

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ им. В. В. КУЙБЫШЕВА

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВА И
ПРАВА В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

ПОД РЕДАКЦИЕЙ ДОКТОРА ПРАВ
НАУК В. Ф. ВОЛОВИЧА

ИЗДАТЕЛЬСТВО ТОМСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

Томск - 1994

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

В.Ф.Волович

Ключевой проблемой современной административно-правовой науки, имеющей не только теоретическое, но и непосредственное практическое значение является подлинное осмысление коренной сущности отечественной исполнительной власти, ее юридической и исторической ответственности, определение роли и места государственного управления, анализ достоинств и недостатков, и наконец, — синтез модели непосредственно организаторской работы, обобщающей лучшее, наиболее эффективные элементы администрации различных стран. В сложном организованном обществе роль управления неуклонно повышается. В системе механизмов управления обществом государству и праву принадлежит центральная роль. Умение учесть в процессе госслужбы интересы меньшинства, не допустить их подавления, составляет в современных условиях одну из необходимых предпосылок стабилизации общества. Методологической позицией исследователя может быть идея движения к самоуправляющемуся обществу. Государство все больше будет становиться организацией для межклассового, межнационального согласия. В этой связи очень важно ответить на один из вопросов — что такое государственная служба? Этот простой, казалось бы, вопрос не имеет однозначного ответа. Поэтому весьма важно разработать научную и законодательную концепцию о современной государственной службе. Под концепцией этого правового института следует понимать единый комплекс правовых идей и конституционных принципов, определяющих цели, основные направления, механизм правового регулирования реализации функций государственной службы при безусловном обеспечении законности, профессионализма, компетентности, научности. Современное состояние административно-правовой теории таково, что даже это, можно сказать, базовое понятие остается для нее задачей со многими неизвестными. Между тем в условиях, когда построение правового государства становится ориентиром всей государственной политики, сопровождаемой активным обновлением законодательства, в том числе и административного, ответ на этот вопрос выходит за рамки узкопрофессиональных научных интересов и приобретает конкретно-правовое значение. Действительно, можно ли приступить к подлинному совершенствованию административ-

ного законодательства, если не получены ответы на вопросы: о статусе государственной службы; о формировании организационных и процессуальных основ деятельности государственных органов; о порядке прохождения государственной службы в центральных, региональных и местных органах государственного управления; о дисциплине и инициативе в аппарате исполнительной власти; о статусе, ответственности персонала государственного аппарата.

Государственная служба представляет собой институт государственной организации общества, являющейся определяющей формой консолидации общечеловеческих и национальных, социальных и профессиональных ценностей и интересов его граждан, имея при этом своим основным назначением реализацию функций государства. Как системное явление государственная служба включает: формирование организационно-правовых основ деятельности органов государства, построение и правовое закрепление иерархии должностей; выявление и отбор, подготовку, продвижение, развитие, оценку, стимулирование и ответственность государственных служащих. В этой связи представляет большой практический и теоретический интерес обобщение исторического опыта многовековой государственной службы России, особенно грандиозной по замыслу, по масштабам понесенных народом жертв, по драматизму событий в XX в. Было бы, как представляется автору, очередным заблуждением понимать происшедшее лишь как цепь драматических случайностей, игру судьбы или результат преступных действий "плохих" деятелей и "плохих" политических и общественных движений. Не менее трагично стараться забыть эту эпоху. Необходимо инновосстановление правды фактических событий и честное, трезвое, адекватное и осмысленное осознание действительности, перспектив развития страны, следует, не претендуя, на абсолютную безупречность и непогрешимость, серьезно задуматься о коренных причинах застоя и кризиса в нашем обществе, о концепции развития страны, которая по своей целевой направленности, по своим ценностным ориентирам должна быть гуманистическим социально организованным обществом. Необходима, таким образом, замена господствующих догм с учетом современных реалий. Следует помнить, что по существу XX столетие — это сплетение кричащих, вопиющих, никогда ранее не знаемых, неслыханных противоречий материальных и духовных, созидательного и разрушительного, великого и не сложного, гуманного и человеконенавистнического, прекрасного и отвратительного. "Спит и история, — писал Гегель, — что народы и правительства никогда ничему не на-

учились из истории и не действовали согласно поучениям, которые можно было бы извлечь из нее" (Гегель Г. Соч., М. Соцэкгизд., 1935, т. УШ, с. 7-8). Отрадно, что после многолетнего скованного страхом, а во многом и прямым принуждением в управлении все больше выявляется различных подходов, взглядов, концепций. До тех пор, пока наука не предоставит разные теоретические модели, органы государственной власти и управления будут делать выбор не между теми или иными системами, а между отдельными идеями и предложениями, руководствуясь лишь их привлекательностью с точки зрения прагматизма. Тем самым теряется одно из необходимых качеств современного управления — системность. И наука, если она заслуживает этого имени, раньше или позднее, но неизбежно меняет свою парадигму, и свои фундаменты, и все свое знание, систему методологических и позитивных воззрений на свой предмет. Для того, чтобы надлежащим образом исполнять функции управления в высших эшелонах власти, необходимо хорошо знать теорию и практику государственного строительства, политику, экономику, культуру, историю страны, региона, бережно относиться к людям; отношения внимательного, наполненного постоянным поиском нового. Подлинно научный стиль — это достойное порождение и продолжение вековой культуры управления. Несомненно, познание означает адаптацию нашего концептуального мышления к совокупности новых явлений. Тут дело не во взглядах ученых, а в реальном состоянии общественных отношений, которые эти взгляды теоретически отражают. Гегель высказал в этой связи весьма интересные соображения: "В каждую эпоху оказываются такие особые обстоятельства, каждая эпоха является настолько индивидуальным состоянием, что в эту эпоху необходимо и возможно принимать лишь такие решения, которые возникают из самого этого состояния. В сутолоке мировых событий не гаснет общий принцип или воспоминание о сходном обстоятельстве, потому что бледное воспоминание прежнего не имеет никакой силы по сравнению с живучестью и свободой настоящего" (Гегель Г. Там же, с. 8).

В общественном и индивидуальном сознании все более утверждается взгляд, согласно которому подлинно обоснованная реформа экономической сферы, последовательная демократизация общества не могут успешно реализовываться без всестороннего правового обеспечения, которое все более воспринимается как необходимый компонент научного управления. Невозможно провести кардинального разграничения между законодательством и управлением. Ведь законодательство — это тоже одно из средств управления обществом, поэтому са-

мая тесная связь и взаимопроникновение законодательства и управления заключены в их природе. Развитие законодательства по проблемам собственно устройства самого государства характеризуется заметным динамизмом, обусловленным процессами его радикального обновления, принятием небывало большого числа нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы компетенции, структуры, форм и методов деятельности исполнительной власти. Имеющийся опыт в этой области свидетельствует о том, что законодательные акты по вопросам государственного строительства и управления не только сохраняют многие недостатки, характерные в прошлые годы, но и приобретают новые (усиление декларативности формулировок, непредсказуемость экономических, политико-социальных последствий некоторых норм и особенно несовершенство механизма их реализации. Но до сих пор процессуальным нормам, процедурам, регламентам в законодательстве не уделяется должного, необходимого юридического закрепления, что способствует понижению ответственности всех ветвей государственной власти, особенно снижает роль организаторской деятельности администрации. Каждый вид юридической ответственности имеет свою совокупность рычагов, средств, приемов, форм процессуального воздействия. Собственно процессуальные формы включают формы контроля и оценки, а также формы реагирования со стороны законом установленной инстанции. В правовом смысле ответственность реализуется и в ходе применения тех или иных форм контроля и ее оценки со стороны соответствующей инстанции.

Процесс государственной службы фиксируется прежде всего в деятельности должностных лиц, специалистов, обслуживающего персонала и является организационно-правовой формой реализации задач, целей государства на определенном этапе развития общества. Многообразие общественных отношений, связанных с осуществлением государственной службы, ее регулированием, предполагает наличие системы законодательных актов, отвечающих современному состоянию и перспективам государственного управления. Здесь уместно говорить о многообразии, многоаспектности самой управленческой деятельности (политической, экономической, социальной, национальной, географической, конфессиональной, этической, исторической, информационной, технологической, централизованной, децентрализованной). Отсюда многообразие организационно-правовых особенностей форм родов и видов государственной службы. Она осуществляется в органах исполнительной власти, в аппарате органов представительной и судебной

власти, органах прокуратуры, органах государственного управления, безопасности и разведки, органах внутренних дел, вооруженных силах, в государственных банках и органах государственного контроля, а также на дипломатической и таможенной службе.

Глава государства, народные судьи и депутаты не являются государственными служащими в собственно административно-правовом смысле. В законодательстве закрепляется правовое требование, что смыслом работы государственных служащих является удовлетворение нужд и законных интересов граждан страны в соответствии с принципами законности; разграничение предметов ведения и полномочий органов; подконтрольность; подотчетность государственных органов и государственных служащих, обязательность решений вышестоящих органов и должностных лиц, принятых в пределах их полномочий для нижестоящих; ответственность государственного служащего за исполнение своего служебного долга, а равно ответственность государственного органа за действия государственных служащих. Требования законности являются теми гранитными берегами, в рамках которых разрешаются дискретные полномочия, усмотрения.

Становление подлинно правовой демократической государственности в нашей стране предполагает создание целостной системы межотраслевого государственного управления, служб их снизу доверху.

Масштаб государственного деятеля определяется масштабом задач, которые ему приходится решать. Государственный служащий, желающий внести реальный вклад в радикальные экономические, социальные и культурные изменения, должен быть прежде всего исследователем-организатором. Его важнейшей задачей должно стать участие в конструировании и осмыслении новых моделей отечественного общества XXI века и социальных изменений, которые адекватно выражали бы сущность организаторской деятельности и наиболее полно этому соответствовали. Такое осмысление требует осмысления не только исторического опыта русской администрации XIX-XX веков, но и опыта достижений управления в мире, особенно тех стран и народов, которые находятся на передних рубежах фронтального прорыва человечества в будущее.