

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УНИВЕРСИТЕТ ИТМО

А.А. Антипов

**СОЦИОЛОГИЯ И ФИЛОСОФИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

Учебное пособие

 **УНИВЕРСИТЕТ ИТМО**

Санкт-Петербург

2015

Антипов А.А. Социология и философия государственной службы. – СПб: Университет ИТМО, 2015. – 78 с.

В пособии рассмотрены философские и социологические теории государственной службы, исторические и социальные основы российской государственной службы, ее современная структура и особенности функционирования, причины негативного образа современных чиновников и возможные пути его позитивного изменения. В ходе освоения курса учащиеся должны не только ознакомиться с основными социологическими и философскими идеями, посвященными философии и социологии управления и гражданской службы, знать законодательную базу, с помощью которой регулируется государственная служба в РФ, но и понимать роль современной социологии в формировании и ее оценках. Учащиеся должны уметь анализировать и выявлять причины социологических данных, делать экспертные заключения, участвовать в дискуссиях, обсуждая проблемные вопросы, непосредственно связанные с современной политической ситуацией

Пособие адресовано студентам, обучающимся по направлению подготовки 38.05.02 «Таможенное дело»

Рекомендовано к печати УМС ИМБИП, протокол № 9 от 19.05.2015 г.



Университет ИТМО – ведущий вуз России в области информационных и фотонных технологий, один из немногих российских вузов, получивших в 2009 году статус национального исследовательского университета. С 2013 года Университет ИТМО – участник программы повышения конкурентоспособности российских университетов среди ведущих мировых научно-образовательных центров, известной как проект «5 в 100». Цель Университета ИТМО – становление исследовательского университета мирового уровня, предпринимательского по типу, ориентированного на интернационализацию всех направлений деятельности.

© Университет ИТМО, 2015

© Антипов А.А., 2015

СОДЕРЖАНИЕ

Пояснительная записка	4
Глава 1. Феномен государственной службы в западной и русской философской и социологической мысли	6
1.1. Античность: государственная служба в идеализме Платона и рационализме Аристотеля.....	6
1.2. Возрождение: специфика государственной службы в утопиях Т. Мора и Т. Кампанеллы и политический реализм Н. Макиавелли	11
1.3. Новое время: истоки и следствия государственности и государственной власти в концепциях Т. Гоббса и Дж. Локка.....	18
1.4. Просвещение: место и роль государственности в условиях гражданского свободомыслия во взглядах Вольтера, Монтескье и Руссо	23
1.5. Немецкая классическая философия: политические концепции И. Канта и Г.В.Ф. Гегеля	28
1.6. Теоретическое осмысление бюрократического класса К. Марксом и М. Вебером и на рубеже XIX-XX вв.	34
1.7. Осмысление государственности в русской философской мысли.....	38
Глава 2. Структура и функционирование государственной службы в Российской Федерации: истоки, реальность и перспективы.....	43
2.1. «Табель о рангах» Петра I как основа системы государственной службы в России.....	43
2.2. Особенности конституционного строя современной России.....	46
2.3. Государственная служба в Российской Федерации и государственная гражданская служба РФ: общая характеристика	47
2.4. Права и обязанности госслужащего в РФ	51
2.5. Запреты на гражданской службе	53
2.6. Социологический аспект кадровой политики в системе гражданской государственной службы: теория и реальность.....	55
2.6.1. Теоретические принципы кадровой политики в современной РФ	56
2.6.2. Социологический анализ эффективности кадровой политики государственной службы в современной РФ	57
2.7. Имидж государственных служащих в РФ и проблемы его формирования.....	62
2.8. Социально-исторические и ментальные причины негативного образа госслужащего в РФ	65
2.9. Проблемы института государственной службы и образования госслужащих в РФ в фокусе некоторых социологических теорий.....	67
2.10. Образование госслужащих в современной России как путь разрешения институциональных проблем	72
Литература	74

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

Целью учебно-методического пособия является всесторонний анализ феномена государственной службы: в историко-философском, социологическом, нормативно-правовом, культурологическом и ментальном аспектах. Названная цель достигается посредством решения следующих **задач**:

- рассмотреть содержание социально-философских, политических учений западной и отечественной мысли, в которых исследуется феномен государственной службы;
- показать причины и следствия формирования института государственной службы в России;
- проанализировать структуру современной государственной службы в РФ, ее нормативно-правовые и этико-социальные основания;
- обобщить социологические данные о результатах деятельности госслужбы в современной России и сделать выводы;
- определить образовательные пути содержательного реформирования института государственной службы и позитивного изменения образа современного чиновника в России.

Изучение основ государственной службы невозможно сводить только к изучению ее функций и нормативно-правовой базы. Первичными основами ее формирования являются философия и этика, так как прежде всего необходимо сформировать социально-ответственное этически ориентированное мировоззрение будущего госслужащего, и только потом выработать «технику» его действий как должностного лица. Здесь нельзя не вспомнить слова знаменитого юриста, действительного тайного советника Российской Империи А.Ф. Кони, который выступал за то, чтобы в душе каждого служащего был сформирован нравственный закон, ориентирующий его на собственное «нравственное совершенство» и на «счастье ближнего»: «в сознании служащего должен сложиться устойчивый императив справедливого отношения к человеку, выражающийся в беспристрастном постановлении себя на его место в каждом данном случае в воздержании от того, чтобы делать разумное существо не целью, а средством для достижения посторонних и своих личных целей».

Вышесказанное обуславливает двухчастную структуру пособия. В первой части рассмотрены наиболее значимые философские и социологические теории, в которых были заложены основы понимания феномена государственной службы. Наряду с концепциями и взглядами зарубежных мыслителей приведены примеры из отечественной мысли, что вызвано национальной спецификой госслужбы, а также задачей соотнесения западного и отечественного опыта. Вторая часть показывает, каким образом в контексте института российской госслужбы было

осмыслено охарактеризованное ранее теоретическое наследие, а также содержит социологический анализ современного состояния государственной службы в РФ.

Содержательно материал пособия выстраивается от простого ознакомления с представленным теоретическим материалом к постановке проблем и поиску их практического решения: это отражено в контрольных вопросах и заданиях после каждого параграфа. Каждому студенту в ходе изучения курса «Социология государственной службы» предлагается тот набор ролей, который предусмотрен самой системой: это роли ученика, исполнителя, аналитика, эксперта, оратора, руководителя, реформатора. В целом курс и пособие нацелены на то, чтобы показать этико-философскую и социологическую онтологию государственной службы и в рамках имеющихся возможностей стать первой ступенью постижения ее сложного, замкнутого в себе мира.

ГЛАВА 1. ФЕНОМЕН ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ЗАПАДНОЙ И РУССКОЙ ФИЛОСОФСКОЙ И СОЦИОЛОГИЧЕСКОЙ МЫСЛИ

1.1. Античность: государственная служба в идеализме Платона и рационализме Аристотеля

Крупнейший представитель философской мысли, древнегреческий философ **Платон** (428/427 - 348/347 гг. до н.э.) одним из первых создал развернутую модель идеального государства, где, говоря современным языком, была представлена образцовая модель государственной службы и показано, какие личностные качества и модель поведения должны ей соответствовать.

Политическая теория Платона неоднократно подвергалась критике за отсутствие демократических принципов устройства общества и тотальный коммунизм. Мы сосредоточим внимание не на критике платоновской теории, а на тех идеях, которые остаются актуальными и ценными для концепции государственной службы сегодня.

Одной из ключевых и исходных положений учения Платона является мысль о том, что государство является своего рода гигантографией человеческой души: в государстве нет ничего, чего бы не было в человеке, поэтому идеальное государство не может быть чуждо человеку, обществу, так как является его порождением.

Государство возникает потому, что каждый из нас несамодостаточен: «испытывая нужду во многом, многие люди собираются воедино, чтобы обитать сообща и оказывать друг другу помощь: такое совместное поселение и получает у нас название государства».

Идеальное государство зиждется на четырех добродетелях: мудрость, мужество, рассудительность и справедливость. Основная цель государства - справедливость как синтез мудрости и добродетели. Понимание путей реализации этой цели - главный критерий дифференциации жителей государства на классы правителей, стражников и ремесленников. Правитель понимает принципы общей справедливости благодаря развитой рациональной душе, стражник способен быть мужественным и защищать государство благодаря развитой аффективной душе, а ремесленник может быть только ремесленником, будучи ограниченным вожделеющей душой. Проще говоря, в государстве Платона нет ненужных людей, и каждый сапожник, как и другой представитель ремесленной профессии, очень важен. Но сапожник никогда не сможет управлять государством, так как лишен таких способностей и не выйдет за пределы материальных частных интересов к общей цели.

Воспитанию стражников, из которых отбираются идеальные правители, уделено особое внимание. Говоря современным языком,

стражники - это именно тот класс государственных служащих, которые являются опорой государства и кадровой основой правящей элиты.

Представители правящего класса должны отбираться с детского возраста: «надо искать людей, которые всех доблестнее стоят на страже своих взглядов и считают, что для государства следует делать все, по их мнению, наилучшее. Даже в их детские годы, предлагая им занятия, надо наблюдать, в чем кто из них бывает особенно забывчив и поддается обману. Памятливых и неподдающихся обману надо отбирать, а кто не таков, тех отвергнуть». То есть Платон исключает *случайное* проявление свойств государственника в зрелом возрасте, рассматривая их как изначально данные человеку от природы.

Чтобы сохранить в будущем стражнике и возможном правителе природные добродетели, воспитание стражников должно быть предельно аскетичным: отсутствие частной собственности и коммунальная жизнь, запрет пользоваться золотом и серебром, «так как (и это очень ценное замечание - А.А.) «они всегда имеют в своей душе, так что ничуть не нуждаются в золоте человеческом, да и нечестиво было бы, обладая тем золотом, осквернять его примесью золота смертного», участие в военных походах, закаляющих бесстрашие и мужественность. Любые излишки и послабления и прежде всего частная собственность приведут к тому, что «из стражей станут они хозяевами и земледельцами; из союзников остальных граждан сделаются враждебными им владыками..., и все государство устремится к своей скорейшей гибели». Заметим, что предложенная Платоном модель воспитания стражников при всей спартанской строгости исключала возможность появления главного бича современной политической элиты и прежде всего российской - коррупции.

Подлинный правитель, по Платону, формируется только к 50-ти годам. Следствием того, что четыре добродетели доведены в нем до совершенства, являются следующие качества: он способен созерцать прекрасное, руководствуется не мнениями, а познает бытие и истину, и страсть познания является в нем основной; философ способен охватить мыслью целокупное бытие и время.

Скептическое отношение к философам как к людям бесполезным, господствовавшее уже во времена Платона, опровергается им примером с кораблем: подлинный кормчий способен «учитывать времена года, небо, звезды, ветры - все, что причастно его искусству, если он действительно намерен осуществлять управление кораблем независимо от того, соответствует ли это чьим-либо желаниям или нет». Так же и правитель-философ, подобно кормчему, не подчиняясь мнению толпы, мудро ведет всех к общему счастью. Поэтому важно подчеркнуть, что философ во главе платоновского государства - это не мечтатель, витающий в облаках и безразличный к конкретным нуждам общества. На корабле-государстве все заняты своим делом, но только кормчий знает путь ко всеобщей

справедливости и всеобщему счастью и не позволит кораблю сбиться с пути и утонуть из-за невежества и бесконечных противоречий.

По мнению Платона, идеальному государственному строю в наибольшей степени соответствует строй монархии или аристократии. Платон считал отрицательными такие формы правления, как тимократия - власть стражников-честолюбцев, которая перерождается в олигархию, и демократия, власть толпы, которая в итоге перерождается в тиранию.

Критика платоновской утопии сводится к тому, что Платон создал первую модель тоталитарного государства, где нет места свободе слова и самоопределению, свободы творчества. Но, соглашаясь с общей направленностью этой критики, следует отдать дань эпохе, в которой жил Платон, и признать, что его идеальное государство является попыткой поставить во главе общества справедливый разум, устремленный только к идее космической гармонии, и тем самым избавить мир от властолюбия и корыстолюбия, во многом ставших движущими силами мировой политической элиты. И в отличие от современности, где остается непреодолимой пропасть между властью и обществом, утопическое государство Платона - это единый организм, в котором правители и общество скреплены узами товарищества и все ответственны за всех: «Когда один из граждан такого государства испытывает какое-либо благо или зло, такое государство обязательно, по-моему, скажет, что это его собственное переживание, и всё целиком будет вместе с этим гражданином либо радоваться, либо скорбеть».

Равновеликий современник Платона **Аристотель** (384 - 322 гг. до н.э.) подверг критике политическую утопию Платона прежде всего за единообразие и отсутствие частной собственности. В противоположность Платону Аристотель анализирует современные ему типы государственных устройств и предлагает выведенную из них среднюю модель, которая рассматривается им как наиболее справедливая.

В основе политических взглядов Аристотеля лежит убеждение, что государство предшествует человеку как целое предшествует части и вне государства человек утрачивает свой статус: последний, оказавшись в изолированном состоянии, не является существом самодовлеющим, то его отношение к государству такое же, как отношение любой части к своему целому. «А тот, кто не способен вступить в общение или, считая себя существом самодовлеющим, не чувствует потребности ни в чем, уже не составляет элемента государства, становясь либо животным, либо божеством».

Подлинное государство должно быть основано на взаимной дружбе. Соответственно, цель такого государства - благая жизнь. Достичь максимального блага можно только при условии, что все жители государства будут добродетельными, так как, по Аристотелю, реальное

благо зависит только от реальных усилий каждого члена общества, а не от сверхъестественных сил.

Аристотель считал естественным существование в государстве рабства. Но если учитывать то, что рабы не являлись членами государства, сама модель общества, в котором каждый чувствует себя свободным деятельным участником, близка к современному гражданскому.

Аристотель выделяет шесть видов государственного устройства, по сути представляющих три формы правления, каждая из которых имеет правильную и неправильную формы: царская власть - тирания, аристократия - олигархия, полития - демократия.

В выборе наиболее совершенной политической формы в полной мере проявился рационализм Аристотеля: полития является той совершенной средней формой, которая представляет синтез царской власти и демократии, но свободна от их крайностей - тирании и охлократии, власти толпы. Аристотель так объясняет свой выбор: «Государство более всего стремится к тому, чтобы все в нем были равны и одинаковы, а это свойственно преимущественно людям средним. Таким образом, если исходить из естественного, по нашему утверждению, состава государства, неизбежно следует, что государство, состоящее из средних людей, будет иметь и наилучший государственный строй».

В отличие от Платона, который делал ставку на высший класс, по Аристотелю средний класс общества будет являться его идеальной опорой, так как представители среднего класса свободны от комплекса наживы и комплекса власти. Свобода от этих пороков делает их идеальными законодателями, которые будут создавать законы, не ведущие к внутренним распрям.

Власть, сосредоточенная в руках среднего класса, будет наиболее справедливой. Аристотель не соглашается с автором «Государства» в том, что власть должна находиться в руках одних и тех же людей вследствие их особых качеств. Напротив, важным условием стабильного развития государства является сменяемость власти: «относительно государственных должностей - там, где государство основано на началах равноправия и равенства граждан, - выступает притязание на то, чтобы править по очереди. Это притязание первоначально имело естественные основания; требовалось, чтобы государственные повинности исполнялись поочередно, и каждый желал, чтобы, подобно тому как он сам, находясь ранее у власти, заботился о пользе другого, так и этот другой в свою очередь имел в виду его пользу». Обратим внимание на то, что перед нами - важнейший принцип функционирования открытого демократического общества: когда создается такой совершенный механизм функционирования государственной системы, в которой не власть является самоцелью, а перманентная, не привязанная к конкретным личностям, деятельность на благо общества.

Автор «Политики» обращает внимание и на характер государственных служащих. Так как они правят не рабами, а свободными людьми, из которых происходят сами, они сами должны пройти школу подчинения: «нельзя хорошо начальствовать, не научившись повиноваться». Отличительная черта добродетели государственных служащих - рассудительность. Аристотель объясняет это следующим образом: «от подчиненного нечего требовать рассудительности как добродетели, но нужно требовать лишь правильного суждения; подчиненный - это как бы мастер, делающий флейты, а правитель - это флейтист, играющий на его флейте».

Благо государства зависит от двух составляющих: правильного определения задач и конечной цели любого рода деятельности, а также нахождения средств для их реализации. Очевидно, что только рассудительные правители могут поставить правильные цели, определить задачи и указать средства их реализации, и только сознательные исполнители делают реализацию оптимальной.

Общая цель - счастье, которое еще в «Этике» трактуется Аристотелем как «деятельность в духе добродетели и совершенное применение этой последней». Добродетельность каждого члена общества зависит от трех факторов: природы, привычки и разума. Разум играет определяющую роль, так как «люди во многом поступают вопреки создавшимся у них навыкам и требованиям природы именно благодаря разуму, если они убеждены, что поступить иначе будет лучше». И в целом именно разум определяет гармонию названных факторов.

Основной причиной государственных переворотов Аристотель считает стремление к прибыли и почету. Разум среднего класса, руководящегося, как было сказано рассудительностью в активном создании условий всеобщего счастья граждан, показывает бессмысленность временных благ, денег и власти как мнимого счастья. Подлинно счастлив только тот, кто стремится оставить свой след в жизни общества и государства благими делами.

Полития создает все условия для счастья, основанного на активности разума, а также, будучи совершенной моделью общества, является залогом его долгого бесконфликтного существования в отличие от кратковременных форм правления, олигархии и тирании, где противоречия и государственные перевороты неизбежны.

Контрольные вопросы и задания

- 1. Найдите три принципиальных отличия и три сходства, сопоставив теории государственного устройства Платона и Аристотеля. Используйте следующие конструкции: «Если Платон..., то Аристотель», «Аристотель, как и Платон...».*

2. *Чем обусловлено деление жителей идеального государства Платона на классы? Был ли согласен с этим Аристотель?*
3. *Почему в идеальном государстве Платона правители обладают философским складом ума?*
4. *Чем обусловлен выбор Аристотелем политики как наиболее совершенного государственного устройства?*
5. *Почему именно средний класс в «Политике» дает лучших государственных деятелей?*
6. *Основы каких форм правления современной истории были заложены Платоном и Аристотелем?*
7. *Что для вас приемлемо либо неприемлемо в политических теориях Платона и Аристотеля?*
8. *Хотели ли вы жить в совершенных государствах, описанных великими мыслителями? Свой ответ аргументируйте.*

1.2. Возрождение: специфика государственной службы в утопиях Т. Мора и Т. Кампанеллы и политический реализм Н. Макиавелли

«Утопия» **Томаса Мора** (1478 - 1535) является самым известным произведением, в котором вслед за «Государством» Платона представлена картина идеального государственного устройства. Идеализм Мора был вызван теми реальными пороками, в которых погрязло современное ему общество: корыстолюбие, скупость и неуместная роскошь, основой которых является частная собственность. Гипертрофированное чувство собственности полностью заполняет и деятельность верховных правителей: «короли большей частью охотнее занимаются военными делами..., чем благими мирными вещами; гораздо более пекутся они о том, как бы правдами и неправдами приобрести себе новые царства, чем о том, как достойно управиться с приобретенными». Властвующая знать, на которую опирается правитель, лишена здравого смысла и при этом движима высокомерием и подобострастием.

Роскошь и нищета, которые раскалывают общество, рождают взаимное озлобление, которое приводит к тому, что в качестве рычагов управления властью используются жестокие карательные меры, не сглаживающие противоречия, а только усугубляющие их, так как неизменным остается исток всех социальных проблем – частная собственность.

Закономерно, что отсутствие частной собственности является основой идеального государства Утопия. Утопия представляет собой Федерацию из 54 городов, управление каждого из которых одинаково. В Утопии выборная политическая система: 30 семей избирают на год филарха, 10 филархов объединяются под началом протофиларха, которые в свою очередь избираются из числа ученых. Протофилархи объединяются

в сенат под руководством князя, выбранного филархами города среди кандидатов, которые предложены народом.

Наделение ученых должностными обязанностями обусловлено тем, что они занимаются основными проблемами государства - общим хозяйством и образованием. Отношения между утопийцами-чиновниками и простыми гражданами предельно демократичны: чиновников считают отцами, поэтому последним не приходится требовать исполнения своих распоряжений, так как в обществе царит взаимоуважение и стремление к максимальному исполнению своего долга.

При этом следует заметить, что в Утопии существуют неизменные для всех правила, за исполнением которых следят сифогранты: «Главное и почти что единственное дело сифогрантов - заботиться и следить, чтобы никто не сидел в праздности. Но чтобы каждый усидчиво занимался своим ремеслом - однако же не работал бы не переставая с раннего утра».

Какие-либо правовые инциденты в Утопии - редкость как положительное следствие отсутствия частной собственности. Если же правонарушение произошло и наказание неизбежно, Мор предлагает абсолютно новаторское для своей эпохи решение проблемы: не применять смертную казнь, а приговаривать преступника к общественным работам. Тяжесть преступления определяет тяжесть работ: такие преступники работают в золотых наручниках, что подчеркивает брэнность и пренебрежение к материальным ценностям утопийского общества. Каждый преступник имеет возможность быть помилованным в зависимости от личного усердия.

В целом общественный механизм государства Утопия будет социальным раем для тех, кто не терпит роскоши и праздности и мыслит категориями общего блага. При этом близость теории Мора идеальному обществу Платона по сути ограничена двумя пунктами: неприятие частной собственности и управление государством учеными. В остальном общественное устройство Мора намного демократичнее: в Утопии нет жесткого разделения на классы, существуют полноценные семьи, нет необходимости в отдельном классе стражников, так как война, в отличие от Античности, рассматривается мыслителем не как естественный, а как негативный фактор политической жизни общества, вызванный той же жаждой собственности. А система выборных должностей государственной власти с кандидатами, которые предлагаются народом, будучи революционной для эпохи Мора, является закономерной основой политической системы современных демократических обществ. Правители в Утопии Мора, будучи научно образованными людьми, не в одиночестве ведут общество к Благу, как у Платона, а опираются на гражданское общество и совместными усилиями созидают общественное счастье: «Ведь и власти не занимают граждан против их воли излишним трудом, поскольку государство это так устроено, что прежде всего важна

только одна цель: насколько позволяют общественные нужды, избавить всех граждан от телесного рабства и даровать им как можно больше времени для духовной свободы и просвещения. Ибо в этом, полагают они, заключается счастье жизни».

Вслед за «Утопией» Т. Мора свою модель идеального общества предложил **Томазо Кампанелла** (1568 - 1639). В «Городе Солнца» верховным правителем является Метафизик. На восходящее еще к Античности возражение о том, что философ неспособен продуктивно управлять государством, Кампанелла утверждает, что именно мудрец понимает бессмысленность жестокости и тирании, а также обладает способностями к усвоению всех необходимых для справедливого управления государством знаний. О том, кто станет верховным правителем, известно задолго: так как в целом функционирование общества Соляриев основано на постоянном образовании, наиболее способный во всех, и теоретических, и практических областях знания готовится к будущей высочайшей должности, которую может занять только по достижении 35 лет. Сменить метафизика при жизни может лишь тот, кто окажется мудрее его.

При метафизике стоят три несменяемых правителя: Мощь, Мудрость и Любовь, ответственные за сферы в соответствии с их именами: военное дело, образование, взаимоотношения полов и деторождение. «Троим же соправителям Солнца полагается изучать лишь те науки, которые относятся к их области управления, с другими, общими для всех, они знакомятся только наглядным путем, свои же знают в совершенстве и, естественно, лучше всякого другого.... Но, кроме того, эти правители непременно должны быть и философами, и историками, и политиками, и физиками».

Здесь, несомненно, очевидно влияние Платона, которое явственно прослеживается и в следующем положении: «У них столько должностных лиц, сколько мы насчитываем добродетелей»: Великодушие, Мужество, Целомудрие, Щедрость, Правосудие, Любезность и т.п. «На каждую из подобных должностей избираются те, кого еще с детства признают в школах наиболее пригодным для ее занятия».

Как видим, универсально-практическая, но имеющая философскую основу образовательная подготовка государственных служащих сближает Кампанеллу и с Платоном, и с Мором. Но при более тщательном рассмотрении государственного устройства Города Солнца ярко проступают как общие черты с платоновской утопией, так и расхождения с Мором.

Если у Мора власть избирается народом, то в утопии Кампанеллы вертикаль власти выстраивается сверху вниз: от метафизика, через трех правителей, каждый из которых в зависимости от «профиля» избирает подчиненных: так, под началом Мудрости находится Грамматика, Логик,

Физик и т.п., под началом Любви Заведующий деторождением, Воспитатель, медик и т.п.

Кампанелла вслед за Платоном настаивает на том, что отсутствие частной собственности должно распространяться на семьи и считает обязательным тотальный контроль за деторождением, чтобы избежать появления несовершеннолетних людей. Данная евристическая основа общества станет впоследствии главным пунктом критики политических утопий в целом, противоречащих человеческой природе и в том числе отвергающих свободу выбора чувств.

Кампанелла, в отличие от Мора и вслед за Платоном, считает войну и военное дело неизбежным делом государства, а обладание военным искусством обязательным для всех. Смертная казнь за тяжкие правонарушения также рассматривается итальянским мыслителем как естественная мера, причем жестокие формы ее применения полностью соответствуют духу Античности.

Как видим, различия между утопиями Мора и Кампанеллы настолько существенны, что объединение данных произведений для общего объектива критики вряд ли оправдано. Если Утопия Мора, хотя и с большими оговорками, обусловленными эпохой, в большей степени приближается к гражданскому обществу, то «Город Солнца» - модель тоталитарного общества, где обобществление доведено до абсолюта и нет места духовной свободе и естественному, диалектическому развитию человеческой личности.

Так как нашей целью не является критика утопических проектов общества, в свете проблемы философии и социологии государственной власти отметим несомненное достоинство обеих утопий: разной степени тоталитаризм их государственной модели оправдан следующим убеждением: «в первую очередь надо заботиться о жизни целого, а затем уже его частей». Это убеждение вырастает из философски ориентированного характера государственного мышления, которое, в частности, выражено в отеческом отношении власти к народу.

В противоположность утопическим взглядам на общество, государство и его правителей автор знаменитого трактата «Государь» **Николо Макиавелли** (1469 - 1527) является сторонником политического реализма. Проанализировав прошлый и современный ему опыт государственного правления, Макиавелли (1469 - 1527) формирует выводы, которые лишены малейшего идеализма и пронизаны глубоким практицизмом.

Макиавелли отталкивается от следующей дифференциации: «государства разделяются на те, где подданные привыкли повиноваться государям, и те, где они искони жили свободно; государства приобретаются либо своим, либо чужим оружием, либо милостью судьбы, либо доблестью». Исходя из этого правитель должен по-разному

действовать в захваченном им государстве. В монархических государствах, подобным царству Дария, для свержения власти необходимы усилия, но после свержения власть удержать легко. И, напротив, в республиканских государствах, подобным европейским, легко захватить власть, но очень трудно ее удержать, так как «в республиках больше жизни, больше ненависти, больше жажды и мести; в них никогда не умирает и не может умереть память о былой свободе». Поэтому наиболее эффективным способом удержать власть в таких государствах - разрушить их или в них поселиться, уничтожив всех реальных и потенциальных врагов.

Новые государства приобретаются разными способами: собственным оружием или доблестью (Моисей, Ромул, Тезей), чужим оружием или милостью судьбы (Ч. Борджиа), злодеяниями (Агафокл). При этом Макиавелли не проводит каких-либо этических различий между данными способами, а говорит лишь о технике прихода к власти и ее удержания. Отсутствие этических критериев оценки форм и методов правления является характерной чертой трактата Макиавелли.

Исторические примеры убеждают итальянского мыслителя в том, что доблесть является важнейшим критерием успеха и в том случае, когда судьба фортуна благосклонна к государю, и в том, когда обстоятельства препятствуют ему на пути к власти. Поэтому формула политического успеха - доблесть плюс оружие. При этом само понятие доблести государя у Макиавелли складывается из следующих исторически выведенных рекомендаций.

Очевидно, что Макиавелли не мыслит власти без насилия. Жестокость - неотъемлемая составляющая успеха государя. Но применять жестокие меры государь должен, руководствуясь следующими принципами: во-первых, «жестокость применена хорошо в тех случаях, если позволительно дурное называть хорошим, когда ее проявляют сразу и по соображениям безопасности, не упорствуют в ней и по возможности обращают на благо подданных; и плохо применена в тех случаях, когда поначалу расправы совершаются редко, но со временем учащаются». Во-вторых, государь должен стремиться добрые дела делать сам, а негодные народу, но необходимые для поддержания власти поручать другим. Ярким примером таких методов является для Макиавелли Чезаре Борджиа. Стремительность в расправе с внешними и внутренними врагами, публичная расправа с теми, кто был использован в подавлении народа для умиротворения последнего - характерная черта деятельности Ч. Борджиа.

Военное дело государь должен ставить на первое место. Чтение книг о выдающихся полководцах, регулярные учения войск, поддержание личной формы - основное содержание его деятельности. Являясь примером доблести и таланта, своему войску государь должен внушать

благоговение и ужас: только так можно удержать контроль над ним и достичь необходимого результата.

Интересны рекомендации Макиавелли, касающиеся внутренней политики государя. Если в отношении войска, как было сказано, государь не должен гнушаться самыми жестокими мерами ради дисциплины, то в отношении мирного населения его действия должны быть значительно более осторожными: если он внушает страх, то ни в коем случае не должен породить этим ненависть. Поэтому, как пишет Макиавелли, «государю необходимо воздерживаться от посягательств на имущество граждан и подданных и на их женщин,... ибо люди скорее простят смерть отца, чем потерю имущества».

Государь должен сочетать в себе качества лисицы и льва: он должен уметь обходить капканы и отпугивать волков. В глазах людей правитель должен быть сострадательным, верным слову, милостивым, искренним, благочестивым, но внутренне он должен быть готов проявить противоположные качества, если это необходимо. Поэтому ложь и лицемерие также являются необходимыми составляющим политического успеха. Уже здесь Макиавелли выводит гениальную формулу политического успеха, как бы предвидя будущую роль СМИ и политической пропаганды в политическом успехе: «государь должен бдительно следить за тем, чтобы с языка его не сорвалось слова, не исполненного пяти названных добродетелей..., ибо люди большей частью судят по виду». Но в мотивах своих действий государь может быть врагом всех добродетелей, так как следуя только им, можно лишиться и власти, и государства.

Государь должен быть особенно внимателен в выборе советников, так как именно по ним судят о его мудрости. Советник должен обладать либо умом первого типа, который все постигает сам, либо второго, который может понять то, что постиг первый. Подлинный помощник должен прежде всего заботиться о государстве, а не о себе. Но, в отличие от идей рассмотренных нами мыслителей, Макиавелли скептически относился к тому, что только идея государственного долга определяет преданность помощников государя, и говорит о том, что государь в свою очередь должен поддерживать и удерживать преданность помощников, приумножая его состояние, благодаря и разделяя с ним обязанности и почести. Среди советников особенно нужно остерегаться льстецов. Чтобы не быть обманутым и, с другой стороны, не утратить авторитет и уважение общества, нужно выделить нескольких мудрых людей, которые будут говорить правду, но только о том, что спрашивает государь, «однако спрашивать нужно обо всем и выслушивать ответы, решение же принимать самому и по своему усмотрению». Отсутствие правдивых ответов должно беспокоить государя. Но воспринимать правду может

только мудрый государь, так как «добрые советы... рождаются из мудрости государя», но не наоборот.

На протяжении всего произведения Макиавелли настойчиво повторяет мысль о том, что доверие народа является для государя поддержкой, опираясь на которую, он сможет преодолеть все препятствия. Ненависть народа станет концом политической карьеры, и никакие средства не помогут государю удержаться от власти. Чтобы заслужить расположение подданных, государь может использовать все средства, в том числе и самые антигуманные, так как поддержка основной силы - народа - оправдывает все.

Что касается отношений государя и фортуны, то Макиавелли склоняется к тому, что в случае, когда фортуна отворачивается, «натиск лучше, чем осторожность, ибо фортуна женщина, и кто хочет сладить с ней, должен колотить ее и пинать, таким она поддается скорее».

Политическое учение Макиавелли нельзя отождествлять с антигуманизмом и цинизмом. Макиавелли выводит свои идеи из исторической практики, рассматривая феномен власти не в утопическом свете, а как сложный практический механизм, где очень часто нет места гуманизму. Этому отвечала политическая жизнь эпохи Макиавелли и, заметим, макиавеллизму соответствуют и многие черты современной политики.

Контрольные вопросы и задания

- 1. Назовите характерные черты утопий Т. Мора и Т. Кампанеллы? Как они связаны с политическими теориями Платона и Аристотеля?*
- 2. В чем принципиальные отличия между «Утопией» и «Городом солнца»? Какое государство Вам нравится больше и почему?*
- 3. Как вы понимаете слова российского философа Н.А. Бердяева, сказанные в XX веке: «Утопии оказались гораздо более осуществимыми, чем казалось раньше. И теперь стоит другой мучительный вопрос: как избежать окончательного их осуществления». Напишите краткое эссе, отвечая на данный вопрос.*
- 4. Есть ли черты воплощенных утопий в современном политическом мире? Приведите примеры.*
- 5. Почему «Государь» Макиавелли является примером политического реализма?*
- 6. Можно ли считать образ государя Макиавелли примером цинизма и антигуманизма? Чем оправдывает автор трактата жестокие поступки государя и его коварство?*
- 7. Почему подлинный государь сочетает качества лисицы и льва?*

8. Проведите параллели от трактата Макиавелли к современной политической картине мира: какими принципами макиавеллизма руководствуются современные политики?
9. Какие черты политической мысли Античности отразились в рассмотренных работах мыслителей Возрождения?

1.3. Новое время: истоки и следствия государственности и государственной власти в концепциях Т. Гоббса и Дж. Локка

Английский философ и теоретик естественного права **Т. Гоббс** (1588 - 1679) различал два вида государства: основанное на приобретении, то есть насильственном подчинении, и основанное на установлении как добровольное соглашение людей подчиниться человеку или собранию людей в надежде, что этот человек или собрание сумеет защитить их против всех других». В центре внимания Гоббса - второй тип государства.

Главной причиной возникновения государства, основанного на установлении, и целью его существования является безопасность. Гоббс исходил из того, что государство возникает как стремление людей прекратить естественное состояние, сущность которого - «война всех против всех». В отличие от других живых существ, которым свойственна естественная организация, «человек человеку волк», но стремление выжить заставляет людей отказываться от естественных прав (свободы делать все для самосохранения) в пользу государства. В результате, государство возникает «как единое лицо, ответственным за действия которого сделало себя путем взаимного договора между собой огромное множество людей, с тем, чтобы это лицо могло использовать силу и средства всех их так, как оно сочтет необходимым для их мира и общей защиты». Принцип взаимного существования в таком государстве гласит «Поступай по отношению к другим так, как бы ты хотел, чтобы поступали по отношению к тебе».

В качестве результата общественного договора государство является Левиафаном, «смертным Богом, которому мы под владычеством бессмертного Бога обязаны своим миром и своей защитой». Верховная власть - это душа государства. Гоббс не отдает явного предпочтения какой-либо одной форме правления: монархической, аристократической либо демократической, но убежден, что вне зависимости от формы правления власть суверена в государстве должна быть абсолютной. Это главное условие сохранения стабильности государства и его безопасности. Поэтому права суверена прописываются Гоббсом очень четко: если подданные не могут изменять форму правления, а вопреки справедливости протестовать против власти суверена и даже осуждать действия суверена, то последний имеет очень широкие права: издавать законы и контролировать их соблюдение, назначать судей и чиновников всех

уровней, наказывать и поощрять подданных, объявлять войну и заключать мир. Одновременное обладание этими широким правами необходимо, так как отсутствие одного из них делает нереализуемыми остальные. При этом важно подчеркнуть, что Гоббс говорит не о тоталитарном государстве: подданные «свободны делать то, что не указано в соглашении с властью»: «Свобода подданных заключается лишь в тех вещах, которые суверен при регулировании их действий обошел молчанием, как, например, свобода покупать и продавать..., выбирать свое местопребывание, пищу образ жизни, наставлять детей по своему усмотрению и т.д.». Гоббс подчеркивает неприкосновенность частной собственности и незыблемость частного права как главного условия общежития и необходимого средства к миру. И в этом смысле цель законов - не ограничивать действия людей, а давать им правильное направление подобно берегам реки.

Суждения Гоббса о взаимоотношениях между не ограниченной в правах властью и подданными, ограниченными законами, отражает известное высказывание о том, что каждый народ достоин своего правителя: автор «Левиафана» оправдывает любые действия суверена, так как суверен выбран в результате общественного договора и каждый подданный ответственен за каждое действие суверена.

Государственные служащие или «политические лица» в противоположность частным лицам - это те, которые образованы на основе полномочий, данных им верховной властью государства. Вне данных полномочий «политические тела» действуют как частные лица.

Государственные служащие верховной власти выполняют следующие функции: общее управление - протекторы, регенты, губернаторы, наместники и др. которые наделяются полномочиями суверена до совершеннолетия последнего либо управляют частью государства; специальное управление, например, хозяйственная деятельность; военная деятельность; отправление правосудия; для наставления народа; приведение в исполнение судебных решений и другие действия для сохранения мира; государственные служители за границей.

Само понятие «государственные служители» рассматривается Гоббсом как составное: понятие «служители» раскрывается в плане обладания определенными полномочиями, «государственный» - это выражение полномочий суверена. И в этом плане государственный служащий - тот, кто в качестве должностного лица делает только то, что находится в рамках его полномочий и то, что находится в рамках суверена, но никогда не делает того, что он хочет. Такая вертикаль власти, которая всеми управленческими нитями восходит к суверену, по логике Гоббса, обеспечивает то, что является основной целью общественного договора - прекращение войны всех против всех и воцарение мира.

Политическое учение Гоббса можно считать одной из первых апологий гражданского общества, которое защищено абсолютной властью

монарха. Но абсолютизм суверена - это не безграничное своеволие, а огромная ответственность, о чем свидетельствует и вся вертикаль власти, где каждый государственной служащий в своих действиях выражает волю суверена. Само общество нуждается в абсолютной власти суверена постольку, поскольку желает безопасности и не желает «естественного состояния», крайним проявлением которого является гражданская война. Если суверен теряет власть, то подданные больше не несут перед ним обязанностей и вправе искать себе нового покровителя, то есть заключать новый общественный договор. Отсюда вытекает необходимость для суверена выстраивать такую вертикаль власти, которая, будучи его отражением, не подавляет общество, а сохраняет его стабильность.

Гоббс одним из первых связал понятие гражданской службы с психологией человека и общества, провел четкую грань между частной волей и служебными полномочиями и установил прямую связь деятельность госслужащего с верховной властью, предварив тем самым современную командную систему психологии и деятельности государственной власти.

Другую трактовку «естественного состояния» дает крупнейший теоретик либерализма **Дж. Локк** (1632 - 1704). Естественным Локк считает состояние полной свободы людей «в отношении их действий и в отношении распоряжения своим имуществом и личностью в соответствии с тем, что они считают подходящим для себя в границах закона природы, не спрашивая разрешения у какого-либо другого лица и не завися от чьей-либо воли». Из естественного состояния вытекают естественные права: жизнь, свобода, собственность.

Симптомы перерастания естественного состояния в «войну всех против всех», которые показывают невозможность обществу самостоятельно гарантировать соблюдения естественных прав, обуславливают отказ от естественного состояния в пользу появления государства, которое с помощью уже искусственных, прописанных прав гарантирует сохранение естественных прав. Сувереном в таком государстве является не правитель и правительство, а нация, имеющая права свергать правительство, если последнее нарушает его права.

Акцент на высоком уровне гражданского и политического самосознания общества, которые делает Локк, отражается и в трактовке категории равенства. Равенство в понимании Локка - «когда вся власть и вся юрисдикция являются взаимными, - никто не имеет больше другого». Но здесь речь идет не об уравнивании, которое мы видели в утопиях. Идеолог либерализма имеет в виду равенство возможностей каждого в рамках дозволенного законом, которое в силу здоровой конкуренции и разных способностей рождает социальное неравенство. И в рамках такого равенства возможностей социальное расслоение закономерно и должно

охраняться государством, так как в гражданском обществе жизнь, свобода и собственность неприкосновенны.

Чтобы охарактеризовать характер и структуру власти в теории Локка, повторим, что политический организм образуется в результате взаимного, свободного и разумного согласия людей, каждый берет на себя обязательство подчиняться решению большинства. Разумный и свободный человек идет на это ради сохранения собственности, отдавая государству те права, которыми он обладал в естественном состоянии: власть делать то, что необходимо для сохранения себя и других - теперь это регулируется законом, и власть наказывать за преступления - в пользу исполнительной власти общества.

Но отказ от естественных прав в пользу власти не означает своеволия последней: «Власть общества или созданного людьми законодательного органа никогда не может простирается далее, нежели это необходимо для общего блага». Поэтому Локк был принципиальным противником абсолютизма, так как абсолютная монархия всегда тиранична и не может дать никаких гарантий естественных прав. И восстание народа против такой власти полностью правомерно и даже необходимо.

В целях недопущения абсолютизма и единовластия Локк разграничивает власть на законодательную, исполнительную и федеративную.

Законодательная власть, избираемая народом - та, «которая имеет право указывать, как должна быть употреблена сила государства для сохранения сообщества и его членов». Данная власть является верховной и в том числе назначает судей. Верховенство законодательной власти определено тем, что непреходящей букве закона подчинены все без исключения члены общества и никто не вправе его преступать. В непрерывной деятельности законодательного органа Локк не видел необходимости, так как это может привести к абсолютизации данной ветви власти.

Исполнительная власть сосредоточена в руках монарха, который, в отличие от законодательной власти, как орган власти действует постоянно. Несмотря на подчиненность парламенту, монарх имеет право законодательных инициатив, право распускать и созывать парламент, накладывать вето и право совершенствовать законодательную систему в целом, но все это - только в рамках конституции, как и в том случае, когда законодательная власть временно переходит в руки монарха.

Федеративная власть занимается вопросами внешней политики и занимается войной и миром, коалициями и международными делами в целом. Пророческой оказалась мысль Локка о совмещении исполнительной и федеративной власти, разделений которой не будет эффективным - мы видим это в большинстве современных государств, где

внешнеполитическая деятельность является прерогативой исполнительной власти.

Несмотря на главенство законодательной власти, Локк настойчиво проводит мысль о том, что верховная власть принадлежит народу, который вправе заменять законодательный орган, если последний действует вопреки оказанному ей доверию. «И таким образом, сообщество постоянно сохраняет верховную власть для спасения себя от покушений и замыслов кого угодно, даже своих законодателей».

Структура власти, предложенная Локком и в наибольшей степени соответствующая конституционной монархии, позволяет говорить о специфике самосознания государственных служащих.

Так как представители каждой ветви власти обременены законом и ответственностью перед обществом, они изначально не могут мыслить власть как возможность реализации личных амбиций - право общества менять власть не позволит ему перейти границы.

Возможность быть представителем власти дает абсолютное знание законов. При этом, если умение создавать законы - основное для законодательной власти, то исполнительная власть должна уметь не только создавать, но и грамотно применять законы. В этом смысле Локк остается верен традиции предшественников, говоривших об универсальном характере государственного мышления правителя. При этом, правитель Локка ограничен вдвойне: и обществом, и парламентом. Такая ограниченность не сковывает его действия, а, напротив, направляет энергию только на благо народа.

Временный характер власти и ограниченность власти волей народа - данные демократические принципы теории Локка легли в основу демократической формы правления, которая в большей или меньшей мере отражена в современной политической картине мира.

Контрольные вопросы и задания

- 1. Как причины возникновения государства в теории Гоббса связаны с трактовкой человеческой природы?*
- 2. В чем принципиальное отличие трактовок понятия «естественное состояние» Гоббсом и Локком?*
- 3. Почему государство Гоббса - это Левиафан?*
- 4. Чем обусловлена абсолютная власть суверена в государстве Гоббса?*
- 5. С чем связана двойственность смысла понятия государственный служащий в теории Гоббса?*
- 6. Почему Локк считает необходимым разделение властей в государстве?*
- 7. Что ограничивает власть государственного деятеля в теории Локка?*

8. На какой ветви власти в учении Локка лежит наибольшая ответственность за внутреннюю и внешнюю политику государства?
9. Какими правами обладает общество в государствах Гоббса и Локка?
10. Составьте шесть конструкций, сопоставив учения Гоббса и Локка, три сопоставительных по схеме «Локк, как и Гоббс...» и три противопоставительных по схеме «В отличие от Гоббса, Локк...».

1.4. Просвещение: место и роль государственности в условиях гражданского свободомыслия во взглядах Вольтера, Монтескье и Руссо

Шарль Монтескье (1689-1755) является ярким представителем идейного течения эпохи Просвещения. Особое внимание мыслитель уделил природе возникновения законов, в тотальной зависимости от которых находится свобода.

Естественные законы, которые в целом сводятся к желанию каждым мирного сосуществования, не утрачивают своей силы при появлении позитивных законов. Противоречие между ними Монтескье считает показателем несправедливости, к ликвидации которой нужно стремиться.

Несомненным новаторством было стремление объяснить разнообразие позитивных законов объективными факторами: климатом, нравами и обычаями народов. Изменение нравов и обычаев посредством законов философ считал тиранией вопреки постепенному внедрению других нравов и обычаев.

Монтескье напрямую связывает законы с формой правления: в демократической форме основные законы - те, что определяют право голосования; в аристократической не может быть законов, которые предусматривают выбор по жребию; в монархической основные законы выстраивают вертикаль подчинения, восходящую к монарху; в деспотиях роль законов ничтожна, так как «учреждение должности визиря есть поэтому основной закон такого государства».

Наряду с этим каждой форме правления соответствует свой дух: демократической - добродетель, аристократической - умеренность, монархической - честь, деспотической - страх. Дух в данном случае - это философия государственной власти и отношение к ней, которые в демократии отражают законодательно закрепленное мнение большинства, и правящего и подчиняющегося правлению в одном лице; в аристократии - умеренность действий власти, что выражается в размеренности жизни общества, доверяющего большинству; в монархии - нравственная безупречность монарха, которая является основным залогом его авторитета для государственных служащих и народа; и устрашающие действия власти, с одной стороны, и чувство страха остального

большинства, с другой в деспотии. Любое отклонение от своей модели Монтескье вслед за Платоном считал вырождением политической формы.

Наиболее значимым в наследии Монтескье является теория разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную: «Чтобы не было возможности злоупотреблять властью, необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга».

Законодательная власть должна быть представлена двухпалатным законодательным собранием. Верхняя палата представляет интересы власти и является наследственной, ее основная задача - принимать законы. Нижняя палата - выражает интересы народа и сдерживает знать.

Исполнительная власть сосредоточена в руках монарха, так как требует решительных действий одного, а не многих. Монарх имеет право налагать вето на законы, но при этом лишен права законодательной инициативы.

Основная задача судебной власти - строго следовать законам. «Судебную власть следует поручать не постоянно действующему сенату, а лицам, которые в известные времена года по указанному законом способу привлекаются из народа для образования суда, продолжительность действия которого определяется требованиями необходимости», что исключает возможность злоупотребления полномочиями.

Как видим, государственный организм, представленный Монтескье, представляет собой систему сдерживания и взаимоконтроля, как внешнего, так и внутреннего, что исключает возможность деградации власти, вмешательства в деятельность друг друга.

Монтескье говорил о зависимости формы правления от размера территории: чем больше территория, тем жестче форма правления, но при этом философ считал возможным создание федеративной республики на большой территории, показывая склонность к договорным формам правления.

Один из наиболее влиятельных и свободолюбивых мыслителей Просвещения **Вольтер** (1694-1778) не создал завершенной политической концепции либо концепции государства, но взгляды Вольтера пронизаны идеей государственности и позволяют увидеть целостность взглядов.

Вольтер подвергает критике те принципы общественной жизни, которые делают человека несвободным и в том числе активно используются государством: суеверия, религию в целом, существующее жестокое и предвзятое законодательство, которое защищает лишь интересы власть имущих, знати, беспощадно карая простых людей и прикрывая эту беспощадность ссылкой на волю Бога.

Один из путей избавления от суеверия - идеология деизма, которая рассматривает Бога лишь как создателя мира, его перводвигатель, отрицая дальнейшее вмешательство Бога в ход истории. Деизм возлагает всю

ответственность за происходящее на человека и, если мы берем контекст государства - на власть и общество. Отсюда вытекает первый вывод - государственный служащий, руководитель государства должны быть по своим взглядам убежденными деистами. При этом Вольтер говорил о необходимости веры как важного регулятора власть предержащих: «Я хочу, чтобы государи и их министры верили в Бога, который карает и прощает, без этой узды они будут представляться мне жаждущими крови животными».

Вольтер был представителем школы естественного права и выделял следующие естественные права: свободу, безопасность, равенство и собственность. В рамках этих прав каждый человек не может зависеть от чьего-либо произвола, имеет право на труд, распоряжаться собственностью, свободу совести и, соответственно, не имеет права проявлять нетерпимость по отношению к представителям другой веры. Вместе с тем, несмотря на право каждого чувствовать себя равным по отношению к другому, саму идею полного социального равенства Вольтер рассматривал как утопию.

Естественные права предписаны естественными законами, суть которых заключается в справедливости и необходимости «не делать зла другому и не радоваться такому злу». Позитивные, «искусственные» законы призваны гарантировать соблюдение естественных, но в действительности большинство из них, по убеждению Вольтера, несправедливы и невежественны. Поэтому для того, чтобы водворить в государстве социальную справедливость, необходимо полностью демонтировать законодательную базу и создать новые законы. Особенно резкой критике Вольтер подвергал существующее уголовное законодательство, основанное на произволе и жестокости.

Будучи принципиальным противником тирании Вольтер обосновывал просвещенный абсолютизм как оптимальную, мудрую форму правления наряду с республикой и конституционной монархией. Просвещенный монарх руководствуется в своем правлении идеалами просвещения и опирается в своем правлении не на церковь и знать, а на просветителей. Исходя из того, что Вольтер был сторонником идей разделения властей, костяк государственных служащих при просвещенном абсолютизме должен состоять из людей, которые создают законы на основе естественного принципа справедливости, заложенного, по Вольтеру, в сердце каждого человека, руководствуются справедливостью и мудростью в своих действиях и в целом главным идеалом государства считают права свободой личности. Вольтер показывает, как правильная законодательная основа государства может разрешить парадокс невозможности личной свободы при абсолютизме: справедливые законы и государственная философия, основывающаяся на принципах свободы, равенства и братства, органически соединяет

абсолютизм власти и индивидуальную свободу каждого гражданина в одном государстве.

Теория общественного договора величайшего мыслителя Просвещения **Ж-Ж. Руссо** (1712-1778) является наиболее оригинальной теорией возникновения государства, и отражает самобытные, во многом противостоящие общепринятым, взгляды мыслителя на современную ему систему государственного правления.

В отличие от Гоббса, Руссо был убежден, что естественное состояние было наиболее счастливым состоянием людей. Общественный прогресс и появление частной собственности нарушили первичную гармонию и разрушили равенство: «Первый, кто, огородив участок земли, придумал заявить: «Это мое!» и нашел людей достаточно простодушных, чтобы тому поверить, был подлинным основателем гражданского общества». Имущественное неравенство не прекращается с появлением государства. Наоборот, с государством появляется новая форма неравенства - политическое, а с развитием государства и властных институтов к ней добавляется деспотическая форма правления, при которой народ оказывается в ситуации равенства рабов.

Сложившаяся ситуация тотальной власти одних и мнимого рабского равенства других требует нового общественного договора, цель которого «найти такую форму ассоциации, которая защищает и ограждает всю общую силую личность и имущество каждого из членов ассоциации и благодаря которой каждый, соединяясь со всеми, подчиняется, однако, только самому себе и остается столь же свободным, как и прежде».

Данный общественный договор должен быть основан на принципе народного суверенитета, при котором устанавливается непосредственная демократия. Существующие законы не являются таковыми, так как принимаются меньшинством в своих интересах. При непосредственной демократии закон обретет свое подлинное содержание, так как будет принят народом.

Суверенитет народа неделим и непогрешим. Сама власть является посредником между народом, сувереном, и подданными. Народ волен давать, ограничивать и отбирать власть, а чиновники только осуществляют власть именем народа. Из видов правительства, демократии, аристократии и монархии, Руссо склонен к двум последним. Это может показаться противоречащим утверждению о суверенитете народа. Но Руссо был убежден, что большинство не может эффективно управлять меньшинством, и меньшинство в правлении, повторим, ограниченном властью народа, будет значительно эффективнее.

Так как в природе правительства - узурпировать власть народа, гарантиями сохранения непосредственной демократии будут следующие формы контроля: периодические народные собрания, которые будут обсуждать вопросы состоятельности и эффективности власти, трибунал,

который будет иметь право отменять любое решение правительства, и подлинные, принятые народом законы.

По убеждению Руссо, не является законом то, что принимается частным лицом, - данные частные решения должны называться декретами и т.п., но не законами как выражением непогрешимой народного мнения и воли.

Как чувствуют себя представители власти в условиях народного суверенитета? Они не обладают властью как таковой и являются представителями власти лишь постольку, поскольку получили мандат от народа. Они отстраняются от власти в случае, если их действия противоречат интересам суверена и, соответственно, любые их решения могут быть легко отменены. Закономерно, что в таких условиях стремление к власти в принципе не может быть обусловлено жадностью и желанием влияния на людей и общество. Но именно при непосредственной демократии представитель власти становится подлинным «слугой народа» - понятие, которым так часто пользуются сегодня представители власти и ее аналитики, явно следуют руссоистским традициям, правда, скорее, только в терминологии.

Контрольные вопросы и задания

- 1. Назовите и охарактеризуйте основной вклад Ш. Монтескье в теорию государственного управления.*
- 2. В зависимости от каких объективных условий Монтескье ставил содержание законов? Приведите примеры и современного мирового законодательства.*
- 3. Каким образом, по Монтескье, форма правления связана с территорией государства?*
- 4. Как Вольтер относился к современным ему законам?*
- 5. Какие права человека Вольтер считал естественными? Как позитивные законы соотносятся с естественными правами?*
- 6. От чего должно быть избавлено общественное и политическое самосознание для построения гражданского общества?*
- 7. Охарактеризуйте теорию просвещенного абсолютизма как политическое мировоззрение Вольтера. Назовите основных предшественников данной теории.*
- 8. Как Ж.-Ж. Руссо трактует понятие естественного состояния и относится к теории общественного прогресса?*
- 9. Что такое народный суверенитет в теории Руссо?*
- 10. Сопоставьте теории общественного договора Т. Гоббса и Руссо, выявите сходства и принципиальные различия?*
- 11. Какую роль Руссо отводит государственным служащим в условиях прямой демократии?*

12. *Охарактеризуйте условия органического сосуществования монархии и народного суверенитета, по Руссо.*
13. *Какой вклад мыслители эпохи Просвещения внесли в теорию государственного управления?*

1.5. Немецкая классическая философия: политические концепции И. Канта и Г.В.Ф. Гегеля

Один из наиболее значимых мыслителей в истории философии и науки **И. Кант (1724 - 1804)** закономерно считается создателем идейной основы гражданского общества, основанного на принципах либерализма. Кант осмыслил опыт предшественников, последовал некоторым уже сформированным положениям, но при этом, избегая крайностей политического реализма «Государя», идеализма утопий и радикализма Просвещения, смог создать концепцию, которая в силу правдоподобности оказалась наиболее практически значимой и востребованной.

Кант исходит из того, что человек является жителем двух миров: подлунного, где действуют жёсткие физические закономерности, и надлунного, с которым человека связывает моральный закон. Суть данного закона сводится к категорическому императиву: «поступай только согласно такой максиме, руководствуясь которой ты в то же время можешь пожелать, чтобы она стала всеобщим законом» или «поступай так, чтобы ты всегда относился к человечеству и в своем лице, и в лице всякого другого также как к цели и никогда не относился бы к нему только как к средству».

Проводя параллели к Гоббсу, важно понимать, что у Гоббса человек жертвует естественным правом ради возможности получить защиту государства, и в рамках образовавшегося государства его свобода предельно ограничена. Кант подчеркивает возможность человека быть свободным в государстве, более того, индивидуальная, надлунная свобода и дана человеку, чтобы реализовывать категорический императив.

Необходимость поступать так, чтобы не нарушать автономию воли другого человека, является результатом свободного следования названному императиву, но Кант далек от идеализации двойственной человеческой природы, поэтому рассматривает возникновение государства и вместе с ним юридического права, как того, что будет создавать условия для реализации морального принципа. Так как не каждый человек использует данную ему свободу, необходима принудительная роль права, которое склоняет индивида к следованию закону, гарантирует статус личности и собственности, равенство всех перед законом и разрешение споров в судебном порядке.

Именно в пространстве этого диалектического соотношения рождается правильное государство, которое не забирает свободу личности, а направляет ее в правильное императивное русло.

Само происхождение и основное предназначение государства Кант мыслит не практически и материалистически, а идеалистически. Поэтому основная цель государства, вопреки сложившемуся мнению - не обеспечение блага граждан, а создание условий где каждый может в своем свободном стремлении быть счастливым.

Кант не является однозначным сторонником какой-либо формы правления, так как убежден, что действие следующих принципов государственного устройства позволит ему быть оптимальным для сохранения свободы и ценности каждой личности. Выделим три из них:

- всеобщность законов, которым без исключений подчинены все;
- верховенство и суверенитет народа;
- разделение властей на законодательную (принадлежащую суверенной коллективной воле народа), исполнительную (верховный правитель, подчиненный законодательной власти), судебную (назначаемую исполнительной, но обладающую независимостью).

При этом каждый пункт проговаривается Кантом во избежание вероятности неправильного истолкования.

Во-первых, верховенство закона как незыблемый принцип означает, что никто не имеет права требовать от кого-либо другого того, чего не соблюдает сам. Этот принцип - фундамент гражданского общества. В его рамках ты имеешь свободу слова, но подчиняешься законам. Рассуждайте сколько угодно и о чем угодно, но повинуйтесь».

Во-вторых, суверенитет народа не означает возможности радикальных способов влиять на власть или смещать власть. Кант накладывает вето на право народа обсуждать происхождение власти (и это в определенной степени противоречит свободе слова), по сути аннулируя данную проблему библейским средневековым принципом «Вся власть от Бога». Каждый гражданин имеет право на собственное мнение по поводу власти, в том числе и критическое, но во внешнем поведении он должен подчиняться установленным законам.

В-третьих, между ветвями власти существует четкая субординация, не позволяющая государству скатиться в деспотию.

Названные принципы - опоры гражданского общества, которое застраховано от бунтов и революций, незаконного смещения власти и в целом хаоса. Власть в таком обществе не имеет права угнетать общество, а народ не имеет права пренебрегать основанной на законе волей власти. В таком государстве, по убеждению Канта, монархия может быть абсолютно демократичной, тогда как при искажении законных принципов республика может стать деспотичной. Сам Кант в большей степени склонялся к конституционной монархии.

Попробуем предположить, каким личностным складом должен обладать представитель власти в гражданском обществе Канта. Очевидно, что во главе такого общества должен стоять убежденный демократ и законник, который чувствует свободу действий, но каждое из них согласовано как с нравственным императивом, так и с правом. Власть в таком обществе характеризуется самым высоким уровнем гражданственности. Можно говорить о том, что государственный деятель Канта впитывает практически все черты, описанные предшественниками: платоновское стремление к общему Благу, смелость государя Макиавелли, осознание отражения своей личности в зеркале общества, подобно суверену Гоббса и высокий уровень законности гражданского самосознания, как у суверена Локка.

Ко всем названным чертам государственного деятеля Кант добавляет принципиально новый фактор, без которого само отправление власти было бы невозможно - свобода индивидов в обществе, которая создает атмосферу всеобщей гражданской ответственности.

Будучи принципиальным противником революций, войн и общественных конфликтов любого рода Кант выдвинул идею вечного мира как федерации самостоятельных равноправных государств, которые построены по республиканскому типу. Кант понимал, что реализация этого проекта - отдаленное будущее, но на сегодняшний день многие европейские государства во внешней политике стремятся следовать данному принципу и сама идея Евросоюза является далеким от идеала, но в значительной мере воплощением кантовского проекта.

Соотечественник Канта **Г.В.Ф. Гегель (1770 - 1831)** создал грандиозную философскую систему, раскрывавшую диалектический путь движения абсолютной идеи по ступеням восхождения, что позволило охватить всю систему теоретического знания и преодолеть в рамках абсолютного идеализма существовавшие в предшествующей философской мысли противоречия, которые по сути сводятся к противоречию между идеальным и материальным. Если примитивизировать философию Гегеля до конкретной иллюстрации, то необходимо представить себе уникального духовно растущего человека, который проходит путь от овладения первыми логическими понятиями на ступени субъективного духа до осознания себя неотъемлемой частью государства на ступени объективного духа и постигшего содержание искусства, религии и философии на высшей ступени абсолютного духа.

Государство рассматривается Гегелем на ступени объективного духа. Принципы совершенного государственного устройства Гегеля закономерно подчинены диалектике и раскрываются в виде триад тезиса, антитезиса и синтеза. Поэтому государство Гегеля не только возникает из противоречий, образующих единство, но и преодолевает эти противоречия

в своем целостном организме, что делает политическую теорию Гегеля уникальной.

Гегель не мыслит государство вне права, которое в своем развитии проходит три ступени: абстрактное, мораль и нравственность.

На ступени абстрактного права немецкий мыслитель в противоположность Платону и утопистам настаивает на праве частной собственности как принципиальный противник имущественного равенства, а также, не соглашаясь с Кантом утверждает, что понятие «договор» может иметь отношение только к имущественным проблемам (но не к браку и т.п.). Абстрактное право конкретизируется на второй ступени - морали, где личность становится субъектом свободной воли и субъективная воля достигает сферы действия закона. Диалектическое единство абстрактного права и морали дает нравственность, в которой снимаются противоречия между формальным правом и субъективной моралью.

На уровне нравственности понятие свободы объективируется в семье, гражданском обществе и государстве. Остановимся на последних двух составляющих триады.

Характерно, что Гегель растождествляет понятия гражданского общества и государства. Гражданское общество объединяется «на основе их потребностей и через правовое устройство в качестве средства обеспечения безопасности лиц и собственности». Гегель выделяет три класса в гражданском обществе: землевладельческое, представленное дворянами и крестьянами, промышленное, включающее фабрикантов, торговцев и ремесленников, и всеобщее - чиновники. Это не деление и градация, подобная известным нам - по способностям, а закономерная дифференциация на основе свободного самоопределения. При этом в свете нашей проблемы заметим, что интерес ко всеобщему как характерная черта чиновников восходит еще к платоновскому государству, правда, в контексте совершенно другой модели государства.

В рамках гражданского общества в силу различия интересов возникают противоречия, которые не могут быть разрешены только правовыми средствами. Именно здесь появляется государство как «шестивие Бога в мире», основанием которого «служит власть разума, осуществляющего себя как волю».

Гегель различает в государстве объективную и субъективную сторону. В объективном плане государство - это организация публичной власти. В субъективном - целостный организм, где каждый пронизан и объединен с другими идеей патриотизма, и здесь явственно проступает идея тотальной власти государства над обществом, но не в тоталитарном, а в смысле высшей организующей идеи свободы.

В отношении политической системы государства поздний Гегель является противником демократии и отстаивает конституционную

монархию. При этом вслед за предшественниками, отстаивавшими разделение властей, наряду с властью государя Гегель выделяет законодательную и судебную власть и, что ценно для нас, говорит об особенностях мировоззрения и поведения представителей каждой ветви власти.

Законодательная власть определяет и устанавливает всеобщее. Она состоит из двух палат - верхней, законодательного собрания, которое формируется по наследственному принципу, и палаты депутатов, образуемой из представителей корпораций, общин, товариществ и т.п. Гегель подчеркивал необходимость публичного характера прений, а также сообщений и в целом свободу печати. Очевидно, что речь в данном случае не идет о клановости представителей данной ветви власти. Сам принцип полемики и публичности делает данную деятельность функциональной и ответственной при, повторим, особом видении всеобщего как необходимого регулятора общественной жизни.

Правительственная власть, которая включает в себя судебную, подводит особенно под всеобщее. Она выполняет распоряжения монарха и поддерживает существующие законы и учреждения. Данная ветвь власти должна быть представлена средним сословием, отличающимся развитым интеллектом и «правовым сознанием народной массы». Это именно тот класс бюрократии, который в национальном самосознании вызывает негативные ассоциации, но у Гегеля является основной опорой государства «в отношении законности и интеллигентности». Данный класс не может выйти за пределы всеобщего интереса, во-первых, в силу «развитого ума и правового сознания народной массы», и, во-вторых, так как система власти иерархична и независима от корпораций и местных сообществ, то есть от возможного произвола чиновников в данной ветви власти государство защищено: снизу - парламентом и сверху - монархом. Государства, в которых монарх как представитель княжеской ветви выражает неразрывное единство всех ветвей власти - объединяет государственный механизм как единое целое. Так как в благоустроенной конституционной монархии на все распространяется власть закона и монарху остается только приложить к этому свое субъективное «Я хочу».

При этом, вопреки сложившейся традиции, Гегель был противником жесткого противопоставления и соподчинения властей, так как рассматривал государство как единое нравственное целое, а ветви власти как текущие составляющие, которые его образуют. Важно то, что, вопреки Канту, Гегель не считал, что государство является только правовым сообществом, но и нравственным союзом, духовным единством людей, которые сплочены патриотизмом. На уровне ветвей власти осознание данного единства достигает своего совершенства, гарантом которого является монарх.

Таким образом, синтезируя и осмысляя идеи предшественников, полемизируя с ними, Гегель создает модель государства, где при первичности самой идеи государства царствует свобода, так как сама идея прогресса в философии истории Гегеля неразрывно связана с объективацией свободы, и в конституционной монархии, по мнению философа, на современный ему исторический момент идея свободы достигает своей наивысшей объективации.

Первичность государства и его тотальный этико-правовой характер по отношению к человеку в теории Гегеля не тождественен тоталитаризму, так как государство не подавляет человека, а позволяет ему максимально нравственно и духовно раскрыться в рамках целого. Задача государственных служащих - способствовать тому и следить за тем, чтобы объективация свободы происходила в рамках закона и всеобщих целей.

В отличие от Канта Гегель не разделял идеи вечного мира и вслед за Гераклитом считал войны одним из неизбежных следствий внешней политики государства и диалектического развития мира в целом. Поэтому военное искусство оказывается одним из значимых компонентов государственной службы.

Контрольные вопросы и задания

- 1. Раскройте суть основного принципа этики Канта. В чем принципиальное отличие этических основ формирования государства в политической теории Канта от политической теории Гоббса?*
- 2. Какова основная цель государства, по Канту?*
- 3. На каких четырех принципах зиждется совершенное государство Канта?*
- 4. Каким образом Кант примиряет свободу слова и законопослушание граждан?*
- 5. Охарактеризуйте структуру государственной власти, которая предлагается Кантом: чьим традициям он следовал. Что не позволит власти скатиться в деспотию?*
- 6. Назовите черты, которыми, по мнению Канта, должен обладать государственный деятель и глава государства?*
- 7. Как диалектика позволяет Гегелю объяснить возникновение государства и права?*
- 8. Перечислите три ступени развития права в философии Гегеля.*
- 9. Почему Гегель был сторонником публичных дискуссий и свободы слова?*
- 10. Закончите фразу: идеальный государственный служащий в видении Гегеля должен быть... Насколько значима роль монарха в конституционном государстве Гегеля?*

11. В чем заключается принципиальное отличие совершенного государства Гегеля от совершенного государства Канта?

1.6. Теоретическое осмысление бюрократического класса К. Марксом и М. Вебером и на рубеже XIX-XX вв.

В противоположность Гегелю **К. Маркс (1818-1883)**, учение которого оказало влияние на ход всей политической истории XX в., века подверг резкой и радикальной критике бюрократический класс чиновников. Данная критика была развернута в контексте основных идей марксизма. Маркс исходит из материалистического понимания истории и классового характера общества. В своем развитии общество проходит пять общественно экономических формаций - бывшие первобытно-общинную, рабовладельческую, феодальную, настоящую капиталистическую и будущую коммунистическую. Каждой формации соответствует определенный тип экономического производства, который в первых четырех формациях характеризуется «организованным насилием одного класса для подавления другого», что и составляет суть политической власти.

Переход от одной общественно-экономической формации к другой происходит революционным путем и интерпретируется ключевыми понятиями марксизма: «базис» и «надстройка». Базис является экономической структурой общества совокупностью производственных отношений, которые не зависят от воли людей. Производственные отношения соответствуют определенному уровню производительных сил. Над базисом находится надстройка, представляющие собой юридические и политические формы общественного сознания.

Порочность политико-экономической системы, господствовавшей в первых четырех формациях и особенно ярко проявляющейся в современной капиталистической, заключается в том, что государство всегда выражает волю господствующего экономического класса. Проще говоря, размер собственности прямо пропорционален объему власти, и владельцы всей собственности полностью концентрируют власть в своих руках. Именно в этом пункте развивается жесточайшая критика класса бюрократов-чиновников. Маркс перечеркивает все политические теории, которые, начиная с Аристотеля, утверждали особую роль в государственном управлении среднего бюрократического класса, наиболее склонного к правотворчеству и наименее подверженного корысти и властолюбию. Маркс, напротив, утверждает что бюрократический класс является абсолютным злом и главной причиной несправедливого эксплуататорского общества. Бюрократия подменяет общественный интерес частным интересом власти и в результате «присваивает государство». Именно у бюрократического класса отсутствует

государственный разум и, более, того адекватное восприятие действительности. В результате деятельности чиновников-бюрократов «государственные задачи превратились в канцелярские», а современная государственная власть - «это комитет, управляющий общими делами класса буржуазии».

Выявления абсолютной порочности современного политического строя, замешанного только на экономических интересах одного класса, приводит к необходимости для угнетенного пролетариата разрушить капиталистическое общество революционным путем и стать господствующим классом. Сценарий пролетарской революции состоит из следующих этапов: отнять у буржуазии весь капитал и сосредоточить все средства производства в руках пролетариата, создать национальный банк с государственным капиталом, централизовать в руках государства финансы и транспорт, увеличить число государственных фабрик, создав промышленные армии и установив одинаковые обязательства труда, создать систему общественного и бесплатного воспитания детей.

Реализация перечисленных стадий подведет пролетариат к созданию коммунистического общества, где на первой стадии при диктатуре пролетариата еще сохраняется «узкий горизонт буржуазного права» в связи с распределением, а на второй, когда принцип распределения по потребностям осуществится, полностью исчезают классовые различия и отпадает надобность в праве и самом государстве.

В свете уже рассмотренных политических теорий и политической истории XX в., в том числе государств, которые пошли по пути практического воплощения марксистских идей (наиболее яркий пример - СССР) трудно представить бесклассовое общество, которое достигло такой гармонии, где необходимость в самом государстве отпадает и вопросы о том, не возникнет ли несправедливости при распределении средств по потребностям, кто будет распределять и каков критерий «потребности» остаются открытыми. В этом плане марксизм стал самой успешной программой в плане глобальной практической реализации политических действий в настоящем.

Ценность марксистских идей в контексте поставленной нами цели заключается в фундаментальной критике той политической системы, которая оттачивалась веками и где в итоге правит бюрократия: ее представители по определению не могут быть заинтересованы в общем благе, так как рассматривают власть и государство как механизм личного обогащения и постоянно подпитываемого статусного существования. В целом сама государственная система, где средства производства принадлежат не самим рабочим - абсолютно несправедлива и должна быть разрушена. Власть, диктатура должна быть у тех, кто создает экономические блага общества.

В противоположность Платону, который отдавал государственное правление только мыслителям, интеллектуалам, способным видеть общее, и многим его последователям в данном пункте, Маркс не верит в сознательность правящего класса, оторванного от материального производства, так как бытие определяет сознание, а не сознание бытие: сознание бюрократии отчуждено от производства и не может видеть общее в противоположность лишенному корысти и погруженному в практическую деятельности пролетариату, сознание которого способно создать общество социальной справедливости.

Один из первых и наиболее последовательных критиков Маркса **Макс Вебер (1864-1920)**, создавший «понимающую социологию», разработал теорию рациональной бюрократии, где, в отличие от марксизма, бюрократия рассматривается как опоронесущий класс в системе государственного администрирования.

Вебер определяет государство как «отношение господства людей над людьми, опирающееся на легитимное насилие как средство» и выделяет три типа легитимности: авторитет традиций, авторитет личного дара, харизмы и господство в силу легальности. К отличительным особенностям легального господства относятся:

- постоянная основа должностных обязанностей, которая регулируется установленными правилами;
- разделение обязанностей между сферами, которые различны функционально; иерархия должностей с определенным контролем за исполнением приказаний;
- четкие правила, которые регулируют деятельность и подразделяются на правовые нормы и технические инструкции, требующие специалистов.

В наиболее совершенном типе легального господства бюрократия является управленческим персоналом и руководствуется следующими принципами:

- чиновник лично свободен и подчинен власти только в рамках должностных обязанностей;
- он включен в существующую иерархию чиновников; за его должностью, как и за должностями других, закреплены определенные полномочия;
- чиновник добровольно и по соглашению занимает свою должность; критерием отбора на должность является квалификация кандидата, который не выбирается, а назначается;
- чиновник отстранен от владения средствами управления, которые служат для исполнения функций управления и составляют собственность организации, то есть чиновник не может присвоить себе должность или передать ее по наследству;

- отношения между чиновниками, а также между последними и просителями полностью деперсонализированы, то есть лишены личного, эмоционального начала;
- чиновник получает постоянное денежное вознаграждение;
- занимаемая должность является основным родом занятий для чиновника;
- чиновник видит и понимает критерии карьерного роста.

Именно из этих принципов сформирован образ идеальной бюрократии как «организации с пирамидальной структурой власти, использующей силу действия универсальных и безличных правил, чтобы поддерживать эту структуру» и уделять «главное внимание недискреционным (негибким - А.А.) аспектам управления.

По словам Вебера, одной из позитивных современных тенденций является появление высококвалифицированного класса чиновников, которые вышколены многолетней подготовкой, обладают «высокоразвитой сословной честью», которая исключает или минимизирует возможность коррупции или «низкого мещанства».

Деятельность чиновников-профессионалов детерминирована ценностнорационально: осознанным убеждением в абсолютной ценности данной линии поведения, совершенно независимо от того, интерпретируется она как этическая, эстетическая, рациональная, или др. Класс рациональной бюрократии как самый совершенный из всех существующих общественных классов, руководствуется чувством ответственности и при этом обезличен, лишен корысти, является костяком государства. Как видим, данные взгляды принципиально противоположны тем, что излагал К.Маркс.

Явление рациональной бюрократии является закономерным явлением современного общества, для которого характерен процесс расколдовывания: доминирование рациональных принципов над традиционными стереотипами. В сфере государственной службы результатом расколдовывания является господство профессионализма над компетентностью, нормы над произволом и объективизма над субъективизмом.

Контрольные вопросы и задания

1. *Охарактеризуйте понятия «базис», «надстройка», общественно-экономическая формация» в контексте марксистской теории. Каким образом, по Марксу, происходит переход от одной общественно-экономической формации к другой?*
2. *Как мыслитель характеризует государственное устройство в первых четырех общественно-экономических формациях с точки зрения социальной справедливости?*

3. *Что такое «диктатура пролетариата» в марксизме? В результате каких событий и при каких условиях она должна наступить?*
4. *Закончите высказывание «Современный класс чиновников оценивается Марксом как...».*
5. *Что, по Вашему мнению, реального утопичного в коммунистической формации общества?*
6. *Назовите основные черты легального господства, названные М.Вебером.*
7. *Почему класс рациональной бюрократии является самым совершенным из всех существующих классов?*
8. *В чем заключается формула профессионализма профессиональных государственных служащих в теории Вебера?*
9. *Заполните конструкцию: «В отличие от Маркса, Вебер был убежден, что...»*
10. *Чьи взгляды на бюрократический класс Вам ближе: Маркса или Вебера? Свой ответ аргументируйте, приведите примеры из современности.*

1.7. Осмысление государственности в русской философской мысли

В отличие от западной мысли, в русской философской мысли трудно выделить целостные теории государства и государственной службы, поэтому мы остановимся на некоторых общих тенденциях и их истоках. Это знание необходимо для понимания тех особенностей российской государственной службы в России, которые будут рассмотрены во второй части пособия.

Основы национального государственного мировоззрения были заложены в эпоху **Киевской Руси и Московского государства**.

Одним из первых идеи законности и государственности в контексте национальной ментальности осмыслил **Иларион Киевский (ум. ок 1055 г.)**, автор «Слова о Законе и Благодати». Иларион противопоставляет Ветхий и Новый завет как Закон и Благодать и утверждает, что «Закон отошел, а Благодать и Истина всю землю наполнили». Прежде всего Иларион говорит о преображающей роли христианства, которое приняла Русь, отказавшись от язычества. Но для нас важно то, что уже здесь, в середине 11 века, один из авторитетнейших мыслителей и основоположников национальной идеологии подчеркивает первичность веры по отношению к закону в целом. И, хотя в похвале князю Владимиру Святославичу, Иларион говорит, что князь смиренно совещался с епископами о том, как «установить» Закон среди новообращенного народа, главное - открытие для нас, бывших зверей и скотов, которые не различали праведное и неправедное и «прилежали» только земному, Вечному пути. То есть реальный, земной порядок необходим, но он, скорее является

наследием земного языческого прошлого. Теперь государство обретает божественный статус, где первична духовность и Спасение души. Отсюда - особый статус главы государства - Киевского князя, который сопричастен Христу и престол которого божественен. Поэтому деятельность главы государства - деятельность согласно Божественной воле, которая через князя закономерно распространяется на всех представителей власти. Идея Святой Руси и божественности ее правителей до настоящего времени подтверждает свою актуальность в разных формах - в частности, в иррациональной вере в величие страны и непогрешимость ее верховного правителя.

Фундамент именно этики и психологии российской государственности был заложен Великим князем Киевским **Владимиром Мономахом (1053 - 1125)**. В своем «Поучении», обращаясь к сыновьям, он дал непосредственные рекомендации будущим правителям России, о том, как заслужить и сохранить авторитет и уважение народа. Для этого правитель должен:

- заботиться и быть щедрым по отношению к нуждающимся: всего же более убогих не забывайте, но, насколько можете, по силам кормите и подавайте сироте и вдовицу оправдывайте сами, а не давайте сильным губить человека;
- быть по-христиански милосердным: «ни правого, ни виновного не убивайте и не повелевайте убить его; если и будет повинен смерти, то не губите никакой христианской души»;
- не поминать имя Бога в суете и не стремиться к показухе: «говоря что-либо, дурное или хорошее, не клянись Богом, не крестись, ибо нет тебе в этом никакой нужды».
- быть некорыстолобивым: «и в земле ничего не сохраняйте, это нам великий грех»;
- уважать и старших и молодых: «старых чтите, как отца, а молодых, как братьев»;
- принимать непосредственное личное участие во внутренних делах: «в дому своем не ленитесь, но за всем сами наблюдайте; не полагайтесь на тиуна или на отрока, чтобы не посмеялись приходящие к вам ни над домом вашим, ни над обедом вашим»;
- в совершенстве владеть военным искусством и полагаться прежде всего на самого себя: на войну выйдя, не ленитесь, не полагайтесь на воевод; ни питью, ни еде не предавайтесь, ни спанью; сторожей сами наряживайте и ночью, расставив стражу со всех сторон, около воинов ложитесь, а вставайте рано; а оружия не снимайте с себя второпях, не оглядевшись по лености, внезапно ведь человек погибает»;
- не делать того, что губит душу: «лжи остерегайтесь, и пьянства, и блуда, от того ведь душа погибает и тело»;

- не позволять своим подчиненным мародерствовать: «куда бы вы ни держали путь по своим землям, не давайте отрокам причинять вред ни своим, ни чужим, ни селам, ни посевам, чтобы не стали проклинать вас»;
- заботиться о доброй славе: «куда же пойдете и где остановитесь, напоите и накормите нищего, более же всего чтите гостя, откуда бы к вам ни пришел, простолюдин ли, или знатный, или посол; если не можете почтить его подарком, - то пищей и питьем: ибо они, проходя, прославят человека по всем землям»;
- постоянно самосовершенствоваться, так как знание и мудрость - основа политического авторитета, в том числе на международной арене: «что умеете хорошего, то не забывайте, а чего не умеете, тому учитесь - как отец мой (Ярослав Мудрый - А.А.), дома сидя, знал пять языков, оттого и честь от других стран»;
- осознавать высшую ответственность за свои деяния: «страх божий имейте превыше всего».

Если мы сопоставим основные идеи «Слова...» Илариона, «Поучения» Владимира Мономаха с западными теориями государственности, то очевидной станет первичность духовности государства и деятельности правителя в истоках отечественной политической мысли в противоположность практицизму западной.

Идея особой духовной роли России достигла своего апогея в доктрине «Москва - Третий Рим», которая восходит к **Филофею Псковскому (1462 - 1542)**: «Первый Рим пал от нечестия, второй (Константинополь) - от засилия агарянского (мусульманского), Третий Рим - Москва, а четвертому - не бывать». Русское царство - последнее, и за ним наступает Царство Христа». Россия не может быть государством для себя, так как призвана *свыше* принимать непосредственное участие мировой истории. Закономерно, что правитель «Третьего Рима» должен быть человеком, который в полной мере осознает мессианскую роль России на арене мировых цивилизаций - так же, как и каждый государственный служащий в России. Поэтому на протяжении всей государственной политической истории, включая современный период, государственные деятели и политики либерального склада не пользуются популярностью у общества: они не мыслят категориями всеобщего и даже при искреннем желании *обустроить Россию*, оказываются в меньшинстве.

Идея православно-христианского величия Руси и России столкнулись с идеей необходимости ее европеизации, положенной в эпоху петровских эпох. Образовавшаяся коллизия стала содержанием до сих пор продолжающемся глобальном историческом, социологическом и культурно-философском дискурсе о судьбе России, особенно ярко проявившем себя в середине-второй половине XIX в. Крайние позиции

данного дискурса были представлены позицией П.Я. Чаадаева, течениями славянофильства и западничества.

П.Я. Чаадаев (1794 - 1856) в первом «Философическом письме» подверг радикальной критике традиционные основы российской культуры и истории в свете совершенства западной цивилизации. Основные положения Чаадаева следующие:

- в отличие от бурной самостоятельной жизни европейских народов, мы ничего подобно не имели: «сначала дикое варварство, затем грубое суеверие, далее иноземное владычество, жестокое и унижительное, дух которого национальная власть впоследствии унаследовала, - вот печальная история нашей юности»;
- историческая жизнь России лишена ярких событий, как и жизнь социальная - итогом этого является историческое беспамятство и общенациональная пассивность: «Мы живем лишь в самом ограниченном настоящем без прошедшего и без будущего, среди плоского застоя. И если мы иногда волнуемся, то не в ожидании или не с пожеланием какого-нибудь общего блага, а в ребяческом легкомыслии младенца, когда он тянется и протягивает руки к погремушке, которую ему показывает кормилица»;
- Россия оказалась вне цивилизационного развития и существует для того, чтобы быть отрицательным примером для других;
- усилия правителей, попытавшихся приобщить нас к европейским ценностям (Петр I и Александр I) остались тщетными, и в результате мы - вне семьи Европейских народов, идущих единственно правильным путем.

Очевидно, что фигура государственного деятеля в свете философического письма - это синтез рабства и тирании как следствие дурного исторического и ментального наследия.

Одним из первых Чаадаеву ответил крупнейший представитель славянофильства **А.С. Хомяков**. Основные положения его ответа мы приведем в ряду общих славянофильских идей:

- Хомяков трактует чаадаевскую «ничтожность» России как ее уникальность - не как пустыню, а как «море, в которое стекаются все понятия». При этом чужеродные понятия не размывают нашу культуру: «И пусть вливаются в наш сосуд общие понятия человечества - в этом сосуде есть древний русский элемент, который предохранит нас от порчи»;
- в отличие от Чаадаева, которого восхищало единство Европы, обусловленное католицизмом, Хомяков подвергает протестантизм и католицизм резкой критике за обезличивание человека: «человек в протестантстве» подобен песчинке, поскольку она «действительно не получает нового бытия от груды, в которую забросил ее случай», в католицизме это «кирпич, уложенный в стене, не претерпевает порчи и

не приобретает совершенства от места, назначенного ему наугольником каменщика»;

- если Чаадаев считал выбор православия грубейшей ошибкой, приведшей к отколу России от христианской семьи, то Хомяков был убежден, что именно православие обуславливает национальную уникальность: Россия смогла развить основы византийских традиций и создала основы «христианской государственности», «домашнюю святыню семьи», «деревенский мир с его единоклюпной сходкою, с его судом по обычаю совести и правды внутренней»;
- российская государственность и российское общество должны быть основаны на соборности как духовном единстве личностей, обуславливающей в том числе и единство народа и власти.

В полемике со славянофилами развивалось течение **западничества**. Наглядным примером данного течения является теория разумного эгоизма **Н.Г. Чернышевского (1828 - 1889)**. В обществе разумного эгоизма каждый руководствуется личными интересами, личной выгодой. Разумность этого эгоизма, при котором не нарушаются интересы друг друга, определяется совершенными законами. В этом пункте Чернышевский, безусловно, следует многим западным образцам общественного устройства, в которых совершенный общественный механизм первичен по отношению к социальной гармонии. Существующее традиционное общество должно быть радикально переустроено таким образом, чтобы в нем превалировал принцип общественной пользы каждого человека при существующей возможности удовлетворения каждым простейших потребностей.

Если приложить теории славянофилов и западников к понятию государственной службы, то можно сделать следующий вывод: государственный служащий-славянофил - это консерватор в вертикальной, монархической структуре государственного устройства, который стремится к сохранению исконных традиций и при этом действует с осознанием интересов общин, народа в целом. Государственный деятель - западник появляется на руинах старого, традиционного общества, это бывший революционер и радикальный реформатор, антимонархист и антитрадиционалист, который ориентируется на европейское законодательство и переносит его на новую российскую почву, руководствуется идеалом социально справедливости и общественной пользы, верит в силу созданного при его активном участии общественного механизма, который уникально сочетает эгоистическое стремление к личной выгоде с общественным благом.

Пolemика западничества и славянофильства, философское письмо Чаадаева - тот полемический столп, вокруг которого до сих пор вращается российская философская, социологическая, государственно-политическая мысль. И среди современных политических течений,

государственных деятелей мы ежедневно видим тех, кто говорит о неизбежности европейского пути России, ее антиевропейской самобытности, либо, объединяя крайние позиции, евразийском характере русской истории, ментальности и государственности. Данный симбиоз идей нашел непосредственное отражение в структуре государственной службы, которая будет рассмотрена нами во второй части работы.

Контрольные вопросы и задания

- 1. Охарактеризуйте основные принципы российской государственности эпохи Киевской Руси и Московского государства?*
- 2. Соотнесите советы будущим правителям, данные Вл. Мономахом, и советы Н. Макиавелли государю, найдите общие черты и принципиальные отличия.*
- 3. Прочитайте первое «Философическое письмо» П.Я. Чаадаева, ответы Чаадаеву Пушкина и А.С. Хомякова и напишите свой ответ мыслителю.*
- 4. Назовите основные дискуссионные вопросы, обсуждавшиеся славянофилами и западниками. Чья позиция Вам ближе? Актуален ли данный дискурс сегодня?*
- 5. Кто из современных политиков и государственных деятелей близок по своим взглядам западничеству или славянофильству?*
- 6. Подготовьтесь к дискуссии на тему: «Москва - Третий Рим» сегодня: имперские амбиции или подлинная государственная философия?*

ГЛАВА 2. СТРУКТУРА И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОКИ, РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ

2.1. «Табель о рангах» Петра I как основа системы государственной службы в России

Основы государственной службы России были заложены реформами Петра I, одним из результатов которых стал **«Закон о порядке государственной службы в Российской Империи»** от 24 января 1722 г. **«Табель о рангах»** Петра I подразумевал разделение всех чинов на три типа, военные, гражданские (статские) и придворные и на 14 классов. Иерархия гражданских чинов выглядела следующим образом:

- 1 класс - Канцлер, Действительный тайный советник 1-го класса;
- 2 класс - Действительный тайный советник;
- 3 класс - Тайный советник;
- 4 класс - Действительный статский советник;
- 5 класс - Статский советник;

- 6 класс - Коллежский советник;
- 7 класс - Надворный советник;
- 8 класс - Коллежский асессор;
- 9 класс - Титулярный советник;
- 10 класс - Коллежский секретарь;
- 11 класс - корабельный секретарь;
- 12 класс - губернский секретарь;
- 13 класс - провинциальный секретарь;
- 14 класс - коллежский регистратор.

Данный «Табель» базировался на ряде принципов. Перечислим некоторые из них:

Во-первых, военные чины имели непосредственный приоритет перед гражданскими, что было обусловлено и особым историческим контекстом.

Во-вторых, устанавливается приоритет командования в соответствии ситуации: при соответствии морских и сухопутных воинских чинов на море старшинством обладает носитель морского чина, на суше - сухопутного.

В-третьих, дворянское сословие, особенно потомственное дворянство, имело преимущественные права на государственную службу и продвижение по ней. Этот пункт был обусловлен тем, что дворянам было легче получить образование и делал сам факт образованности будущего госслужащего обязательным. Наряду с этим факт материальной обеспеченности дворян также был существенным: низкое материальное вознаграждение за государственную службу подразумевало, что служение Отечеству является сословным долгом дворян.

В-четвертых, «Табель о рангах» давала возможность выдвинуться талантливым людям не из дворянского сословия «дабы тем охоту подать к службе и оным честь, а не нахам и тунеядцам получать». Первоначально данная возможность рассматривалась как исключительная. Но впоследствии с расширением должностей гражданской службы потребность в представителях недворянского сословия возрастала, что предусматривалось и «Табелем»: низшие чины давали личное дворянство, а чины, начиная с восьмого, потомственное.

В-пятых, были заложены основы чиновничьего профессионализма: каждый государственной служащий должен был пройти все классы, начиная с низшего; в каждом чине необходимо было прослужить минимум три-четыре года, этот срок сокращался только за особые заслуги.

В-шестых, основным стимулом государственной службы был карьерный рост. В целях его оптимизации предусматривалась возможность получение чина выше, чем класс, и наоборот.

В-седьмых, никто не мог получить должность, повышение, не имея заслуг и не подтверждая своего профессионализма, поэтому сыновья

князей, графов, баронов, знатнейшего дворянства не могли занимать никаких должностей, «пока они нам и отечеству никаких услуг не покажут, и за оныя характера не получат».

В-восьмых, устанавливалась четкая иерархия чинов, подразумевавшая неизменный приоритет старшинства и чиновочитание.

В.П. Мельников таким образом оценивает результаты радикального реформирования Петром I государственного аппарата: «Вместо медлительной боярской думы, вечнообразных и не имевших строгих регламентов Земских соборов, сети приказов с нечеткими функциями и параллелизмом в обязанностях были созданы новые высшие и центральные органы управления - Правительствующий Сенат, отраслевые департаменты - коллегии, святейший синод... Реформы начала XVIII в. установили в России систему высших и центральных органов управления, которая характеризовалась строгим соподчинением, единообразным организованным устройством», новым типом «служащих в лице чиновников».

Петровская система госслужбы стала костяком государственной власти в Российской Империи и находит закономерное отражение в современной системе госслужбы. Централизм петровской системы по сути лишал чиновника инициативы и принуждал его к скупулезному исполнению воли вышестоящей инстанции в лице царя, но сама система государственной службы была вызвана необходимостью стремительных и радикальных реформ и создавалась Петром именно для того, чтобы руководство страны могло опираться в своей деятельности на подчиненный ему аппарат госслужащих, способный быстро реализовывать задачи, которые ставит высшее руководство.

Контрольные вопросы и задания

- 1. Назовите основные результаты реформы государственной службы 1722 г. Какие принципы «Табели о рангах» вы считаете актуальными для современной государственной службы?*
- 2. Какие возможности открывала петровская реформа для государственных служащих и какие препятствия создавала?*
- 3. Какая система приоритетов действовала в «Табели о рангах»?*
- 4. Согласны ли Вы со следующими оценками петровских реформ Н.М. Байковым: «Становление отечественной бюрократии связано с идеей ее служения власти, а не государству, народу, обществу... Одной из ярких черт российской государственности является гипертрофированная склонность к патернализму».*
- 5. Напишите мини-эссе на тему «Петровская реформа государственной службы - профессионализм чиновников или патернализм власти?»*

2.2. Особенности конституционного строя современной России

В систему федеральных органов государственной власти входят:

- Президент РФ, который избирается народом и осуществляет власть
- главы государства. Юридически Президент наделен полномочиями главы государства, фактически - главы исполнительной власти.
- Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума) как законодательная власть;
- Правительство РФ как высший орган исполнительной власти, который подчиняется Президенту.

Система государственной службы в РФ выстроена и функционирует в контексте действующего конституционного строя, характерной чертой которого является двойственность его фундаментальных определений. Обратимся к данным определениям для демонстрации сказанного.

Согласно Конституции РФ, принятой в 1993 г., Россия - это демократическое, федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

Двойственность демократизма выражена в том, что, с одной стороны, действует система всенародных выборов Президента, а также, на сегодняшний день, глав регионов. С другой, как правило на выборах побеждают главы регионов - члены лояльной Президенту партии, а также Президент может отстранять глав регионов от власти вследствие утраты доверия.

Федерализм означает наличие двух параллельных систем государственной власти: федеральной власти и власти субъектов федерации, которые равноправны между собой. Вместе с тем, Конституция РФ закрепила принцип, согласно которому законы и иные правовые акты не могут противоречить федеральным законам, а в случае противоречия между ними действует федеральный закон, а сама система власти в регионах является мини-моделью Федеральной власти, а Президент имеет право напрямую вмешиваться в политику регионов и отстранять от власти глав регионов как не оправдывающих доверия или дискредитирующих власть.

Республиканский принцип разделения властей на исполнительную, законодательную и судебную предполагает и соответствующий взаимоконтроль властей. Так, Президент формирует Правительство, то есть имеет право назначать и отстранить от должности Председателя правительства и министров, а также право роспуска парламента. Парламент в свою очередь может выразить вотум недоверия Правительству и Президенту, но возможность применения данной практики в современной политической системе может рассматриваться только как гипотетическая. В противоположность этому действенной

является практика, когда представители власти, не согласные с политикой Президента, как правило отстраняются от власти как преступившие командный принцип и нарушившие сословную этику власти. На сегодняшний день не распространена практика, когда представители оппозиционных партий Парламента открыто выступают против деятельности и личности Президента.

Всеобщая ответственность должностных лиц за злоупотребления властью и ошибки перед народом и государством как системой власти формально исключает возникновения порока «своичества» и «кумовства», но, очевидно, что те, кто наиболее приближен к центральной власти несут меньшую ответственность, чем остальные представители чиновничьего класса.

Как видим, в каждой из перечисленных черт - демократизм, федерализм, разделение властей, всеобщая ответственность чиновников - присутствует выраженный элемент **централизма** и даже авторитаризма. Данный факт не является отрицательным показателем конституционного строя РФ, а обусловлен как исконным, ментальным тяготением к централизму отечественной системы госуправления при общественном одобрении, так и начавшимся в 1990-е гг. переходом от административно-командной системы управления к прямо противоположной демократической. Поэтому характеристика современного государственного строя РФ как президентской республики вполне отвечает его двойственности и замкнутости на централизм как основных чертах.

Контрольные вопросы и задания

- 1. В чем заключается проявление двойственности основных черт конституционного строя современной России. Чем она обусловлена?*
- 2. Какие результаты петровских реформ нашли отражение в политической системе России сегодня?*
- 3. Охарактеризуйте понятие «президентская республика» применительно к Российской Федерации.*

2.3. Государственная служба в Российской Федерации и государственная гражданская служба РФ: общая характеристика

Термин «государственная служба» в его современном содержании появился в РФ в 1995 г. в ФЗ «Об основах государственной службы РФ». На сегодняшний день государственная служба в РФ регулируется ФЗ № 58 «О системе государственной службы РФ» от 27.05.2003, который следующим образом определяет ее содержание: «Государственная служба Российской Федерации (далее - государственная служба) -

профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации» и т.д.

Если направить на данное определение философско-социологический фокус, мы видим систему, где четко определены полномочия в соответствии с каждой замещаемой должностью, и госслужащий в рамках данной системы - временное лицо, которое должно скурпулезно исполнять свои обязанности в рамках должности и полномочий. Весь его творческий потенциал и инициативность не могут выходить за рамки того, что позволяет система, и все личностные силы должны быть приложены к поддержанию ее *уже созданного* совершенства.

Система государственной службы РФ включает в себя следующие виды:

- государственная гражданская служба;
- военная служба;
- правоохранительная служба.

Обратимся к общей характеристике **содержания государственной гражданской службы в Российской Федерации**, которая регулируется ФЗ №79 от 27.09.2004 г. и характеризуется как «вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации (далее - граждане) на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации (далее также - должности гражданской службы) по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи)».

Государственная гражданская служба подразделяется на:

- федеральную государственную гражданскую службу;
- государственную гражданскую службу субъекта РФ.

Согласно Приложению к Указу Президента РФ от 01.02.2005 № 113 устанавливается следующее **соотношение классов чинов** федеральной государственной гражданской службы:

- действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса;
- государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса;
- советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса;

- референт государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса;
- секретарь государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса.

Начиная с петровских реформ в течение долгого периода времени государственная служба рассматривалась как сфера интеллектуального труда. Сегодня данное положение отвергается, чтобы отграничить госслужбу от других видов социальной деятельности, например, научного и художественного творчества.

Целями государственной службы являются:

- обеспечение эффективности государственного управления;
- упорядочение работы государственного управления;
- установление требований к функциям и полномочиям по государственным должностям;
- определение компетентности и профессиональной подготовки госслужащих.

Перед государственной службой стоят следующие **задачи**:

- политическая: обеспечение выполнения решений государственных органов;
- социальная: обеспечение нужд населения;
- экономическая: государственное регулирование экономики и снижение затрат на содержание государственного аппарата.

Реализация государственной службой целей и задач определяет ее системные свойства, специфические черты, признаки и функции.

В пространстве современной государственной службы осуществляются **следующие процессы**, одновременно являющиеся ее **признаками**:

- осуществляется профессиональная деятельность на основе специальных знаний и навыков
- происходит реализация компетенции государственных органов;
- обеспечивается функционирование государственных органов;
- исполняются должностные обязанности конкретными лицами на штатных государственных должностях.

Системными свойствами государственной службы являются:

- открытость, так как госслужба не замкнута в себе и находится в процессе взаимообмена с окружающим миром;
- динамичность как процесс постоянного развития;
- целенаправленность;
- линейность как предопределенный и предсказуемый процесс;
- нелинейность как наличие в развитии госслужбы элементов непредсказуемости, самоорганизации, свойственных открытым системам;

- инерционность как свойственные госслужбе консерватизм и традиционность;
- конкурентоспособность, которая определяет совершенствование кадровой политики.

Современная государственная служба обладает следующими **специфическими чертами:**

- носит прикладной характер, так как не имеет ценности сама по себе и предназначена для реализации целей и функций государственного управления;
- имеет интеллектуальное содержание (не являясь, повторим, интеллектуальной деятельностью) в плане выработки решений при осознании их управленческого воздействия;
- характеризуется коллективностью как результатом взаимодействия госслужащих друг с другом, что определено самой системой;
- представляет собой комплексное явление, то есть является единым целым при сложной внутренней структуре и многообразии функций.
- имеет социально-психологический характер, так как создана человеком и обществом и функционирует в интересах последних.

Государственная служба реализует целый спектр **функций:**

- прогнозно-целевая: выработка стратегии развития и ее оценка;
- документально-архивная: создание и совершенствование номенклатуры, хранение и постоянное пополнение документальной базы.
- информационная: обработка информации и доведение информации до общества;
- технологическая: стремление к применению новых технологий, а также способствует их развитию;
- правоприменительная: деятельность протекает в границах правовых норм.
- правотворческая: непосредственное участие в законотворчестве и формировании правового поля государства;
- правозащитная: защита личности и государства как важнейшая функция;
- регулирующая: контроль и регуляция социально-экономических, политических и др. процессов внутри государства и международной деятельности;
- организационная: самоорганизация и организация деятельности в подведомственных сферах, оказывающих непосредственное влияние на организацию общественной жизни.

Таким образом, теоретически современная государственная служба предстает сегодня сложной многофункциональной открытой системой, которая активно реагирует на общественные процессы и стремится к

продуктивному влиянию на общество. Перечисленные цели, задачи, черты, признаки, функции показывают, что теоретически современная российская госслужба частично или достаточно полно воплотила все идеи совершенной государственной власти, которые были рассмотрены нами ранее.

Контрольные вопросы и задания

- 1. Чем обусловлено разделение государственной службы РФ на виды?*
- 2. Как цели государственной службы связаны с ее признаками, системными свойствами, специфическими чертами и функциями;*
- 3. Сопоставьте «Табель о рангах» Петра I и соотношение классовых чинов в Указе Президента РФ от 01.02.2005 № 113, найдите сходства и отличия.*
- 4. Приведите конкретные примеры того, какие политические идеи теоретиков государственной власти нашли отражение в ФЗ № 58 «О системе государственной службы РФ» и ФЗ №79.*

2.4. Права и обязанности госслужащего в РФ

Согласно социологическим опросам последних пяти лет, профессия госслужащего неизменно входит в топ-рейтинг десяти самых престижных профессий и карьера госслужащего остается одной из наиболее привлекательных для российской молодежи¹.

Одной из причин этого является широкий спектр **прав госслужащего**, которые условно можно разделить на три группы.

Первая группа - **право на материальное и информационное обеспечение своей служебной деятельности:**

- работать в надлежащих организационно-технических условиях для исполнения служебных обязанностей.
- ознакомиться с должностным регламентом и иными документами, определяющими права и обязанности по замещаемой должности;
- получать в установленном порядке информацию и материалы, необходимые для исполнения должностных обязанностей;
- иметь доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну;

Вторая группа - **право на защиту собственной профессиональной компетентности и обеспечение условий профессионального роста, что включает следующие права:**

- должностного роста на конкурсной основе;

¹ См. Данные соцопросов на сайтах Левада-центра (<http://www.levada.ru>) и ВЦИОМ (<http://wciom.ru>).

- профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки в порядке, установленном Федеральным законом и другими федеральными законами;
- членства в профессиональном союзе;
- рассмотрения индивидуальных служебных споров в соответствии с Федеральным законом и другими федеральными законами;
- ознакомления с отзывами о его профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело;
- защиты сведений о гражданском служащем;
- защиты своих права и законные интересы на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения.

Третья группа - **материальное обеспечение государственного служащего как трудящегося гражданина РФ:**

- оплата труда и другие выплаты в соответствии с Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами РФ и со служебным контрактом;
- медицинское страхование в соответствии с Федеральным законом;
- государственная защита своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества;
- государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом.

Права государственных служащих неразрывно связаны с его **обязанностями**. Выделим две группы обязанностей:

Первая группа - **обязанности, которые лежат в рамках исполнения должностных обязанностей и должностных полномочий:**

- не исполнять данное ему неправомерное поручение;
- исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом;
- соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы и т.п.
- соблюдать служебный распорядок государственного органа;
- исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством РФ;
- соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;
- сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принять меры к предотвращению такого конфликта;
- беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей.

Вторая группа - **обязанности, которые выходят за рамки только служебной деятельности:**

- поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнению должностных обязанностей;
- не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;
- представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащих ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения.

Содержание прав государственного служащего показывает, что государственному служащему в РФ предоставлены все материальные и правовые условия для надлежащего выполнения своих должностных обязанностей. Сами обязанности подчеркивают, что, с одной стороны, госслужащий не является марионеткой системы и действует только в рамках своих полномочий и закона, но при этом госслужащий должен осознавать, что и за пределами системы он остается представителем власти и не имеет права дискредитировать себя, так как это влечет дискредитацию власти и государства.

Контрольные вопросы и задания

1. *Какие права госслужащего РФ являются краеугольными для профессионального исполнения своих должностных обязанностей?*
2. *Насколько обязанности ограничивают деятельность госслужащего вне рамок служебной деятельности?*
3. *Почему, по Вашему мнению, государственный служащий РФ должен везде осознавать себя как представителя власти? Какие личностные качества для этого требуются?*
4. *Назовите те права и обязанности госслужащего РФ, которые непосредственно соответствуют правам и обязанностям представителя власти в охарактеризованных теориях государственной власти.*

2.5. Запреты на гражданской службе

Гражданская служба в РФ, как военная и правоохранительная, во многом является замкнутой директивной сферой деятельности, где наряду с четко прописанными правами и обязанностями существует целая система запретов. В данной системе мы разделяем запреты административного экономического и политического характера.

В административном плане госслужащему запрещено:

- замещать должность гражданской службы в случае: избрания или назначения на государственную должность, избрания на выборную должность в органе местного самоуправления, избрания на оплачиваемую должность в органе профессионального союза;
- быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, предусмотренных ФЗ и другими федеральными законами;
- разглашать или использовать сведения конфиденциального характера, предусмотренные федеральным законом, или служебную информацию;
- прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора.

Экономические запреты не позволяют использовать административные должности в целях бизнеса, а также личного обогащения. Госслужащий не может:

- участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом;
- осуществлять предпринимательскую деятельность;
- получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждение от физических и юридических лиц в личное пользование;
- выезжать в связи с исполнением служебных обязанностей за пределы территории РФ за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок;
- использовать средства материально-технического и иного обеспечения, государственное имущество в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, а также для передачи другим лицам;
- приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, которое могут приносить доход.

Запреты политического характера четко разграничивают профессиональную деятельность госслужащего и сферу политики, а также устанавливают некоторые нормы его публичного поведения. Госслужащий не имеет права:

- публично высказываться и давать оценки деятельности государственных органов, руководителей, решений вышестоящего государственного органа и органа, где госслужащий замещает должность гражданской службы;
- принимать без письменного разрешения представителя нанимателя почетные и специальные звания (за исключением научных званий) от иностранных государств, международных организаций, политических партий, общественных и религиозных объединений, если он

взаимодействует с данными организациями в ходе исполнения своих должностных обязанностей;

- осуществлять предвыборную агитацию и агитацию по вопросам референдума, используя преимущества должностного лица;
- использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также выражать к данным организациям публичное отношение, если это не является его должностными обязанностями;
- создавать или способствовать созданию политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности), в том числе религиозных в государственных органах.

Перечисленные группы запретов, ограничивающих деятельность государственного служащего, призваны не допустить расшатывания системы, в которой осуществляется служебная деятельность. Очевидно, что если в число компетенций государственной службы входит контроль сферы политики и бизнеса, то любая личная заинтересованность снижает либо нивелирует эффективность данного контроля. Наряду с этим система государственной службы не позволяет влиять на ее деятельность личным политическим или религиозным взглядам ее участников, а также не позволяет им критиковать деятельности системы, ее руководство, что также оказывает негативное влияние на деятельность государственной службы.

Контрольные вопросы и задания

- 1. Почему государственная служба стремится нивелировать влияние личных убеждений своих сотрудников на систему?*
- 2. Являются ли, по Вашему мнению, эффективными экономические запреты как предупреждающие антикоррупционные меры;*
- 3. Запрет на критику госслужащими системы государственной службы и руководства - это обезличивание служащих или необходимое условие стабильности системы? Аргументируйте свой ответ.*

2.6. Социологический аспект кадровой политики в системе гражданской государственной службы: теория и реальность

Эффективность государственной службы как деятельности личного состава государственных органов напрямую зависит от кадровой политики. Для того, чтобы понять, является ли кадровая политика в РФ эффективной, сопоставим формализованные принципы ее построения с реальными социологическими данными.

2.6.1. Теоретические принципы кадровой политики в современной РФ

Основная цель кадровой политики - сформировать, постоянно развивать и рационализировать высококвалифицированный корпус государственных служащих, которые способны к эффективной и результативной служебной деятельности по выполнению задач государственного управления и защите прав и законных интересов участников общественных отношений.

Среди **идеальных принципов кадровой** политики выделяют следующие:

- социальная и историческая обусловленность: осуществление кадровой политики должно ориентироваться на сложившиеся традиции, а также исходить из текущего социального и исторического контекста.
- государственная значимость: кадровая политика ведется с осознанием значимости каждого кадрового решения для государства;
- демократизм: демократические принципы как основа государства закономерно являются основой кадровой политики;
- законность: кадровая политика может осуществляться только в правовом поле государства;
- нормативность: наряду с границами правового поля кадровая политика ориентирована на нормативные документы;
- стратегическая направленность: кадровая политика призвана решать не сиюминутные задачи, но всегда нацелена на будущее;
- системность: существует четкий алгоритм кадровой политики как фактор ее последовательности и предсказуемости;
- инновационность: в условиях инновационных изменений во всех сферах жизни общества и государства система государственной службы не может оставаться реакционной;
- открытость: это прозрачность и вытекающая из нее понятность принципов осуществления кадровой политики;
- реалистичность: критерии кадрового отбора должны соответствовать реальным условиям и потребностям системы;
- финансовая и ресурсная обеспеченность: это обеспечение и условий работы сотрудников, и заработная плата, и система материального стимулирования в целом.

Различают следующие **виды кадровой политики**:

- пассивная: не имеет выраженных признаков и не является для структуры значимой, приоритетной;
- реактивная: имеет ярко выраженные черты и характеризуется повышенным динамизмом;
- превентивная: политика опережающего решения возможных кадровых проблем;

- активная: последовательная, выраженная и динамичная работа с кадрами;
- рациональная: имеет четкие выверенные основания и критерии, не допускает случайности и непоследовательности;
- авантюристическая: лишена рациональных оснований и логики, отличается непредсказуемостью и риском;
- открытая: принципы и критерии прозрачны и понятны всем;
- закрытая: принципы и критерии полностью понятны только тем, кто их формулировал, что может быть обусловлено спецификой деятельности структуры;
- корпоративная: исходит из интересов корпорации и имеет свои внутренние специфичные черты;
- деятельностная: нацелена на последовательное получение положительных результатов и повышение эффективности кадровой политики.

Идеальные принципы кадровой политики, названные выше, должны способствовать тому, чтобы реальная система государственной службы не имела существенных кадровых проблем, могла эффективно решать кадровые задачи и была призвана формировать и поддерживать следующие профессиональные качества госслужащего:

- умение анализировать и прогнозировать управленческую ситуацию;
- творческий подход к выполнению своих служебных обязанностей;
- коммуникабельность в профессиональных и личностных ситуациях;
- морально-нравственная устойчивость и порядочность².

2.6.2. Социологический анализ эффективности кадровой политики государственной службы в современной РФ

Согласно данным Росстата 2014 г., в России 2 млн. 211, 9 тыс. чиновников, 153, 6 человек на 10 тыс. постоянного населения. В 2013 году общая численность чиновников составляла 1 млн. 548, 1 тыс. - 107,8 человек на 10 тыс. населения³. Эти данные превышают данные советского периода наиболее бюрократичных времен, 1985 г., когда на 10 тысяч человек приходилось 73 госслужащих⁴.

² Магомедов К.О. Социология государственной службы. - М., 2010. - С. 84.

³ Федеральная служба государственной статистики. Официальный сайт. Государство, общественные организации [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/.

⁴ Исследование РБК: сколько в России чиновников и много ли они зарабатывают [Электронный ресурс]. URL: <http://top.rbc.ru/economics/15/10/2014/543cfe56cbb20f8c4e0b98f2>.

Приведенные цифры показывают, что в современной России функционирует огромная разрастающаяся бюрократическая машина государственной службы, которая, по логике, должна эффективно функционировать и приносить положительные результаты в виде повышения благосостояния общества и государства, что прописано в ФЗ. Однако социологические опросы госслужащих, экспертов и населения в пределах последних пяти-девяти лет показывают, что кадровая политика остается неэффективной. Так, согласно одному из опросов, только 14 % респондентов считают, что служат обществу и государству, остальные - работают на свои ведомства⁵. Только 44 % оценивают уровень профессионализма госслужащих как высокий, остальные 56 % считают его посредственным или недостаточным⁶. И, как результат, 41 % оценивают эффективность госуправления как плохую, 55 % как удовлетворительную и только 17 % как хорошую и отличную.

Основные причины неэффективности кадровой политики госслужбы, которые называют ее представители, можно разделить на общегосударственные и внутрисистемные.

Общегосударственные причины пассивность внешней кадровой политики :

- отсутствие ясной концепции государственной кадровой политики - 40,4 %;
- оторванность от реалий российской действительности - 35,2 %;
- слабость государственных механизмов проведения - 26,6 %⁷.

Внутрисистемные причины показывают, что приоритеты внутри самой системы госслужбы расставлены следующим образом:

- борьба за власть и ее удержание - 41,3 %;
- расстановка кадров «по командному принципу» - 34,9 %;
- удовлетворение личных и групповых интересов - 30,7 %;
- подготовка кадров для общества - 13 %;
- подготовка кадров только для государственной службы - 12,9 %;
- реализация стратегии государства в развитии кадрового потенциала - 9,7 %⁸.

Мнение госслужащих совпадает с мнением экспертов, которые называют следующие причины:

- отсутствие четкой систематической работы по формированию кадрового резерва - 32,1 %;

⁵ Демин А.А. Государственная служба в РФ. - М., 2012. - С. 19.

⁶ Байдалова О.В., Лукаш А.И., Социология государственной службы. - Волгоград, 2010. - С. 41.

⁷ Магомедов К.О. Указ. соч. - С. 77.

⁸ Там же. - С. 78.

- привлечение и выдвижение кадров по знакомству, личной преданности - 46 %;
- не востребованность честных и принципиальных государственных служащих - 15,3 %;
- недооценка роли профессионализма персонала в формировании кадрового резерва - 18,2 %;
- выдвижение на вакантные руководящие должности лиц, не состоящих в резерве - 10,9 %;
- низкое качество профессиональной подготовки выпускников соответствующих вузов - 9,5 %;
- низкий уровень кадровой культуры руководителя - 10,9 %⁹.

Приведенные цифры показывают, что ни один из идеальных принципов кадровой политики государственной службы в РФ не работает полноценно или является атрофированным, декларативным. Вместо названных объективных критериев основными являются субъективные, которые никак не способствуют реализации главной цели государственной службы - исполнению полномочий общегосударственного и федерального уровней.

Отсутствие реализации главной цели отражается на всех составляющих механизма функционирования государственной службы, о чем свидетельствуют соцопросы.

Показательные результаты дают соотношение мотивов поступления на государственную службу и работы, то есть ситуации *до* попадания в систему, и тех целей которыми руководствуются госслужащие уже *после* попадания в систему.

По опросам 2006 г. основными мотивами поступления на государственную службу являются:

- гарантия постоянной работы и стабильности положения - 55,7 %;
- желание принести пользу обществу и государству - 30,5 %;
- стремление полнее реализовать свои профессиональные качества - 28,8 %;
- стремление обеспечить перспективу служебного роста - 25,1 %;
- стремление повысить свое материальное благополучие - 14,7 %¹⁰.

А региональный опрос 2014 г. показывает такую расстановку приоритетов:

- приобретение определенного уровня профессионализма - 51 %;
- возможность карьерного роста - 30 %;
- стабильность работы - 9 %;
- возможность приобрести полезные связи - 3 %;

⁹ Магомедов К.О. Указ. соч. - С. 119.

¹⁰ Магомедов К.О. Указ. соч. - С. 61.

- дружный коллектив - 3 %;
- интересная работа - 3 %;
- служба на благо общества - 1 %¹¹.

Как видим, за 8 лет показатель «служба обществу и государству» практически обнулится и государственная служба однозначно рассматривается как сфера достижения личных целей.

Содержательно мало изменилась и мотивация в процессе деятельности госслужащего.

Если в идеале **государственные служащие** должны руководствоваться интересами общества и государства, то, согласно опросу 2009 г., в действительности они **руководствуются**:

- прямыми указаниями непосредственно руководителя - 72,3 %;
- административными, должностными регламентами - 56,9 %;
- интересами своего ведомства - 21,2 %;
- интересами своей организации - 17,5 %;
- интересами общества и граждан - 14,6 %;
- личными интересами - 14,6 %;
- собственными представлениями о том, какие обязанности следует выполнять - 8,8 %¹².

Результаты регионального опроса 2014 г. демонстрируют **подлинные цели деятельности** государственного служащего, среди которых:

- самореализация - 57 %;
- повышение знаний и навыков - 27 %;
- профессиональный и карьерный рост - 16 %;
- служба государству - 0 %¹³.

Разные показатели на самом деле приводят к одному выводу: приоритетными для государственных служащих в РФ является не обеспечение исполнения полномочий государства, а личные интересы, профессиональные, карьерные, материальные. При этом парадоксально то, что в условиях отсутствия правильной кадровой политики, порождающей неправильные приоритеты, практически все госслужащие не удовлетворены содержанием и результатами своей деятельности.

Согласно опросам, в основном ожидания поступающих на госслужбу не оправдываются:

- 61 % отметили неурегулированность вопросов социальной защищенности госслужащих;

¹¹ Киселева О.В., Сурцева Ю.А. Население и госслужба: проблемы взаимоотношений и привлекательности госслужбы для населения [Электронный ресурс]. URL: <http://www.science-education.ru/117-13177>.

¹² Магомедов К.О. Указ. соч. - С. 119.

¹³ Киселева О.В., Сурцева Ю.А. Указ. соч.

- 45,6 % указывают на низкий уровень материального вознаграждения;
- 32,7 % подчеркивают отсутствие возможности самостоятельного принятия решений;
- 21,6 % говорят о не востребоваемости творческого отношения к делу;
- 26,8 % считают, что у руководства отсутствуют критерии оценки их работы¹⁴.

Закономерно, что, по опросам населения, государственная служба не выполняет заявленные функции, так как:

- оторвана от интересов граждан - 50,2 %;
- коррумпирована - 49,4 %;
- бюрократизирована - 46,4 %;
- непрофессиональна - 31,8 %¹⁵.

Региональный опрос показывает, что:

- 58 % граждан убеждено, что чиновники не работают на благо общества;
- 68 % относится к чиновникам нейтрально, 20 % - негативно, а 10 % положительно;
- 71 % считает, что в СМИ о чиновниках преобладает негативная информация¹⁶.

Таким образом, и сами госслужащие, и эксперты, и население в целом нейтрально либо негативно оценивают деятельность кадров государственной службы. Государственная служба не имеет эффективной кадровой политики, что выражается в неудовлетворенности значительной части госслужащих материальной и моральной оценкой своего труда и своим социальным статусом. Отсутствие мотивации для надлежащего исполнения своих должностных обязанностей, замкнутость на себе, непрозрачность деятельности, бюрократизм и формализм, коррумпированность делают государственную службу чужеродной и искусственной организацией, работающей не для общества, а в собственных интересах.

Контрольные вопросы и задания

1. *Соотнесите формализованные принципы государственной службы с рассмотренными теориями и сделайте вывод о степени влияния философско-социологической мысли на теорию кадровой политики в РФ?*

¹⁴ Там же. - С. 95, 66.

¹⁵ Там же - С. 85.

¹⁶ Киселева О.В., Сурцева Ю.А. Указ. соч.

2. Назовите основные причины неэффективности кадровой политики в РФ?
3. Ответьте на вопрос: негативное отношение народа к чиновникам - это исторический стереотип или объективная реакция?
4. В каких произведениях русской литературы образы чиновников наиболее близки к современным? Позволяет ли литература увидеть причины кризиса современной бюрократической системы?
5. Проанализируйте данные о зарплатах чиновников разных уровней и подготовьте аналитическую справку к дискуссии по вопросу «Объективны ли претензии чиновников в России к оценке их труда?».

2.7. Имидж государственных служащих в РФ и проблемы его формирования

Имидж как искусственный образ, который целенаправленно создается для закрепления в общественном сознании, имеет особое отношение к государственному служащему. Чтобы показать его специфику, перечислим сначала те уровни, из которых складывается персональный имидж:

- *биологический*: пол, возраст, физические данные и т.п.;
- *психологический*: воля, темперамент, память, самооценка, психическое здоровье в целом;
- *гносеологический*: познание, самопознание и рост профессиональных знаний;
- *перцептуальный*: коммуникация, техника общения, в том числе делового общения и публичного выступления;
- *семантический*: искусство формировать хорошее впечатление у окружающих, в том числе путем создания внешнего вида;
- *этнокультурный*: формирования своего образа мира и овладение знаниями об этнокультурных особенностях своей страны;
- *социальный*: процесс усвоения социальных норм и ценностей, традиций, что объединяется понятием социализации;
- *государственный*: осознание стратегических целей и задач государства.

Имидж государственного служащего, несомненно, включает все перечисленные уровни, но имеет особую специфику, так как:

- напрямую зависит от корпоративного имиджа, законов и целей его формирования;
- должен сохранять стабильность и не может подвергаться радикальным изменениям;
- создается с учетом принципа «обратной связи»: взаимовлияния общества и института государственной службы;

- требует наличия информационных каналов с целью последовательного и интенсивного воздействия на общественное сознание.

Очевидно, что имидж государственного служащего не может быть экспериментальным, так как каждый госслужащий - это персонализированное выражение лица государства, которое не может быть скандальным, комичным и не может иметь отрицательных черт. Поэтому создать убедительный положительный образ государственного служащего крайне сложно. Основная причина этого в том, что в случае имиджа государственного служащего общество всегда сопоставляет «картинку» с уровнем жизни, социальным авторитетом государства, который напрямую зависит от деятельности госслужащего, и строго оценивает несоответствие.

В оценке основных черт, которые должны быть присущи государственному служащему в РФ, мнение экспертов и населения содержательно совпадают.

Эксперты выделяют следующие качества госслужащего:

- умение анализировать и прогнозировать управленческую ситуацию;
- творческий подход к выполнению своих служебных обязанностей;
- коммуникабельность в профессиональных и личностных ситуациях;
- объективность в суждениях и оценках;
- морально-нравственная порядочность и устойчивость.

Отметим также факторы, которые по разным экспертным оценкам позволяют госслужащему сохранять достигнутый положительный имидж:

- уровень образования и его характер;
- соответствие уровня образования занимаемой должности;
- дополнительное образование по специальности государственной службы;
- интенсивность прохождения профессиональных переподготовок;
- стаж навыка работы в сфере государственной службы;
- деловые качества.

Согласно региональному опросу населения, госслужащий должен быть:

- образованным и грамотным;
- заинтересованным в реальной помощи гражданам;
- стратегически мыслящим;
- владеющим политической ситуацией.

Оценки реального имиджа госслужащих в России показывают, что до настоящего времени государству не удалось сделать его положительным. И по разным опросам у большей части населения понятие «госслужащий» вызывает только негативные ассоциации.

По одному из опросов, 58,3 % населения оценивают имидж госслужащего как негативный, 36,7 % как положительный, а 5 %

затруднились ответить¹⁷. Другой опрос показывает, что лишь 27 % опрошенных горожан считают, что государство выполняет свои обязательства перед гражданами полностью или частично¹⁸.

Эксперты считают, что основными причинами негативного имиджа госслужащего в России являются:

- бюрократизм;
- коррумпированность;
- безразличие к нуждам граждан;
- слабая профессиональная подготовка;
- закрытость деятельности государственных органов;
- карьеризм¹⁹.

Показательным является опрос ВЦИОМА 2014 г., где населению предлагалось назвать черты, которые присущи современной российской власти. Среди основных черт были названы:

- сила - 21 %;
- стабильность, устойчивость - 21 %;
- активность - 20 %;
- дальновидность - 19 %.

Наименьшее количество процентов набрали:

- забота о народе - 7 %;
- «прозрачность» - 6 %;
- законность - 6 %;
- справедливость - 5 %;
- эффективность, результативность при малых затратах - 5 %;
- нравственность, порядочность - 3 %;
- доброта - 2 %;
- некоррумпированность, неподкупность - 2 %²⁰.

Опрос показывает, что население России отказывает представителям власти в нравственных качествах и указывает на черты, которые необходимы для самосохранения и удержания власти. И в глазах населения государственная служба - это «вещь в себе», в деятельности которой понятно только то, что она очень устойчива, стабильна, неизменно разрастается, укрепляется и замкнута на себе.

¹⁷ Магомедов К.О. Указ. соч. - С. 229.

¹⁸ Волков, Д., Гончаров, С. Потенциал гражданского участия в решении социальных проблем. Сводный аналитический отчет. - М.: Аналитический центр Юрия Левады, 2014. - 58 с. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.levada.ru/books/potentsial-grazhdanskogo-uchastiya-v-reshenii-sotsialnykh-problem>. - С. 16-17.

¹⁹ Магомедов К.О. Указ. соч. - С. 229.

²⁰ ВЦИОМ. Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=959&q_id=65811&date=27.04.2014

Контрольные вопросы и задания

- 1. Из чего, по Вашему мнению, складывается формула положительного имиджа государственного служащего в России?*
- 2. Какие реальные шаги предпринимает современная власть для преобразования института государственной службы? Согласны ли Вы с данными мерами?*
- 3. Почему очень высокий рейтинг действующего Президента РФ (88 %) прямо противоположен рейтингу госслужащих?*
- 4. Если бы Вы имели возможность повлиять на имидж госслужащего в РФ, какие первые шаги Вы бы сделали?*
- 5. Проанализируйте федеральную программу «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 гг.)» и подготовьте экспертную оценку эффективности проведенных и проводимых реформ.*

2.8. Социально-исторические и ментальные причины негативного образа госслужащего в РФ

В Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 гг.)» одной из ключевых задач является разработка «комплекса мер по формированию современного кадрового резерва государственной службы», среди которых «повышение качества образовательных программ в области юриспруденции, экономики, государственного управления»²¹. Однако современный образ госслужбы наглядно показывает, что предложенных образовательных мер явно недостаточно для кардинального изменения истоков и корней, которые питают и формируют ментальное и физическое пространство государственной службы.

Обобщая приведенные данные в предыдущих параграфах, напомним, что, согласно разным социологическим опросам в пределах последних пяти лет, более 55 % опрошенных граждан говорят о безразличном, неуважительном отношении госслужащих к людям²², лишь 27 % опрошенных горожан считают, что государство выполняет свои обязательства перед гражданами полностью или частично²³, а более 60 % самих госслужащих не удовлетворены своим социально-правовым

²¹ Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 гг.)» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/195051/>.

²² Магомедов К.О. Указ. соч. - С. 239 - 240.

²³ Волков, Д., Гончаров, С. Указ. соч. - С. 16 - 17.

статусом²⁴. Если обратиться к подобным исследованиям 2000 г., то, по сравнению с данными 2010-2014 гг., отрицательные показатели остались неизменными²⁵, несмотря на все манифестируемые усилия по реформированию государственной службы и стремление поднять образ госслужащего в глазах общества.

На пути реализации этой цели стоят несколько, пока не преодолимых препятствий, среди которых можно выделить три главных:

- первая: принципиальная замкнутость государственной службы с гипертрофированным патернализмом и централизмом;
- вторая: преобладающая личная мотивация как характерная черта деятельности госслужащих;
- третья: отсутствие социально-гуманитарных образовательных основ кадрового формирования госслужбы в целом.

Последовательно проанализируем истоки перечисленных проблем, которые парализуют любые попытки реформирования госслужбы сверху.

Истоки замкнутости государственной службы и ее патернализма восходят к реформам Петра I, которые в свою очередь были вызваны, по словам А.Ф. Кони, «глубокими нравственными язвами», восходящими к «воеводному «кормлению» XV-XVII вв., в традицию получения доходов от государственной должности»²⁶. Именно здесь, в центрифуге Петровских реформ возникла дилемма, неразрешимость которой определяет ее неисчерпаемую актуальность. - Что первично: авторитаризм центральной власти, который механизмирует либо наполняет страхом и парализует деятельность госслужащих, или безличностная механистичность действий, а также бездеятельность последних, которые показательно активизируются только под страхом наказания и потери кормящей должности? Эта неразрешимость - следствие того, что при всех положительных сторонах административных преобразований Петра, система, созданная им, была искусственной, *палочной*, лишенной эволюционных принципов этико-социального самоанализа, который позволил бы формировать и обновлять не замкнутый и статичный, а саморазвивающийся класс госслужащих, *слушающих* общество и ориентирующихся на его потребности.

Некоторые указы преемников Петра I свидетельствовали о стремлении совершенствовать госслужбу²⁷. Однако наряду с выработкой

²⁴ Байдалова, О.В., Лукаш, А.И. Социология государственной службы. - Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВГАС, 2010. - С. 58.

²⁵ Байков, Н.М. Государственная служба в социальном измерении. - Хабаровск: Хабаровское книжное изд-во, 2000.

²⁶ Мельников, В.П. Государственная служба в России. - М.: Изд. РАГС, 2005. - С. 200.

²⁷ Например, указ Александра I от 1 марта 1802 г. о необходимости избегать показного благополучия в губерниях «во время встреч и проводов особ императорского дома» [б, с. 111-112], указ Сената в 1852 г. «О воспрещении начальствующим лицам принимать приношения от общества» [там же, с. 111], указ Александра III «О порядке совмещения

незыблемых принципов госслужбы были приняты положения, которые в силу неоднозначности стали основой единомыслия госсистемы: они были вызваны стремлением очистить госслужбу от «политически неблагонадежных лиц»²⁸ и являлись закономерной *охранительной* реакцией власти на события 1825 г. В итоге естественное стремление создать прозрачный и предсказуемый, опоронесущий аппарат, без рисков внутреннего радикализма и терроризма, обернулось искусственной борьбой с любого рода инакомыслием не только политического характера, но и со своим мнением вопреки начальствующему. Неинформированность станет основной причиной кастовости госслужбы и сделает ее статичной, не способной к развитию и онтологическому обновлению, что приведет к параличу всего государственного аппарата в 1917 г., а в конце века параличу уже другой, советской власти, руководствовавшейся тем же принципом кастового единомыслия.

Контрольные вопросы и задания

- 1. Подготовьте аргументы к дискуссии по теме «Проблемы института государственной госслужбы в России: традиции, ментальность, неререформируемость».*
- 2. Сопоставьте наиболее важные реформы института государственной службы с Петровских времен и подготовьте аналитический доклад о том, какие реформы оказали на государственную службу позитивное влияние, а какие имеют негативные последствия.*

2.9. Проблемы института государственной службы и образования госслужащих в РФ в фокусе некоторых социологических теорий

На сегодняшний день кастовость госслужбы - это и залог сохранения стабильности системы, и, под прикрытием стабильности, волонтаристское желание наполнять институт госслужбы только своими людьми. Крайним и распространенным в России следствием этого является «привлечение кадров по знакомству и личной преданности» - именно в этом 46 % экспертов видят причину нехватки квалифицированных кадров²⁹.

Если обратиться к классикам социологии, то в этом пункте *кастовости* российская управленческая бюрократия очень близка идеальному типу бюрократии М. Вебера, так как характеризуется

государственной службы с участием в торговых и промышленных товариществах и компаниях» [там же, с. 105-106], запрещавший такое совмещение.

²⁸ 1826 г., 1850 г., 1902 г. и 1908 г. [там же, с. 109-110].

²⁹ Магомедов К.О. Указ. соч. - С. 119.

«регламентированностью, постоянством, опытностью и безличностью»³⁰, но одновременно очень далека от «эффективности административных действий», которая достигается за счет «специализации квалифицированного управленческого аппарата»³¹.

Почему *своячество* и принцип преданности сковывают систему, а не определяют ее единство и интенсивность развития при отсутствии противоречий? На этот вопрос позволяет ответить классическая работа Р. Миллса, посвященная представителям правящего класса. Анализируя принципы формирования «властвующей элиты», Миллс отмечает «клановость и негативный образ чиновничества»³², где в процессе отбора действует «не объективная проверка деловых качеств, а вера в своего человека»³³ и принцип сдерживания, когда «обязанность главного администратора заключается не в том, чтобы самому смотреть вперед, а в том, чтобы сдерживать пыл тех, кому вменено в обязанности смотреть вперед»³⁴.

Сказанное Миллсом об американской элите в 1950-е полностью применимо к современным принципам госслужбы в России, о чем опять же свидетельствуют социологические данные: 72 % госслужащих в своей деятельности ориентируются на указания руководителя и только 14 % на интересы общества и граждан³⁵. Именно этот принцип бесконечного соподчинения, тотальной зависимости от своего начальника, своей вертикальной, непроницаемой и *глухой* системы и порождает гипертрофированный патернализм. Вопреки логике обновления, которую должны нести новые кадры, *всегда старая* система наполняет эти кадры своим содержанием соподчинения и *уже существующей* правды, спускаемой сверху.

Такие, механические условия работы априори опустошают ее моральную составляющую. И факт, что большинство госслужащих говорят о «низкой системе оценки моральных поощрений» (63 %) ³⁶, вместо положительного системного контрдействия провоцирует отрицательную системную модель профессионального поведения: 49 % госслужащих «стремятся к сохранению гарантированного рабочего места», а 39 % «желают скорее освободиться от сделанной работы»³⁷.

³⁰ Деханова, Н.Г. Социология государственной службы. - М.: Академический проект, 2011. - С. 8.

³¹ Там же. - С. 5.

³² Миллс, Р. Властвующая элита. - М.: Изд-во иностранной литературы, 1959. - С. 806.

³³ Там же. - С. 323.

³⁴ Там же. С. 334.

³⁵ Магомедов К.О. Указ соч. - С. 118.

³⁶ Байдалова, О.В., Лукаш, А.И. Указ. соч. - С. 58.

³⁷ Байдалова, О.В., Лукаш, А.И. Указ. соч. - С. 57.

Отсутствие объективной моральной мотивации закономерно делает первичной мотивацию личную, субъективную. Чем это оборачивается для кадрового развития системы? На этот вопрос позволяет ответить работа Т. Веблена «Теория праздного класса». Осознание своей привилегированности при отсутствии сомнений в правильности образа мысли и действий обуславливает «завистническое представление о чести, достоинстве, заслугах, статусе и обо всем, что с этим связано»³⁸. Применительно к нашей проблеме кадрового развития госслужащих в России следует говорить о карьерном росте как единственном мотивирующем факторе. Но условия этого карьерного роста по сути лишены моральной составляющей, замкнутой на критерии общественной пользы, и поэтому оптимальный карьерный путь - непротivление обстоятельствам и перманентное подчинение, так как наверху всегда тот начальник, чей статус выше и кто *знает* больше, сдерживая этим знанием всех, кто в подчинении.

Утилитарная мотивация и функционирование в рамках одного волонтаристски определенного направления делают характерным психологические эффекты *рационализации* и *переноса*, что выражается в типичных чертах деятельности госслужащих на местах. *Рационализация* позволяет руководителю объяснить подчиненным целесообразность своих решений, поступков, которые напрямую отражаются на их деятельности, даже если эта деятельность является чистой бюрократией и имитацией (как считает 53 % и 35 % населения соответственно)³⁹. *Перенос* дает субъективное право компенсировать давление вышестоящего начальства путем давления на своих подчиненных. Именно замещение рождает давно и широко распространенный эффект самоуправства, местного княжества со своими порядками. *Порядок* может временно нарушить лишь *ревизор*, а поменять на свой новый начальник с *новой метлой*, который будет создавать очередные субъективные условия приспособления для подчиненных.

Очевидно, что в условиях, когда любой руководитель - это одной стороной, повернутой к начальству, чеховский хамелеон, который обязан всегда угадывать, а другой – щедринский Угрюм-Бурчеев, который пытался создать образцовый город и *убрать* реку⁴⁰, действенные этико-социальные основы функционирования аппарата госслужбы не могут даже начать формироваться.

Третье препятствие непосредственно связано с образованием будущих госслужащих в высшей школе. Для конкретизации проблемы

³⁸ Веблен, Т. Теория праздного класса. - М.: Прогресс, 1984. - С. 492.

³⁹ Магомедов К.О. Указ соч. - С. 239.

⁴⁰ Образ Угрюм-Бурчеева, который отсек себе палец, демонстрируя преданность начальству, и впоследствии получил должность градоначальника, можно считать гротескным образом карьеры госслужащего в России.

возьмем за основу подготовку студентов по направлению 38.05.02. «Таможенное дело». Если обратиться к учебному плану, то одной из наиболее зримых его особенностей является фрагментарное присутствие дисциплин, которые напрямую способствуют формированию личности: истории, философии, психологии, социологии, а также стремление максимально подчинить области данных предметов нуждам профиля, что рождает «Социологию государственной службы», «Психологию профессиональной деятельности», «Этику делового общения». В результате, вместо знаний об особенностях формирования общества, специфике общественного развития, разных, полемичных взглядов на общество мы имеем описание структуры госслужбы, вместо знаний психологических и этических основ формирования личности – перечисление техник общения и моделей поведения, а также очень смутное, почти нулевое представление о философии, несколько тысячелетий которой уложены в 34 часа аудиторных занятий.

Исходя из данного плана, очевидно, что государству не нужны широко образованные таможенники, которые понимали бы разницу между этикой Гоббса и Канта, цивилизационным и формационным подходами к развитию общества и другую общегуманитарную информацию, изучение которой отнимает время у профильной. И здесь снова нельзя не вспомнить Веблена: он с убежденностью писал о вреде гуманитарных наук, так как они развивают праздность, формируют характер студента «в соответствии с эгоцентрической системой созерцания и наслаждения истиной, красотой, добром» и мешают технически продуктивному развитию общества [9, с. 499]. Как это ни парадоксально, но очень спорное утверждение технократа Веблена полностью соответствует программе подготовки специалистов таможенного дела. Еще больший парадокс заключается в том, что отсутствие выраженной универсально-гуманитарной составляющей образования не компенсируется практической подготовкой будущих специалистов. Как известно, из всех практик, которые студенты проходят в таможенных подразделениях за пять лет, только одна является полноценной. Но эта практика на последнем курсе обучения призвана, скорее, не обучить, а шокировать студентов, показав пропасть несоответствия между приобретенными теоретическими знаниями и реальностью таможенной системы. Последняя, уже наполненная опытными специалистами, предупреждает будущего выпускника, что его статус – «никто» и избавиться от него он сможет только после ряда лет беспрекословного подчинения и исполнения рутинной работы за очень скромное вознаграждение. И то, что в большинстве случаев студенты учатся платно, делает несоответствие ожиданий реальности еще тяжелее. Закономерен вопрос: если программа подготовки специалистов таможенного дела не акцентирована ни на универсальной, ни на практической подготовке, кого выпускает высшая школа? –

Неоформленный *материал*, который система будет оформлять по своим *вековым* стандартам.

Если сложить три названных препятствия на пути реформирования госслужбы в единый образ, то налицо аксиома ее принципиальной неререформируемости: образование госслужащих, где должны формироваться (но не формируются) этико-социальные и новаторские основы постоянного обновления и совершенствования государственной службы, никак с ней не связаны, так как не образование снизу влияет на систему, а статичная система сверху отбирает и *вяет* кадры по своему усмотрению.

Если попытаться объяснить данный образ российской госслужбы с помощью теорий социального действия и типов социальных отношений, то мы увидим закономерную невозможность это сделать: российская госслужба не основана на позитивизме, в силу того, что, как минимум, не совершенствуется на рациональных началах; волюнтаризм может объяснить тотальную зависимость от *главного* толчка, но не соответствует большой роли нормативности и *постоянной* зависимости от *чьей-то* воли, парализующей собственную; под идеалистическую теорию отечественная госслужба также не попадает в силу отсутствия действия как процесса «эманации идеальных или нормативных факторов»⁴¹.

Та же ситуация наблюдается с типами социальных отношений. Тип российской государственной службы *застревает* в пустом пространстве между индивидуалистическим *Gessellschaft* и альтруистическим *Gemeinschaft* Ф. Тенниса: в плане внешне манифестируемых обязательств госслужба представляет собой систему институционального контроля, объединенную «общностью судьбы», то есть тип *Gemeinschaft*. Но внутри системы отношения строятся как «рациональное осуществление индивидуальных эгоистических интересов»⁴², то есть как *Gessellschaft*. При этом и с тем, и с другими типам отечественная госслужба не совпадает в принципиальных чертах: она нормативна и четко регламентирована, что прямо противоположно типу *Gemeinschaft* и, с другой стороны, не является свободной ассоциацией индивидуальных дельцов, чего требует *Gessellschaft*.

Квазитипичность российской госслужбы обнаруживается и при соотнесении с типологией Т. Парсонса. Ее сфера очень близка и адаптивной производственно-профессиональной сфере, которой *внешне* присущи аффективная нейтральность, конкретность, деятельность, и также близка интегративной сфере, которая *формально* движима общественными интересами, *внутренне* зависит от аффективности (в частности, руководителя) и свойственна политической сфере. Но сущностно сфера

⁴¹ Парсонс, Т. О структуре социального действия. – М.: Академический проект, 2000. – С. 117, 145, 146.

⁴² Там же. – С. 215 - 221.

госслужбы далека и от сферы профессиональных отношений, так как игнорирует принцип профессионализма, и от сферы общественных отношений, так как замкнута на себе и скована нормативностью и иерархичностью. И если у Парсонса производство наступает на систему родственных отношений и оттесняет их, то в России, наоборот, производственная сфера, как и все другие сферы, подавляется сферой госслужбы, где отмеченный принцип *своичества* выступает как принцип родственности, но, в противоположность классификации Парсонса, в качестве *регламентирующего* признака. Более того, госслужба подавляет и сковывает саму себя, не меняя кадровую политику и старательно избегая внутреннего реформирования.

Контрольные вопросы и задания

- 1. Как работы Т.Веблена, Р. Миллса и Т. Парсонса позволяют явственнее увидеть проблемы института государственной службы в РФ?*
- 2. Согласны ли Вы с утверждением Т. Веблена о том, что представители технических профессий, инженеры должны стать подлинной элитой общества?*
- 3. Подготовьте аргументы к дискуссии на тему: «Гуманитарное образование государственных служащих - благо или вред?»*
- 4. Чтобы Вы изменили в подготовке специалистов по «Таможенному делу» и государственной службе в целом?*

2.10. Образование госслужащих в современной России как путь разрешения институциональных проблем

Вернемся к трем препятствиям, которые не позволяют содержательно преобразовывать систему госслужбы в России и подчеркнем, что единственный путь их преодоления - **образовательный**. Он предполагает корневое изменение системы образования госслужащих и выполнение следующих задач:

- образование госслужащих в России должно осуществляться только на бюджетной основе, как бы чужеродно это ни прозвучало по отношению к современному образовательному контексту. Если выпускник потратил более полумиллиона рублей за возможность быть госслужащим, например, сотрудником ФТС РФ, он закономерно ждет от системы компенсации, которую невозможно получить в кратчайшие сроки, что создает условия для внутриличностного и межличностного конфликта, а также для коррупционной составляющей. Бюджетная основа обучения позволит изначально минимизировать данные проблемы;

- одним из ключевых вступительных испытаний для абитуриентов, которые собираются получать образование будущих госслужащих, должна быть творческая работа (эссе, сочинение), тема которой позволит выразить отношение к будущей специальности, покажет кругозор абитуриента, способность к критическому мышлению, его социальную зрелость и нравственные ориентиры. Например, «Почему оценка системы госслужбы в России «Воруют» остается актуальной на протяжении нескольких веков?», «Я мзду не беру - мне за Державу обидно» - можно ли считать эти слова основным принципом деятельности Федеральной таможенной службы сегодня?», «Как избавить Россию от коррупции?», «Чем для Вас является государственная служба - карьерным ростом или служением обществу?» и т.п.;
- количество часов на гуманитарные предметы должно быть значительно увеличено с целью формировать не узкопрофильный набор знаний, умений и навыков, а критическое, гуманистически ориентированное мышление. Поэтому особое внимание должно быть уделено таким дисциплинам, как философия, история, социология, логика. Также должна быть введена литература, прежде всего русская классическая литература, которая всегда обращала особое внимание на пороки российской госслужбы;
- будущие работодатели должны принимать непосредственное участие в подготовке потенциальных работников не только в качестве преподавателей, но и для составления учебных планов, которые в российской системе образования без всякого опосредования спускаются сверху. Если речь идет о подготовке по направлению «Таможенное дело», в составлении учебных планов в части профильной подготовки должны участвовать действующие и бывшие сотрудниками ФТС РФ, которые имеют значительный опыт работы и знают онтологию таможенного дела.
- практическое обучение студентов в органах государственной службы, в частности ФТС РФ, должно быть приведено в соответствие с теоретическим, чтобы сократить разрыв между теорией и практикой.
- в ходе приема выпускников работодатели - представители госслужб, ФТС РФ, должны не бояться отдавать приоритет не столько исполнительным, а прежде всего интеллектуально развитым, свободно и содержательно мыслящим выпускникам, так как интеллект всегда сможет обусловить исполнительность, а вот последняя никак не влияет на развитие мышления. Если система начнет впускать к себе свободных от «душащего чувства преданности» (С.-Щедрин) и карьеризма людей, то это может стать началом ее внутреннего преобразования.

Изменение, а, точнее, создание новой модели образования будущих госслужащих в России позволит начать процесс раскрытия системы госслужбы и создания таких объективных условий функционирования системы, где будут нивелированы авторитаризм руководителя и корыстный интерес, а сама система госслужбы будет чувствовать себя не чужеродным элементом общества, а его опорой.

Контрольные вопросы и задания

- 1. С какими из предложенных образовательных путей подготовки государственных служащих Вы согласны, а с какими нет? Свой ответ аргументируйте. Назовите свои предложения по образованию будущих госслужащих в РФ.*
- 2. Почему преданность рассматривается русской литературой как порок чиновников?*
- 3. Закончите следующее положение: «Для того, чтобы современный чиновник был и ответственным, и исполнительным, необходимо...».*
- 4. Кто из представителей современной государственной элиты является для Вас примером чиновника будущего?*

ЛИТЕРАТУРА

I. Сочинения

1. Аристотель. Сочинения: в 4 т. - М.: Мысль, 1983. - Т. 4.
2. Гегель Г.В.Ф. Политические произведения. - М., 1978.
3. Вебер М. Избранные произведения. - М.: Прогресс, 1990.
4. Веблен, Т. Теория праздного класса. - М.: Прогресс, 1984.
5. Вольтер. Философские сочинения. - М.: Наука, 1988.
6. Гоббс Т. Левиафан. М.: Мысль, 2001.
7. Громов М.Н., Козлов Н.С. Русская философская мысль XI - XVII вв. - М.: Изд-во МГУ, 1990.
8. Замалеев А.Ф., Зоц В.А. Мыслители Киевской Руси. - Киев: Выща школа, 1987.
9. Кампанелла Т. Город Солнца. - М.: Изд-во Академии наук СССР, 1954.
10. Кант И. Сочинения: в 6 т. - М.: Мысль, 1965. - Т. 4.
11. Локк. Дж. Сочинения: в 3 т. - М.: Мысль, 1988. - Т.3.
12. Маркс К. Энгельс Ф. Манифест коммунистической партии. - М.: Изд-во политической литературы, 1974.
13. Монтескье Ш. О духе законов. - М.: Мысль, 1999.
14. Макиавелли Н. Государь // Избранные произведения. - М.: Художественная литература, 1982.

15. Миллс, Р. Властвующая элита. - М.: Изд-во иностранной литературы, 1959.
16. Мор Т. Утопия. - М.: Наука, 1978.
17. Парсонс, Т. О структуре социального действия. - М.: Академический проект, 2000.
18. Платон. Сочинение: в 4 т. СПб: Ид-во С.-Петербур. ун-та, 2007. - Т. 3.
19. Русская цивилизация и соборность: сб. статей / Сост. Е.С. Троицкий. - М.: Ин-т мировой литературы РАН, 1994.
20. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты. - М.: Канон-пресс, Кучково поле, 1998.
21. Хомяков А.С. Сочинения: в 2 т. - М., 1994. - Т. 2.
22. Чаадаев П.Я. Статьи и письма. - М., 1989.
23. Чаадаев П.Я. Pro et contra. - РХГИ, 1998.
24. Чернышевский Н.Г. Избр. филос. соч.: в 3 т. - М., 1950.

II. Учебники, учебные пособия, монографии статьи по теории и социологии государственной службы

25. Байдалова, О.В., Лукаш, А.И. Социология государственной службы. - Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВГАС, 2010. - 100 с.
26. Байков, Н.М. Государственная служба в социальном измерении. - Хабаровск: Хабаровское книжное изд-во, 2000. - 201 с.
27. Демин А.А. Государственная служба в РФ. - М.: Юрайт, 2012.
28. Деханова, Н.Г. Социология государственной службы. - М.: Академический проект, 2011. - 109 с.
29. Левкин И.М., Раскин А.В., Фральцов Т.А. Государственная служба в Российской Федерации: Современное состояние и перспективы развития. - Курск: Наукком, 2011.
30. Магомедов, К.О. Социология государственной службы - М.: Издательство ГАГС, 2010.
31. Мельников, В.П. Государственная служба в России. - М.: Изд. РАГС, 2005.

III. Нормативные документы

32. Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 гг.)». URL: <http://base.garant.ru/195051/>.
33. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). URL: <http://base.garant.ru/12136354/>.

34. Федеральный закон «О системе государственной службы российской федерации» от 27.05.2003 N 58-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru/popular/gossluzh/>.

IV. Электронные ресурсы

35. Аязбекова С.Ш. Имидж государственных служащих как феномен государственного управления. Global International scientific analytical project // URL: <http://gisap.eu/ru/node/36024>.

36. Волков, Д., Гончаров, С. Потенциал гражданского участия в решении социальных проблем. Сводный аналитический отчет. - М.: Аналитический центр Юрия Левады, 2014. - 58 с. URL: <http://www.levada.ru/books/potentsial-grazhdanskogo-uchastiya-v-reshenii-sotsialnykh-problem>.

37. Всероссийский Центр изучения общественного мнения. URL: <http://wciom.ru>.

38. КонсультантПлюс. Интернет версия системы. URL: <http://www.consultant.ru>.

39. Левада-Центр. Аналитический центр Юрия Левады. URL: <http://www.levada.ru>.

40. Киселева О.В., Сурцева Ю.А. Население и госслужба: проблемы взаимоотношений и привлекательности госслужбы для населения // URL: <http://www.science-education.ru/117-13177>.

41. Федеральная служба государственной статистики // URL: <http://www.gks.ru>.

Миссия университета – генерация передовых знаний, внедрение инновационных разработок и подготовка элитных кадров, способных действовать в условиях быстро меняющегося мира и обеспечивать опережающее развитие науки, технологий и других областей для содействия решению актуальных задач.

КАФЕДРА ТАМОЖЕННОГО ДЕЛА И ЛОГИСТИКИ ИМБИП

Кафедра была основана в 2007 г. Основная цель кафедры - подготовка грамотных специалистов в области таможенного дела и логистики, что, с одной стороны, отвечает потребностям времени, а с другой - дает молодым людям те навыки и знания, пользуясь которыми, они смогут получить работу, в том числе на государственной службе. Границы современного национального бизнеса постоянно расширяются. Глобализация приводит к тому, что компании стремятся продавать свою продукцию не только в России, но и за рубежом, а иностранные товары, в свою очередь, представляют все больший интерес для российского потребителя. В такой ситуации таможенное дело - весомая для экономики отрасль, а таможенный брокер - незаменимый партнер серьезных компаний, ориентированных на импортно-экспортные операции. Реализация основной обязательной программы подготовки дипломированного специалиста обеспечена высококвалифицированными педагогическими кадрами, имеющими образование и опыт преподавания и практической деятельности, соответствующие профилю дисциплин кафедры. Среди членов кафедры есть как работники высшей школы, так и действующие сотрудники Федеральной таможенной службы. Кафедра является выпускающей в ходе подготовки учащихся в рамках специальности 38.05.02 «Таможенное дело» со следующими специализациями: «Таможенный менеджмент» и «Информационные таможенные технологии». Кафедра обеспечивает проведение учебной, научной, методической и воспитательной работы по циклу дисциплин: «История таможенного дела и таможенной политики России», «Экономический потенциал таможенной территории России», «Общий и таможенный менеджмент», «Психология профессиональной деятельности» и мн. др. Институт и кафедра первые в России и вторые в мире, получившие столь высокое признание Всемирной таможенной организации (World Customs Organization, WCO). Сертификат, который подтверждает качество подготовки специалистов и магистров в сфере таможенного дела по международному стандарту WCO.

Антипов Антон Александрович

Социология и философия государственной службы

Учебно-методическое пособие

В авторской редакции

Редакционно-издательский отдел Университета ИТМО

Зав. РИО

Н.Ф. Гусарова

Подписано к печати

Заказ №

Тираж

Отпечатано на ризографе