

ПУБЛИЧНАЯ СЛУЖБА КАК ИНСТИТУТ НАРОДОВЛАСТИЯ

Рассматривается проблема соотношения понятий «публичная власть» и «народовластие», определения роли публичной службы в системе народовластия.

Одной из первостепенных задач, которые в настоящее время стоят перед Россией, является выбор оптимального механизма власти, позволяющего наиболее полно учитывать интересы граждан и обеспечивающего подлинное народовластие. По Конституции России [1] именно народ является носителем суверенитета и единственным источником власти. Народ осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Соответственно, в России создается основа для развития как представительного, так и непосредственного народовластия. Представительное народовластие основывается на ряде принципов: во-первых, высшие органы государства формируются исходя из воли народа, определяемой результатами всеобщих выборов; во-вторых, предполагается, что решение наиважнейших вопросов государственной жизни отнесено к компетенции представительных органов власти; в-третьих, народовластие исходит из равного доступа граждан к службе в публичных органах власти.

Таким образом, представительное народовластие можно определить как форму организации участия народа в осуществлении государственной власти, т.е. определенного общественного отношения, состоящего в политическом руководстве обществом через публичные органы власти.

Существует достаточно много взглядов по поводу приемлемости именно такого определения. Так, Ш. Монтескье считал, что народ непригоден для решения важнейших общественных и государственных дел. Именно избираемые представители способны с наилучшим результатом обсуждать государственные вопросы. Безусловно, Монтескье был приверженцем народного представительства. Он полагал, что представительное собрание «следует избирать не для того, чтобы оно выносило какие-нибудь активные решения - задача, которую оно не в состоянии хорошо выполнить, - но для того, чтобы создавать законы или наблюдать за тем, хорошо ли соблюдаются законы, которые уже им созданы...» [2. С. 293].

Напротив, Ж.-Ж. Руссо, по сути, отрицал такую форму правления [3]. Он придерживался точки зрения, что народные избранники не могут быть представителями народа, они лишь уполномоченные, комиссары, которые просто не имеют права что-либо окончательно решать. Соответственно, закон не может становиться таковым, пока непосредственно народ не утвердит его. Тем не менее самой идеи существования определенных публичных органов, сформированных народом, Руссо не отвергал.

Не отвергали идею создания этих органов и марксисты. Полновластие публичных органов ими мысли-

лось как проявление полновластия народа. В этой связи публичные органы, по их мнению, не должны являться полновластными субъектами, так как их права всегда ограничены самим населением. Основоположники марксизма особо подчеркивали необходимость соединения законодательной деятельности и функции исполнения законов в одном органе - в выборном представительном учреждении. В концентрации всей реальной власти у исполнительных органов они видели единственную практическую возможность уйти от традиционных недостатков парламентаризма и прежде всего избежать превращения публичных органов в «собрания пустых разговоров».

Конечно же, нельзя отрицать, что у представительного народовластия есть свои негативные стороны: не всегда оперативен процесс создания законов, существуют сложности в соединении интересов различных социальных слоев и групп, не всегда квалификация представителей народа позволяет создавать качественные законы. Однако об отказе от представительного народовластия не может быть и речи. Именно публичные органы власти при соответствующих политико-экономических и социальных условиях способны с высокой степенью точности выражать мнение и волю больших масс людей, крупных социальных общностей, уравновешивать и сдерживать исполнительную власть. А служащие публичных органов власти призваны разрешать и социальные конфликты, возникающие на базе столкновения разных социальных интересов, - в этом условии стабильности общества. Можно согласиться с утверждением, что данная система - это замечательное открытие в области управления делами общества.

Обладая некоторыми наиболее общими признаками, публичная власть в разных публичных коллективах неодинакова. Можно выделить пять основных ее разновидностей, внутри которых могут быть свои градации. Во-первых, это международная публичная власть международного сообщества, межгосударственная власть. Она имеет особый характер, поскольку в международных отношениях участвуют суверенные государства. Тем не менее Совет Безопасности ООН при определенных условиях (например, в случае агрессии, в борьбе против международного терроризма) может применять в отношении суверенных государств обязательные решения. Такая практика известна (например, в 2002-2003 гг. в отношении Ирака). Своя разновидность международной публичной власти существует в региональных международных объединениях (например, в Европейском союзе). Ее пределы определяются договорами. Во-вторых, это публичная власть государства, государственная власть (в федерациях - государственная власть федерации и каждого из ее субъектов). Государство, его

власть и органы выступают как представители всего государственного организованного общества (в субъектах федерации - общества субъекта федерации). В-третьих, это политическая негосударственная власть территориальной автономии (во многих странах автономные образования принимают местные законы в пределах своих полномочий). В-четвертых, это политическая негосударственная власть муниципального образования. Это власть обычно сравнительно небольшого территориального коллектива, которой подведомственны вопросы местного значения. Она имеет ограниченный характер, ее полномочия определяются государством. В-пятых, элементы публичной власти имеют некоторые общественные объединения. Такая власть действует в пределах объединения и регулирует отношения в нем на основании его устава, а основные отношения объединения вообще регулируются законом.

Таким образом, в конкретных публичных коллективах, относящихся к одной и той же разновидности, публичная власть неодинакова.

На современном этапе развития истории и государственности служба и служащие стали неотъемлемой частью публичной власти. Народовластие не может осуществляться без грамотных и умелых исполнителей воли народа. Этими исполнителями должны быть профессионалы, нанятые публичной властью для выполнения управленческих функций служащие. Но в российском законодательстве и юридической литературе отсутствует четкое определение публичной службы и публичного служащего. Поэтому для определения понятия, сущности и видов публичной службы необходимо выяснить, что такое служба вообще и в чем проявляется ее публичность.

Сначала определимся с видами общественно полезной деятельности людей. Общественно полезная деятельность людей может осуществляться в следующих формах:

- общественно-политическая деятельность (в органах государственной власти, в различных формах местного самоуправления, в общественных объединениях и др.);
- производственно-хозяйственная деятельность (создание материальных ценностей, предоставление услуг);
- духовно-просветительская деятельность (создание нематериальных благ (духовных ценностей): написание книг, статей, картин, постановка театральных спектаклей, разработка сценариев, проведение религиозно-культурных мероприятий и пр.);
- социально-культурная деятельность (образование, здравоохранение, спорт и др.).

Оказание публичных услуг как формы общественно политической деятельности имеет свои разновидности, в которые включают и службу.

Сам термин «служба» интерпретируется по-разному: как вид общественно полезной деятельности человека, как социально-правовой институт, как система социальных государственных органов, а также как профессиональная деятельность определенного контингента лиц и т.д. В общем понимании служба - это профессиональная деятельность определенного

контингента лиц (служащих) по организации исполнения и практической реализации полномочий государственных, общественных и иных социальных структур.

Таким образом, служба как вид общественно полезной деятельности появилась в различных социальных системах в качестве необходимого фактора нормальной жизнедеятельности общества.

Деятельность по организации исполнения предполагает налаживание в данной структуре (в министерстве, предприятии, организации, ассоциации и т.д.) системы публичного управления. Но управлением в каждой структуре служба не исчерпывается, даже в органах власти, в которых, кроме управленцев, значительное число рядовых служащих, не говоря уже о других организациях, например негосударственные публичные корпорации (партии, фонд, ассоциации, религиозные объединения и др.), где основной контингент составляют служащие, которые практически реализуют полномочия, функции, определенные для данной организации.

Публичное управление не ограничивается деятельностью его органов и должностных лиц. Оно осуществляется и при участии (нередко решающем) институтов непосредственного народовластия. К их числу относятся выборы, когда граждане решают, какая партия будет формировать правительство (в парламентарной монархии Великобритании или в парламентарной Республике Германии), кто займет высший государственный пост (например, пост президента в России). Участие граждан в управлении осуществляется в некоторых странах путем отзыва депутатов, глав муниципальных образований избирателями. Путем голосования на референдуме граждане могут принять конституцию или иной закон.

Применяются народные обсуждения важных вопросов государственной жизни (в России порядок их проведения регулируется специальным правовым актом). В России в местном самоуправлении используется гражданская инициатива - непосредственное обращение группы граждан к органам управления с предложением каких-либо мер. В мелких муниципальных образованияах для решения местных вопросов используются сельские сходы (общие собрания избирателей), в политических и иных объединениях созываются съезды, проводятся общие собрания членов низовых организаций, которые принимают управленческие решения. В последние годы во многих демократических странах и в России принято законодательство об «открытых окнах». Это значит, что каждый гражданин за небольшую плату (в Японии - 2-3 долл. США) вправе получить копию любого управленческого акта, включая решение правительства, если акт не имеет секретного характера (правила засекречивания при этом законом установлены). Существует множество других форм. Массовая демонстрация с требованиями к правительству, требования, выдвинутые на сельском сходе, простое обращение гражданина в орган государственной власти или местного самоуправления могут стать формой непосредственного участия в управлении.

Как же интерпретировать термин «публичный»? Публичный (от лат. *publicus* - общественный) - значит открытый, гласный; общественный, не частный [7].

Поскольку служба - одна из разновидностей общественно-политической деятельности в обществе, она должна быть доступна любому гражданину, разумеется, при соблюдении тех условий и требований, которые диктуются принципами службы, как и любой другой профессиональной деятельности.

Степень ее публичности зависит от степени развития общества. Необходимым условием, в рамках реализации функций любой службы (государственной, муниципальной, негосударственной и т.д.), является нормальное взаимодействие власти и общества. Ни одна реформа, проводимая властью, не будет иметь успеха без поддержки общества. И напротив, общество без участия государства не сможет реализовать свои реформы, так как для этого необходимы материальные средства, получаемые от налогов государством, а также властный административный ресурс. Государство и гражданское общество друг от друга неотделимы, при этом государство первично. Еще Г.В.Ф. Чечель отмечал, что «...развитие гражданского общества наступает позднее, чем развитие государства» [8. С. 228].

Президент РФ В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию 2005 г. констатировал, что в стране созданы условия для развития полноценного гражданского общества. Открытость и гласность, а в совокупности публичность, в рамках как государственной, так и негосударственной службы возведены в принцип. Данный принцип является основополагающим как в различных видах организаций, в которых реализуется служба, так и в деятельности всей государственной администрации.

Принцип гласности в осуществлении государственной службы как выражение демократических преобразований, произошедших в государственном аппарате, впервые был введен в ранг нормы права в ст. 5 Федерального закона от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы РФ» [10]. Правда, позднее данный принцип не вошел в число основных принципов построения и функционирования системы государственной службы, закрепленных в ст. 3 Федерального закона от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы РФ» [11]. В этом Федеральном законе появился новый комплексный принцип: открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих. Фактически в нем, только в заметно более расширенном виде, сформирован все тот же принцип гласности в осуществлении государственной службы. Следовательно реализация принципа гласности в осуществлении государственной службы будет способствовать большему контролю за деятельностью государственного аппарата.

Открытость и гласность в рамках негосударственной службы также предполагают возможность доступа заинтересованных лиц к информации о деятельности той или иной организации, предприятия, ассоциации, фонда и т.д. Безусловно, что сведения, содержащие информацию о государственной, коммерческой

тайне и т.п., а значит, подпадающие под режим секретности, не должны разглашаться.

Поэтому любая разновидность службы должна основываться на сочетании публичности и служебной конфиденциальности. Добиться сочетания этих противоречивых требований нелегко: все будет зависеть от общего прогресса на пути достижения большей гласности и от того, в какой мере удастся совместить операционные нужды службы со стремлением граждан к большей осведомленности. Осведомленность граждан создает возможность их активного участия в управлении государством, а также теми организациями, в которых они несут службу, и способствует росту социальной активности, что является нормой для любого демократического государства.

Говоря в целом о публичной службе, можно отметить мнение Ю.Н. Старилова. Он понимает под этим «государственную и муниципальную службу, т.е. службу в органах публичной власти» [13. С. 131].

На наш взгляд, публичная служба - более широкое понятие, выраженное как вид профессиональной деятельности в аппаратах различных государственных органов, органов местного самоуправления и органов публичных объединений, фондов, учреждений, организаций и т.п., состоящей в выполнении служащими компетенции этих органов в соответствии с законодательством Российской Федерации, ее субъектов и иными нормативно-правовыми актами.

Таким образом, хотя в российском законодательстве не применяется понятие «публичная служба», оно широко используется в научной литературе, так как является более емким, объединяющим не только государственную и муниципальную службы, но и другие виды служебной деятельности в публичных организациях, учреждениях. К таким служащим относятся лица, находящиеся на публичной службе или на службе у юридического лица публичного права. Публичная служба включает в себя профессиональную деятельность по исполнению полномочий различных субъектов права: федеральных органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и образуемых ими органов, а также публичных объединений, фондов, учреждений, организаций и т.п. Тогда в зависимости от природы и характера правового отношения в системе публичной гражданской служебной деятельности можно выделить государственно-служебное и муниципально-служебное отношение (публичное право, административное право), отличные от частноправового трудового отношения (частное право, трудовое право). Разграничиваются не только отношения, возникающие в сфере осуществления государственной гражданской и муниципальной служб, но и в других видах публичной службы. При этом другие публичные юридические лица не являются государственными или муниципальными, а потому имеют собственный аппарат управления, состоящий из лиц, не наделенных соответствующим статусом государственного или муниципального служащего (например, негосударственные, частные, коммерческие, общественные, международные, неправительственные и прочие организации).

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция РФ. М.: Юристъ, 2003. С. 3.
2. Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955. С. 293.
3. Руссо Ж.-Ж. Трактаты. М.: Наука, 1969. С. 222
4. Бережное А.Г. Принцип разделения властей в контексте теории и практики советской и современной российской государственности. II Разделение властей: история и современность. М., 1996. С. 315.
5. Чиркин В.Е. Государствоведение. М.: Юристъ. С. 21-22; 28.
6. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации правовое регулирование. М., 1997. С. 8-11.
7. Большой словарь иностранных слов. М., 2001. С. 533.
8. Чечель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. С. 228.
9. Российская газета 2005. 26 апреля.
10. Собрание законодательства РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.
- И. Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.
12. Гришковец А.А. Государственная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия (практика России) // Государство и право. 2004. № 1. С. 24-36.
13. Старило Ю.Н. Служебное право. М., 1996. С. 131.

Статья представлена кафедрой управления и права Омского гуманитарного института, поступила в научную редакцию «Юридические науки» 23 сентября 2005 г.