

Вишняков В.Г.¹

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ФЕДЕРАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ (часть 2)

28 февраля и 1 марта 1995 г. Совет Федерации рассмотрел Закон «Об основах». В ходе обсуждения определились три основные позиции: 1) закон принять; 2) отклонить закон ввиду неприемлемости отдельных положений, вернуть в Государственную Думу для доработки; 3) отклонить закон в целом ввиду неприемлемости его концепции. Состоявшиеся 28 февраля 1995 г. в Совете Федерации голосования по этим позициям не привели к принятию решения. Голосование было отложено на 1 марта 1995 г. Было принято решение с формулировкой: закон «отклонить в целом» (не отвергая его концепции). Государственной Думе было предложено создать согласительную комиссию для постатейного обсуждения закона и преодоления возникших разногласий.

Мотивы отклонения закона Советом Федерации и отношение к ним Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике состояли в следующем:

1. Закон, по мнению Совета Федерации, нарушает Конституцию РФ, вторгаясь в компетенцию субъектов РФ. В нем детально, без предоставления какой-либо самостоятельности для субъектов РФ, было регламентировано все, что связано с гарантиями государственных служащих при организации и ликвидации тех или иных государственных органов: с пенсионным обеспечением; поступлением на государственную службу; конкурсом; испытанием; аттестацией. По мнению Комитета, эти положения нельзя было включать в закон по следующим причинам: Закон не учитывает ст. 72 Конституции РФ, согласно которой в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: административное, административно-процессуальное и трудовое законодательство (п. «к»); защита прав и свобод человека и гражданина (п. «б»); социальная защита, включая социальное обеспечение (п. «ж»); установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (п. «н»).

Утверждение, что государственная служба есть сфера совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, является глубоко ошибочной и разрушительной. Статья 72 Конституции РФ, перечисляющая вопросы, входящие в сферу совместного ведения, ни слова не говорит о государственной службе. И вряд ли заслуживают серьезного внимания попытки авторов Закона «Об основах» привязать к государственной службе п. «к» ст. 72 Конституции РФ, в котором говорится об административном, административно-процессуальном и трудовом законодательстве; п. «н» этой же статьи, речь в котором идет об установлении общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. И в том, и в другом случае Конституция РФ регулирует не государственное право, а другие отрасли права, имеющие лишь косвенное отношение к государственной службе.

2. Закон, как считал Совет Федерации, не включает в понятие государственной службы целую категорию государственных должностей — должности категории «А». Комитет придерживался другой позиции: является ошибкой относить к государственной службе должности, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями, уставами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий органов государственной власти. Во главе этих органов стоят высшие должностные лица. Они, по мнению Комитета, существенно отличаются по своему должностному положению от государственных служащих.

3. Закон, с точки зрения Совета Федерации, противоречит конституционному принципу разделения властей, поскольку делает крен в сторону предоставления обширных полномочий по вопросам организации государственной службы исполнительной ветви власти. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 3 Закона «Об основах» Реестр государственных должностей государственной службы Российской Федерации, присвоение квалификационных разрядов действительных государственных советников Российской Федерации и государственных советников Российской Федерации утверждается Президентом Российской Федерации (п. 4 ст. 7), государственные служащие могут принимать награды иностранных государств только с разрешения Президента Российской Федерации (ч. 9 ст. 11), и др.

Эти доводы были признаны Комитетом ГД по делам Федерации и региональной политике Государственной Думы неправомерными, а мотивы, по которым Закон был отклонен, — «недостаточно убедительными», не имевшими «серьезного обоснования». В связи с этим Комитет «не согласился» с решением Совета Федерации об отклонении названного Закона.

В своем заключении от 14 марта 1995 г. Комитет ГД по делам Федерации и региональной политике отметил, что Закон «Об основах» «исходит» из ст. 71 (п. «т») и вместе с тем «учитывает» и ст. 72 (п. «к») Конституции РФ. Подобный вывод носит смехотворный характер. Тут же содержались высказывания о том, что Закон носит «рамочный характер». Комитет рекомендовал Государственной Думе принять Закон «Об основах» в прежней редакции.

5 апреля 1995 г. Закон «Об основах» вновь был включен в повестку дня заседания Государственной Думы (в связи с отклонением Советом Федерации). Выступивший по этому вопросу представитель Комитета ГД по делам Федерации и региональной политике обратился с просьбой к Государственной Думе преодолеть вето Совета Федерации по данному Закону и принять его в прежней редакции. При этом он дезинформировал депутатов о ходе обсуждения законопроекта в Совете Федерации, ничего не сказал о причине отклонения Закона Советом Федерации и даже не упомянул о его предложении создать согласительную комиссию.

¹ Вишняков Виктор Григорьевич — заведующий отделом по правовому обеспечению сотрудничества государств — участников СНГ Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, доктор юридических наук, профессор.

В своем выступлении я отметил, что Совет Федерации отверг Закон по целому ряду серьезных причин, в том числе и по концептуальным соображениям, поэтому необходимо было пойти по пути создания согласительной комиссии. Мое предложение было принято. В состав согласительной комиссии от Государственной Думы были избраны Южаков В.Н., Бойко В.А., Вишняков В.Г., Гайдаш М.И., Похмелкин В.В., Решульский С.Н.

Заседания комиссии постоянно откладывались. Более того, до начала ее работы Комитет ГД по делам Федерации и региональной политике для подкрепления своих позиций организовал в мае 1995 г. парламентские слушания по проблемам государственной службы Российской Федерации. На слушаниях некоторые их участники высказали опасения в связи с тем, что законы о государственной службе в субъектах Российской Федерации стали приниматься до принятия «Основ», что повлекло за собой нарушение общих принципов и общих требований к государственным служащим, установление различных оснований их классификации, к нарушению принципа единства при определении прав, гарантий, обязанностей служащих, порядка прохождения государственной службы, правил присвоения квалификационных разрядов и др.

Однако тон и направление обсуждения были заданы «демократами». Ими были внесены предложения о подготовке некоего проекта модельного закона «О государственной службе в субъектах Российской Федерации». Он предназначался для «ориентации» при разработке законов и других нормативных правовых актов по вопросам государственной службы в субъектах Российской Федерации. В качестве основного «ориентира» за основу был взят п. «к» ст. 72 Конституции РФ, хотя уже было очевидно, что развитие законодательства о государственной службе в субъектах РФ в соответствии с этим пунктом уводит в сторону от реального создания единой государственной службы Российской Федерации, предусмотренной п. «т» Конституции РФ.

Для будущих разработчиков конкретных законов о государственной службе субъектов Российской Федерации в качестве «рекомендаций» организаторы слушаний поставили задачи, имеющие целью расслоение единой государственной службы «по горизонтали», а по существу — к ее подрыву. Среди рекомендаций были и такие: 1) принятие Закона вывести за пределы ведения Российской Федерации, иными словами, за пределы действия п. «т» ст. 71 Конституции РФ, относящей федеральную государственную службу к ведению Российской Федерации; 2) найти совместные с Россией аспекты правового регулирования государственной службы субъектов РФ в соответствии с п. «к» ст. 72 Конституции РФ; 3) определить «собственную» компетенцию субъектов РФ в области государственной службы.

Ни к чему, кроме невообразимой путаницы, эти «рекомендации» не могли привести. Тем не менее организаторам слушаний удалось добиться одобрения своей методологически порочной позиции, несмотря на доводы, которые приводили в своих выступлениях Атаманчук Г.В., Вишняков В.Г. и другие. Не удалось переломить ситуацию и в процессе работы согласительной комиссии, созданной для выработки компромиссного варианта Закона «Об основах».

Тем не менее, текст Закона «Об основах», исправленный с учетом мнения согласительной комиссии, значительно отличался от ранее принятого текста, и не всегда в лучшую сторону. Из 39 статей 12 были исключены, среди них, в частности, статьи о назначении на государственную должность, о подготовительной службе, о совместитель-

стве, об отставке государственного служащего, об увольнении государственного служащего в случае ликвидации государственного органа. Насколько оправданны были эти изменения?

Исключены были, прежде всего, статьи, которые сохраняли публично-правовой характер государственной службы. В странах с развитыми демократическими институтами и эффективным государственным аппаратом (Австрия, Германия, США, Франция) законодательно закреплено, что государственный служащий находится с государством в публично-правовых отношениях. Этим подчеркивается, что государственный служащий служит государству, а не руководителю государственного органа, обеспечивает исполнение закона, а не указаний непосредственного вышестоящего начальника. Государственный служащий в этих странах находится на государственной службе с момента назначения его на должность и продолжает оставаться на государственной службе даже после ухода в отставку.

Во изменение концепции Закона, в новой его редакции была заложена схема трудовых отношений, при которой государственный служащий нанимается на работу руководителем государственного органа, выступающим в роли работодателя, и увольняется из государственного органа в порядке, предусмотренном в коммерческих учреждениях. Поскольку государственный служащий по этой схеме принимается на государственную службу руководителем государственного органа, поскольку он выступает государственным служащим до тех пор, пока работает в государственном органе.

Что касается исключения при доработке Закона статьи о подготовительной службе и государственном квалификационном экзамене, следует отметить, что в странах с сильной государственной службой подготовительная служба с последующей сдачей государственного квалификационного экзамена обязательна для всех служащих. Подготовительная служба может длиться от года до пяти лет. Считается, что она способна сформировать у государственного служащего знания и практические навыки, необходимые для исполнения государственной должности. Введение подготовительной службы требует, разумеется, определенного времени. Но выйти из ситуации, когда исполнение государственных функций наталкивается на правовую безграмотность свежеспеченных чиновников, невозможно без такой службы.

Вряд ли оправданным было исключение из Закона и статьи об увольнении государственных служащих в случае ликвидации государственного органа. Хорошо известно, как легко и часто в последние годы ликвидировались и реорганизовывались государственные органы, тысячи высококвалифицированных государственных служащих лишались работы. Это стало одной из причин резкого падения профессионализма государственных служащих. Почему нельзя учесть опыт стран с эффективным государственным аппаратом, в которых действует механизм временной отставки с резервированием освобождающихся должностей для государственных служащих, находящихся во временной отставке?

Сказанное позволяет дать ответ на вопрос, что является главным в процессе формирования государственной службы. Создание и укрепление публично-правовых институтов, призванных выражать волю народа и служить народу, или быть орудием в руках политических деятелей для проведения текущей кадровой политики в интересах отдельных руководителей, партий, движений? Следует согласиться с высказанной в печати точкой зрения, что закон «Об основах» практически «воссоздает

традиционную для советского периода службу в государственных органах, службу у высших государственных должностных лиц»¹, а не направлен на создание публично-правового института службы Российскому государству в целом. И здесь поправки, внесенные непрофессиональными членами Комитета ГД по Федерации и региональной политике, шли по пути еще большего выхолащивания Федерального закона.

Дело в том, что публично-правовой характер государственной службы в Российской Федерации прямо вытекает из самой Конституции РФ. В ней говорится (п. 3 ст. 5) о единстве системы государственной власти, о том, что единственным источником власти является многонациональный народ (п. 1 ст. 3), народ осуществляет свою власть через органы государственной власти и органы местного самоуправления и др.

Появились многочисленные публикации, в которых вскрываются и анализируются разного рода противоречия, нестыковки и неувязки в действующем Законе «Об основах». Причем в них нет, как правило, ничего нового. Данное обстоятельство определяет характер дальнейшего изложения материала в данной главе: основное внимание будет уделено не юридическому комментарию текста Закона «Об основах», а критическому анализу его исходных положений, которые и определили его крайне низкую эффективность, а в ряде случаев и вредность (о чем будет сказано ниже).

Государственная служба Российской Федерации по самой своей сущности может строиться только по принципу иерархической организации как форма структуризации и реализации государственной власти. Сложность структуры, количество структурных звеньев и уровней определяются субъективными и объективными факторами, в частности ограниченными возможностями государственных служащих по сбору и переработке информации. В условиях перехода к рыночной экономике иерархические структуры претерпевают существенные изменения. Многие функции государственного управления трансформируются в регулирующие, контрольные и координирующие функции, отчетливее проявляется их государственный, публично-правовой характер.

Практика показала несомненные жизнеспособность и значимость основополагающих идей, заложенных в представленном мною законопроекте. Подтверждением тому служит хотя бы то, что уже на современном этапе реформы государственной службы в Концепции ее реформирования от 15 августа 2001 г. закрепляется подразделение государственных должностей по их функциональному назначению на должности категории «руководители», «советники» и другие. Соответствующее деление вошло также в Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² (ст. 9). Все большее подтверждение находит вывод о ликвидации двухуровневой системы государственной службы, об учете национальных и региональных особенностей в рамках одного Закона.

Многие недостатки Закона «Об основах» проистекали из того, что он разрабатывался и принимался без официальной и согласованной концепции и без четкого представления о будущем результате и тех последствиях, которые повлекут за собой его принятие. Дальнейшее разви-

тие в законодательстве идей, содержащихся в Законе, не произошло, о чем убедительно свидетельствует то, что эти идеи на деле не были признаны, не стали реальной и продуктивной идеологией реформы. Как известно, этот Закон фактически не стал нормативным правовым актом прямого действия. В его тексте содержались 42 отсылки к федеральным законам, ни один из которых не был принят.

Период с 1998 по 2001 г. характеризуется значительной активизацией законодателей в деле реформирования государственной службы. Речь идет об инициировании отдельными депутатами Государственной Думы нескольких попыток принять проект федерального закона «О федеральной государственной службе», которые, впрочем, неизменно терпели неудачи. Законопроект при неоднократном вынесении его на рассмотрение в Государственную Думу так ни разу и не был принят в первом чтении. Последний раз палата рассматривала его с тем же результатом в 2001 г. Но актуальность предлагавшегося закона становилась все более очевидной. Он решал один из важнейших концептуальных вопросов реформирования государственной службы — юридическое обособление федеральной государственной службы, которая согласно п. «т» ст. 71 Конституции РФ находится в исключительном ведении Российской Федерации. Проблемы государственной службы постоянно выпадали из списка приоритетных, откладывались до более подходящего времени. Такое положение сохранялось вплоть до декабря 2000 г.

В течение этого периода созревало мнение, что реформу государственной службы надо начинать с федеральной государственной службы, сближая параметры системы федеральной государственной службы и системы государственной службы субъектов РФ.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2000 г.³ проблемы государственной службы специально не затрагивались. Глава государства сделал акцент на необходимость ротации госслужащих из регионов в центр, повышение их управленческой квалификации и учет регионального и национального факторов. Несмотря на то, что Послание 2000 г. не содержало сколько-нибудь значительных новаций, потребность реально реформировать государственную службу была совершенно очевидна. Не случайно поэтому 13 декабря 2000 г. руководитель Администрации Президента РФ издал распоряжение № 1830 (документ не публиковался. — Авт.), которым была образована межведомственная рабочая группа по подготовке предложений по реформированию системы государственной службы Российской Федерации. В ее состав вошли преимущественно представители федеральных органов исполнительной власти.

Послание Президента РФ Федеральному собранию 2001 г.⁴ также практически не содержало положения, касающегося государственной службы. Ставилась ставшая на протяжении уже целого ряда лет стандартная, но так и не решенная задача укрепления государства в лице всех институтов и всех уровней власти. Казалось бы, ничего не предвещало начало радикальных и при этом реальных, а не декларативных преобразований в сфере государственной службы. Тем не менее именно таким преобразованиям был дан старт в 2001 г. Именно тогда, 15 август-

¹ Атаманчук Г., Казанцев И. Кому служат госслужащие? // Российские вести. — 1994. — 23 дек.

² Российская газета. — 2004. — 31 июля.

³ Российская газета. — 2000. — 11 июля.

⁴ Российская газета. — 2001. — 4 апр.

та 2001 г., Президентом РФ была утверждена Концепция реформирования системы государственной службы РФ¹.

В самом общем виде эта Концепция нашла отражение в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2002 г.² В нем определялось, что повседневная работа государственного аппарата должна быть направлена на решение стратегических задач. Отмечалось низкое качество работы государственного аппарата, функции которого не приспособлены для решения стратегических задач. Через все Послание рефреном проходила идея ревизии функций государства, их избыточность, то есть необходимость сокращения. Государственный аппарат должен быть эффективным, компактным, работающим. Особо подчеркивалось, что реформы государственной службы придется проводить в тесной увязке с обновленными принципами исполнительной власти. Как видно, в данном случае особо подчеркивалась тесная и закономерно существующая связь государственной службы именно с исполнительной властью. При этом важно было выдерживать общую стратегию реформирования государственной службы России. Недооцененная, а потому не получившая развития в начале 90-х годов XX в. идея первоначально закрепить систему государственной службы Российской Федерации и, опираясь на нее, провести реформу, позднее была реализована частично в Федеральном

законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»³.

После утверждения Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336 Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)»⁴ реформа государственной службы в России получила серьезное ресурсное обеспечение в виде долгосрочного бюджетного финансирования. Последнее обстоятельство позволяет с уверенностью говорить о действительном начале реформы государственной службы в России.

Важнейшим этапом реформы стали подготовка и принятие Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». К сожалению, в преамбуле этого Закона снова говорится о том, что государственная гражданская служба Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу Российской Федерации и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации.

Создание реально действующей единой системы исполнительной власти Российской Федерации снова оказалось под вопросом.

Так когда же будет принят Закон о федеральной государственной службе?

¹ См.: приложение к книге Гришковца А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в РФ. — М.: Дело и сервис, 2003. — С. 429—458.

² Российская газета. — 2002. — 19 апр.

³ См.: Российская газета. — 2004. — 31 июля.

⁴ См.: СЗ РФ. — 2002. — № 47. — Ст. 4664.

Внимание! Объявление для подписчиков

Уважаемые коллеги!

Продолжается подписка на периодическое печатное издание комитетов Государственной Думы **«Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы»**.

Подписка на журнал (на 2005 г.) для юридических лиц производится через ООО «Агентство «АРТОС — ГАЛ» 107564, Москва, ул. 3-я Гражданская, д. 3, стр. 2. (095) 160 — 58 — 48, (095) 160 — 58 — 56, (095) 160 — 58 — 47

Журнал «Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы» — аналитическое правовое научно-практическое издание, выходит с 1994 года, посвящен правовым проблемам деятельности представительной ветви власти; содержит

комментарии и оценки законодательных актов, законопроектов, освещение проблем парламентского права (законодательного процесса, регламента, юридической (законодательной) техники, правовой экспертизы, парламентской этики); анализ практики применения законов и иных нормативных актов, проблем правового регулирования судебной системы, финансовой деятельности, налогообложения, науки, образования, глобализации, обязательной и альтернативной воинской службы, федеративных отношений, деятельности религиозных организаций, политических партий и общественных объединений, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, развития гражданского общества и др. Периодичность выпуска — 3 номера в полугодие.

Вопросы и пожелания просим направлять по электронной почте: represent@duma.gov.ru