

КОНСТИТУЦИОННЫЙ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ФОРМИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННО-СЛУЖЕБНЫХ ОТНОШЕНИЙ

А.Н. Воронин, магистрант

Р.Р. Надирова, магистрант

Новосибирский государственный университет
(Россия, г. Новосибирск)

DOI:10.24412/2500-1000-2022-12-1-55-59

Аннотация. *Право на доступ к гражданской службе включает не только право требования, но и целый комплекс ограничений и запретов, гарантирующих государству, что государственные служащие будут осуществлять свои обязанности в рамках правового поля и придерживаясь определенным этических правил. В данной статье авторы рассматривают содержание правового статуса государственного служащего в Российской Федерации, а также ответственность в случае несоблюдения ограничений и запретов, предусмотренных законодательством Российской Федерации.*

Ключевые слова: *государственное управление, служебные отношения, государственный служащий, конфликт интересов, коррупция.*

Будучи второй стороной служебных отношений, гражданин, становясь государственным служащим приобретает особый правовой статус, имеющий как привилегии, так и значительные ограничения.

Правовой статус государственного служащего включает следующие компоненты:

- права гражданского служащего;
- обязанности гражданского служащего;
- ограничения, связанные с гражданской службой;
- запреты, связанные с гражданской службой;
- требования к служебному поведению гражданского служащего;
- урегулирование конфликта интересов на гражданской службе;
- представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Таким образом, право на доступ к гражданской службе включает не только право требования, но и целый комплекс ограничений и запретов, гарантирующих государству, что государственные служащие будут осуществлять свои обязанности в рамках правового поля и придерживаясь определенным этических правил.

Несоблюдение государственным служащим требований, запретов и ограничений влечет обязанность государства в лице

нанимателя расторгнуть со служащим трудовой контракт и прекратить служебные отношения, т.е. запретить ему доступ к государственной службе.

Интересно, что один и тот же элемент служебных отношений может являться как гарантией служащему обеспечения его права на службу, так и гарантией государству, что служащий будет придерживаться установленных требований и ограничений.

Например, оплата труда служащего является социальной и профессиональной гарантией его деятельности: с одной стороны, она обеспечивает достойный уровень жизни (для этого производится ежегодная индексация размера оплаты труда служащего), с другой уровень заработка демонстрирует статус и тот факт, что усилия служащего оценены по достоинству.

Решая социальную задачу обеспечения служащего, одновременно система оплаты труда служащего должна решать также задачу, обеспечивающую отсутствие склонности к коррупции в условиях государственной службы, т.е. система оплаты труда должна быть такой, чтобы обеспечить достойный уровень жизни служащих. Эта задача представляется весьма актуальной, поскольку на протяжении последних двадцати лет международное сообщество неоднократно осознавало и официально

признавало важность борьбы с коррупцией, поскольку она препятствует экономическому развитию, искажает общественно-экономический ландшафт и возможности для свободной конкуренции, подрывает основы демократии, верховенство права и доверие граждан к общественным и государственным институтам.

Официальные органы приводят различные сведения о состоянии, структуре и динамике коррупции. Так, МВФ оценивает коррупцию в почти 2% мирового ВВП. ОЭСР считает, что «взятки, полученные в рамках международных сделок, могут составлять от 5% до 25% от суммы контракта, а то и больше». Всемирный банк оценивает уровень коррупции в размере 3% от мировой торговли [1].

Опасность коррупции в том, что она затрагивает как государственный, так и частный сектор. В государственном секторе коррупция проявляется в выплате комиссионных государственным служащим за предоставление услуги вне очереди либо без законных на то оснований (коррупция широко распространена на рынке государственных закупок, при объявлении тендеров, при выборе государственных поставщиков товаров и услуг и т.д.). В частном секторе выплата комиссионных побуждает руководителя предприятия принимать решения, которые не отвечают социальным интересам компании, подвергают юридическое лицо и его руководителей серьезному риску применения уголовных и налоговых санкций и наносят ущерб их репутации.

Экономическая заинтересованность, часто подчеркиваемая в обоснование такой практики, которая, по мнению некоторых, является «необходимым злом», является одновременно неприемлемой и иллюзорной:

- коррупция неприемлема, поскольку национальная правовая система признает, что использование подобных средств является неправомерным, поскольку оно совершается с противоправной целью;

- выгода от коррупционных сделок иллюзорна, поскольку коррупция приводит общественные отношения к тому состоянию, когда государство и общество не

способны контролировать экономические отношения, которые становятся непрозрачными и накладывают дополнительное бремя расходов на конечного потребителя, учитывая накладные расходы в виде взяток и откатов в процессе производства товара или услуги.

Россия в этом аспекте не является исключением, ее государственная сфера в значительной степени подвержена проблеме коррупции, причем по некоторым критериям ситуация является угрожающей [1].

Построение нормально и бесперебойно функционирующего государственного механизма основывается на создании структурных единиц – институтов власти, направленных на решение установленных задач и наделенных соответствующими полномочиями и компетенцией. Работа таких институтов выражается в системном, прозрачном и контролируемом взаимодействии между ними. Возникновение коррупционного фактора на одном из уровней власти либо в одной из структурных единиц государственного механизма рано или поздно перекинется на другие его части, разъедая и поглощая все новые государственные органы и должностных лиц.

Таким образом, условия оплаты труда государственных служащих должны быть направлены не только на стимулирование и мотивацию служащих на качественное и профессиональное выполнение своих обязанностей, но и обеспечивать снижение уровня коррупции в государственных органах на всех уровнях.

Важным аспектом сохранения с государственным служащим трудового контракта является соблюдение им ограничений и запретов. В противном случае на него возлагаются меры ответственности.

Ответственность, в свою очередь, является общественной (общесоциальной) категорией, включающей аспекты экономического, нравственного, культурного, психологического характера. Многоаспектная и сложная структура явления ответственности, которая раскрывается во взаимосвязи личностей между собой, отдельной личности и коллектива или общества, отмечается в ряде научных исследований [2].

При этом категорию ответственности рассматривают как системное образование, в котором элементы и стороны имеют тесную взаимную связь и взаимную обусловленность. В сфере государственного управления категория ответственности получает особый характер, а проблема реализации ответственности является особо актуальной, поскольку многие решения и действия в системе государственного управления ведут к глубоким социальным последствиям, предопределяя судьбы миллионов граждан [3].

Государственный служащий, выполняя служебные обязанности должен ответственно и эффективно, обеспечивать связь между властью и обществом, способствуя фактической реализации принятых политической властью решений. Таким образом, посредством системы государственной службы производится мониторинг отношения граждан к государственным властным структурам [4].

Такая взаимосвязь в наиболее полной степени раскрывается посредством системного восприятия государственного управления в качестве подсистемы государства, которая имеет собственные цели, функции и организационную структуру, имеющую, согласно системному подходу, установленные параметры входа, систему внутренних процессов и параметры выхода.

С такой позиции систему государственной службы можно представить в качестве подсистемы более объемной системы государственного управления, а государственные служащие, которые выполняют служебные обязанности, несут ответственность на выходе системы, ответственность перед обществом за результат социального и экономического развития, во многом определяемый параметрами входа и процессами, которые протекают внутри системы [5].

Специфику явления ответственности в сфере государственного управления составляет тот факт, что в системе государственного управления субъект (государство) и объект управления (общество) не находятся в прямом взаимодействии, взаимодействуя опосредованно, т.е. посред-

ством специального аппарата или органа управления (института государственной службы). При увеличении дистанции между субъектом и объектом управления происходит возрастание роли механизма государственного управления в ходе управления государством, что является веской причиной рассматривать их как суверенные субъекты управления. Таким образом, государственные органы управления обладая определенной субъектностью, постоянно расширяют ее границы.

Категория социальной ответственности субъектов государственной службы состоит в реализации социальных функций государственной службой как формы сознательного служения интересам общества; деятельности, направленной на обеспечение общественных потребностей, защиту прав и свобод граждан, а также внутренних и внешних интересов государства.

Для государственной службы категория ответственности, которая занимает, основное положение в системе административной этики, возникает особый смысл и значимость, прежде всего, в связи с набором высоких требований, которые предъявляет общество к этому виду деятельности.

Характерным свойством моральной ответственности субъектов государственного управления является то, что моральная ответственность работников аппарата государственного органа власти выходит за внутриаппаратные управленческие отношения, поскольку рассматриваться в более широком контексте, как социальная ответственность всего института государственной службы.

При самом общем подходе под социальной ответственностью государственных служащих понимается то, что служащие осознают свой долг, свое социальное предназначение перед гражданами, перед обществом за свои действия или бездействия и их социальные последствия.

В настоящее время в российской практике выделяется целый комплекс факторов, которые снижают уровень ответственности государственных служащих. К таким факторам следует отнести следующие:

- низкая организационная культура в государственных органах;
- отсутствие удовлетворенности многих государственных служащих своей работой;
- общий низкий уровень нравственности в обществе;
- отсутствие действенных механизмов контроля;
- слабая социальная ответственность политиков, которые руководят государственными служащими.

Перечисленные факторы можно дополнить политическими и организационными условиями, усиливающими картину несоответствия социальной ответственности решениям и действиям. Так, в настоящее время отсутствует четкая социальная политика, ее цели и задачи, меры и инструменты, а также частота, с которой происходит реорганизация государственного аппарата. Согласно данным социологических опросов, проводимых в среде государственных служащих, основная масса служащих не испытывает роста социальной ответственности в связи с внедрением мер нормативно-организационного и социально-факторного характера. Большинство служащих эффективность и действенность применяемых в системе государственной службы методов борьбы с коррупцией, взяточничеством, кумовством и другими отрицательными явлениями оценивается крайне низко. Это касается как соответствующих законов и экономических механизмов, так и кадровой политики, общественного контроля за деятельностью государственных органов, формирования в обществе непримиримости к нечестности и аморальному поведению. Показатель социальной безответственности в области государственного управления состоит в беспрецедентном, но своему масштабу росте коррупции в системе исполнительных органов государственной власти.

В контексте сказанного основное направление и средство повышения социальной ответственности государственных служащих, по мнению специалистов, состоит в ее актуализации, что значит стимулирование и развитие социально ответственного поведения служащих следую-

щими способами: поднятие престижа должности государственного служащего, увеличение удовлетворенности служащих результатом своей деятельности; воспитание у служащих осознания опасности своего антисоциального поведения. Несмотря на то, что в настоящее время повсеместно констатируется кризис административного контроля, такая методика при всей ее сложности оценивается как наиболее предпочтительная. Причем при таком подходе акцент делается не столько на меры административно-дисциплинарного характера, которые чаще всего влекут стремление чиновников вовсе не принимать на себя никакую ответственность для минимизации риска санкций, сколько на поощрение развития внутреннего стимула к ответственному поведению сотрудников государственного аппарата.

Специалистами выделяются различные способы и направления, актуализирующие социальную ответственность государственных служащих. Перечислим наиболее важные из них:

- нравственное самораскрытие человека. Хотя такой способ актуализации ответственности достаточно сложен, но, будучи связанным с самопознанием человека, самосовершенствованием и самовоспитанием, он рассматривается как самый надежный и результативный;
- развитие такого качества как социальная ответственность;
- формирование чувства долга, которое актуализирует осознание служащим своей ответственности в отношении каждого человека, общества в целом, и Отечества.

В последние годы в управлении многих стран остро стоит вопрос о развитии в системе государственной службы института профессиональной чести, который, как демонстрирует опыт, может функционировать как в форме неписаных норм профессиональной чести, так и в виде добровольного общественного объединения профессионалов отрасли (профессиональный союз).

Важными средствами актуализации социальной ответственности государственных служащих в рамках исполнения ими служебных обязанностей помимо уже от-

меченных ученые указывают социальный контроль внутрислужебного характера. Особую роль здесь, по мнению специалистов, должна играть служебная культура, включающая в себя такие элементы, как культура руководства и подчинения, культура межличностных отношений сотрудников, культура правоприменения, культура организации труда, культура речи и т.д.

Таким образом, социальная ответственность является производным явлением

государственной службы, позволяя определять нравственные требования к поведению и содержанию профессиональной деятельности, а также устанавливать критерии оценки соответствия действий служащих всех уровней морально-нравственным и этическим стандартам. В целом вопросы развития института социальной ответственности государственных служащих являются на сегодня весьма актуальными и требуют дальнейшей теоретической разработки.

Библиографический список

1. Воронцов С.А. Противодействие коррупции на государственной и муниципальной службе. – Ростов н/Д: Изд-во ЮРИУ РАНХиГС, 2015. – 272 с.
2. Каранатова Л.Г. Развитие системы ответственности в сфере публичного управления // Управленческое консультирование. – 2013. – №1. – С. 14.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. 4-е изд., стер. – М.: Омега-Л, 2009. – 415 с.
4. Каранатова Л.Г. Формирование эффективного механизма управления государственными заказами: вопросы теории и практики. – СПб.: Изд-во СЗАГС, 2010. – С. 15.
5. Becker B. Die öffentliche Verwaltung: Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis. – Mainz: Verlag R. S. Schulz, 1998. – С. 109.

CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE-LEGAL ANALYSIS OF CITIZENS' PARTICIPATION IN THE FORMATION OF PUBLIC-SERVICE RELATIONS

A.N. Voronin, *Graduate Student*
R.R. Nadirova, *Graduate Student*
Novosibirsk State University
(Russia, Novosibirsk)

Abstract. *The right to access to the civil service includes not only the right of demand, but also a whole range of restrictions and prohibitions that guarantee the State that civil servants will carry out their duties within the legal framework and adhering to certain ethical rules. In this article, the authors consider the content of the legal status of a civil servant in the Russian Federation, as well as liability in case of non-compliance with restrictions and prohibitions provided for by the legislation of the Russian Federation.*

Keywords: *public administration, official relations, civil servant, conflict of interests, corruption.*