, верность гражданскому долгу, инновационная ориентированность, профессиональная честь, репутация.

Государственная служба – достаточно сложный многомерный государственно-правовой, организационный и социальный институт. В одних случаях имеется в виду, что это некое ведомство по реализации определенных государственно-политических целей и управленческих задач (таможенная служба, служба по труду и занятости, пограничная служба); в других – форма профессиональной деятельности по реализации соответствующих служебных полномочий в аппаратах государственных органов; в третьих – социальный институт нормативно урегулированных публично-правовых отношений между государством и гражданами по поводу условий, форм, методов и результатов служебной деятельности; в четвертых – комплексный правовой институт, представляющий собой совокупность правовых норм и установлений, определяющих сущность государственной службы, ее принципы и место в механизме государственного управления, правовой статус служащего и условия

* Охотский Евгений Васильевич, доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного управления и права Международного института управления МГИМО(У) МИД России, советник дипломатической службы II класса

прохождения службы с учетом, которые существенно отличают профессию государственного служащего от других профессиональных форм трудовой деятельности.

Сразу же определимся и в отношении объема понятия государственная служба. В большинстве стран западной демократии этот термин трактуется в широком смысле, охватывает всю совокупность производственно-служебных отношений, субъектами которых являются служащие, занятые на государственных предприятиях, в органах государственной власти и местного самоуправления, в учреждениях любого уровня, типа и профиля, финансируемых из средств государственного или местного бюджета. В систему государственной службы, таким образом, включаются все ответственные работники государственного сектора (мы их относим к категории «бюджетников»), государственную же службу называют «публичной» или «гражданской».

В узком смысле понятием «государственная служба» обозначается система общественных отношений, субъектами которых являются работники, замещающие должности государственной службы в аппаратах органов государственной власти. Работа в иных государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, акционерных обществах, общественных организациях, а тем более в частных предприятиях и фирмах, государственной службой не является.

Не являются государственными служащими также работники различных общенациональных, региональных и местных институтов сферы культуры, науки, бизнеса, всевозможных неправительственных международных организаций, которые, минуя внешнеполитическое ведомство, самостоятельно включаются в систему многосторонней дипломатии и реально становятся активными субъектами международных отношений. В определенном смысле они также заняты дипломатической деятельностью, но при этом по своему правовому статусу дипломатическими служащими не являются. Государственная дипломатия тесно взаимодействует с дипломатией неправительственной и такой тандем представляет, по

определению Б.Хогинга, «дипломатию-катализатор».

Закон о государственной службе из-под своей юрисдикции выводит также лиц, замещающих государственные, иной раз их называют политическими должности президентов, председателей правительств и их заместителей, Чрезвычайного и Полномочного посла, постоянного представителя РФ при международной организации, депутатов представительных органов государственной власти, председателя, заместителя председателя и аудиторов Счетной палаты, председателя, заместителя председателя и секретаря ЦИК, губернаторов, министров, судей, прокуроров и некоторых других должностных лиц высшего уровня³. Их статус, полномочия, порядок назначения и освобождения от замещаемых должностей регулируются в ином правовом режиме.

Предметом нашего исследования является государственная служба именно в узком смысле. Из этого мы будем исходить в последующем.

Научным сообществом сущность государственной службы выражена достаточно емко и лаконично. В подавляющем большинстве случаев она представляется как система практически-профессионального участия граждан в осуществлении целей и функций государства в форме целенаправленного, организующего и регулирующего управляющего воздействия на общественные процессы, сознание, поведение и повседневную деятельность людей⁴.

На законодательном уровне это понятие закреплено как профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации, главное содержание которой - обеспечение исполнения полномочий Российской Федерации и ее субъектов, федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих должности для непосредственного исполнения полномочий государственных органов Российской Федерации и ее субъектов, а также государственные должности Российской Федерации и ее субъектов⁵. Государственная служба отправляется от имени, по поручению и под контролем государства, реализуется в интересах государства и общества в целом, на

практике обеспечивает единство законодательного процесса, императивов государственного администрирования и правового режима, единство власти, закона, права и морали.

Структурно государственная служба отражает особенности российской государственности, включает в себя три вида государственно-служебной деятельности – гражданскую, военную и правоохранительную, реализуется на федеральном и региональном уровнях в органах законодательной, исполнительной и судебной власти.

По вертикали государственная служба Российской Федерации имеет двухуровневую структуру и включает в себя:

- федеральную государственную службу, которая находится в ведении Российской Федерации, и

- государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации, организационное, кадровое и материально-финансовое обеспечение которой находится в исключительном их ведении субъектов Российской Федерации. Правовое регулирование гражданской службы на уровне субъектов Российской Федерации является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Касается это вопросов определения условий государственной службы; разработки квалификационных требований к государственным служащим; должностных окладов и дополнительных выплат, мер материального и морального поощрения; выделения жилья, служебного транспорта, денежных компенсаций за особые условия служебной деятельности.

Статус, задачи, полномочия и границы, в пределах которой реализуются полномочия государственных органов, детерминируют цели, задачи и функции государственной службы, определяют организационно-штатную структуру аппарата и его кадровый состав, профессиональные компетенции служащих, задают формы, методы и стилевые характеристики повседневной информационно-аналитической, организационно-распорядительной, контрольно-надзорной и иной деятельности. Задачи дипломатической службы, в частности, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством о го-

сударственной гражданской службе, Концепцией внешней политики и требованиями Президента Российской Федерации, сформулированными в указах от 11 июля 2004 года № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации» и от 6 сентября 2008 года № 1315 «О некоторых вопросах государственного управления в области международного сотрудничества», другими правовыми актами.

Полномочия одних органов реализуются непосредственно и в масштабах всей страны, других – в масштабах страны, но через соответствующие структуры в субъектах Федерации, третьи действуют непосредственно, учитывая, конечно, особенности территориального устройства страны, сложившейся в России формы государственного правления и политического режима.

Понятно, что государственные служащие представляют в обществе не лично себя, не свою должность и даже, по большому счету, не свое ведомство. В своем лице они представляют государство и несут персональную ответственность перед ним. Именно поэтому от каждого из них без исключения, а таких сегодня в России насчитывается вместе со служащими муниципальных органов 1 млн. 670,8 тыс. человек, в конечном итоге зависит авторитет власти, эффективность государственного управления, мощь государства и его престиж в мировом сообществе. Если этого нет, то государство слабеет, управляемость обществом падает. Власть теряет доверие народа, расцветают преступность, бюрократизм, коррупция, в обществе начинаются дезинтеграционные процессы, усиливается социальная напряженность, постепенно перерастающая в конфликты и политические столкновения.

В кадровом отношении институт государственной гражданской службы нашей страны достаточно солидный. На ее должностях занято более 811,2 тысяч человек, каждый третий в возрасте до 30 лет. В Министерстве иностранных дел таких 22,6%. Каждый четвертый имеет стаж работы в органах государственной власти 15 и более лет, обладает богатым опытом аппаратной работы, умудрены немалым жизненным опытом.

Наличие такого кадрового потенциала – результат последовательного про-

ведения в жизнь принципов сохранения профессионального опыта и углубленной профессионализации аппарата, ориентации на приглашение на государственную службу специалистов нужного профиля. Именно на них и лежит основная нагрузка и серьезная ответственность за качество государственного управления.

В целом, как видим, корпус работников, занятых в системе государственного управления, характеризуется неплохими количественными и качественными показателями. Тем не менее, задача дальнейшей оптимизации государственной службы не теряет своей актуальности. Вести такую работу, по мнению ученых, следует параллельно с дальнейшим совершенствованием организационной и функциональной структуры аппарата, более строгой регламентацией полномочий государственных органов и должностных лиц, освоением более современных кадровых, информационных и управленческих технологий.

В полной мере сказанное касается дипломатической службы - особой подсистемы федеральной государственной гражданской службы в структурах внешнеполитического ведомства. Правовые основы ее организации нормативно уточнены Федеральным законом «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» от 27 июля 2010 года № 205-ФЗ. Цель закона - привести сложившуюся систему дипломатической службы в полное соответствие с новыми правовыми, социально-экономическими, внешнеполитическими, военно-стратегическими и духовно-нравственными реалиями, тем самым существенно повысить качество не только дипломатической службы, но и всей внешнеполитической деятельности государства.

Дипломатическая служба российским законодателем трактуется как *профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации, связанная с обеспечением исполнения полномочий Российской Федерации в сфере международных отношений, на должностях федеральной государственной гражданской службы в центральном аппарате Министерства иностранных дел Российской Федерации; дипломатических представительств и*

*консульских учреждений Российской Федерации; загранучреждениях Министерства иностранных дел; представительствах Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях; территориальных органах - представительствах Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации*⁶.

Формулировка классическая и полностью соответствует общему пониманию сущности гражданской службы.

В структурах дипломатического ведомства ныне занято более 3100 государственных служащих, в том числе 330 в представительствах МИДа в субъектах Российской Федерации. Подавляющее большинство - люди среднего, наиболее продуктивного в трудовом отношении возраста - 44 года. Многие из них обладают достаточным опытом дипломатической службы, отработали в Министерстве 15 и более лет. Молодых специалистов со стажем до 5 лет тоже немало - практически каждый четвертый (23,3%) на федеральном уровне и 36% - в региональных структурах.

Дипломатическая служба осуществляется исключительно на федеральном уровне и во многом в пределах организационных структур и полномочий специального органа государственной власти - Министерства иностранных дел Российской Федерации. И это при условии, что в большинстве государственных органов, в том числе на уровне субъектов Российской Федерации имеются структуры, которые обеспечивают решение соответствующих задач внешнеэкономического и международного научно-технического, культурного и спортивного сотрудничества. Наиболее существенные из них: содействие развитию дружеских отношений России с иностранными государствами; консульское обеспечение внешних связей; участие в решении вопросов защиты прав соотечественников за рубежом, трудовой миграции; решение визовых проблем.

Формы работы тоже самые различные: переговоры и консультации; подготовка аналитических материалов, информации, служебных записок, предложений и рекомендаций в соответствующие властные инстанции и средства массовой информации; оформление консульских патентов и загранпаспортов, вы-

дача виз и другие формы, касающиеся компетенции внешнеполитического ведомства. В этом ряду стоят вопросы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, их аттестации и ротации, обеспечения должностного роста.

Для того, чтобы такая деятельность вписывалась в общий контекст внешней политики и дипломатической деятельности Российского государства, в обязанности МИДа вменены соответствующие координирующие, консультационные и контрольные функции. Прежде всего в части разработки общей стратегии внешней политики Российской Федерации и внесения соответствующих предложений Президенту Российской Федерации, содействия в организации международных переговоров, заключения международных договорных документов, протокольного обеспечения официальных зарубежных визитов и приема иностранных делегаций, реализации консульских функций, подготовки и повышения квалификации кадров. Для этого во многих субъектах Российской Федерации открыты представительства МИДа, главная задача которых – содействие органам местной власти в обеспечении надлежащего выполнения международных соглашений России, помощь в развитии торговых, экономических, культурных, научно-технических и иных связей субъектов РФ с зарубежными партнерами, ведение соответствующей отчетной, информационно-справочной и методической работы.

При этом следует иметь в виду, что дипломатическая служба и государственная дипломатия, а тем более дипломатия неправительственная, – понятия хотя и близкие по своему содержанию, но все-таки разные. Их смещение не совсем корректно как с научной, так и практической точек зрения. Сегодня официальная дипломатия превращается во все более емкую область политической практики, охватывающую круг самых острых проблем международного сотрудничества, будь то высокие технологии, информационная безопасность, внешнеполитическое сопровождение крупных энергетических и экологических проектов, борьба с международным терроризмом и организованной преступностью, наркобизнесом. По большому же счету превра-

щается в «подлинного носителя идей мира и телерантности». А это уже не что иное, как «дипломатия глобального характера».

Дипломатия – это организационно-политический инструмент реализации внешнеполитического курса государства, совокупность средств, приемов и методов достижения внешнеполитических целей, своего рода механизм взаимоотношений между суверенными государствами, основанная на взаимном обмене дипломатическими представителями, воплощающими суверенитет своего государства. Важнейшей ее составляющей являются переговоры – сердцевина дипломатии и одно из самых эффективных средств «формирования мировой политики», сопряжения интересов отдельных стран с интересами всего мирового сообщества⁸.

По определению профессора В.И. Попова, дипломатия – это наука международных отношений и искусство ведения переговоров с руководителями государств и правительств и специальными органами внешних сношений, участие в определении курса внешней политики страны и ее продвижение мирными средствами⁹. Скажем, в экономической сфере дипломатия призвана обеспечивать безопасность торговых отношений, противодействовать отмыванию денег, открывать новые сферы влияния, активно поддерживать отечественный бизнес.

Именно в таком ключе определяет дипломатию большинство отечественных и зарубежных ученых. Франсуа де Кальер – один из самых известных теоретиков дипломатии характеризует дипломатию как механизм, посредством которого осуществляются политические взаимоотношения между государствами и народами. Дипломат, по его мнению, является не столько архитектором, сколько проводником политики¹⁰. Ж. Камбон идет еще дальше и характеризует дипломатию как особое искусство политических отношений: «Я не знаю деятельности более разнообразной, чем профессия дипломата... Нет такой профессии, где было бы так мало твердых правил и так много основанного на традиции, где для успеха требовалось бы большая настойчивость и ... где человек должен был бы обладать большой твердостью характера и независимостью

ума»¹¹. Только так можно рассчитывать на успех в преодолении разногласий и достижении гармонии интересов, развитии международного сотрудничества, конструктивной состоятельности в международных делах.

Именно поэтому дипломаты – это не чиновники, а политики международного уровня. Это министры иностранных дел и их заместители, чрезвычайные и полномочные послы, послы по особым поручениям, постоянные представители в международных организациях, которые по определению должны обладать не только всесторонней образованностью и незаурядными профессиональными качествами, политическим чутьем и способностью оценивать проблему с точки зрения национальных интересов, но и коммуникабельностью, красноречием, умением убеждать, интересно выступать на конференциях и приемах, находить общий язык с артистами, писателями, учеными. На высоком политическом уровне вести консультации, неформальные и рабочие встречи, переговорные форумы, официальные и государственные визиты. Здесь уместны компромиссы и уступки, компенсации и принципиальность, инновации и неожиданные решения. Вот что такое дипломатия. Даже несмотря на то, что роль администраций глав государств и аппаратов правительств в выработке и практической реализации внешней политики соответствующих государств неуклонно возрастает¹².

Дипломатическая же служба – это не практическая публично-политическая деятельность, а своего рода нормативно урегулированный инструмент профессионального обеспечения государственной власти в деле реализации внешнеполитического курса. Это преимущественно административно-организационная деятельность, связанная с решением множества задач кадрового, информационно-аналитического, административно-распорядительного, организационно-управленческого и материально-технического характера. Включает она в себя правовое, протокольное, документационное, информационно-техническое и финансово-экономическое обеспечение международно-политического процесса.

За всем этим – организация государственных визитов; саммиты; темати-

ческие конференции в посольствах и консульствах; деловые клубы; контакты с экспертами, обобщение информации; политическое противодействие попыткам дискриминации российских производителей на зарубежных рынках; защита прав граждан и соотечественников за рубежом. При этом еще раз подчеркиваем, что речь идет о служащих системы Министерства иностранных дел, а не о структурах, например, Минэкономки, Минэнерго, Минтранса или Минздравсоцразвития, которые обеспечивают внешние связи в рамках своих ведомственных полномочий.

Нельзя не учитывать и то, что в структурах самого министерства иностранных дел и его загранучреждениях с каждым годом увеличивается доля сотрудников, которые собственно дипломатическими работниками не являются. Это специалисты по вопросам научно-технического и культурного сотрудничества, в области энергетики и сельского хозяйства по вопросам беженцев и трудоустройству. Скажем, в английском посольстве в США лишь 11% сотрудников являются кадровыми служащими дипломатического ведомства, остальные – специалисты других отраслей.

Каковы же главные сущностные особенности современной модели государственной службы Российской Федерации?

Во-первых, в нашей стране на вооружение взята **деятельностная модель** государственной службы. Правда, единства в таком понимании отечественной государственной службы пока не наблюдается. Чаще всего деятельность рассматривается как процесс, который не увязывается с ее целями и конкретными социально значимыми результатами. Многие не понимают и похоже не желают понимать, что государственно-служебная деятельность – это не просто трудовая активность в расчете на определенное материально-денежное вознаграждение и удовлетворение неких личных амбиций. Что государственная служба – это общественно-значимая активность, направленная на созидательное и целесообразное преобразование окружающего мира и самого себя в соответствии с вполне конкретными общественными потребностями.

Понастоящему деятельностной служба становится лишь тогда, когда налицо

ее конкретные результаты, когда люди видят реальные социально-значимые перемены в стране и в своей личной жизни, если эти перемены динамичны, созидательны, прогрессивно ориентированы. Бумаготворчество, заседательская суета, многописание и многоговорение, командировки и призывы бороться с бюрократизмом и коррупцией – еще не служба, а тем более не управление. Реальный смысл государственной службы заключается в том, что это конструктивно-созидательный процесс исполнения публичных функций государственных органов в интересах общества и государства, что это процесс практического решения государственных задач в бесспорном, строгом урегулированном административно-правовом порядке¹³.

Поэтому все зависит от того, как организована система служебных отношений, какие принципы положены в ее основу, какие цели преследуются, в какой последовательности и какими методами решаются текущие и стратегические задачи государственного строительства, какого квалификационного уровня специалисты заняты в ее структурах. Одними дипломами о высшем образовании, кадровыми перестановками, принятием более совершенных правовых актов и даже ужесточением исполнительской дисциплины многого добиться вряд ли удастся.

В деле государственного управления нужны не разговоры, заседания и дискуссии, а реальные трудовые усилия, социальная ориентированность и рациональность во всем. Только так государственную службу можно превратить в высокопрофессиональную систему государственно-значимого целеполагания и конкретных модернизационных преобразований общественных отношений как внутри страны, так и во взаимоотношениях с другими государствами.

Во-вторых, государственная служба осуществляется **на постоянной, профессиональной и возмездной основе**, организуется исключительно на должностях в государственных органах всех ветвей власти, требует от граждан, замещающих или претендующих на должность государственного служащего, специальной, прежде всего правовой, экономической и управленческой подготовки, определенного опыта профессиональной деятель-

ности, соответствующей нравственной и морально-психологической устойчивости. Что вполне понятно и не требует каких-то особых доказательств. Ведь в основании государственной службы современного цивилизованного государства находятся не только такие базисные ценности, как демократизм, законность, гуманизм, ориентированность на защиту прав и свобод человека, но и принципы профессионализма, толерантности, внепартийности и социальной справедливости.

Перечисленное – еще одно веское доказательство того, что государственная служба современного демократического правового государства – не частно-трудовой, как это было в недавнем советском прошлом, а публично-правовой институт. Государственный служащий не наемный работник в классическом понимании этого слова, а представитель государства. Его работодатель – не руководитель того или иного органа власти, а государство в целом. Государство не нанимает работников, а посредством публичного конкурсного отбора обеспечивает реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на управление делами общества и государства. Государственная служба поэтому не может рассматриваться в качестве какой-то формы трудоустройства и гаранта высокого социального статуса работника, его личного успеха и благополучия. Сущность и приоритеты профессии государственного служащего принципиально иные – добросовестность, профессиональный долг, патриотизм, а во многом и самоотверженность. Высшая же ценность – права, свободы и законные интересы человека. Именно этим и определяется содержание служебной деятельности.

Причем такое понимание сущности государственной службы не есть что-то неведомое для нашей отечественной практики. Еще в документах петровской поры чиновники квалифицировались как служащие «государя и всего государства». При выполнении должностных обязанностей по велению Екатерины II служащие должны были руководствоваться «государственными нуждами», проявляя «единодушное старание о пользе Отечества»¹⁴.

Для Владимира Даля служба означала лишь одно: «быть нужным, полезным,

надобным, пригодным для достижения определенной цели». Служба – это жизнь для других, а ее результат – полезные дела. Поэтому это не угодливость и не услужливость, а добросовестное исполнение должности в интересах других. Служащий и служитель, служака и слуга, служить и прислуживать, служить и лакействовать – вещи принципиально разные¹⁵.

Профессор Н.М. Коркунов государственную службу квалифицировал как «особое публично-правовое отношение граждан к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной задачи государственной деятельности»¹⁶. Основным критерием качества служебной деятельности считал не количество изданных приказов, разработанных циркуляров и спущенных инструкций, а государственный интерес. Понимал, что в деле государственного служения важны не команды и регламенты, не умение услужить и подобострастно делать успешную карьеру, а кропотливый повседневный труд, качество и реализм принимаемых решений, финансово-экономическая, правовая и политическая обоснованность действий и их результативность.

Все это означает, что каждое действие или бездействие служащего необходимо рассматривать с точки зрения их социально-политической значимости, оценивать с позиции того, как они влияют на жизнь людей: улучшают ее или ухудшают, возвышают человеческое достоинство или, наоборот, унижают его, усиливают напряженность в обществе или снижают вероятность конфликтных ситуаций, способствуют установлению устойчивого и справедливого правопорядка во взаимоотношениях с другими государствами или разрушают его.

В-третьих, государственная служба – это не обслуживание и не услужение. Ее нельзя трактовать как некий сугубо «сервисный институт». Историческое призвание служащих значительно шире: **осуществление функций государства**, реализация полномочий государства и государственных органов, а также высокопрофессиональное обеспечение полномочий должностных лиц, замещающих политические должности и предо-

ставление публичных услуг населению. Ее предмет – государственный интерес и искусство государственного управления на научных основаниях, умение соединить в единое целое закон, политику, мораль и культуру. Государственный служащий не просто работник, занимающий определенную должность в структуре государственной власти, а уполномоченный представитель народа во власти, выполняющий «волю народа посредством исполнения полномочий государства». Причем не посредством заскорузлых бюрократических технологий и простого исполнительства, а с помощью инновационного характера распорядительных актов, управленческого творчества и служебной инициативы¹⁷.

Вот почему государственная служба может быть только профессиональной, заниматься ею должны только специально подготовленные, обладающие необходимым жизненным, служебным и нравственным опытом специалисты. Без профессиональных знаний, опыта и соответствующего стажа работы, смелости и мотивированности на государственный интерес здесь не обойтись. Но даже если они и есть, то и этого мало – нужны настойчивость, человеческая мудрость, большая нравственная сила.

Именно в таком смысле мы трактуем понятие «служба». Вектор такого служения – интересы страны и ее граждан, повседневные потребности государства, законность и социальная справедливость. Ведь власть, как замечает Д.А.Медведев, «существует не для себя самой, а для эффективного управления страной в интересах граждан. Именно к такой модели нужно стремиться, т.е. к той модели, которая основана на общественном договоре между властью и обществом, на договоре, который создает взаимные обязанности сторон и порождает полноценную ответственность власти перед своим народом»¹⁸.

Разделяя такую позицию, мы далеко не во всем согласны с теми, для которых главная предназначенность государственной службы – профессиональное обеспечение полномочий государства, государственных органов и политического руководства, с одной стороны, и предоставление государственных услуг, причем нередко на вполне конкретных рыночных основаниях, с другой. Некоторые сторонники такой концепции идут

еще дальше и доказывают, что служебная деятельность в условиях современного государства по своему содержанию практически ничем не должна отличаться от работы менеджера частной компании или, скажем, администратора государственной корпорации.

Концепция, действительно, привлекательна. Но не выхолащивается ли в таком случае существо государственной службы и социальная природа самого государства, как формы политической организации общества в рамках определенных территориальных, социальных и правовых границ, как формы выражения и защиты общенационального интереса, гармонизации, упорядочения, в том числе в принудительном режиме общественных отношений? Не говоря уже об обеспечении надлежащего правопорядка в стране.

В системе государственной службы, действительно, есть немало должностей и структур, которые учреждены исключительно для обеспечения реализации полномочий государственных органов и высших должностных лиц: администрации президентов и губернаторов, аппараты парламентов, различного рода бюро, секретариаты и канцелярии. Полномочия такого рода институтов, действительно, излагаются в таких терминах, как «обеспечение», «осуществление», «содействие», «оказание помощи», «организация». Это так и по-другому быть не может.

Но это вовсе не абсолютизирует сервисную сущность государственной службы. Государственная служба реализует двуединую задачу: с одной стороны, профессионально обеспечивает политическое руководство, а, с другой, оказывает разнообразные государственные услуги юридическим и физическим лицам. В том числе, связанные с регистрацией, лицензированием, аккредитацией, тарифным регулированием, таможенным, экспертным, консульским обслуживанием. Для этого как раз и создаются специальные государственные органы под названием «агентство». На федеральном уровне их насчитывается более двух десятков.

Примером может служить подведомственное МИДу Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международ-

ному гуманитарному сотрудничеству. Россотрудничество помимо прочих обязанностей организует работу с проживающими за рубежом выпускниками советских и российских образовательных учреждений в интересах гуманитарного, делового и научно-технического сотрудничества с иностранными государствами; организует курсы и центры по изучению русского языка; оказывает методическую помощь иностранным преподавателям русского языка; проводит научно-практические конференции, семинары, творческие встречи; участвует в организации и проведении национальных и международных конкурсов и олимпиад по русскому языку; организует конгрессы, конференции, выставки и другие мероприятия; дает разъяснения по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности. Получается и в самом деле что-то сервисное, причем достаточно масштабное.

Но в целом дело обстоит несколько иначе, причем как по форме, так и по содержанию. Агентства являются органами государственной власти, осуществляют установленные для каждого из них функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом. Работают они под руководством Президента, Правительства и соответствующих министерств, реализуют политику государства, в том числе в форме оказания публичных услуг того или иного содержания. Никто не освобождал их от функций государственного администрирования, за исключением только контроля и надзора.

Для нашей страны появление государственно-управленческих структур в форме агентств – явление новое и впереди их ждет трудное, но, будем надеяться, перспективное будущее. Нам еще предстоит усвоить, что «государственные услуги» это не только то, что подразумевается под услугами в гражданско-правовом смысле, что предоставление юридических, документационных, информационных, материально-финансовых и социально-культурных услуг должно стать важнейшей, причем нормативно закрепленной в административно-правовом порядке функцией государства. Не говоря уже о номенклатуре этих услуг, стандартах их качества и стоимости, регламентации процедур предоставления.

В-четвертых, государственная служба — это функция **особого социального слоя людей**, занятых в аппаратах органов государственной власти — государственных служащих со своими интересами и запросами, своим образом жизни и менталитетом, материальными и духовными запросами. Это социальная совокупность специально отобранных, профессионально подготовленных и наделенных соответствующими полномочиями специалистов. Отсюда и характерные черты: организованность, дисциплинированность, корпоративная солидарность, высокий профессионализм. Для гражданского служащего обязательны: российское гражданство, возраст не моложе 18 лет; владение государственным языком; соответствующее профессиональное образование, опыт профессиональной деятельности по специальности и профилю государственной службы.

В идеале наше государство нацелено на создание такой системы государственной службы, которая бы, с одной стороны, была ориентирована на привлечение, поощрение и удержание лучших работников, а, с другой, позволяла своевременно избавляться от профессионально слабых и недостойных. Во многом эти задачи поможет решить совершенствование контрактного механизма регулирования служебных отношений, усиление борьбы с коррупцией и бюрократизмом, придание большей четкости служебным отношениям, вплоть до перехода в будущем к принципу пожизненного найма.

Если в середине девяностых годов в общей массе гражданских служащих удельный вес лиц, имеющих высшее образование, не превышал 45%, то сейчас он составляет 85,4%. Аппарат динамично обновляется и в целом получает достойное пополнение. Четко просматривается тенденция уменьшения в аппарате специалистов с общим гуманитарным образованием. Меньше становится работников с педагогическим, медицинским и культуроведческим образованием. Резко сокращается количество специалистов-технологов сельскохозяйственного и инженерно-технического профиля. Зато укрепляется прослойка специалистов с юридическим и экономическим образованием.

Тенденции, как видим, достаточно обнадеживающие. Ведущим фактором становится наличие прочных профессиональных компетенций; способность и, главное, готовность к качественному исполнению должностных обязанностей; самостоятельность в принятии решений и ответственное отношение к делу. Для дипломатической службы плюс ко всему — широкий политический кругозор, всесторонняя страноведческая подготовка, владение современными информационными технологиями, знание иностранных языков.

В-пятых, государственная служба — это **комплекс нормативно урегулированных правовых отношений** по поводу целей, задач, условий, принципов, средств, форм, методов, результатов служебной деятельности и ее оплаты. Причем отношений как внутренних, так и внешних.

Внутренние отношения (иной раз их называют внутриаппаратными) складываются между государственными служащими, между руководителями и подчиненными, между различными структурными элементами служебной иерархии. Это отношения, связанные с определением статуса и должностной структуры аппарата, по поводу прохождения службы, определения служебного времени и времени отдыха, денежного содержания работников, их профессиональной подготовки, оценки труда. В их рамках формируются стандарты, правила, технологии, процедуры и формы служебных отношений.

Внешние охватывают связи аппарата и государственных служащих с обществом и гражданами, институтами гражданского общества, органами местного самоуправления, общественными организациями и предприятиями буквально всех форм собственности. Эти отношения касаются статуса, целей, и принципов государственной службы и государственного управления, реализации ее социально-политических, экономических, распорядительных, контрольно-надзорных и иных функций. Правовое регулирование указанных отношений, обеспечивает развитие и укрепление социальных связей по цепи «гражданин — гражданское общество — государственный служащий — государственная служба — государственный орган — государство — общество» и наоборот.

Правовое регулирование служебных отношений и практического исполнения служащими своих профессиональных полномочий осуществляется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации.

Функции и принципы государственной службы

Функции государственной службы во многом адекватны функциям государственного аппарата. В каждой конкретной сфере решаются свои особые задачи, для чего государственные органы наделяются соответствующими полномочиями и обеспечиваются необходимыми ресурсами.

В политической сфере это поддержка конституционного строя в стране, реализация требований и положений Конституции и законодательства Российской Федерации; своевременное рассмотрение обращений граждан и общественных объединений, средств массовой информации, а также предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления, принятие по ним соответствующих решений; информационно-аналитическое обеспечение органов государственной власти; прогнозирование социально-политических и экономических процессов; контроль исполнения принятых законов, указов, постановлений, приказов и распоряжений.

В сфере международных отношений и дипломатии: дипломатическое сопровождение решения проблем безопасности страны, сохранения и укрепления ее суверенитета и территориальной целостности; формирование прочных и авторитетных позиций страны в мировом сообществе; создание благоприятных внешних условий для модернизации России, перевода ее на инновационный путь и, как следствие, консолидации общества и обеспечение его конкурентоспособности в глобализирующемся мире; формирование стабильных отношений с государствами ближнего и дальнего зарубежья; содействие устранению имеющихся и предотвращение возникновения новых очагов напряженности и конфликтов в прилегающих к Российской Федерации регионах и других районах мира; создание системы двусторонних и многосторонних пар-

тнерских отношений, призванных обеспечить устойчивость международного положения страны независимо от колебаний внешнеполитической конъюнктуры.

В экономической сфере: правоприменительное обеспечение экономической деятельности, прежде всего в части реализации права собственности граждан и юридических лиц; формирование конкурентной среды; контроль качества товаров и их соответствия государственным стандартам; поддержка малого и среднего бизнеса; поддержка оптимального уровня занятости населения; реализация национальных интересов и поддержка международной конкурентоспособности отечественной экономики; участие в разработке мероприятий по развитию и расширению торгово-экономических и финансовых связей, научно-технических и иных обменов России с иностранными государствами и международными организациями.

В социальной сфере: создание благоприятных условий для того, чтобы каждый человек своими силами мог наладить свою жизнь, определить жизненный путь по своей воле и под собственную ответственность.

В правоохранительной сфере: обеспечение должного общественного порядка и соответствующего ему правового режима; профессиональное обеспечения высокоэффективной деятельности органов судебной и судебной исполнительной власти, органов прокуратуры, спецслужб; осуществление мер по борьбе с техногенными и природными катастрофами, стихийными бедствиями и их последствиями.

Представленные функции соответствующим образом дифференцируются по видам и уровням государственной службы, государственным органам и их структурным подразделениям. В каждом конкретном случае они получают свою конкретную интерпретацию, нормативное закрепление, материально-финансовое и кадровое обеспечение. Что в свою очередь определяет характер, особенности и успех реализации государственно-служебных полномочий.

Успешность Министерства иностранных дел, скажем, гарантируется тем, что оно обладает правом:

- получать в установленном порядке практически от любой организации все необходимые документы, справочные и иные материалы, необходимые для решения вопросов, входящих в компетенцию Министерства;

- осуществлять экспертизу на предмет соответствия законодательству Российской Федерации и международно-правовым нормам проектов международных договоров Российской Федерации;

- вносить на рассмотрение Президента и Правительства Российской Федерации предложения о разработке проектов законодательных актов по вопросам внешней политики и дипломатической службы;

- принимать в пределах своей компетенции решения нормативного характера, обязательные для исполнения другими органами исполнительной власти и местного самоуправления, а также предприятиями, учреждениями и организациями, независимо от их организационно-правовых норм и ведомственной подчиненности;

- представлять в установленном порядке предложения об учреждении представительств МИДа на территории Российской Федерации;

- решать вопросы создания, реорганизации и ликвидации подведомственных организаций, назначения на должность и освобождения от должности их руководителей;

- использовать в установленном порядке внебюджетные средства, получаемые от оказания консульских и других видов услуг, для финансирования развития материально-технической базы Министерства, на социальные нужды и материального стимулирования его работников;

- образовывать научно-консультативные, методические и экспертные советы. А значит и более качественно исполнять свои функции, в том числе в части подготовки предложений относительно заключения, выполнения и прекращения действия международных договоров; обеспечения единства государственной системы регистрации, учета и сохранения международных договоров; информационного обеспечения руководства страны по вопросам международного положения и внешнеполитической деятельности; распро-

странения информации о России за рубежом.

Глубинный социально-политический смысл государственной службы, в том числе дипломатической, отражают ее **принципы** – требования, которые обязательны для всех физических и юридических лиц, в той или иной степени имеющих отношение государственной службе; являются всеобщими и распространяются на все виды и уровни государственной службы; охватывают все организационные, правовые, политические и другие стороны, которые и определяют содержание государственной службы. Принципы носят общеобязательный характер, определяют статус, тенденции и закономерности развития служебных отношений, вытекают из основополагающих постулатов демократического правового федеративного социального светского государства.

Подробно анализировать закрепленные в федеральном законодательстве принципы построения и функционирования системы государственной службы мы не будем, а лишь сформулируем их в рамочном порядке:

- федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Обеспечивает целостность и единство системы государственной службы, устраняет дублирование функций и несогласованность управленческой деятельности в разных ее звеньях и на разных уровнях;

- законность – принцип, который имеет высшую юридическую силу, направлен на обеспечение строгого и точного соблюдения Конституции страны и ее законов всеми органами государственной и муниципальной власти, всеми без исключения должностными лицами и государственными служащими. Обеспечивает равенство прав и возможностей государственных служащих, их правовую защищенность, императивно запрещает противопоставление законности и целесообразности, неотвратимость наказания за совершение правонарушения;

- приоритет прав и свобод человека и гражданина, обязательность их призна-

ния, соблюдения и защиты. Произвол по отношению к гражданам и их законным требованиям недопустим;

- равный доступ граждан к государственной службе и равные условия ее прохождения без какой-либо дискриминации по признакам пола, расы, национальности, социального происхождения, имущественного и должностного положения, религиозных и политических предпочтений, места жительства, а также других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами государственного служащего. При этом законом установлены дополнительные условия и ограничения, которые соответствующим образом ужесточают порядок отбора на службу, заключение контракта, прохождение испытаний и так вплоть до прекращения служебных отношений;

- единство правовых и организационных основ государственной службы различных ее видов, уровней и ветвей власти;

- взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы, которая обеспечивается посредством единства основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы; единства ограничений и обязательств при прохождении службы; единства требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации служащих; учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы; соотносительности условий оплаты труда, социальных гарантий и пенсионного обеспечения;

- открытость государственной службы, доступность общественному контролю, объективное и достоверное информирование общества о деятельности государственных служащих, взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;

- профессионализм и компетентность государственных служащих;

- защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и

должностных лиц, так и физических и юридических лиц. Это абсолютно новый для нашей страны принцип, гарантирующий высокое качество служебной деятельности, возрастающее доверие граждан к государственной власти, стабильность служебного положения и благоприятные условия для карьерного роста наиболее квалифицированных и достойных служащих;

- стабильность организационных основ и кадрового состава государственной службы, защита служащих от произвольных действий, связанных с политической конъюнктурой, статусными и организационно-штатными реорганизациями, попытками в одностороннем порядке изменить условия служебного контракта;

- нравственность и социальная ответственность. 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 и духовных ценностей народа. Голос государственного служащего – это голос не «этой» страны, а голос своей страны и своего народа.

Перечисленные принципы органически взаимосвязаны между собой и, дополняя друг друга, образуют прочный фундамент высокоэффективного функционирования государственной власти и ее аппарата, в том числе и в сфере дипломатии и дипломатической службы. Они придают процессу исполнения должностных обязанностей должную социально-политическую и правовую направленность, обеспечивают оптимальную «конфигурацию» участия государственных служащих в административно-управленческом процессе, гарантируют применение научно обоснованных форм и методов работы и как результат существенное повышение эффективности, авторитета и престижности государственной службы.

THE DIPLOMATIC SERVICE IN THE SYSTEM OF THE STATE SERVICE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Evgheny V. Okhotsky,
Doctor of Sciences (Sociology),
Professor, PhD, Head, Department
of State Administration and Law,

International Institute of Administration,
MGIMO(University) under the Ministry for
Foreign Affairs of Russia, Counselor 2st class
of the Diplomatic Service

Литература:

- ¹ См.: Медведев Д.А. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 30 ноября 2010 года.
- ² См.: Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. 2-е изд., М., 2008; Государственная служба. Комплексный подход. Учебник / Под ред. А.В. Оболонского. М., 2009; Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы. Институционально-функциональный анализ. М., 1999; Комментарий к ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / Пред. ред. совета Д.А. Медведев / Под общ. ред. В.А. Козбаненко. СПб. 2008; Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации. Учебное пособие. М., 2008; Охотский Е.В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание. Учебно-методический комплекс. М., 2011.
- ³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации».
- ⁴ См.: Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. Монография. М., 2002. С. 112-114; Охотский Е.В. Государственное управление в современной России. Учебно-методический комплекс. М., 2008. С. 311.
- ⁵ См.: Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ. Ст. 1.
- ⁶ Федеральный закон «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» от 27 июля 2010 года № 205-ФЗ. Ст. 1.
- ⁷ Зонова Т.В. Современная модель дипломатии: истоки становления и перспективы развития. Учебное пособие. М., 2003. С. 7.
- ⁸ Дубинин Ю.В. Мастерство переговоров. Учебник. М., 2009. С. 15-16.
- ⁹ См.: Попов В.И. Современная дипломатия: теория и практика. Курс лекций. Часть 1. М., 2000. С. 16.
- ¹⁰ См.: Дипломатический вестник. 2001. № 8. С. 131, 132.
- ¹¹ См.: Камбон Ж. Дипломат. М., 1946. С. 11.
- ¹² См.: Зонова Т.В. Современная модель дипломатии: истоки становления и перспективы развития. Учебное пособие. М., 2003. С. 66.
- ¹³ См.: Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы. Институционально-функциональный анализ. М., 1999. С. 115.
- ¹⁴ Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗ). Собрание 1. Т. IV. СПб., 1830. № 3534; Там же. Т. XVI. № 11845.
- ¹⁵ См.: Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 2003. С. 224-225.
- ¹⁶ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1. СПб., 1914. С. 400-401.
- ¹⁷ См.: Нелидов Н., Турчинов А., Романов В., Граждан В., Атаманчук Г. Какой быть государственной службе? // Государственная служба. 2001. № 1. С. 87; Барциц М.Н. Система государственного и муниципального управления. Учебный курс. М., 2011. С. 274.
- ¹⁸ Медведев Д.А. Выступление на II Общероссийском гражданском форуме. 22 января 2008 года.