

ПРИНЦИП НЕЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ ПРАВОМ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БЮРОКРАТИЧЕСКОГО АППАРАТА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА РЕФОРМИРОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРИНЦИПОВ И ПРАВИЛ ПРОХОЖДЕНИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

В. Н. БОЙКО,

соискатель учёной степени

Владимирского юридического института ФСИН РФ,
помощник депутата Законодательного Собрания Владимирской области,
помощник военного комиссара Владимирской области

Научное исследование любого явления начинается с анализа его сущности, позволяющего выявить присущие только ему закономерности, черты и принципы регулирования.

В результате этого одни исследователи воспринимают государственную гражданскую службу только как государственную институциональную, статусно-ролевую структуру, другие ставят во главу исследования понятия реализации служащими должностных функций или исследуют аспекты развития и прекращения отношений между государством и обществом. Не составляет исключения в этом такая частная теория, как теория прохождения государственной службы, где научные закономерности проявляются именно в принципах и правилах закономерной государственной деятельности, выраженные в ней принципы являются частью общих принципов кадровой политики государственной службы.

Соблюдение специальным субъектом права в лице государственного служащего общеправового принципа незлоупотребления правом оказывает влияние на весь институциональный процесс функционирования института государ-

ственной службы и требует его законодательного закрепления и научного обоснования.

Предлагаемое концепцией развития гражданского законодательства введение принципа добросовестности в гражданском праве и широкого спектра мер, направленных на укрепление нравственных начал гражданско-правового регулирования, положительно повлияет на реформирование законодательства о государственной гражданской службе и кадровые принципы её прохождения, тем самым обеспечивается инновационное правовое воздействие на сущность самого понятия, именуемого в узком смысле «профессиональной служебной деятельностью».

Серьезным шагом вперёд в выработке единых правил поведения для власти и бизнеса видится идея внедрения в основы государственной службы отдельных положений англосаксонской модели государственной гражданской службы, основанной на необходимости трансформации философии и культуры государственного управления в соответствии с культурой бизнеса. Необходимость создания эффективных законодательных барьеров для

профилактики злоупотребления правом отдельно для бюрократического аппарата вызвана наличием до последнего времени не отрегулированных в гражданском законодательстве иных форм злоупотребления правом, которые присутствуют в его профессиональной деятельности и приносят неизмеримо больший вред государству, чем злоупотребление правом на бытовом уровне.

Принципы государственной службы являются составной частью общих принципов кадровой политики государства, направленной на возрождение доверия общества и бизнеса к органам власти для принудительного изменения ценностной мотивации государственных служащих, реализации на практике принципа личной ответственности государственных служащих за судьбу Отечества.

Реформа законодательства государственной гражданской службы рассматривается как ключевой этап гуманитарно-правовой стратегии государства по выработке системных законодательных мер по защите прав и свобод граждан. В ней заявлено о необходимости создания реально действующих законодательных механизмов современного управления государственной службой, которые на обновленной правовой основе обеспечивали бы контроль качества проводимой реформы и последовательно её научное сопровождение.

Одним из современных направлений развития законодательства о государственной службе видится поиск критериев качественной дифференциации законодательного регулирования различных видов службы в зависимости от её содержания и специфики деятельности иных государственных органов, что позволит полнее учесть объективные различия в условиях и характере видов службы.

К нарушению принципа незлоупотребления правом в профессиональной деятельности, при условии если не выявлено признаков коррупционного состава в действиях государственных и муниципальных служащих, приводит как отсутствие важнейших подзаконных нормативных правовых актов в регулировании государственно-служебных отношений, так и отсутствие должного согласования положений подзаконных местных нормативных актов между собой и противоречия с концептуальными по-

ложениями базовых федеральных законов.

Создание высокоэффективной российской бюрократии рассматривается в органической связи со всей системой принципов государственного управления, является необходимым условием российской демократической государственности, повышения авторитета и действенности власти. Глубинные социально-экономические инновационные преобразования в России совпали с преодолением последствий общемирового экономического кризиса и обусловлены необходимостью поиска путей повышения эффективности и реформы системы государственного управления, внедрения новых управленческих технологий, создания мобильного государственного аппарата, открытого для граждан.

Реализация планов долгосрочного развития экономики и социальной сферы в России, а по сути, задачи перехода к инновационной экономике нового социального типа, обуславливает появление нового управленческого кадрового ресурса. Это требует научной переоценки на основе выработанных, выверенных за века ценностей и идеалов и принципов регулирования и выработки законодательных правил, оценочных стандартов поведения государственных служащих, в том числе с позиции общественного контроля за соблюдением ими принципа незлоупотребления правом.

Президент РФ Д.А. Медведев 14 марта 2012 года на встрече с представителями Открытого правительства поддержал инициативу общественной оценки деятельности госслужащих через целеполагание и публичный контроль результатов. Одним из общественных параметров призвана стать социология, которая будет показывать уровень удовлетворенности людей деятельностью чиновников. По результатам оценки эффективности недобросовестный чиновник, набравший минимальные общественные баллы, должен быть уволен с государственной службы как лишенный доверия руководитель государственного органа. Это стало бы одним из механизмов постоянно действующего социального лифта для госслужащих, а уровень качества их работы постоянно повышался бы.

Последствия полного игнорирования всех принципов современной кадровой политики и известного опыта зарубежного реформирования

государственной службы государством можно увидеть на примере советского периода, когда кадровая номенклатура формировалась на основе соблюдения принципов партийности и несменяемости, без включения обязательного в мировой практике механизма их контроля со стороны общества.

Например, к концу 80-х годов XX столетия в СССР сложилась малоподвижная, закрытая система управления, которая привела к многочисленным властным злоупотреблениям.

В России из-за отсутствия какой-либо единой концепции реформирования государственной службы до конца 2001 года увеличившаяся в размерах и бесконтрольная российская бюрократия унаследовала от прежнего советского строя те же принципы построения административно-командной системы, которую с 1991 года внешне пытались подстроить под решение новых задач.

К факторам, способствующим росту злоупотреблений, можно отнести то, что российское законодательство о государственной службе в отличие от зарубежного представляло собой совокупность хаотичных, противоречащих друг другу блоков нормативных правовых актов о гражданской службе. Так, возникновение государственной службы субъектов Российской Федерации привело к возникновению противоречий, коллизий и разному пониманию полномочий, закрепленных за субъектами РФ и федеральным центром в сфере государственной службы. В субъектах РФ правовые акты о государственной службе не согласовывались с федеральными.

В соответствии с ними уровень социальной защиты и оплаты труда государственных служащих в регионе значительно превышал уровень федеральной. При этом денежное содержание всех видов госслужащих сильно отставало от аналогичного содержания в частном секторе.

Как следствие из-за отсутствия материального стимула снизился престиж государственной службы, упал профессионализм и требования к кандидатам по уровню подготовки и образованию. В дополнение к слабому использованию современных технологий в сфере государственного управления участились

факты коррупции. В кадровой политике конкурс повсеместно не стал реальным механизмом подбора кадров. В результате реформирования к концу 2000 года государственная гражданская служба в России представляла «независимую от общественного контроля обособленную бюрократическую корпорацию, ориентирующуюся в решении любого вопроса на личные связи и знакомства, служение не праву и государству, а конкретному руководителю»¹.

Негативные характеристики состояния государственной службы, которые в полной мере не устранены до сих пор, породили современную неудовлетворенность руководства страны положением дел с современным состоянием российской бюрократии, которая стала тормозом на пути развития страны и по определению тем самым «могильщиком инноваций».

Современные политические векторы для корректировки принципов прохождения института государственной гражданской службы сформулированы Президентом РФ Д.А. Медведевым в ходе его встречи с представителями общественности и бизнеса 14 марта 2012 года: это эффективность, действенность, мобильность, служение государству и обществу.

В дополнение к ним нужен особый идеологический государственный подход не только в сфере модернизации экономики, но и в сфере принципов модернизации человеческого потенциала, кадрового ресурса власти. Уже озвучена новая государственная идеология инноваций - социальный консерватизм.

Консерватизм россиянам близок уже потому, что он всегда ставил на первое место «закон и порядок», тот ценностный, мировоззренческий фундамент, на котором основывается современное правопонимание принципов кадрового регулирования, том числе в контексте взаимного влияния их на феномен злоупотребления субъективным правом.

Сравнительные исторические исследования становления и развития института злоупотребления субъективным правом в России показывают, что все западные теории, влиявшие на социализацию этого феномена в отсутствие российской государственной идеологии, стремились занять это место.

В истории России подходы к регулированию

национального самосознания прошли долгий путь от применения коллективистских принципов славянской общины и социалистического общества до разрушительной для постсоветского понимания пределов осуществления своих прав неолиберальной идеологии стихийного рынка.

В современной России государство как ролевой институт восстановления доверия выступает генератором изменения поведенческой матрицы для человека, оказавшегося в социальной реальности, где пока незримо присутствует в сознании каждого субъекта принцип рыночной безответственности, который на время заменил искомый принцип неупотребления правом.

Реализация на практике нового положения о доверии к деятельности государственных служащих невозможна без понимания общей логики целей и принципов реформирования государственной гражданской службы, лежащих в основе доверия и социального партнерства власти и общества.

Анализ зарубежной практики дает возможность определить, какой опыт, какие из концепций реформирования и в какой мере могут адаптироваться на российскую почву, наметить пути повышения эффективности принципов кадровой политики, в том числе соблюдения принципа неупотребления правом в деятельности государственного аппарата.

По мнению современных исследователей проблем реформирования государственной службы, практически во всех государствах реформы направлены на решение перечисленных ниже стратегических задач².

Поиск баланса между ролью политических назначений в системе гражданской службы и профессиональной внутрипартийной бюрократией.

Достижение баланса между динамизмом государственной службы и её стабильностью.

Усиление открытости, демократичности гражданской службы, с учетом потребности интересов граждан и общества.

«Менеджеризация» государственной службы и внедрение рыночных принципов в систему го-

сударственной гражданской службы, создание неправительственных структур, заключающих с правительством на конкурсной основе контракт на исполнение той или иной государственной функции или оказание услуги.

Расширение сферы проведения конкурсных экзаменов как при занятии должности, так и при продвижении по службе.

Сокращение численности гражданских служащих, их льгот и привилегий при одновременном повышении их заработной платы и введение прогрессивной шкалы роста денежного содержания в зависимости от результатов их работы.

В ходе реформирования проблемы возникают от того, каким образом властные социальные группы, в число которых и входит бюрократия, реализуют свои права - в своих интересах или интересах государства, не злоупотребляя ли при этом правом. Вот и всё, от чего зависит их статусное положение как субъекта права в гражданском обществе.

В современном понимании роли принципов управления, бюрократией приоритет отдается теории управления, связанной с культурологическим пониманием «машинной модели организации». Основоположник этой теории М. Вебер свою концепцию рациональной демократии основывал на соответствии деятельности бюрократии пяти концепциям законности и восьми принципам власти. Главным принципом стабильности власти он также считал соблюдение закона и служебных обязанностей, единственно влиявших на пределы осуществления ею прав. Подчинение, по его мнению, определялось не личностью, осуществляющей властные полномочия, а безличным порядком, в рамках которого администрация отстаивает интересы государства.

Опираясь на уже озвученные концепции, сегодня можно гипотетически выявить четыре оценочных критерия, чтобы оценить по ним готовность российской бюрократии к восприятию новых стандартов управления.

Согласно известной теории рациональной

¹ Старовойтов А.В. Реформирование российской государственной службы и опыт зарубежных стран. //Фонд «Развитие парламентаризма в России». М., 2003.

² Старовойтов А.В. Реформирование государственной службы и опыт зарубежных стран. Фонд «Развитие парламентаризма в России». М., 2003.

демократии М. Вебера о восьми принципах власти и пяти концепциях законности, бюрократическая система должна удовлетворять ряду критериев, к которым он относит свободу личности и подчинение власти только в силу должностных служебных обязанностей, четко выраженной в юридическом смысле компетенции. Пять приоритетов модернизации уже озвучены Президентом РФ Д.А. Медведевым в известном Послании Федеральному собранию в 2009 году – называемой сокращенно «Концепцией «пяти И»: Институты, Инвестиции, Инновации, Инфраструктура, Интеллект. Одновременно поставлена задача создания мобильного государственного аппарата, открытого для граждан.

Новые принципы профессиональной служебной деятельности и составляющие юридической компетенции «человеческого ресурса» государственного служащего России предлагаются сегодня оценить с точки зрения соответствия их критериям государственной идеологии социального консерватизма, изложенным в предлагаемой поведенческой «неоконстанте социального консерватизма», сокращенно «Концепции «четырёх П»:

П - правопорядок и законность;

П - патриотизм

и национальная гордость;

П - профессионализм и эффективность;

П - правила (нормы) поведения

и административные регламенты.

Вывод: принцип незлоупотребления правом в представленной законодателем регулируемой цепочке взаимоотношений «потребность - интерес – цель - правовое средство - намерение - воля» является новым принципом правового государственного регулирования допускаемых пределов осуществления прав граждан.

Без соблюдения этого принципа по воле властного субъекта права «цель - правовое средство» на одном из этапов прохождения службы заменяется им на «внеправовую цель – правовое средство». В этой цепочке не урегулирован конфликт между государством и обществом, где злоупотребление правом неизбежно на примере истории приводит к параличу всех государственных институтов власти, не желающих правовым путем регулировать эти взаимоотношения.