

риста Б.Н. Алмазова¹ вложить в уста К.С. Аксакова стихотворение, которое начинается следующими стихами:

*По причинам органическим
Мы совсем не снабжены
Здравым смыслом юридическим,
Сим исчадьем сатаны.
Широки натуры русские,
Нашей правды идеал
Не влезает в формы узкие
Юридических начал и т. д.*

В этом стихотворении в несколько утрированной форме, но по существу верно излагались взгляды К.С. Аксакова и славянофилов.

Было бы ошибочно думать, что игнорирование значения правовых принципов для общественной жизни было особенностью славянофилов. У славянофилов оно выражалось только в более резкой форме и эпигонами их было доводимо до крайности; например, К.Н. Леонтьев² чуть не прославлял русского человека за то, что ему чужда «вексельная честность» западноевропейского буржуа. Но мы знаем, что и Герцен видел некоторое наше преимущество в том, что у нас нет прочного правопорядка. И надо признать общим свойством всей нашей интеллигенции непонимание значения правовых норм для общественной жизни...

(Продолжение следует)

¹ Алмазов Борис Николаевич (1827–1876) — поэт-юморист, примыкал к т.н. молодой редакции «Москвитянина».

² Леонтьев Константин Николаевич (1831–1891) — русский писатель, публицист и литературный критик; поздний славянофил.

Вишняков В.Г.¹

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ФЕДЕРАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ (часть 1)

В связи с дискуссией вокруг инициативы Президента России В.В. Путина о «назначении» им глав администрации субъектов Федерации возникает вопрос о том, достаточно ли будет этого шага для реального образования единой системы исполнительной власти в Российской Федерации? Именно на формирование такой системы и направлены основные усилия Президента РФ. Однако создается впечатление, что эта цель сознательно подменяется и размывается пропагандистской шумихой вокруг процедурных вопросов прохождения кандидатур, предлагаемых Президентом РФ, на уровне государственных органов власти субъектов РФ.

Вместе с тем одни эти процедурные новшества не изменят коренным образом глубокий кризис, охвативший всю систему взаимоотношений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Анализ конституций, уставов, законов о государственной службе и других нормативных правовых актов, принятых субъектами РФ, показывает, что вся система органов исполнительной власти субъектов РФ находится в безраздельном подчинении президентам и губернаторам. Порядок образования и упразднения министерств, государственных комитетов и других ведомств «на местах», утверждения их структуры и штатной численности, оплаты труда государственных служащих, назначения и освобождения должностных лиц (премьер-министров, министров, председателей государственных комитетов), процедура отмены принятых ими решений и другое целиком находится в компетенции региональных руководителей. В результате резко ослабили отраслевое и функциональное управление «по вертикали» власти, и федеральные органы исполнительной власти практически не имеют властных полномочий по руководству органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Данная ситуация сложилась не случайно. В стране сформировалась двухуровневая система государственного управления, и основной причиной этого стало образование параллельно действующих государственных служб — федеральной государственной службы и государственной службы субъектов РФ. Нигде в мире нет такого явления. Так, согласно Конституции Германии (ст.75) федерация имеет право определять правовое положение лиц, состоящих на государственной службе земель, общин и других корпораций публичного права.

В данной статье будет рассмотрен только один вопрос, как зарождалась и развивалась в нарушение Конституции РФ, двухуровневая государственная служба в России и когда же будет сформирована, по примеру других стран, нормальная единая государственная служба на территории России?

Начнем с того, что еще в 1989 г. был подготовлен законопроект о создании государственной службы СССР, который должен был действовать непосредственно на всей территории СССР. Однако в том же году советами министров ряда союзных республик (Латвийская ССР, Литовская ССР, Эстонская ССР) был поставлен вопрос о подготовке законопроекта о государственной службе в форме Основ законодательства СССР о государственной службе. Данное предложение позднее было поддержано безвольным и недальновидным руководством СССР. Для любого здравомыслящего человека было ясно, что реализация подобной формы нормативного правового акта создает условия для появления в СССР наряду с союзной государственной службой государственной службы союзных республик. Тем не менее к августу 1991 г. Министерство юстиции СССР такой законопроект подготовило.

После проведения в 1990 г. выборов народных депутатов РСФСР началась работа по подготовке российского за-

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.

кона о государственной службе параллельно с общесоюзными органами. Рвущееся к власти прагматичное руководство России вполне обоснованно полагало, что наличие собственного законодательства о государственной службе станет существенным, решающим атрибутом государственного суверенитета РСФСР. Распоряжением Совета Министров РСФСР от 30 августа 1990 г. № 1057-р (правовой акт не публиковался. — Авт.) был утвержден персональный состав рабочей группы по подготовке проекта Закона РСФСР о государственной службе, которую возглавил Министр юстиции РСФСР.

Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 16 марта 1992 г. № 2535/1-I «О проекте закона Российской Федерации «О государственной службе»¹ имело в виду единую государственную службу. Одновременно распоряжением Первого заместителя Председателя Верховного Совета РФ от 16 марта 1992 г. № 215-рп² была сформирована рабочая группа по доработке законопроекта.

Подготовка законопроекта проходила в сложной, противоречивой ситуации. Постановлением Президиума Верховного Совета РФ «О проекте закона Российской Федерации «О государственной службе» от 6 июля 1992 г. № 3235-1³ было принято решение направить подготовленный законопроект в комиссии палат и комитеты ВС Российской Федерации, Президенту Российской Федерации, в субъекты Российской Федерации для представления замечаний и предложений.

В одноименных постановлениях Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации от 24 ноября 1992 г. № 3999/1-I и Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации от 24 ноября 1992 г. № 3997/1-I (правовой акт не публиковался. — Авт.) название акта изменилось. Он стал называться «О проекте Основ законодательства Российской Федерации о государственной службе».

Чем было вызвано изменение названия законопроекта?

Напомним, что в марте 1992 г. был принят Федеративный Договор. В Конституцию (Основной закон) Российской Федерации — России 1978 г. на основании постановления Съезда народных депутатов «О Федеративном Договоре» от 10 апреля 1992 г. было включено содержание Федеративного Договора как ее составной части. Статья 72 Конституции РФ (п. «с») относилась к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации федеральную государственную службу.

Федеральные органы государственной власти Российской Федерации были вправе на основании ч. 2 ст. 81¹ Конституции РФ 1978 г. издавать Основы законодательства, в соответствии с которыми органы власти республик в составе Российской Федерации осуществляли собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных правовых актов. Но это право распространялось только на вопросы совместного ведения федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти Российской Федерации, перечисленных в первой части ст. 81¹ и не затрагивало ст. 72 Конституции РФ 1978 г.

С принятием Конституции РФ 1993 г. ч. 2 ст. 80¹ Конституции РФ 1978 г. пришла в несоответствие с положениями Конституции РФ 1993 г. и утратила силу. Но многие субъек-

екты РФ в спешном порядке стали принимать еще до принятия Основ законодательства о государственной службе свои законы о государственной службе. Развал государственной службы России стал фактом.

Само понятие «федеральная государственная служба» следует понимать как единую службу, включающую в себя федеральный уровень и уровень субъектов Российской Федерации. Именно в таком смысле применяется в Конституции РФ (п. «е» ст. 83) термин «федеральные суды». Обычно, однако, понятие федеральная государственная служба понимается в узком смысле, применительно к федеральному уровню. И отсюда делается вывод о том, что Конституция РФ, прямо не говоря об этом, разделила государственную службу на федеральную государственную службу и государственную службу субъектов РФ. При этом принадлежность последней четко определена не была.

В дальнейшем такое понимание имело ряд разрушительных последствий, эффект которых продолжает сказываться спустя десятилетие. Речь идет о дальнейшем бурном развитии института государственной службы на региональном уровне, который, как отмечалось выше, до сих пор порождает многочисленные проблемы. Фактически ставится под сомнение единство и целостность института государственной службы Российской Федерации.

Указом № 2267 от 22 декабря 1993 г.⁴ Президент РФ утверждает Положение о федеральной государственной службе. Президенту РФ было важно создать в тот период непосредственно действующий, а не модельный акт в виде «основ государственной службы».

Произошла, таким образом, серьезнейшая трансформация законопроекта «О государственной службе» 1992 г. Если первоначально нормативный правовой акт задумывался как обычный закон Российской Федерации, то позднее произошло изменение его формы. Предполагалась подготовка уже Основ законодательства Российской Федерации о государственной службе. Государственная служба переставала рассматриваться в качестве цельного для всей страны института. Изменения в названии закона о государственной службе были глубинными, затрагивающими не только сам институт государственной службы, но и всю систему органов государственной власти, особенно органов власти исполнительной.

Дело в том, что исполнительная власть в реальном виде представлена корпусом государственных служащих. Именно в органах исполнительной власти сосредоточена основная часть государственных служащих, и разделение их на две государственные службы неизбежно влекло за собой разделение на два уровня систему органов исполнительной власти.

Тем временем в среде юристов шла активная дискуссия о том, какой должна быть государственная служба России. В апреле 1992 г. доктор юридических наук, профессор Г.В. Атаманчук, выступая на научно-практическом совещании с докладом «Основные положения концепции развития государственной службы в Российской Федерации», отмечал, что «не существует достаточной продуманности в вопросах об организации государственной службы в республиках в составе Российской Федерации, а также и в автономиях. Может ли она существенно отличаться от общегосударственной и к чему приведет ее многообразие? Как со-

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и ВС РФ. — 1992. — № 13. — Ст. 683.1.

² См.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и ВС РФ. — 1992. — № 13. — Ст. 689.

³ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и ВС РФ. — 1992. — № 52. — Ст. 3064.

⁴ См.: Об утверждении Положения о федеральной государственной службе: Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267 // Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. — 1993. — № 52. — Ст. 5073.

читать общее и специфическое... Где пределы государственной службы, кого она охватывает?»¹

В аналитическом обзоре выступлений участником международного семинара по проблемам развития государственной службы в Российской Федерации (16–17 июня 1992 г.) отмечалось, что «государственная служба — один из столбов нашей Федерации, который должен пронизывать ее сверху донизу с единой представительной, исполнительной и судебной системой. В целом должна быть единая, иерархически построенная система государственной службы»².

Отмечалось также, что Конституция РФ является «для государственной службы правовым источником высшей юридической силы и прямого действия, что предполагает полное соответствие Конституции РФ целей, структуры и процедур функционирования государственной службы»³. Только с этих позиций можно было дать четкое и ясное определение предмета и объема государственной службы Российской Федерации.

Под воздействием этих позиций Конституция РФ 1993 г. (п. «т» ст. 71) и закрепила норму о федеральной государственной службе.

Приведенное конституционное положение позволяло сделать вывод о том, что в соответствии с Конституцией РФ на всей территории страны должна действовать единая государственная служба. Независимо от системы федеральных и региональных органов государственной власти, распределения между ними полномочий, структурных и иных особенностей в субъектах РФ государственная служба является постоянно действующим связующим звеном, «позвоночным столбом» всей системы органов государственной власти. Могут меняться политическая власть, система и полномочия государственных органов, их взаимоотношения и т.д., но государственная служба должна быть стабильной, самостоятельной, развивающейся на основе объективных традиционных закономерностей, правовым институтом. Эффективность реализации государственной службой целей и функций государства, достижение высокого профессионального уровня в работе требует применения единообразных способов решения управленческих задач, общих принципов классификации государственных должностей, установления единых квалификационных разрядов государственных служащих, определения общих основ правового положения (прав, обязанностей, ограничений и т.д.).

Без этого конституционные положения о том, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (п.1 ст.3 Конституции РФ); что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (п.2 ст.3 Конституции РФ); что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию и другие конституционные принципы не могут быть реализованы.

Реализация президентских полномочий, закрепленных в Конституции Российской Федерации, невозможна без единой государственной службы в Российской Федерации. Согласно ст.80 Конституции РФ Президент Российской Федерации является главой государства. Он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Как глава государства он представляет Российскую Федерацию

внутри страны и в международных отношениях. Государственная служба выступает как наиболее мощный и действенный организационно-правовой механизм реализации президентских полномочий. Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации (п.4 ст.78). Таким образом, государственная служба выступает инструментом осуществления полномочий не только президентских, но и других структур.

Не случайно в своем первом послании (1994 г.) Президент РФ говорил о необходимости принятия федерального закона о федеральной государственной службе.

Однако уже в том же 1994 г. в Государственную Думу был представлен проект федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации». Были представлены и другие варианты закона. Принятие одних вариантов в более полной мере отвечало требованиям Конституции Российской Федерации, так как не подрывало единство государственной власти Российской Федерации. Последствием принятия других вариантов могло стать появление в субъектах Российской Федерации множества вариантов построения и организации государственной службы, несовместимых с федеральной государственной службой. Ослаблялся публично-правовой характер отношений между государственным служащим и государством, усиливалась зависимость государственных служащих от руководителей государственных органов, что формировало благоприятную среду для развития коррупционных явлений.

Однако либеральные демократы из Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике перехватили инициативу по подготовке законопроекта у Комитета Государственной Думы по законодательству и навязали Государственной Думе свой вариант законопроекта, хотя в составе Комитета по делам Федерации отсутствовали специалисты по вопросам государственной службы.

10 февраля 1995 г. проект федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» (далее — Закон об основах) был принят Государственной Думой в первом чтении без обсуждения. Тем самым была нарушена ст.107 Регламента Государственной Думы, требующая при рассмотрении законопроекта в первом чтении обсуждения его основных положений, вопроса о необходимости его принятия, дачи общей оценки концепции законопроекта. Крайне пассивно вели себя депутаты фракции КП РФ, не высказавшие ни единого замечания по проекту. В немалой степени такая поспешность объяснялась тем, что к тому времени в Государственную Думу мною был представлен альтернативный вариант проекта федерального закона «О государственной службе», подготовленный Институтом государства и права Академии наук Российской Федерации и Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Он был представлен от Комитета ГД по законодательству, где я работал в качестве заместителя председателя этого Комитета. Прохождение этого альтернативного варианта в Совете Государственной Думы и в других инстанциях натолкнулось на различного рода препятствия, при этом опять были нарушены многие нормы Регламента. На пленарное заседание Государственной Думы в результате был вынесен только Закон «Об основах». Без обсуждения прошло и второе чтение законопроекта.

(Продолжение следует)

¹ Вестник государственной службы. — М., 1992. — № 7. — С. 7.

² Вестник государственной службы. — М., 1992. — № 8. — С. 28–29.

³ Розенбаум Ю.А. О государственной службе в Российской Федерации (проект федерального закона). — М., 1994. — С. 7.