

**Али Рзаев**

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА:  
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ  
АСПЕКТЫ**

**Баку - 2013**

**Научный редактор:**

**Гурбанов Габил Сурхай оглы**  
*доктор юридических наук, профессор*

**Рецензенты:**

**Мовсумов Мовсум Аллахверди оглы**  
*доктор юридических наук*

**Гусейнов Абульфаз Ибрагим оглы**  
*доктор юридических наук*

**Алиев Яшар Мамед оглы**  
*доктор философии*

**Али Рзаев. Государственная служба: Организационно-правовые аспекты.** Баку, ЭЛМ, 2013, 556с.

В книге предпринята попытка комплексного анализа организационно-правовых проблем государственной службы Азербайджанской Республики, её взаимосвязь и взаимодействие с государственно-правовыми явлениями, как государство, государственная власть, государственный аппарат и государственное управление.

В сравнительно-правовом плане анализируются особенности института государственной службы Азербайджанской Республики и некоторых зарубежных стран, порядок прохождения государственной службы, пути демократизации, подготовки и повышения квалификации государственных служащих и их роль в повышении эффективности, законности и дисциплины в системе государственной службы.

Издание рассчитано на специалистов, изучающих государственно-правовые проблемы, слушателей, студентов и докторантов соответствующих дисциплин, государственных служащих, должностных лиц государственных органов, широкий круг читателей, самостоятельно изучающих проблемы государственной службы Азербайджанской Республики.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

|                |   |
|----------------|---|
| Введение ..... | 7 |
|----------------|---|

### **Глава I.**

|                                                                                   |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Актуальность государственной службы<br/>в демократическом государстве.....</b> | <b>17</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                                                       |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Современное понятие государства и<br/>государственно-правовых явлений .....</b> | <b>17</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------|----|
| 1.1. Государство: понятие, сущность и направление<br>развития..... | 22 |
|--------------------------------------------------------------------|----|

|                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------|----|
| 1.1.1. Правовое государство и гражданское<br>общество ..... | 36 |
|-------------------------------------------------------------|----|

|                                                       |    |
|-------------------------------------------------------|----|
| 1.2. Государственная власть: понятие и содержание ... | 45 |
|-------------------------------------------------------|----|

|                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.3. Государственный аппарат: понятие, структура<br>и пути совершенствования..... | 56 |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.3.1. Формы государственного правления.<br>Институт президентства ..... | 68 |
|--------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.4. Понятие, системность и механизм<br>государственного управления..... | 76 |
|--------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                  |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>2. Эволюция и модернизация государственности<br/>в условиях глобализации и локальной<br/>интеграции .....</b> | <b>93</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                                                                          |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>3. Источники и форма укрепления<br/>демократической сущности<br/>Азербайджанской Республики .....</b> | <b>106</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|

## **Глава II.**

### **Методологические основы исследования**

|                                                                                                |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>проблем государственной службы .....</b>                                                    | <b>112</b> |
| 2.1. Методы исследования государственной службы ...                                            | 112        |
| 2.2. Понятие государственной службы .....                                                      | 132        |
| 2.3. Принципы государственной службы .....                                                     | 147        |
| 2.4. Рациональная бюрократия как методологическая<br>база анализа государственной службы ..... | 152        |

## **Глава III.**

### **Государственная служба как социально-правовой**

|                                                                                                                  |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>институт .....</b>                                                                                            | <b>173</b> |
| 3.1. Институт государственной службы: сущность<br>и структура .....                                              | 173        |
| 3.2. Становление и развитие института государственной<br>службы Азербайджанской Республики .....                 | 188        |
| 3.2.1. Государственная служба до Октябрьской<br>революции .....                                                  | 188        |
| 3.2.2. Государственная служба в период<br>существования Азербайджанской<br>Демократической Республики .....      | 200        |
| 3.2.3. Государственная служба в советский<br>период .....                                                        | 205        |
| 3.2.4. Государственная служба после<br>восстановления независимости .....                                        | 209        |
| 3.3. Место и роль государственной службы<br>в обеспечении функционирования<br>демократического государства ..... | 217        |

## **Глава IV.**

### **Конституционно-правовые основы государственной службы Азербайджанской Республики..... 224**

- 4.1. Конституция Азербайджанской Республики  
    о государственной службе ..... 224
- 4.2. Законодательство Азербайджанской Республики  
    о государственной службе ..... 235
- 4.3. Теоретическая модель служебного права ..... 245

## **Глава V.**

### **Состав и структура государственной службы ..... 256**

- 5.1. Государственная должность: понятие и сущность .. 256
- 5.2. Государственный служащий: понятие, основные  
    признаки и виды ..... 267
- 5.3. Социально-правовой статус государственного  
    служащего ..... 283

## **Глава VI.**

### **Прохождение государственной службы..... 296**

- 6.1. Понятие и порядок прохождения государственной  
    службы ..... 296
- 6.2. Особенности исполнения государственной  
    должности в государственных органах ..... 315
- 6.3. Организационно-правовые способы замещения  
    государственной должности ..... 320
- 6.4. Конкурсная система замещения государственных  
    служащих ..... 329

## **Глава VII.**

### **Кадровая политика в системе государственной службы ..... 342**

- 7.1. Сущность кадровой политики в системе  
    государственной службы ..... 342
- 7.2. Кадровая работа и кадровая технология ..... 345
- 7.3. Органы управления государственной службы ..... 354

|                                                                                                       |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Глава VIII.</b>                                                                                    |            |
| <b>Обеспечение эффективности государственной службы.....</b>                                          | <b>359</b> |
| 8.1. Сущность и критерии эффективности государственной службы .....                                   | 359        |
| 8.2. Подготовка и повышение квалификации государственных служащих.....                                | 368        |
| 8.3. Аттестации государственных служащих и оценка их деятельности .....                               | 381        |
| 8.4. Социально-экономическое положение государственных служащих и стимулирование их деятельности..... | 400        |

|                                                                                                     |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Глава IX.</b>                                                                                    |            |
| <b>Обеспечение законности и государственной дисциплины в системе государственной службы .....</b>   | <b>424</b> |
| 9.1. Ответственность государственных служащих .....                                                 | 424        |
| 9.2. Контроль в сферах государственной службы .....                                                 | 455        |
| 9.2.1. Самоконтроль государственного служащего ....                                                 | 474        |
| 9.3. Коррупция в системе государственной службы и правовые средства противодействия коррупции ..... | 480        |

|                                                                                                             |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Глава X.</b>                                                                                             |            |
| <b>Основные направления реформирования института государственной службы в зарубежных государствах .....</b> | <b>509</b> |
| 10.1. Формирование и эволюция государственной службы в Англии .....                                         | 514        |
| 10.2. Характерные свойства государственной службы в США .....                                               | 519        |
| 10.3. Бюрократическая служба во Франции .....                                                               | 525        |
| 10.4. Институт чиновничества в Германии .....                                                               | 530        |
| 10.5. Развитие государственной службы в Японии .....                                                        | 536        |
| Заключение .....                                                                                            | 543        |
| Список использованной литературы.....                                                                       | 550        |

## ВВЕДЕНИЕ

*Обучайте других своим знаниям, записывайте их, не уносите их в иной мир. Знания – единственное, что остаётся после человека, ими могут пользоваться другие люди. Ищите знания, даже если придётся отправиться в Китай. Знание твой советник, кротость – твой друг, разум – твой проводник, терпение – твой руководитель.*

*Изречение почтеннейшего  
Пророка Мухаммада (с.а.в.)*

*Существует только один бог – знания, и  
только один дьявол – невежество.*

*Сократ*

Изменение политического курса в Восточной Европе и в бывшем Советском Союзе в конце 80-х годов и в начале 90-х годов XX века стал причиной перемен в политической и экономической системе этих стран, обусловил собой переход из командной системы в рыночные отношения, проведение правовых реформ. Крах социалистического лагеря, прекращение действовавшей в течение 70 лет социалистической системы отношений требовали создание новой системы соответствующее новой государственности. В этих условиях, как известно *«гораздо труднее увидеть проблему, чем найти её решение. Для первого требуется воображение, а для второго только умение»* (Д.Бернал).

Приобретение Азербайджанской Республикой суверенитета, восстановление независимости сопровождалось переменами в политической, социальной, экономической, правовой и в культурных областях, расширением государственной деятельности и повышением ее роли.

В проводимых радикальных реформах в переходный период, приоритетными направлениями коренных изменений является модернизация государственного аппарата, построение государственной службы в соответствии с международными стандартами. Реформы в системе управления проводились сверху вниз, с центра до периферии, охватывая центральные и местные органы.

Начало 90-х годов XX века вошли в страницы истории Азербайджана как поворотные точки отсчета развития социальной, политической, правовой и в экономических сферах. Эффективность государственной власти, надежность структуры государственного аппарата и профессионализм в деятельности определяет качество формирования государственной службы и ее деятельность. По этой причине, в то время одной из основных проблем стоящих перед страной являлось создание эффективного института государственной службы, отвечающей требованиям правовых, экономических реформ проводимых в стране.

Существующая в советское время реальная государственная служба не могла полностью отражать действующее положение. Поэтому работающие в то время в государственных органах, предприятиях и организациях по найму считались работниками «государственной службы».

Выбранная модель государственной службы в зависимости от политических и экономических перемен Азербайджана, объективных условий и субъективных факторов, национальных и культурных особенностей оказал непосредственное влияние на содержание принятых нормативно-правовых актов, регулирующих государственно-служебные отношения, на развитие государственной службы, создание корпуса государственных служащих, отвечающего современным требованиям.

Азербайджан в условиях перемен, начиная с 90-х годов прошлого века, прошёл следующие этапы: во-первых, рес-

публика освободилась от хаоса, самоуправства государственных органов и должностных лиц, приведена в юридическую плоскость; во-вторых, проведены правовые, экономические и другие реформы, принята новая конституция; в-третьих, начался этап строительства правового государства и гражданского общества на конституционной основе; в-четвертых, осуществлено несколько судьбоносных проектов по присоединению к инициативе интеграции в Европу; в-пятых, достигнута тенденция экономического развития.

Конституция Азербайджанской Республики, принятая в 1995 году, впервые установила конституционные основы государственной службы, разделение властей, широкий круг прав и свобод человека и гражданина. Всё это отражалось на проведении реформы государственной службы и создании института государственной службы.

При этом особо надо отметить значение распоряжений Президента Азербайджанской Республики, Общенационального лидера Гейдара Алиева «О создании Комиссии по правовым реформам» (1996) и Указ «О создании комиссии по проведению реформ в системе государственного управления» (1998), которые ускорили процесс создания системы государственного управления, в том числе создания государственной службы, отвечающей требованиям международных стандартов.

Анализ показывает, что в последние десятилетия в Азербайджане проведены коренные преобразования в экономической, политической, социальной, правовой сферах, в системе государственной власти, произошла перестройка в отношениях собственности, сформировался современный институт государственной службы.

Реформы в системе государственной службы проводились в двух направлениях: с одной стороны усовершенствование государственного аппарата, формирование ин-

ститута государственной службы соответствующие выполнению целей и функций государства, повышению рациональности экономики, построения демократического и светского государства направленного для развития гражданского общества, с другой стороны, привлечение к государственной службе профессионалов, осведомленных, предприимчивых, обладающих высокими моральными качествами, с широким мировоззрением, высоким интеллектом граждан, отвечающим требованиям, предъявляемых перед государственной службой в современной социально-экономической сфере.

Радикальные перемены, происходящие в настоящее время, по своим масштабам напоминает глобальные революции. Еще в прошлом веке автор книги «Третья волна» Е.Тоффлер, рассматривая историю как непрерывное волновое движение, особенности грядущего мира, сказал: «экономическим костяком станут электроника, космическое производство, использование глубин океан и биоиндустрия». По его мнению, это и есть постиндустриальная цивилизация, которая завершает аграрную (Первая волна) и промышленную (Вторая волна) революции. В соответствии с требованиями XXI века глобализация и привнесенные третьей волной постиндустриального этапа в государственном управлении, в том числе в государственной службе требует модернизацию.

Все это достигается прочностью государства, гуманизмом общества, повышением общественного сознания людей, позитивизмом между личностью, государством и обществом. При переходе человечества из одного этапа развития в другой этап сознание людей изменяет свою форму и структуры. Известно, что управление представляет собой одно из выражений продукта сознания людей. Между сознанием и поведением, и деятельностью человека находится воля. *«Воля есть отличительный признак человеческого*

*рода и само сознание – только вечное правило для руководства волею» (Ф.Шиллер); «В воле для каждого человека выражается как бы высшее представление о самом себе: воля – предмет его гордости и достоинства» (Н.В.Шелгунов).*

Наличие воли и приводит к тому, что человек сначала управляет собой, а затем и другими людьми. Если нет воли, либо она слаба, то даже огромная власть не приводит к тому, чтобы человек рационально и эффективно управлял.

По отношению к сознанию воля выступает фактором, который его дополняет, усиливает и переводит в практическую деятельность людей. Если воли нет, нервная система перестанет выполнять свою координирующую функцию по отношению к частям тела – деятельность, жизнь человека прекратится.

Государственная служба влияет на управление государственной власти, является одним из широких понятий раскрывающей внутреннюю сущность государственного управления. В настоящее время государственная служба выступает как основной механизм государственной политики, в реализации целей и функций государства, в защите её суверенитета и независимости, в упрочении государственности, в построении правового государства и гражданского общества.

В монографии, определяется место и роль в общественной жизни государственно-правовых институтов таких как: «государство», «государственная власть», «государственный аппарат», «государственное управление», их понятие, сущность, формирование, развитие каждого в отдельности. Этот вопрос рассматривается и обосновывается с двух аспектов: с одной стороны их природа, сущность и модели соответствующие мировой практике, с другой стороны анализируется государственная служба и все ее стороны, приносящие ей динамизм и действие.

Состоящие из двух слов государственных проявлений: в сущности государственной власти, государственного аппарата, государственного управления и государственной службы находит свое отражение все признаки присущие государству и их использование от имени государства придает им официальный характер. Поэтому, при добавлении слова «государство» социальным явлениям как: власть, аппарат, управление, служба, оно даёт им государственно-властные полномочия. Государство в этих отношениях превращается в основной субъект, волевые свойства переходят на передний план, возникает императивность, начинает действовать аппарат принуждения. В тоталитарном режиме функции государства сосредоточены в одних руках, поэтому формируется служба не государству, а монарху, диктатору.

Профессиональная государственная служба появилась на основе концепции дихотомии – разделении политики от управления. Автором этой концепции является В. Вильсон – американский юрист, впоследствии ставший Президентом США. По этой концепции политическое руководство, занимающее политические должности, формирует политику, профессиональные государственные служащие, занимающие административные должности, осуществляют управление.

В демократическом государстве и свободном гражданском обществе государственная служба носит двойственный характер: с одной стороны она служит государству, осуществляет государственную политику и программу, с другой стороны, осуществляет конституционные права и обязанности граждан, создает порядок в социальной сфере.

В монографии государственная служба рассматривается в историческом аспекте по критериям этапности и функциональности и анализируется опыт стран с классической государственной службой. В зарубежной литерату-

ре отсутствует понятие государственная служба в разветвленной концептуальной области, имеющие различные толкования, а используются такие понятия как «гражданская служба», «общая служба», «бюрократическая служба», «чиновничество». Эти понятия для одних групп интерпретируются как профессиональная деятельность, особая аппаратная структура; для других как различные организации управления, создающие государственный механизм; а для третьих как сущность правовой системы. В зарубежной практике деятельность людей в государственном и в частном секторе приравнивается и рассматривается как обычная работа по найму. Поэтому, без каких либо проблем осуществляется кадровый обмен между частными и государственными секторами.

В жизнедеятельности людей **цели и идеи** играют ведущую роль. Так как: *«Без цели нет деятельности, без интересов нет цели, а без деятельности нет жизни. Источник интересов, целей и деятельности субстанция общественной жизни»* (В.Г.Белинский); *«Деятельность человека бесплодна и ничтожна, когда не воодушевлена высокою идеею»* (Н.Г.Чернышевский); *«Наша жизнь – путешествие, идея – путеводитель. Нет путеводителя, и всё остановилось. Цель утрачена, и сил как не бывало»* (В.Гюго); *«Когда человек видит цель, у него вырастают крылья, чтобы достичь её»* (Китайская пословица); *«Серьёзное стремление к какой-либо цели – поистине половина успеха в её достижении»* (Вильгельм Гумбольдт); *«Великие люди ставят перед собой цели; остальные люди следуют своим желаниям»* (Ирвинг).

Возрождается трудовая модель государственной службы, осуществляется переход на гражданскую службу, на применяемый за рубежом и ни в чем не отличающийся с правовой точки зрения от любой трудовой деятельности. Все виды работ, оплачиваемые из бюджета, считаются

гражданской службой. Необходимо отметить, и тот факт, что во многих странах (например, в Германии, во Франции, в США) наряду с работающими в государственных органах, служащие в государственных предприятиях, учреждениях и организациях относятся к гражданской службе.

Издано Распоряжение Президента Азербайджанской Республики от 20 апреля 2011 года «О подготовке проекта Концепции об отнесении работы в учреждениях образования и здравоохранения, финансируемых из государственного бюджета, к специальному виду государственной службы». Контингент государственных служащих расширится.

Несмотря на все это, в международной практике отсутствует единая модель государственной службы. Наряду со всем этим, ученые в международном сообществе в условиях глобализации находятся в поиске модели государственной службы, адекватно отвечающей вызовам современных требований. Использование опыта и модели Западной Европы позволяет достичь уровня ведущих стран. Опыт создания государственной службы развитых стран показывает, что это достигается проведением реформ не сразу, а в течение длительного времени.

В модернизации государственной службы в Азербайджане соответствующей государственному строю, форме управления, государственному режиму, использован опыт зарубежных стран, результаты проведенных там реформ. В последние годы применяется усовершенствование кадровой политики, модернизация государственной службы, повышение уровня социально-экономического состояния государственных служащих.

Институт государственной службы Азербайджанской Республики как динамичный социально-правовой институт модернизируется. В законе «Об изменениях в Законе Азербайджанской Республики о государственной службе» от 20

апреля 2012 года проведено существенное изменение: классификация государственных органов 1-7 категории заменены на высшее и 1-5 категории; классификация административных должностей 1-9 – на высшее и 1-7 классификации. Все эти изменения охватывают 45 статей закона «О государственной службе».

В монографии государственная служба с разных точек рассматривается как правовой, организационный и социальный институт, осуществлен комплексный подход в организационно-правовом аспекте.

Автор в течение длительного времени практически занимался кадровыми вопросами и педагогической деятельностью в Академии Государственного Управления при Президенте Азербайджанской Республики. Собранные материалы, обобщения и анализ проведенных исследований в области проблем государственной службы, государственного управления, государственного контроля в Институте Философии, Социологии и Права НАН Азербайджана, докторской работы, посвященной конституционно-правовым проблемам государственной службы Азербайджанской Республики, легли в основу монографии.

В монографии широко использованы не только статьи, законодательные акты, статистические материалы и материалы из национальной и зарубежной правовой литературы, но и труды социологов, политологов и др. Книга является первым трудом автора на русском языке, посвященной организационно-правовым аспектам государственной службы.

В монографии широко использованы **афоризмы** великих философов и мыслителей. Сила афоризмов в их сжатости. Благодаря отточенной лаконичности и выразительности, афоризмы являются особенно доходчивыми, легко запоминаются и представляют собой важное средство воздействия на сознание и поведение людей. Вот некоторые

из них – «Книга – сказочная лампа, дарящая человеку свет на самых далёких и темных дорогах жизни» (А.Упит); «Есть книги, которые надо только отведать, есть такие, которые лучше всего проглотить и лишь немного – разжевать и переварить»; «Чтение делает человека знающим, беседа – находчивым, а привычки записывать – точным» (Ф.Бэкон); «Книга есть альфа и омега всякого знания, начало начал каждой науки» (С.Цвейг); «Наука – светильник ума», «Лучше сон ученого, чем молитва невежды» (азербайджанские пословицы); «Деяние есть живое единство теории и практики» (Аристотель); «Опыт – вот учитель жизни вечной» (И.Гёте); «Опыт – надёжный светильник в пути» (У.Филиппе); «Самое полезное в жизни – это собственный опыт» (В.Скотт); «Наука и знание бесполезны, если неприменимы к жизни, ибо они словно бесплодное дерево, и расцветут, лишь когда обратятся в дело» (Калила и Димна).

Автор заранее выражает свою благодарность всем лицам, предлагавшим свои предложения, замечания и пожелания для устранения замеченных ошибок в этой книге.

Монография рассчитана на специалистов, изучающих государственно-правовые проблемы, слушателей, студентов и докторантов соответствующих дисциплин, государственных служащих, должностных лиц государственных органов, широкий круг читателей, самостоятельно исследующие проблемы государственной службы Азербайджанской Республики.

# ГЛАВА I

## АКТУАЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ГОСУДАРСТВЕ

*Время человеческой жизни – миг; её  
сущность – вечное течение; ощущение  
смутно; строение всего тела бrenно; душа  
неустойчива; судьба загадочна; слава  
недостоверна.*

*Марк Аврелий*

### 1.1. Современное понятие государства и государственно-правовых явлений

*Сколько бы ни было родов государствен-  
ного строя – для нации существует только  
один – таким всегда было и всегда останет-  
ся свободное государство.*

*Ф.Бэкон*

*Лишь сильное государство обеспечивает  
свободу своим гражданам.*

*Ж.-Ж.Руссо*

Жизнедеятельность человека осуществляется по схеме человек – общество – государство – власть – государственный аппарат – государственное управление – государственная служба-человек. Основную сущность этой схемы составляет в служении благосостояния, отвечать требованиям и интересам человека во всех его проявлениях, созданного человеком.

Вкратце интерпретация этой схемы показана ниже.

1. Общество – это результат исторического объединения людей в целях удовлетворения своих материальных и духовных потребностей. *«Семья - это общество в миниа-*

*тюре, от целостности которого зависит безопасность всего большого человеческого общества» (Ф.Адлер).*

2. Общество для своей защиты от внешних и внутренних опасностей создает **государство**, выражающее интересы всех членов общества. Поэтому, государство «возникает» от общества и служить его требованиям, интересам, целям и его воле. Другими словами, государство – публичная и легитимная власть общества. К.Маркс указывал, что государство является одной из частей общества, но сравнительно самостоятельная часть, потому что имеет значение в регулировании общественных отношений и в решении общих дел проявляющихся в зависимости от требований каждого общества<sup>1</sup>. Созданием государства люди переходят из естественного права к гражданскому праву, возникает народ.

3. Общество предоставляет государству **власть** для управления над ним. Власть является сложным общественным отношением, созданным людьми и для людей. В обществе власть опирается на обычаи, религию, традиции, право, демократические институты, а государственная власть посредством экономических, идеологических, организационно - правовых механизмов формирует социальные отношения, характеризующиеся возможными воздействиями на характер отношений и направлений деятельности между людьми, социальными группами, классами. Власть является волевым отношением, с одной стороны оказывает воздействие на указания, распоряжения, требования, законы, нормам и правилам, с другой стороны стоит подчинение, соблюдение, регулирование своих действий, исполнение.

По функциональному назначению государственная власть состоит из двух составных частей: **политической** и

---

<sup>1</sup> Маркс К. Капитал. с.1-545. / Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е издание. Т.25. ч.1, 1961, с.422.

**административной функций.** Характерная особенность политических функций состоит в том, что все решения принятые по своей воле в соответствии с требованиями и желаниями государства носят обязательный характер для всего общества. А административные функции обуславливают осуществление политических решений: политическая власть осуществляется политическим руководством – политической элитой, а административная власть посредством государственной службы.

Практика отличия политического руководства от государственной службы основывается на доктрину «Отделение политики от управления» доктора права Америки, впоследствии ставшего президентом США Вудро Вильсона (1887). Концепцией дихотомии государственной власти он обосновывает отделение политической функции государства от управленческой функции. По его мнению, политическая власть осуществляет политическую функцию, а административная власть управленческую. Политическую функцию осуществляет политическая элита, занимающая политические должности, а административную функцию государственные служащие занимающие административные должности. Эта концепция с теоретической точки зрения обосновывает переход на профессиональную государственную службу<sup>1</sup>. Разные политики приходят и уходят, а государственная машина при всех обстоятельствах должна безупречно работать. Проводимые в государственной службе реформы должны быть направлены на четкое, эффективное и экономное осуществление государственного управления.

4. Государство для осуществления своих полномочий в образе государственной власти на основе принципа распределения власти создает **государственный аппарат**, со-

---

<sup>1</sup> Wilson W. The Study of Administration / 1887. Political Science Quarterly, 496p.

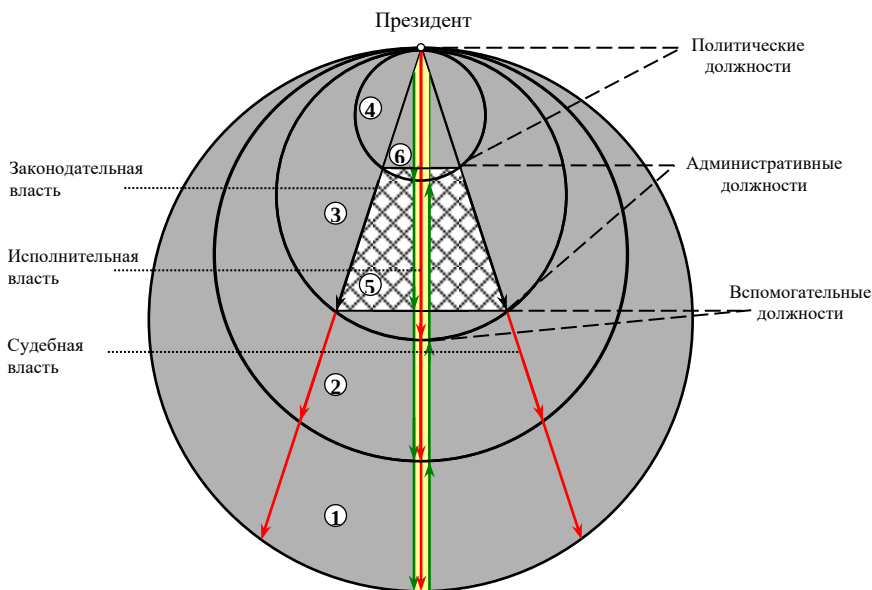
стоящий из системы государственных органов. А управленческий аппарат, являющийся составной частью государственного аппарата обладает своей структурой, полномочием и прерогативой для управления над той или иной жизнедеятельности людей.

5. Государство реализовывает свои цели и задачи посредством **государственного управления**, являющегося одним из своих важных функций. Государственное управление, сознательное регулирование взаимного влияния и отношения людей в процессе жизнедеятельности общества. В иерархической структуре государственного управления различают четыре уровня: на первом, на верхнем уровне находится концептуальная, научно-теоретическая база государственного управления; на втором уровне стоит нормативно-правовая база государственного управления, на третьем – государственный аппарат и организационные основы этого управления в лице государственной службы; четвертом – технологическая база – формы, способы и методы управления<sup>1</sup>.

Сущность управления заключается в формировании субъекта и объекта управления – системы управления и управляемого. Привязанность государства с обществом осуществляется посредством граждан, т.е. обуславливает их практическое участие в государственном управлении, закрепленные в Конституции. Тесное отношение между субъектами и объектами управления, занимающимися производством материальных, социальных и нравственных продуктов обладающих потребительской ценностью является основой четкой деятельности управленческого механизма. При нарушении этих отношений управление теряет свою сущность, носит формальный характер.

---

<sup>1</sup> Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008, с.23.



### ***Место государственной службы в системе органов государственной власти***

*1. общество; 2. государство; 3. государственный аппарат; 4. политическая элита; 5. государственная служба; 6. политическое руководство.*

6. Достоверно известно, что для плодотворной функциональной деятельности каждого гражданского государства фундаментальное значение имеет существование высокой профессиональной **государственной службы**, придающей динамизм государству, государственному аппарату, государственному управлению. Поэтому, государственная служба находится в одном ряду с государством, государственным аппаратом, государственным управлением, взаимодействует с ними, своим воздействием на них проявля-

ет себя, реализовывается, анализируется и оценивается. Все это делает необходимым анализировать в отдельности государственно-правового явления государства (государственная власть, государственный аппарат, государственное управление).

### **1.1. Государство: понятие, сущность и направление развития**

*Государство – это отец народа, а деятельности власти и управленческого аппарата – выражение этого отцовства.*

*Гегель*

В настоящее время в научной литературе природа, происхождение, роль в общественной жизни государства является многовековым спорным вопросом, характеризуется новыми взглядами<sup>1</sup>. С одной стороны, сложность и многосторонность государства, как явление и понятие и, с другой стороны, субъективность разных авторов в их познании стало причиной различного, многовариантного истолкования этого понятия. Такой интерес к явлению государства объясняется тем, что государство в той или иной форме оказывает многостороннее соприкосновение на интересы людей всех слоев и классов, политических партий, организаций, движений и т.д., другими словами многосторонне воздействует на общество.

Можно сказать, что философы и мыслители всех времен приложили усилия, предложили различные концепции в изучении природы государства, его места и роли в жизни

---

<sup>1</sup> Rzayev Ə.H. Dövlət: mahiyyəti, yaranma nəzəriyyəsi və xüsusiyyətləri / Azərbaycan Respublikasında dövlət və hüquq quruculuğunun aktual problemləri. Elmi məqalələr məcmusu. 17-ci buraxılış. Bakı, 2007, s.74-79.

человека, факторы и причины его возникновения и дальнейшего развития, возникли: патриархальная теория (Аристотель), договорная теория (Т.Гоббс, Д.Локк, Ж.Ж.Руссо, Б.Спиноза), концепция идеального государства (Платон), теория правового государства (И.Кант), идеальная мусульманского государства и т.д.

В различные периоды на основе идей мыслителей и философов, реформ государственных деятелей возникали отличающиеся друг от друга государственные формы. В Греции на основе греческих полисов государства в результате реформ Солона, Клисфена и Перикла впервые в мире возникла Афинская демократическая форма государства. Но в древнем Риме на основе идей Т.Лукреции, М.Цицерона и др. возникли две формы государства (аристократическая республика и империя).

На основе концепции Н.Макиавелли на территории нынешней Италии – М.Лютера, Т.Мюнцера – Германии; Г.Гроций, Б.Спиноза – о Голландии; Т.Гоббса; Д.Локка – Англии возникают разные формы государств. Много идей мирового значения дала Франция (Вольтер, Ш.Т.Монтескье, Д.Дидро, Ж.-Ж.Руссо, Г.Бейбел), где и родилась Великая Французская Буржуазная революция с лозунгом «Свобода, равенство, братство».

В XVII веке распространилась идея создания государства на основе права и договора, в XVIII веке – либеральная государственная идея для защиты от единоличного произвола, народное представительство и законодательная идея; в первом десятилетии XIX века – правовая государственная теория в Германии Р.Малеина, в 20-х годах XIX века марксистско-ленинская теория о государстве.<sup>1</sup>

Сложность и многогранность понятия государство способствует распространению различных толкований данного понятия. Существуют множество теорий и концепций

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2005, с.10.

раскрывающих природу происхождения государства. Еще в начале прошлого века Дж.Гумплович отмечал, что, сколько в мире философов и государствоведов, столько и пониманий государства.<sup>1</sup>

Марксистско-ленинская теория государства, характеризующая этот феномен как аппарат принуждения, поддержания господства одного класса над другим, потеряла свое бывшее значение и признана ошибочной. Согласно этой теории происхождение государства связано с возникновением частной собственности и разделением общества на антагонистские классы. «Пролетарская диктатура» в государственном понятии рассматривался как инструмент раздавления властвующего класса, властвование одного класса или социального слоя и правящей партии над другими и как механизм насилия. КПСС пользовался государством как инструментом, средством коммунистической партии и наблюдателем руководящей роли. Как известно, В.И.Ленин при создании социалистического государства отказался от идей демократическо-правового государства, классического парламентаризма, разделения властей, типологического понятия государства.

Социальная государственность и демократические институты в СССР подверглись деформации, и результатом чего явился распад Советского Союза и социалистического лагеря. Опирающееся на марксистское учение диктатура правящего класса, взаимное отношение государства и личности и взаимные обязательства, права и свободы человека и гражданина и принципы уважения к их законным интересам носили формальный характер. Д.Сорос так характеризует этот период. Разрушение этой замкнутой системы началось после смерти Сталина, обладающего абсолютной властью, не принадлежавшему ни одному из русских царей. Он в течение тридцати пяти лет крепко держал в ру-

---

<sup>1</sup> Гумплович Л. Общее учение о государстве. – СПб., 1910, с.36-37.

ках тоталитарный режим, гениально сохранил закрытую систему, увеличил территорию страны. В конце периода перестройки, во времена политических перемен люди выражали недовольство прежним порядкам, не оказывая никому доверие, выражали свое желание об открытом обществе<sup>1</sup>. Поэтому, граждане не проявляли инициативу в предотвращении разрушения Советского государства. Превращение государства в бесклассовое общество, концепция перехода к общественному самоуправлению как утверждал марксизм, не дало результата, осталось в истории как широкое распространение бюрократизма, являющегося антиподом общества.

После развала социализма в Восточной Европе произошла демократизация в обществах тоталитарного прошлого, созданных в период Ленинских режимов и советской диктатуры.<sup>2</sup>

Во всех научных источниках и до октябрьской революции и в зарубежной литературе к сущности государства подходили через призму триады – **территория, население и власть**. Обеспечение территориальной неприкосновенности, суверенитета государства и народа, гражданских прав и свобод, разделение властей являются основными принципами государственности, так как государство выражает для всех граждан общие требования, интересы, цели и волю.

В законодательствах понятию государства придаются разные значения. Например, Б.Эбзеев, анализируя феномен современного российского государства и соответствующий ему термин «государство», выделяет семь его основных значений, использованный в Конституции РФ 1993 г.: 1) государство как синоним понятий «страна», «отече-

---

<sup>1</sup> Сорос Д. Советская система: к открытому обществу. М.: Политическая литература, 1991, 222 с.

<sup>2</sup> Liberallaşma və Leninci irslər. Demokratik keçidlər haqqında müqayisəli perspektivlər. Bakı: İNAM Plüralizm Mərkəzi, 2005, s.2.

ство», «родина»; 2) в качестве определенной формы организации общества; 3) как федерации целом, а также находящиеся в ее составе республики, края, области, автономного округа; 4) как система высших органов государственной власти; 5) как совокупность органов государственной власти; 6) как организации публичной власти, не совпадающая с местным самоуправлением; 7) как орган социального презрения.<sup>1</sup>

Существуют два подхода к понятию государство: первый – рассматривающий это явление, как комплекс институтов и политическую организацию должностных лиц; второй, в котором государство выступает, как организованная в особом порядке общность людей, характеризующаяся наличием специфической территории, культуры, истории и других особенностей. Государство – это прежде всего исторически сложившиеся, сознательно-организованная социальная сила, управляющая обществом.<sup>2</sup> В современном понимании государство – это учреждение с четкими границами, обеспечивающее внутренний и внешний суверенитет государства, функционирование гражданского общества. Власть государства – позитивная юридическая форма, а население – ограниченная область юрисдикции, носящая юридические правила.<sup>3</sup>

Государство рассматривается как форма общества, его официальное выражение, легитимный механизм принуждения, средством объединения в обществе людей. Только общество и человек составляет основу и субстрат государства. Без этих элементов не может существовать государ-

---

<sup>1</sup> Евзеев Б.С. Человек, народ, государство в Конституционном строе Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 2005, с.344.

<sup>2</sup> Бутенко А.Г. Государство его вчерашние и сегодняшние трактовки // Государство и право, 1973, №7, с.18.

<sup>3</sup> Хабермас Ю. Вовлечение другого: очерки политической теории. СПб.: Наука, 2001, с.200.

ство. Поэтому, основной фактор обеспечения прочности государства зависит от высокой степени уровня сознательности общества, национальной гордости людей, превышение государственных интересов над личными интересами, осуществление поведения и деятельности в соответствии с правовыми нормами. Государство представляет собой политическую власть общества и является институтом регулирования общественных процессов. Таким образом, государство есть публичная и легитимная (нормативно выраженная) властная сила общества<sup>1</sup>.

**Общество** в широком смысле возникло как общность форм совместной деятельности исторически сформировавшихся людей как особо высокоразвитый этап живой системы. Это показывает себя в деятельности и развитии социальных организаций, институтов, групп.<sup>2</sup>

Проблема возникновения общества находилась в центре внимания философов ещё с древних времен. Это выражалось в полипарадигмальности указанной проблемы: объединение людей на основе потребностей (Демокрит); объединение на основе восполнения необходимых потребностей и взаимодействия людей в процессе трудовой деятельности (Аристотель); концепция идеального общества (Аль-Фараби); участие в совместной деятельности (Ибн-Сина); объединение на основе разделения труда (Н.Туси); идея идеального общества (Н.Гянджеви, Т.Мор, Т.Компанелла, Ф.Бэкон); коммунистическое общество (К.Маркс, Ф.Энгельс, В.Ленин); гражданское общество (И.Кант); открытое общество (К.Перрер) и др.

Один из крупнейших мыслителей всех времен, основоположник нового литературного направления в восточной

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. второе. М.: ОМЕГА. Л., 2004, с.69.

<sup>2</sup> Azərbaycan Sovet Ensiklopediyası: 10 cildə, X cild. Bakı: ASE, 1987, s.413.

поэзии, создатель этико-драматического жанра, великий азербайджанский поэт XII века Низами Гянджеви (1140-1202) нарисовал живые, красочные картины социальной утопии, описал страну, где царят гармония и согласие, где господствует всеобщее равенство и счастье, он воплотил в ярких пленительных образах извечную мечту человечества о Золотом веке.

В поэме «Искендер-наме» Н.Гянджеви эти идеи изучает так – покорив много стран, Искендер (Александр Македонский) попадает в некую «страну солнца», прообраз будущих утопий, где нет вражды и угнетений, где царят всеобщая гармония и изобилие. Он, глубоко пораженный увиденным в этой стране, решает положить конец своим походам и завоеваниям со всей ненужной жестокостью и установить такие же порядки в своем государстве.<sup>1</sup>

Американский социолог Э.Тоффлер в своей работе «Третья волна» в развитии общества выдвигает концепции смены волн. По его мнению, развитие науки и техники осуществляется рывками – волнами. Сначала, по определению Тоффлера, была Первая волна, которую он называет «сельскохозяйственной цивилизацией». Примерно триста лет назад силы Первой волны были разбиты промышленной революцией, и на земле воцарилась «Индустриальная цивилизация». Примерно с середины 50-х годов XX века промышленное производство стало приобретать новые черты. Расширяются организационные формы управления. Рассматривая историю как непрерывное волновое движение, Тоффлер анализирует особенности грядущего мира, сказал «экономическим костяком станут электроника, космическое производство, использование глубин океана и биоиндустрия». Это и есть Постиндустриальная цивилиза-

---

<sup>1</sup> Низами. Афоризмы. 1982, 340 с.

ция, которая завершает аграрную (Первая волна) и промышленную (Вторая волна) революции.<sup>1</sup>

Государство рассматривается как легитимный механизм принуждения, способ установления взаимосвязи между гражданином и социумом. Только человек составляет основу и субстракцию государства. Он является социальным феноменом, создателем общества и основным элементом любой социально-экономической системы. Т.Гоббс, в своем произведении «Левиофон» показывает, что без существования первичных клеток структуры общества – людей, не может быть государства. Человек является промежуточным звеном между природой и обществом, и мерой всех социальных ценностей. «Человек по своей природе есть существо общественное» (Аристотель), «Сам человек есть большое чудо, чем все чудеса, творимые людьми» (Август Аврелий). По выражению К.Маркса «Сущность человека, не абстрактна, присуще каждому индивиду. На самом деле он общность всех общественных отношений».<sup>2</sup>

Каждый человек, живущий внутри определенного общества, находит порядок, гармонию и положение в своем телосложении или выясняет, что действует в соответствии определенному порядку, и таким же образом оценивает деятельность других людей на соответствие и несоответствие различным правилам.<sup>3</sup>

В обществе человек, индивид получает статус личности. Индивидуум есть категория натуралистическая, биологическая. Личность же есть категория духовная, а не натуралистическая, она принадлежит плану духа. Человек может иметь яркую индивидуальность и не имеет лично-

---

<sup>1</sup> Тоффлер Е. Третья волна. М.: ООО АСТ, 2002, с.13

<sup>2</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е издание. Т.42. М., 1974, с.265.

<sup>3</sup> Hayek F.A. Hüquq, qanunvericilik və azadlıq. 3 cildə. I c., Qaydalar və nizam. Bakı: Qanun, 2002, s.34.

сти.<sup>1</sup> Дж.У.Джемс в произведении «Личность» составные элементы личности подразделяет на три класса: **физическая, социальная духовная личности**. В каждом из нас телесная организация представляет существенную часть нашей физической личности; признания в нас личности со стороны других представителей человеческого рода делает из нас социальную личность; под духовной личностью полное объединение отдельных состояний сознания, конкретно взятых духовных способностей и свойств.<sup>2</sup> Личность устойчивая система социально-значимых черт, характеризующих индивида, продукт общественного развития и включения индивидов в систему социальных отношений посредством активной предметной деятельности общения.<sup>3</sup>

В контексте взаимных отношений личности и общества личность выступает в качестве субъекта политической системы. Таким образом, люди только в обществе в общественных отношениях получают статус личности. Взаимные отношения личности и общества трансформируются в государственно-гражданские отношения, и государство выступает от имени общества, личность выступает как гражданин в качестве государственно-правовой категории. При внесении человека в систему государственности гражданство становится важнейшим фактором. *«Гражданином в общем смысле является тот, кто причастен и к властвованию и к подчинению» (Аристотель)*. В Конституции Азербайджанской Республики лицо, имеющее с Азербайджанской Республикой политическую и правовую связь, а также взаимные права и обязанности,

---

<sup>1</sup> Джемс Дж.У. Личность. с.262-271 / Мир философии: Книга для чтения. В 4-х ч-х. Ч.2. М.: Политиздат, 1991, с.252.

<sup>2</sup> Там же, с.263.

<sup>3</sup> Краткий словарь по социологии / Под ред. Д.М.Гвишани и Н.И.Лапина. М.: Политиздат, 1989, с.144.

является гражданином Азербайджанской Республики (статья 52). Граждане могут беспрепятственно участвовать в общественной и политической жизни, а также управлении государства и служить в государственных органах (статьи 54-55) и за ними закреплены другие права.

Государство, являющееся продуктом развития общества, возникает в результате социальной дифференциации. Таким образом, структурное значение государства полностью отражается в общественных формах. Поэтому, в литературе нашли своё отражение выражения: *«Для того чтобы познать свойства государства, необходимо предварительно изучить склонности, аффекты и нравы людей» (Т.Гоббс); «Какое общество, такой же он в государстве», а государство таково, каковы люди: они произрастают из человеческого характера (Платон); «Всякий народ имеет такое правительство, какое заслуживает» (Жозеф Местр); «Истинное величие наций складывается из тех же качеств, которые составляют подлинное величие отдельных людей» (Чарльз Самнер); «Достоинство государства зависит в конечном счёте от достоинства образующих его личностей» (Милль).* Если содержание не согласуется с его формой, возникают противоречия – форма не играет никакой сущности, возникает необходимость в создании новой формы. Форма, соответствующая содержанию помогает его развитию, ускоряет его. Во многих случаях старая форма не соответствует изменённому содержанию, начинает задерживать его дальнейшее развитие. А это, как было отмечено, создает противоречие между формой и содержанием, которое решается возникновением новой формы. Во многих случаях форма изменяется содержанием. Действительность не познается, слово главенствует над реальностью. Начиная с 80-х годов прошлого столетия противоречия между обществом и государ-

ством, стали причиной развала СССР, началом процесса формирования нового правового государства.

По мнению Г.В.Атаманчука, государство прежде всего выступает **формой** и **механизмом** взаимосвязей и взаимодействий множества людей; охватывает людей, проживающих на определенной **территории** и **юридически** соединенных между собой посредством **гражданства**; государство преодолевает родоплеменную иерархию и утверждает **равноправие** людей независимо от их индивидуальных и социальных признаков; функционально государство призвано выявлять **всеобщие**, интегрированные потребности, интересы и цели жизнедеятельности своих сограждан представлять их нормативно и закреплять **всеобщую волю**, выражая ее в форме законов – обязательных правил поведения; государство имеет аппарат, предназначенный для практического осуществления всеобщего интереса и нормативных установлений, а также обеспечения его суверенитета; во взаимоотношениях с другими странами государство является официальным (публичным) выражением общества, обеспечивающим международные отношения, свободу, безопасность и мирную жизнь своих сограждан.<sup>1</sup>

В литературе просматриваются три направления развития государственной теории: в первом направлении отказываются от старого взгляда, переход на либерально-рыночную концепцию позволяет права на частную собственность и допускающий частных особенностей являющийся основной нормой западной цивилизации; второе направление – базирующееся на реальную народную власть, правовое государство, разделение власти, разделение труда, свободы личности и социального равенства как сохранение в государстве и модернизированный взгляд как

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. М.: Славянский диалог, 1996, с.5.

проявление «нового социализма»; третье направление ортодоксальный и норматический функциональный взгляд.<sup>1</sup>

В последние годы в некоторых странах мира в научном и общественном сознании выдвигается идея создания **сильного государства**<sup>2</sup>. А.Д.Керимов вносит в концепцию сильного государства следующие приметы: во-первых, существование в достаточной степени властного потенциала; во-вторых, существование экономической власти наряду с политической властью; в-третьих, широкие, различные функции полномочий государственных органов, охватывающих большинство областей общественной жизнедеятельности; в-четвертых, наличие нравственной власти наряду с политической и экономической властью; в-пятых, сильное государство должен привлекать к властвующей элите светскую и церковную интеллигенцию. В таком государстве властвующая элита должна иметь национальную направленность и национальной ответственностью и в достаточной степени открытой.<sup>3</sup>

В государствоведении большинство современных школ рассматривают государство как объединение, общность людей в необходимости совместного проживания на определенной территории, а каждая кооперация требует, чтобы регулировались их совместная деятельность и отношения людей и их групп с различными интересами. Поэтому, государство - организация общества; государство, регулирующее институт в обществе; важная примета государства, существование в нем государственной власти ...<sup>4</sup>. Так как государство является социальным (общественным) инсти-

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2005, с.12.

<sup>2</sup> Фукияма Ф. Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке. Под ред. О.Э.Колесникова. М.: АСТ, Хранитель, 2006, с.32.

<sup>3</sup> Керимов А.Д. Сильное государство: ответ на вызов современной эпохи. М.: ООО НБ-Медиа, 2009, с.8-24.

<sup>4</sup> Чиркин В.Е. Государствоведение. Учебник. М.: Юрист, 1999, с.135.

тутом, поэтому отражает в себе социальную сущность человека. Поэтому, в конечном результате государстве продолжает определенные функции человека и осуществляет их, человек в статусе гражданина обеспечивает реализацию государственной функции. В начале XX столетия усиливается и расширяется традиции укрепления взаимоотношений человека и государства, государства и человека. Это проявляется в направлении форм демократии государственности всех стран.

Начиная с древних времен, государство отождествляли с человеческим существом. Протагор (480-410 до нашей эры) провел сравнение человеческого строения со строением общины и положил основу биологической теории общины. Согласно этой теории строение человека состоит из суммы разума, духа и желаний (материальных потребностей). Община как живой организм. В этой общине эрудированные мужчины – организованный из людей составляют разум, отважные храбрые мужчины организуют защиту общины, народ обеспечивает духовные желания общины.<sup>1</sup>

Восточный философ **Ибн аль Мукаффа** считал, что человек микрокосм и находится в самой тесной и непосредственной связи с макрокосмом - окружающим миром. Четыре «смеси» тела соответствуют четырем стихиям мира (земля – кости и мясо, вода – флегма, огонь – кровь и эфир – душа). Когда смеси тела уравновешены, не замутнены страстями, человек приближается к совершенству, а достигнуть совершенства может лишь тот, кто постоянно следит за своими поступками, размышляет о них и трезво

---

<sup>1</sup> Ayferi Göyzel. Siyaset düşünceler ve yönetimler. İstanbul: Vedat kitabcılık, 2009, s.8.

их оценивает, стараясь избежать дурных дел и творить благое.<sup>1</sup>

**Т.Гоббс** государство изображает как «искусственный человек» - только более крупное по размерам и более сильное, чем человек естественный, для охраны и защиты которого и создаются государственные структуры. В природе и обществе все действует по простым механическим законам. И человеческий организм, и государственный – всего лишь автоматы, движущиеся при помощи пружин и колес, наподобие часов. В самом деле, говорит Гоббс, что такое сердце, как не пружина? Что такое нервы, как не связывающие нити? А суставы – как не такое же колесо, сообщающее движение всему телу? Аналитически дело обстоит и с государством. Где верховная власть, дающая жизнь и движение всему телу, есть искусственная душа; должностные лица, представители судебной и исполнительной власти – искусственные суставы; награды и наказания представляют собой нервы; благосостояние и богатство – силу; государственные советники – память; справедливость и законы – разум и волю; гражданский мир – здоровье; служба – болезнь; гражданская война – смерть и т.д.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ибн аль Мукаффа. Кахило и димна. М., Художественная литература, 1986, с.16

<sup>2</sup> 100 великих книг. М.: Вече, 2004, с.120-121.

### **1.1.1. Правовое государство и гражданское общество**

*Создание и укрепление гражданского общества, укрепление процесса демократизации, построение правового государства не просто лозунг или намерение, а основное условие развития Азербайджана.*

*Гейдар Алиев*

Процесс формирования правового государства жизненная потребность. Это понятие относится не только в рамках государственности, одновременно относится ко всему обществу. В советское время идея правового государства в полном значении близко не допускалась, о ней говорилось только в негативном аспекте. Вторая Мировая Война нанесла удар тоталитарным режимам в странах Западной Европы, и стала причиной образования правового государства. Начиная с 90-х годов прошлого столетия, волна политической и экономической либерализации охватившей Земной шар, обусловила выбор формы демократической, правового государства в авторитарных или отколовшихся из тоталитарного прошлого обществах.

Суверенитет Азербайджана укрепил правовую основу государства, качественным переменам существующих государственно-юридических институтов, образованию правового государства и гражданского общества, перенес на передний план реализацию проблемы правовых норм во всех сферах общественной жизни. Формирование правового государства в общественной жизни и научных исследованиях устранило устаревшие демократические стереотипы. Формирование государственно-правовых институтов являющихся основой правового государства, государ-

ственности и его функционирование возможно только при демократической обстановке.

Как правило, государство без помощи общества, а общество без помощи государства не могут решить коренные вопросы. Без развитой структуры гражданского общества государство не может быть демократичным<sup>1</sup>. В демократическом обществе единственная общая политическая власть принадлежит правовому государству. Это является общечеловеческим достоянием. Правовое государство является законодательным государством и это принимается как аксиома.

Принятие новой Конституции Азербайджанской Республики является важнейшей составной частью формирования правового государства. Построение правового, светского государства, обеспечивающего верховенство закона, закреплено на законодательном уровне в преамбуле новой Конституции, как один из основных целей азербайджанского народа. Конституция Азербайджана указывает принцип и параметры обновления общества и развития, отражает количественные перемены в политической, экономической системе в качественные перемены. Конституция по своей сущности осуществляет свою деятельность в порядке функционирования государственного механизма власти и в рамках его принципа и на его основе гарантий и защиты юридических прав и свобод. Поэтому в литературе правовое государство считается конституционным государством. Здесь речь идет не просто о конституции, о верховенстве юридической системы или об его общественном авторитете. Принятые международным правом и поддерживаемые государством общечеловеческие ценности, в частности, взаимоотношения между государством и гражд-

---

<sup>1</sup> Гришкoveц А.А. Государственная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия (практика России) // Государство и право, 2004, №1, с.24-25.

данским обществом занимают центральные позиции в Конституции.

Теоретическая концепция правового государства и соответствующая практика имеет длительную историю. Термин правового государства (*Rechtsetaat*) был использован в начале XIX века в немецкой литературе в произведениях К.Т.Вельнера, Р. Фон Мольте и др., и в дальнейшем широко распространился<sup>1</sup>. Философские основы теории правового государства изложил основоположник классической немецкой философии И.Кант. В его концепции центральное место занимает человек и личность. По Канту правовое государство – это человеческое большинство, подчиняющееся юридическим законам. Благодеяние государства в совершенном праве. Там, где государство действует на основе конституционного права, выражает общую волю народа, то это правовое, там невозможно ограничение личных свобод граждан, гражданских прав. Назначение государства в усовершенствованном праве, его строение и максимальном соответствии режиму<sup>2</sup>. Именно по этим положениям Кант считается основоположником теории правового государства.

По мнению гениального немецкого философа Гегеля, государство то же право, но только еще более развитое, более содержательное, правовая система признает права личности, семьи и общества. В концепции Гегеля правовое государство не позволяет самовольство, применение силы и должно быть направлено против всех не правовых форм. По его мнению, разделение власти, являющейся сущностью правового государства можно посчитать гарантией общих свобод<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğunun hüquqi əsasları. Bakı, Elm, 2011, 480 s.

<sup>2</sup> Кант И. Критика практического разума. с. ... Сочинения: В 6-и т. Т.4, ч.2. М.: Мысль, 1966, с.233.

<sup>3</sup> Hegel. Hüquq fəlsəfəsi. Bakı: Nərgiz, 2007, с.213.

В национальной науке в монографиях А.Ф.Аббасова<sup>1</sup>, З.М.Касумова<sup>2</sup>, И.А.Исмайлова<sup>3</sup> исследуются проблемы правового государства и гражданского общества, сущность концепции разделения власти, трансформация в постсоветское пространство.

Таким образом, правовое государство строится на базе закона, юридических принципов и средств общественной жизни. По традиции право идет впереди закона, принятого по определенной процедуре и при его закреплении законом приобретает юридическую силу, реализуется посредством государственной структуры. Право является высокоэффективным и целесообразным регулятором, помогает решению основательных политических, экономических и социальных вопросов. Государство и право построено на экономическом базисе общества, является различными частями надстройки<sup>4</sup>. Право выражает посредством общей воли людей в регулировании общественной жизнедеятельности требования и интересы, прав и свобод личности, гуманизм, социальную справедливость. Концепция правового государства основывается на верховенство закона, отвечает высоким требованиям закона, обязательны для управляющего и управляемого, все люди в своих действиях должны повиноваться ему, на власть права и других фундаментальных факторов. По мнению мыслителей, *«Народ должен защищать закон, как свой оплот, как охранительную свою стену» (Гераклит); «Закон должен иметь для всех одинаковый смысл» (Ш.Монтескье); «Закон должен быть краток, чтобы его легко могли запомнить и люди несведущие» (Сенека); «Законы пишутся для обыкновен-*

---

<sup>1</sup> Аббасов А.Ф. Общество и государство. Баку: MBM, 2007, с.7-24.

<sup>2</sup> Касумов З.М. Разделение властей. Баку: Тэкнур, 2008, с.258.

<sup>3</sup> İsmayilov İ.A. Hüquqi dövlət: mülahizələr və təkliflər. Bakı: Qanun, 1999, 192 s.

<sup>4</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х т. Т.1, М.: Юридическая литература, 1981, с.75, 168.

*ных людей, поэтому они должны основываться на обыкновенных правилах здравого смысла» (Т.Джефферсон); «Мы должны быть рабами законом, чтобы стать свободными» (Цицерон); «Многочисленность законов в государстве есть то же, что большое число врачей: признак болезни и бессилия» (Ф.Вольтер); «Создавайте лишь немного законов, но следите за тем, чтобы они соблюдались» (Д.Локк); «Закон – ничто, как пустой клочок бумаги, пока общественное мнение не вдохнет в метровую букву дух жизни» (Т.Маколей).*

Верховенство закона показывает себя в двух важных аспектах: первый аспект отношение закона и власти, в концепции правового государства предусматривается такое положение, что власть и создает законы, и подчиняется законам и действует в соответствии с законом. В этом смысле разделение власти практически становится актуальным. Второй аспект отношение закона и власти определяется ролью закона в регулировании общественных отношений, социальной жизни, общественных процессов<sup>1</sup>. Известно, что управление общества государства осуществляется двумя способами: первое, сверху вниз, управляется указаниями, приказами, распоряжениями и другими юридическими актами, переданными с центра в периферию; второе – управляется нормативными правилами, законодательством характеризующее правовое государство.

В литературе современное правовое государство делят на три вида: первое, конституционное (либеральное движение заставило, чтобы государственная власть нормировалась конституционным образом); второе демократичность (либеральное движение заставило, чтобы государственная власть признала общее право выборности и дру-

---

<sup>1</sup> Рзаев А.Г. Реформы государственной службы. Зарубежный опыт и реалии Азербайджана. М.: Право и управление – XXI век. Изд-е Международного института управления МГИМО (4), МИД России, 2009, №1(10), с.95.

гих прав); третье (либеральное движение заставило, чтобы государственная власть обеспечила достойную жизнь). Современное государство разделяется на четыре вида: гражданское, правовое конституционное, правовое демократическое, правовое социальное<sup>1</sup>. Поднимается вопрос о необходимости создания структуры и технологии правового государства, чтобы решить следующие проблемы: а) систематизирование по общему приоритету и определение требующего законодательного закрепления реализаций требований, интересов и целей для всех государств; б) выражение и представление общей воли по общим требованиям, интересам и целям; в) создание одинакового и обязательного исполнения стимулирующих условий поведений (норм) участников общественной деятельности для всех видов государственного регулирования и санкций; г) защита свободы посредством законов и юридическими правилами и возможности охраны безопасности и осуществления благоденствия и стабильности<sup>2</sup>.

Для утверждения правового государства необходимо, чтоб беспрекословно выполнялся объективно-правовой принцип разделения власти. Разделение властей с механизмом «сдержек и противовесов» прошло практику в демократической Афинах, а также в Римской республике, являющийся одним из самых больших достижений античной культуры<sup>3</sup>. Первым автором идеи разделения властей является Д.Локк. Он делит по исполняемым особенностям государственную власть – на законодательную, исполнительную и союзные (федеральные) власти<sup>4</sup>. Монтескье в произведе-

---

<sup>1</sup> Любашиц В.Я. Эволюция государства как политического института общества. Ростов н/д, 2004, с.118.

<sup>2</sup> Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей. М.: РАГС, 2008, 400 с. –с.75.

<sup>3</sup> Черниловский З.М. Правовое государство: исторический опыт // Советское государство и право, 1989, №4, с.48-57. –с.53

<sup>4</sup> Локк Д. Избранные философские произведения. В 3-х т-х. М.: Мысль, 1985, с.88-89.

нии «О духе законов» (1748) для устранения возможностей злоупотребления властью в разделении властей между различными ветвями, власти предлагает принцип «сдержек и противовесов».<sup>1</sup> Идея Монтескье о разделении властей впервые было закреплено в Конституции Америки (1787).

В научной литературе показываются понятия политическое общество и государство, и их отношения. И политическое общество, и государство относятся к самой высшей и совершенной форме. В некоторых случаях эти два термина используются как синонимы. Однако, их отношение друг к другу принимается как отношение части к целому. Политическое общество целое, государство является самой важной частью этого целого. Политическое общество направляется к человеческой реальности; благоденствию человека, к всеобщему благосостоянию. Элемент плюрализма, свобода личности и инициативности, минимальное вмешательство и управление являются элементами действительного политического общества. Для существования и расцветания политического общества семья, экономика, культура, образование, религиозные факторы имеют важное значение. Государство, являющееся частью политического общества, заинтересовано в благоденствии общества, общественном порядке, а также в управлении общественных работ. Выполняемые государством функции направлены политическому обществу, людям<sup>2</sup>.

В отношении политического общества и политического государства представляет интерес рассмотрение с призмы отношений общества и правового государства. В юридической литературе и в официальных документах правовое государство и гражданское общество используются вместе. Несмотря на это взаимоотношения между правовым госу-

---

<sup>1</sup> Монтескье Шарль Луи. О духе законов. М.: Политическая литература, 1955, с.289; Касумов З.М. Разделение властей. Баку: Тэкнур, 2008, с.7-13.

<sup>2</sup> Маритен Ж. Человек и государство. М.: Идея пресс, 2000, с.18-21.

дарством и гражданским обществом характеризуются следующим образом: объемным совпадением правового государства и гражданского общества; равенство перед законом; наличием у общества прав контроля над государственным аппаратом; верховенство закона; прямым правовым действием конституционных норм; защитой прав и свобод человека и гражданина.

Построение правового государства и гражданского общества во многом зависит от общественного сознания, национальной гордости, культурного уровня и материального благосостояния людей. Появление гражданского общества тесно связано с правовым государством и политической демократией. *«В хорошем обществе добрые должны служить образцом, а злые – назиданием» (Бональд)*. Гражданское общество, рыночная экономика и политическая демократия является историческим феноменом, происходит на определенном этапе развития. Гегель считал, что гражданское общество и государство как самостоятельные институты являются идентичными. По его мнению, в гражданском обществе сосредотачиваются частные интересы, а в государстве общие интересы.

Одним из аспектов возникновения гражданского общества разделение прав человека и гражданских прав. Если права человека обеспечиваются гражданским обществом, то гражданские права обеспечиваются правовым государством. В обоих случаях речь идет о правах личности. В первом случае предусматривается реализация прав на жизнь отдельных людей, их собственности и своих возможностей, во втором случае, предусматривается наличие политического права как гражданина конкретного государства. В Конституции Азербайджана уделено большое место правам и свободам человека и гражданина и обязанностям граждан. Приблизительно каждая третья статья Конституции отражает права и свободы человека и гражданина и обязанности граждан. Для восстановления нару-

шенных прав и свобод человека государственными и местными органами самоуправления Азербайджанской Республики, должностными лицами учреждена должность уполномоченного по правам человека «Омбудсмен» Азербайджанской Республики<sup>1</sup>. В качестве важного условия существования гражданского общества и правового государства стоит личность во всех процессах обладающего правом самореализации.

Гражданское общество рассматривается как система обеспечивающая жизнедеятельность в социальной, культурной и духовной сферах, передающего с одного поколения в другое материальные и культурные ценности. Эта система независимых от государства общественные институты и отношения. Институты гражданского общества – общественные, самодеятельные, творческие, профессиональные и другие организации, национальные, региональные учреждения, частные структуры собственности, негосударственное образование, учреждения здравоохранения и др. формируют и активно функционируют, эффективно воздействуют на государство, на его органы, на должностные лица. Демократия относится к каждому человеку, поэтому всегда на переднем плане в демократическом обществе стоит свобода людей, правовое равенство людей, гражданская свобода, социальные перемены, направленные на улучшение проживания, экономического благополучия, активной роли государства.

---

<sup>1</sup> Azərbaycan Respublikasının İnsan hüquqları üzrə müvəkkili (Ombudsman) haqqında» Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası Qanunu. Bakı: Hüquqi ədəbiyyat, 2002, s.3.

## 1.2. Государственная власть: понятие и содержание

*Соблюдение закона и наличие власти приводят к порядку, нарушение закона и отказ от власти приводят к беспорядку.*

*Хань Фэй*

*Неограниченная власть развращает своего обладателя.*

*У.Питти*

*Даже самая незначительная доля власти легко кружит неразвитые головы.*

*Л.Андреев*

Важнейшей особенностью государства является наличие **государственной власти**. В толковом словаре Владимира Даля «власть – это право, сила и воля над чем, свобода действий и распоряжений, начальствование, управление».<sup>1</sup> В Большой Советской Энциклопедии «власть» - рассматривается как авторитет, обладать возможностью подчинять своей воле, управлять или распоряжаться действиями других людей.<sup>2</sup>

**Власть** как универсальная категория характеризует общественные отношения (взаимосвязи, взаимодействие). Понять и исследовать феномен власти, начиная с древних времен, пытались философы и мыслители, прилагали усилия различные области науки и дали многочисленные определения понятию власти. Целесообразно, остановится на некоторых из них, являющихся характерными.

Определение, данное немецким социологом М.Вебером, государственной власти, с определенной конкретизацией принято в науке. Он, принимая гегелевскую концепцию

---

<sup>1</sup> Даль В.И. Толковый словарь. В 4-х т-х. Т. 1. М.: Мир, 1992, с.213.

<sup>2</sup> Большая Советская Энциклопедия. 3-е изд. В 30-и т. Т.5. М.: Советская Энциклопедия, 1970, с.151.

власти, через понятия субъект и объект, влияние, авторитет, принуждение и насилие рассматривает их сквозь призму подчинения поведения людей воле государства. Таким образом, власть как волевое отношение, обуславливается с одной стороны, наличием субъекта издающего законы, нормы и положения, а с другой, объекта обязанного подчиняться и выполнять исполнительные функции.

Гегель, анализируя сущность власти показывал, что институт власти сидит в основе поступков, психологии, моральных, юридических, идеологических, религиозных и других отношениях, политических действиях людей. Каждый по своей природе и не по своей воле стремится властвовать над другими, старается сломить волю противной стороны, хотят утвердить себя, в той или иной степени хотят властвовать: родители над детьми, мужчина над женщиной (или наоборот), преподаватель над учениками, начальник над подчиненными, монарх над подданными, президент над страной, очень могущественное государство над всеми остальными государствами.<sup>1</sup> Таким образом, Гегель рассматривает власть как естественные отношения между семьей, обществом и государством. Он показывает это естественное отношение как связь власти с материальной заинтересованностью, а интересы как основным свойством отношений между семьей, обществом, государством с личностью. Материальная заинтересованность является базисом воли власти. Он считал, что государство это отец народа, а деятельность власти и управленческого аппарата выражением этого отцовства<sup>2</sup>. Власть находится во взаимоотношении с людьми посредством общих институтов, одно лицо в процессе по различным причинам – материальных, социальных, интеллектуальных, информационных и др. по своему желанию (сознательно) или по принужде-

---

<sup>1</sup> Hegel. Hüquq fəlsəfəsi. Bakı: Nərgiz, 2007, c.72-79.

<sup>2</sup> Макаренко В.П. Вера, власть и бюрократия, критика социологии М.Вебера. М.: изд-во Ростовского Университета, 1988, с.140.

нию в соответствии с требованиями других выполняет те или иные поступки, действия, строит свою жизнь<sup>1</sup>. Власть является сложным общественным отношением созданным людьми и для людей. *«Где бы я не обнаруживал живое создание, я находил желание власти» (Ф.Ницше)*. Власть посредством экономических, идеологических и организационно-правовых механизмов формирует социальные отношения, характеризующиеся возможными влияниями на характер и направление деятельности и поведение людей, социальных групп и классов.<sup>2</sup>

Э.Тоффлер в своей монографии «Метаморфозы власти: знание, богатство и сила на пороге XXI века» подчеркивает, что «нас ждет глобальная битва за власть. Но что оказывается ее основой? Не насилие, не деньги, а знание. Такова новая концепция власти...». Он считает, что «современная структура власти заждется уже не на мускульной силе, богатстве или насилии. Ее пароль - интеллект. Распространение новой экономики, основанной на знании, полагает Тоффлер, оказалось взрывной волной, которая обеспечила новый этап гонки для развитых стран. Именно так триста лет назад индустриальная революция положила основу для грандиозной системы производства материальных ценностей. Насилие, богатство и знание – наиболее значимые атрибуты власти. Тоффлер подчеркивает, что знание перекрывает достоинства других властных импульсов и источников. Три источника власти, символизируемые в вестернах, - насилие, богатство и знание – оказываются наиболее значимыми. При определенных условиях каждый элемент может быть конвертирован в другой.... Все три могут использоваться почти на всех этапах жизни общества – от родного дома до политической арены. Мак-

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. второе. М.: ОМЕГА. Л., 2004, с.544.

<sup>2</sup> Энциклопедический словарь работников кадровой службы. М.: Инфра-М, 1999, с.40.

симальная власть доступна тем, кто в должном месте способен применить все три инструмента, искусно сочетая их друг с другом. Знание, насилие, богатство и взаимоотношение между ними определяют власть в обществе. Знания сами по себе, следовательно, оказывается не только источником самой высококачественной власти, но также важнейшим компонентом силы и богатства<sup>1</sup>. *«Нет ничего сильнее знания, оно всегда и во всем пересиливает удовольствия и все прочее» (Сократ); «Знание есть сила, сила есть знание» (Ф.Бекон); «Знание – единственная власть, которую можно приобрести, если не обладаешь ею, власть есть сила, а сила – это всё» (И.Рахэль); «Знание смиряет великого, удивляет обыкновенного и раздувает маленького человека», «Знание без нравственной основы ничего не значит» (А.Толстой); «Три пути ведут к знанию: путь размышления – это путь самый благородный, путь подражания – это путь самый легкий и путь опыта – это путь самый горький» (Конфуций); «Знание основывается на трёх вещах: нужно много видеть, много учиться и много перестрадать» (Н.Фосколо); «Знание завершается только делом и что знание – дерево, а дело – плоды» (Ибн аль-Мукаффа); «Знание – это убежище и приют, удобные и необходимые нам в преклонные годы, и если мы не посадим дерева, пока мы молоды, то, когда мы состаримся, у нас не будет тени, чтобы укрыться от солнца» (Ф.Честерфилд).*

Власть определяет базовые особенности человеческой общности, выраженные через государственную функциональность. Каждое государство и общество без власти невозможно представить. Этот феномен встречается в жизнедеятельности людей в различных формах. Все ученые сходятся в мысли, что власть появляется там, где существует подчинение одного человека другим, естественное

---

<sup>1</sup> Тоффлер Е. Метаморфозы власти: знание, богатство и сила на пороге XXI века. М.: ООО АСТ, 2001, с.5-43.

(физическое и интеллектуальное) и социальное неравенство (статус, имущество).

Вопросы о власти всесторонне анализируются в трактате «Государь» флорентийского мыслителя Н.Макиавелли. Он просвечивает подноготную власти точно как на рентгене. Книга одинакова интересна сторонникам монархии и республики, профессионалам и дилетантам, демократам, патриотам и вообще – всем кому угодно. Макиавелли пишет «надо знать, что с врагом можно бороться двумя способами: во-первых, законами, во-вторых, силой. Первый способ присущ человеку, второй – зверю; но так как первое часто недостаточно, то приходится прибегать и ко второму. Отсюда следует, что государь должен усвоить то, что заключено в природе и человека, и зверя. Итак, из всех зверей пусть государь уподобится двум: льву и лисе. Лев боится капканов, а лиса – волков, следовательно, надо быть подобным лисе, чтобы уметь обойти капканы, и льву, чтобы отпугнуть волков. Тот, кто всегда подобен льву, может не заметить капкана.<sup>1</sup>

Р.Грин в своей книге «48 законов власти» указывает гносеологические корни власти, механизм ее получения и сохранение в характере произведения Макиавелли «Государь». Он пишет: власть требует умения менять облик, власть – это игра, в этой игре рассуждают не по намерениям, а по результатам действий. Власть социальная игра. Чтоб его в совершенстве освоить необходимо, изучить людей и обладать способностью, чтобы их понять. Очень многое зависит от репутации – береги её ценой жизни. Репутация – краеугольный камень власти (закон 5; проявляйте иногда честность и щедрость, чтобы обезоружить свою жертву (3.12); держи других в подвешенном состоянии: поддерживай атмосферу непредсказуемости (3.17); держи руки чистыми (3.26); знай слабые струнки каждого челове-

---

<sup>1</sup> Никколо Макиавелли. Государь. Мн., ООО «Попурри», 1998, с.105.

ка (3.33); овладей искусством управления временем (3.39); думай, что хочешь, но действуй как все (3.38); завоевывай сердца и умы окружающих (3.43); проповедуй необходимость перемен, но не слишком увлекайся реформами (3.45); не заходи дальше намеченной цели; побеждая, знай, когда остановиться (3.47); обрети неопределенность формы (3.48). Книга «48 законов власти» незаменимо для тех, кто решил начать продвижения власти, также при анализе каких-то запутанных ситуаций на службе, конфликтов со знакомыми людьми.<sup>1</sup>

В социологии власть рассматривается с нескольких аспектов:

1) бихевиористское, специальный тип поведения, обуславливающий изменение поведения других людей властью; 2) телеологический – для получения предусмотренных результатов достижения специальных целей; 3) инструментальный – наличие возможностей у власти определенных средств, особенно с использованием силы; 4) структуральный, особый вид отношений между управляющим и управляемым; 5) власть определяется как воздействием над другими; 6) конфликтная власть – возможности принятия регулирующих решений в распределении материальных ценностей в конфликтных ситуациях.<sup>2</sup>

**Государственная власть** занимает особое место среди правовых основ государства. Понятие государственной власти включает в себя четыре предметных элемента: 1) наличие во властных отношениях, как минимум двух субъектов (властной и подчиненной); 2) подчинение второй стороны первой; 3) наличие права применения субъектом власти методов принуждения; 4) наличие правовых норм регулирующих выполнение подчиненной стороной распоряжения и указания властной стороны. Возникновение и

---

<sup>1</sup> Грин Р. 48 законов власти. М.: РИПОЛ Классик, 2003, с.8-19, 29.

<sup>2</sup> Ежи Вятр. Социология политических отношений. М.: ИНФРА-М, 1999, с.158.

существование власти связывают с некоторыми объективными доводами. Эти: а) естественные различия физических, интеллектуальных и психических показателей людей, их качественный уровень и степень развития; б) стремление людей к постоянному объединению во время жизнедеятельности, способность к взаимному влиянию, способы коллективизма (общества) к проживанию в больших и малых группах; в) многообразие форм, способов, ресурсов и технологий в поведении и деятельности людей посредством координации и субординации.

Г.В.Атаманчук считает, что при анализе власти (всех ее видов и уровней) необходимо всегда иметь в виду три взаимосвязанных стадии процесса ее существования: формирование власти (зарождение, возникновение, становление, укрепление); обеспечение функционирования власти (содержание аппарата, обслуживание, коммуникации, атрибуты и т.д.); управление со стороны власти (воздействие, влияние, обеспечение, развитие тех людей и ресурсов, которые эту конкретную власть создают и поддерживают).

Власть получает свое богатство и развитие в государственной форме. С одной стороны опирается на интересы, цели и воле всех граждан государства, с другой стороны определяет общие правила и нормы поведения и действий относящиеся каждому гражданину. Государство, прежде всего, проявляет свое существование в деятельности государственного органа. Направление осуществления этой деятельности определяется не силой, а полномочиями, позволяющими претворение поставленных перед ними обязанностей. Государственная власть, прежде всего, необходима для организации общественного производства (подчинение всех участников производства единой воле), регулировании других взаимоотношений между людьми.

По мнению Н.М.Коркунова власть выражает сознательную зависимость граждан от государства, как силу с двойным проявлением. С одной стороны, власть поощряет

граждан на выполнение необходимых государству дел, а с другой стороны граждане подчиняются воле различных лиц, которым государство доверило орган власти.

В русской литературе указывается, что государственная власть складывается из двух элементов: права и средства для выполнения его требований<sup>1</sup>. Государственная власть при сложном проявлении показывает себя в конституционном понятии как отношения между государственными институтами и функциональным разделением полномочий, с другой стороны понятие государственной теории показывает себя как форма государственного устройства. Власть не цель, а средство организации целевой совместной деятельности. Часть этой функции выполняет непосредственно народ, другую часть осуществляют государственные органы и институты.<sup>2</sup>

В современной литературе существуют различные взгляды на понятие государственной власти. Государственная власть «политическая, общая власть проводимая государством; средство политического руководства над государством, обществом, средство осуществления общей - принудительной воли властвующего класса или всего общества<sup>3</sup>; «предоставление населением государству разрешения на регулирование общественных отношений, определение поведений и правил (норм) деятельности людей и созданные ими организаций»<sup>4</sup>; «определенные волевые или психологические воздействия лица, коллектива обеспечивающее желательное поведение другого субъек-

---

<sup>1</sup> Лазарев Г.М. Развитие государственной власти в древнем мире. 2-е изд. СПб., 1909, с.16.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2005, с.7-14.

<sup>3</sup> Hüquq ensiklopedik lüğəti. Bakı, Azərbaycan Ensiklopediyasının Baş redaksiyası, 1991, s.137.

<sup>4</sup> Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей. М.: РАГС, 2008, с.382.

та»<sup>1</sup>. В целом, понятие государственной власти рассматривается с четырех позиций: 1) как волевое отношение; 2) как государственный орган; 3) как функция; 4) как совокупность полномочий.<sup>2</sup> Широко распространен и функциональный взгляд на понятие государственности. Согласно этой теории каждая власть, в том числе государственная власть как специальная функция руководство над волевыми действиями людей, по управлению и координации. Власть это возможность посредством какой-либо воли, авторитета, права, силы, определяющим образом воздействовать на деятельность, поведение людей и наличие мощи.<sup>3</sup>

В литературе власть делится на **общественные, государственные и политические власти**: общественная власть в политологии рассматривается с различных позиций: с позиции телеологии (с точки зрения достижения цели), психологической (мотивация), бихевиористической (поведения), субъективно-объективной (отношений), системно-кибернетических (особенности различных организаций), юридических (конституция, определенные институты права) и т.д.<sup>4</sup>

По общему правилу **политическая власть** получает свое выражение в государственной форме как власть государства. Тем не менее политическую власть, явление, следует отличать от государственной. Во-первых, не всякая политическая власть является государственной. Однако всякая государственная власть является политической, регулируя отношения социальных групп. Во-вторых, государственная власть выполняет арбитражную роль в обществе, иная политическая власть такие задачи выполнять не

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Государствоведение. Учебник. М.: Юрист, 1999, с.82.

<sup>2</sup> Малый А.Ф. Государственная власть как правовая категория // Государство и право, 2001, №3, с.95.

<sup>3</sup> Головистиков А.Н., Грудцина Л.Ю. Толковый словарь юридических терминов. М.: ЭКСМО, 2007, с.47.

<sup>4</sup> Пугачев В.П. Введение в политологию. М.: Аспект Пресс, 1995, с.85.

может, у нее для этого необходимых средств и инструментария. В-третьих, негосударственная политическая власть и государственная власть имеют разные механизмы для своего осуществления. Политическая негосударственная власть таких механизмов не имеет. В-четвертых, только государственная власть юридически уполномочена от имени всего общества применять легализованное, и в большинстве случаев легитимное принуждение, насилие. Наконец, государственная власть обладает юридически и почти всегда фактически верховенствовал в обществе, она суверенна<sup>1</sup>. В осуществлении государственной власти право является важным элементом. Организация общества, в форме государства, с одной стороны использование права, как решающего средства в осуществлении господствующих функций государства, а с другой, приобретение правовой формы самой государственной власти, её органов и учреждений, с помощью специально-принудительного аппарата власти. Государственная власть защищает и обеспечивает интересы, цели и волеизъявление граждан, а также определяет нормы и порядок поведения в обществе.

До возникновения государства власть не носила общественный характер, у аппарата руководящего обществом отсутствовала особая принудительная воля. В первобытном обществе власть осуществлялось избранным главой всей общины. Созданием классов и государства нарушаются родовые и общинные связи, вместо морального влияния главы возникает общая власть, которая отделяется от общества и становится его правителем. В древние времена власть принимал теологический характер. В греческих государствах философы переносят власть от воли бога к государственной власти (Платон, Аристотель). В средние века государственная власть ставилась против власти церкви и многочисленным патримониальным правителям. Государственная власть

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Государствоведение. Учебник. М.: Юрист, 1999, с.84-85.

вышла победителем из этой борьбы, приобрела независимые самостоятельные суверенные приметы.

Период возрождения характеризуется восстановлением авторитарной власти характерной для древних времен. Его основа лежит в «появлении деспотического вида договорной теории». Согласно договорной теории государства все отказываются от своей воли, естественных прав в пользу государства и делает государство субъектом власти. Гоббс, как один из авторов договорной теории, полагал, что обществу и государству предшествует анархическое состояние «войны всех против всех», когда люди руководствуются только стремлением к наслаждению и самосохранению. Постепенно осознавая пагубность такого порядка, люди поступаются своей абсолютной свободой в пользу государства, которая обладает неограниченной властью над ними и охраняет их безопасность и собственность.<sup>1</sup>

После падения абсолютизма появился либеральный вид договорной теории. По этой теории основы высшей власти составляют обязательства сторон заключивших договор. По мнению Локка, переход от естественного состояния к гражданскому обществу как результат общественного договора, происходит только по воле и решению большинства. И это переносит людей из естественного состояния в государство<sup>2</sup>. Из общественного договора теория Ж.-Ж.Руссо делала революционные выводы: если правители и законодатели не образуют свое решение с мнением народа, последний вправе расторгнуть договор.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Нарский И.С. Западноевропейская философия XVII в. М.: Высшая школа, 1974, с.162-164.

<sup>2</sup> Занченко Г.А. Джон Локк. М.: Мысль, 1973, с.205.

<sup>3</sup> Краткий словарь по философии / Под ред. И.В.Блауберга и И.К.Пантина. М.: Политическая литература, 1979, с.211.

### 1.3. Государственный аппарат: понятие, структура и пути совершенствования

*«Правительство парус, народ – ветер,  
государство – корабль, время – море»*

*Р.Бёрнс*

*Государственный аппарат функционирует: в сфере управления; охраны правопорядка; внутренней и внешней безопасности.*

Государственная власть осуществляется посредством **государственного аппарата**, обладающего иерархической структурой. **Государственный аппарат как систему органов, созданную на основе принципа разделения властей.** Известно, что государство для осуществления своих полномочий создает внутреннюю структуру – государственный аппарат. История развития государства в значительной степени связана с государственным аппаратом. Исторические факты подтверждают, что государство, формируемое за счет налогов, с расширением функций государственной власти, осложнилось, прошел путь от монархического дворца до создания современного государственного аппарата, позволяющего лучше реагировать на функциональные императивные экономические модернизации.

М.Вебер считал, что в основе каждого этапа развития государства управленческий аппарат выступает как условие власти и подчинения. Если организация небольшого размера, то управленческая функция проста и члены группы могут это осуществить. С расширением этой функции управления усложняется, власть и управления бюрократизируется и становится причиной самостоятельной, независимой деятельности. Появляется слой чиновников, представляющих

государственную идею и эту власть<sup>1</sup>. Таким образом, появляется управленческий аппарат соответствующий историческому типу государства и власти. Государственный аппарат осуществляет экономические, научно-технические, социальные и культурные меры по укреплению государственного механизма.

Существует три основных модели государственного аппарата: централизованный сегментальный; моносефальный (от греч. «голова»); монотеократический. Централизованная сегментальная власть присуща странам гражданского общества, осуществляющие концепцию разделения власти; в моносефальной системе не принимается разделение власти, выступает в соответствии с принципом единства государственной власти сверху вниз, осуществляется единовластие. Во главе этой системы стоит один орган (должностное лицо), которому предоставлены все властные полномочия. Характерным является вертикальное подчинение органов. Эта модель была присуща социалистическим странам. Монотеократические системы присущи государствам, где религия объявлена как официальная идеология. Эта система объединяет в себе два элемента: единовластие, основывающееся на религию и правила исполнения, подвергнутые к некоторым изменениям.

Государственный аппарат обладает следующими признаками:

а) он создается в установленном государством порядке; б) ему предоставляются государственно-властные полномочия; в) его основные направления деятельности определяются целями и функциями государства; г) государственный аппарат является составным элементом единой государственной системы.

Согласно законодательству Азербайджанской Республики, формирование государственного аппарата проходит

---

<sup>1</sup> Макаренко В.П. Вера, власть и бюрократия, критика социологии М.Вебера. М.: изд-во Ростовского Университета, 1988, с.143.

несколько этапов: создание государственного аппарата и его органов на основе принципа разделения властей и закрепления этой нормы в Конституции (ст. 7); формирование органов государственной власти, четкое установление их полномочий и функций (ст. 95, 104, 125 Конституции АР); создание Кабинета министров, формирование центральных и местных органов исполнительной власти, Президентской администрации, с целью организации осуществления исполнительных полномочий Президентом Азербайджанской Республики (ст. 114, 109.7, 109.13 Конституции АР); формирование внутренних структур государственных органов, разделение полномочий между подразделениями, регламентация вопросов координации и субординации; разработка и утверждение штатного расписания, классификация должностей государственной службы в пределах расходов, предусмотренных для этих целей государственным бюджетом Азербайджанской Республики; комплектация должностей путем проведения конкурсов или собеседования, назначений и повышений по службе, формирование государственной службы.

Содержание и по направлению деятельности государственного аппарата в историческом аспекте можно разделить на два периода резко отличающиеся друг от друга.

Первый государственный аппарат, осуществлявший свою деятельность в Советское время, под руководством Коммунистической партии СССР; второй – государственный аппарат переходного периода после приобретения независимости Азербайджанской Республики, строящегося демократическое правовое государство и гражданское общество.

**Первый период.** Организация государственного аппарата и принципы его деятельности, кадровый состав, формы и методы работы в первую очередь определялся классовой сущностью государства. В первое время строительства социализма государственный аппарат отождествлялся

с государством, вместо термина государство применялось выражение государственный аппарат.

Применение указанных идей В.Ленина в произведении «Государство и революция» указывающего, что «государство это аппарат, механизм подавления одного класса над другим», «сохранение власти одного класса над другим, уничтожение старого государственного аппарата и создание нового государственного аппарата». Это стало причиной предоставления больших полномочий государственному аппарату, и с помощью которого осуществлялась пролетарская диктатура. Поэтому, советский государственный аппарат со дня возникновения в классовой борьбе рассматривался как одним из важных средств пролетарской диктатуры. В Конституции, в законодательных актах, в юридической литературе разницу советского государственного аппарата в сравнении с буржуазным аппаратом видели в его классовой сущности, в целях и обязанностях, рассматривали создание в будущем бесклассового коммунистического общества. В буржуазных государствах «парламентаризму» В.И.Ленин дал такую оценку. «Как особая система парламентаризм осуществляет разделение труда в законодательной и исполнительной власти, а также создает для депутатов привилегии. Депутаты участвуют только в принятии законов. Исполнением же законов осуществляет бюрократия, находящаяся далеко от народа и стоящего над ним.<sup>1</sup>

В советское время перед государственным аппаратом были поставлены задачи развития общества и государства в трех этапах: в первом этапе построение основ социализма в соответствии с пролетарской диктатурой; во втором этапе переход от пролетарской диктатуры к развитому социализму; в третьем этапе создание общенародного государства. В первой конституции СССР (1924) было объяв-

---

<sup>1</sup> Lenin V.İ. Dövlət və inqilab. Əsərlərin tam külliyyatı. T.33. Bakı, 1982, s.48.

лено о создание социальных основ создания СССР; во второй конституции (1936) о создании социалистического государства рабочих и крестьян, в третьей конституции (1977) о создании социалистической общенародного государства. В то время государственный аппарат состоял из государственной власти, органов управления, суда и прокуратуры.

С первых дней создания Советского государственного аппарата полную власть государства обеспечивают органы представителей – Советы. Советы, занимаясь законодательной деятельностью и исполнением законов в государственном механизме и единой управленческой системе, занимали центральное место. Государство при осуществлении управления Советы создавали с другими органами правовые отношения, определяли принципы организации и деятельности государственных органов управления. Отмеченные органы, как части государственного аппарата имели свои структуры, задачи, функции и полномочия, были самостоятельны. В целом, организация и деятельность государственного аппарата осуществлялось формально политически-правовыми принципами – демократическим централизмом, народностью, плановостью, законностью, национального равенства, гласности, учета общественного мнения и т.д.

О существующих недостатках в государственном аппарате в период Советов отражались в решениях партии и государства, в юридической литературе. К основным недостаткам относили: канцелярско-бюрократическое руководство в государственных органах; принятие директив и многочисленных решений вместо конкретного руководства; ошибки в проверке исполнения, и выборе и расстановке кадров; раздувание штатов в советских и хозяйственных органах, чрезмерное уделение внимания канцелярским делам; функциональное устройство аппарата, не-

достатки в разделении функций между отделами и секторами и отсутствие оперативного управления и личной ответственности; нарушение государственной и партийной дисциплины; нарушение количественного состава между руководящими работниками и исполнителями и на каждый три-четыре работника приходился один начальник и т.д. Упрощение государственного аппарата, уменьшение расходов на их содержание, упразднение лишних штатов, устранение корней проявления бюрократизма, формализма и местничества, поднятие работ на более высокий уровень, улучшение руководства, задания по серьезному отношению к экономному режиму носили декларативный характер. Усовершенствование ограниченной государственным аппаратом, качественное обновление по всем параметрам не привели к радикальным изменениям, не явились причиной повышения материального и морального уровня.

В литературе указывается, что «довольно часто и на длительный период объективные потребности общества в государстве приватизировались, а то и просто узурпировались таким, всего лишь одним, его проявлением как аппарат и его руководящее звено. Надо перестать в себя обманывать и честно признать, что основным внутренним источником, причиной, движущей силой всех наших бедствий, страданий, бедности, отсталости и перманентного кризиса и прочих явлений был и остается государственный аппарат во главе с соответствующими властями предрежащими».<sup>1</sup>

Таким образом, в советское время государственная власть сосредоточилась в государственном аппарате, а он в свою очередь управлялся коммунистической партией. Поэтому ликвидация КПСС привела к разрушению государственного аппарата и краху советского государства, и в ре-

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: РАГС, 2008, с.13.

зультате 15 республик, и в том числе Азербайджан находящийся в составе СССР объявили о своем суверенитете и создали похожие друг другу государственные юридические институты.

**Второй период.** После приобретения суверенитета в Азербайджанской Республике в государственном аппарате произошли коренные изменения. Восстановление независимости Азербайджанской Республики стал причиной демократизации общества, дальнейшее развитие рыночных отношений привело к увеличению государственных задач, его функциональному расширению экономическом, социальном, юридическом и в других областях. А это в свою очередь обусловил согласование государственного аппарата к этим изменениям. Переход экономических реформ к новому этапу развития требовал нормальное регулирование социально-экономических процессов, нового построения организационных структур во всех звеньях государственного аппарата – центральной и местной власти, отраслевых и функциональных органов управления.

Система управления, основанная на административно приказные способы, и централизованная плановая хозяйственная система больше не могла осуществлять свои традиционные функции в новой экономической обстановке. В такой обстановке наряду с созданием нового механизма государственного регулирования экономики требовалось вновь формировать эффективно действующего и управляемого государственного сектора и динамическое развитие частного сектора.

В соответствии с характером внутренних и внешних, объективных и субъективных функций все это создает проблемы совершенствования государственного аппарата. Совершенствование государственного аппарата – понимается как осуществление целого комплексно-поискового мероприятия, направленного на достижение наиболее оп-

тимальной структуры, наиболее целесообразных форм к методам деятельности, а также практической реализации всех потенциальных возможностей государственного аппарата для приближения к идеальному воздействию на управляемые объекты.<sup>1</sup>

После завоевания суверенитета в Азербайджанской Республике начинается новый период перестройки государственного аппарата. Переходный период отражает в условиях борьбы старой и новой общественных отношений, элементов прошлого, нового и будущего общественного строя. Эти приметы показывает себя и в праве: некоторые законы, принятые до провозглашения независимости остаются в силе и принимаются новые нормативные акты в связи возникновением правового демократического государства и рыночных отношений. Принцип то, что не запрещено, разрешено имеет силу.<sup>2</sup> В законодательстве придание официального характера «Государственным явлениям» осуществляется сначала внесением отдельных исправлений, изменений и дополнений в конституцию, в законы. Из них можно показать следующие: Закон Верховного Совета АР от 18 мая 1990-го года<sup>3</sup> «Об учреждении должности Президента»; Закон от 31 мая 1990-го года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (в Основной закон) Азербайджанской Республики»<sup>4</sup>; закон «Об

---

<sup>1</sup> Негру Б.Н. Совершенствование государственного аппарата и основные тенденции его развития в условиях развитого социализма. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1974, с.17.

<sup>2</sup> Малый А.Ф. Государственная власть как правовая категория // Государство и право, 2001, №3, с.24.

<sup>3</sup> Azərbaycan SSR Prezident vəzifəsinin təsis edilməsi haqqında Azərbaycan SSR Ali Sovetin Rəyasət Heyətinin 6 aprel 1990-cı il tarixli qərarı // Azərbaycan SSR Ali Sovetin məlumatı, №7 (812). Bakı: Azərbaycan SSR Ali Sovetin nəşriyyatı, 1990, s.5.

<sup>4</sup> «Azərbaycan SSR Konstitusiyasına (Əsas qanuna) dəyişiklik və əlavələr haqqında» 31 may 1990-cı il tarixli Qanunu // Azərbaycan SSR Ali Soveti məlumatı. Bakı, №10 (815), s. 7-24.

основах экономической независимости АР»<sup>1</sup>; Закон от 5 марта 1991-го года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) АР в связи с совершенствованием системы государственного управления»<sup>2</sup>; Декларация «О восстановлении государственной независимости АР» (30 августа 1991-й год); конституционный акт «О восстановлении Государственной независимости»<sup>3</sup>; Закон «О создании Национального Совета АР» (17 мая 1990-го года)<sup>4</sup> и др.

В формировании современного государственного аппарата независимой Азербайджанской Республики важнейшую роль сыграл Закон “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Азербайджанской Республики в связи с совершенствованием системы государственного управления” от 5 марта 1991 года. Этот закон легитимизировал президентский институт, законодательно закрепил исполнительную власть за Президентом Азербайджанской Республики, Совет Министров был заменен Кабинетом Министров, а органы государственного управления органами исполнительной власти. Впервые было проведено разделение государственной власти на законодательном уровне. В результате проведенных реформ произошли качественные изменения в содержании, сущности и структуре государственного аппарата. Он был модернизирован на ос-

---

<sup>1</sup> «Azərbaycan Respublikasının iqtisadi müstəqilliyinin əsasları haqqında» Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası Qanunu. Azərbaycan SSRİ Ali Sovetin məlumatı. Bakı, 1991, №9-10 (838-839), s.13-21.

<sup>2</sup> Dövlət idarəetmə sisteminin təkmilləşdirilməsi ilə əlaqədar Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına (Əsas Qanuna) dəyişikliklər və əlavələr haqqında Qanunu // «Vışka» qəz., Bakı, 1991, 3 aprel.

<sup>3</sup> Azərbaycan Respublikasının dövlət müstəqilliyi haqqında Konstitusiyası aktı. s.70-77 // Azərbaycan Respublikasının Qanunlar külliyatı. I cild. Bakı: Qanun, 1997, 844 s.

<sup>4</sup> Azərbaycan Respublikasının Milli Şurası haqqında Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası Qanunu. s.61-62 // Bakı: Azərbaycan Respublikası Ali Sovetin nəşriyyatı, 1994, 64 s.

нове синтеза практики стран развитой демократии и национальных особенностей Азербайджана.<sup>1</sup>

Одним из основных показателей отличия государственных органов от других органов является наличие у него **компетенций** власти. Компетенции государственной власти закреплены в Конституции АР, в законах, в указах и распоряжениях Президента АР, в решениях кабинета министров, в положениях об органах и в других юридических актах.

Компетенция – показывает круг полномочий какого-либо органа или должностного лица.<sup>2</sup> **Компетенция – юридическое отражение совокупности функций, прав и обязанностей органа в различных областях общественной жизни.**<sup>3</sup> Компетенция каждого государственного органа определяется с учетом их специфической роли в соответствии «разделением труда». При осуществлении компетенций государственных органов государство непосредственно регулирует три вида отношений: первое, постоянно действующие отношения между государством и его органом (орган представляет государству и в указанных пределах выражает его волю); второе, отношения между органами управления и объектами управления; третье, между органом управления и другими органами, отношения между различными органами управления.<sup>4</sup>

Как было отмечено, государственному органу, выступающему от имени государства, компетенция власти предоставляется как структурной единице государственного аппарата. Принятые ими нормативные акты в пределах

---

<sup>1</sup> Rzayev Ə.H. Dövlət aparatı: mahiyyəti və təkmilləşdirmə istiqamətləri: AR-da dövlət və hüquq quruculuğunun aktual problemləri. Elmi məqalələr məcmuəsi: 1-ci buraxılış. Bakı, Digesta, 2002, s.43-44.

<sup>2</sup> Словарь иностранных слов. 16-е изд. испр. М.: Русский язык, 1988, с.247.

<sup>3</sup> Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. Учебное пособие. М.: ОАО «НПО Экономика», 2000, с.121.

<sup>4</sup> Лазарев Б.В. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972, с.17.

своих полномочий в отношении определенных вопросов носит обязательный характер. Необходимо отметить, что государственная власть неделима, власть принадлежит только государству. Каждый государственный орган обладает юридическим статусом образованный из различных элементов. Полномочие органа – важный элемент его юридического статуса.

В Конституции и в законах определяются только лишь полномочия основных органов. В каждом органе для оперативного осуществления полномочий создается система структурных единиц, и каждый из них в юридической форме выполняет одну часть компетенций этого органа. В первом варианте Закона о Государственной службе государственные органы по своим полномочиям разделялись на три категории. К первой относятся государственные органы, основные полномочия которых определены Конституцией Азербайджанской Республики; второе государственные органы, основные полномочия им предоставлены указами и распоряжениями Президента Азербайджанской Республики, третьи государственные органы, которым основные полномочия предоставлены решениями Кабинета Министров. В законодательстве указаны организационно-юридические формы осуществления полномочий государственных органов (принятие решений единолично и коллегиально). Государственный орган, создан на основе закона, часть государственного аппарата обладающего внутренней структурой, определенными полномочиями, действуют своеобразными методами.<sup>1</sup>

Каждый государственный орган характеризуется, прежде всего, своим назначением, целенаправленностью, контуром, структурной устройством, юридическим регулированием, финансированием и формами и методами

---

<sup>1</sup> Теория государства и права. М.: Юридическая литература, 1980, с.301.

функционального назначения, видами принятых юридических актов и способами обеспечивающих их практическое осуществление; отличаются друг от друга по положению и уровню, полномочиями, юридическим статусом, отражающим соответствующую организационную структуру.

В современный период от государственного аппарата и от его служащих требуется повышение жизнедеятельности общества, человеческой судьбы и его благосостояния, гуманизма общественных отношений, морального обогащения людей, усовершенствования государственных и общественных институтов и внесения конструктивных изменений в соответствии с интересами общества. Для решения вопросов государственным органом стоящих перед обществом становится актуальным его трансформация в мировую систему. В принципе в каждом уголке планеты в государстве, в производстве с применением новых технологий, переходом к новым экономическим и демократическим условиям, к новым формам и механизмам общественной жизнедеятельности, отвечающим свойствам и показателям новых надежд и запросов людей происходит трансформация.

Государственный аппарат на современном этапе приобретает новую сущность. Государственный аппарат функционирует в трех направлениях принятых в международной системе: а) **в сфере управления**; б) **охраны правопорядка**; в) **внутренней и внешней безопасности**. В осуществлении этих функций особую роль играют формы правления – монархия (абсолютный, диалитический, парламентская монархия) и республика (президентские, парламентские и полупрезидентские республики); формы государственного строя (унитарный, федеративный, конфедеративный). Таким образом, в соответствии с каждой формой правления и государственным строем формируется государственный аппарат, государственное управление и государственная служба.

### 1.3.1. Формы государственного правления. Институт президентства

*Секрет доброго правления: правитель да  
будет правителем, подданный – подданным,  
отец – отцом, а сын – сыном.*

*Конфуций*

*Республика заканчивает своё существование  
из-за роскоши, монархии, из-за бедности.*

*Ш.Монтескье*

Формирование и эффективное осуществление государственной власти во многом зависит от формы государственного правления. Понятие формы государственного правления рассматривается как «организация верховной власти государства, правила создания органов власти, их взаимная связь с другими государственными органами»<sup>1</sup>, «организация статуса всех органов государственной власти и взаимные отношения, а также их непосредственная и обратная связь с населением»<sup>2</sup>, «формирование верховной государственной власти выборным или наследственным образом в той или иной политической системе»<sup>3</sup>. Отсюда возникает понятия монархической и республиканской формы управления.

Конкретные формы правления, начиная с древних времен, имели универсальные, типичные приметы присущие различным народам. Наряду с этим в каждой государственной форме имеются различающиеся неповторимые элементы. Эти различия связаны с характером и уровнем

---

<sup>1</sup> Məlikova M.F. Dövlət və hüquq nəzəriyyəsi. Dərslik. Bakı: Maarif, 1988, s.31.

<sup>2</sup> Чиркин В.Е. Государствоведение. Учебник. М.: Юрист, 1999, с.141.

<sup>3</sup> Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М.: Юридическая литература, 1994, с.43.

охватываемым государством общественными отношениями (экономическими и политическими, возникающими в социальной и культурной жизни). Например, в Афинах существовала демократическая республика, в Риме аристократическая республика, в новое время широко распространились современные формы республики.

Оратор Древних Афин **Эсхил** (IV в. до н.э.) у всех людей выделяет три способа государственного проявления: власть единоличия, власть немногих и власть народная: при единоличной власти и власть немногих государств управляется по произволу начальствующих, и лишь при народной власти – по незыблемо установленным законам.<sup>1</sup>

Подробное учение о форме государственного правления дали греческие философы – Сократ, Платон, Аристотель. По мнению **Сократа**, власть, основывающаяся на воле народа и на государственных законах, называется царством, а власти против народа и основывающаяся не на законах, а на произволе правителя, называется тиранией. Если правление исходит от таких лиц, которые исполняют законы, такое устройство называет аристократией, а если от воли всех – демократией.<sup>2</sup>

**Платон** сформировал свою идеальную, примерную государственную модель в сравнении с существующими формами государственного правления. Он ставит свою модель государства против тимократии, олигархии, демократии и тирании. По его мнению, каждый из них являлись отрицательными, не совершенными государственными формами, один порождал другого. Следовательно, из отрицательного строя невозможно возникновение положительного строя, из не совершенного строя совершенный строй. Платон раскрывает механизм перехода одного к

---

<sup>1</sup> Там же, с.116

<sup>2</sup> Энциклопедия афоризмов. М., АСТ, 2003, с.79.

другому<sup>1</sup>. Платон в диалоге «Политика» различает следующие формы правления: в зависимости от их законности и противозаконности делить на два вида. Законную монархию называет царской властью, противозаконную – тиранией; законную власть меньшинства – аристократией, противозаконную олигархией, демократию делить на законные и противозаконные формы<sup>2</sup>. Платон в произведении «Законы» оценивает принцип законности как основу правления и государственной жизни и отделяет два вида государственного строя: в одном над всеми стоит не закон, а государь; в другом правят законы, государи ему подчиняются. «Там, где нет силы закона, там власть подчиняется кому-то, это государство близка к гибели. Там, где законы властны над государями, они рабы закона, в этом случае я вижу спасение государства». Платон классифицирует законы и различает правильные и не правильные законы. Правильные законы – определяет общее благоденствие для всего государства, а если законы приняты в интересах нескольких лиц, то речь идет не о государстве, а существующих внутренних раздорах<sup>3</sup>.

**Аристотель** делит политические устройства по количественному, качественному и имущественному признакам. Государства различаются прежде всего тем, в чьих руках находится верховная власть – либо у одного, либо немногих, либо большинства. И когда один ли человек, или немногие, или большинство правят, руководясь общественной пользой, естественно, такие виды государственного устройства являются правильными, а те, при которых имеются в виду выгоды либо для одного, либо немногих,

---

<sup>1</sup> Platon. Dövlət. Bakı: Dövlət Universiteti, 1999, s.27-28.

<sup>2</sup> Платон. Государство. с.91-453 / Сочинение: В 3-х т-х. Т.2. М.: Мысль, 1978, с.309.

<sup>3</sup> Платон. Государство. с.91-453 / Сочинение: В 3-х т-х. Т.2. М.: Мысль, 1978, с.188.

либо большинства, являются отклонениями. В результате получается шесть форм политического устройства: три правильные (монархия, аристократия и полиция) и три неправильные (тирания, олигархия и демократия). Отклонения от указанных правильных устройств следующие: от царской власти – тирания, от аристократии – олигархия, от полиции – демократия. Тирания – монархическая власть, имеющая в виду выгоды одного правителя; олигархия блюдет выгоды состоятельных граждан, демократия – выгоды неимущих; общей же пользы ни одна из них в виду не имеет<sup>1</sup>.

**Ш.Монтескье** выделяет три формы правления: республиканский, монархический и деспотический. Он предполагает три определения или вернее, три факта: «Республиканское правление – это то, при котором верховная власть находится в руках или всего народа или части его; монархическое, - при котором управляет один человек, но посредством установленных неизменных законов; между тем как в деспотическом все вне всяких законов и правил движется волей и произволом одного лица»<sup>2</sup>.

Французский философ **К.Гельвеций** писал, что такое хорошая форма правления? Это такая форма правления, при которой законы имеют целью обеспечение общего благоденствия и достаточно справедливы, чтобы каждый считал выгодным для себя их соблюдение. Для этого имеются только два средства: первое – просветить людей до такой степени, чтобы они ясно видели, что их интересы заключаются в повиновении законам; второе – вызвать страх у тех, кто попытался бы их нарушить.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Аристотель. Политика. с.376-771. Сочинение: В 4-х т. Т.4, М.: Мысль, 1983, с.457.

<sup>2</sup> Монтескье Шарль Луи. О духе законов. М.: Политическая литература, 1955, с.169.

<sup>3</sup> Энциклопедия афоризмов. М.: ООО АСТ, 2003, с.416.

Исторически существует широко распространенная форма правления – **монархия** и **республика**. **Республиканская** (по латыни *respublik* – общественная работа) форма правления характеризуется выборностью верховного органа власти. Исторические корни этой формы уходит в древние времена. В настоящее время в более чем в 90%-х государств мира применяется эта форма. В настоящее время существует три вида этой формы: **президентская республика**, **полупрезидентская республика** и **парламентская республика**. В большинстве странах мира применяется форма президентской республики. В этой форме законодательный орган и независимый в своей деятельности руководитель исполнительной власти (он же руководитель государства) избирается населением.

Азербайджанская Республика после провозглашения независимости в результате происходящих демократических изменений в переходном периоде возникло необходимость поиска и выбора новой модели управления соответствующего национально-историческим особенностям и традициям республики. В основе этой модели стоит принятый многими странами мира разделение власти и президентский институт. Общее исторически-юридическое положение республик входящих в состав бывшего СССР завершилось похожей трансформацией и проведением демократических изменений и выбором президентского института. Практика показала, что в переходном периоде в постсоветском пространстве примененный институт президентства по сравнению с другими формами системами управления республики оказался самым правильным выбором. Общенациональный лидер Гейдар Алиев в своем выступлении 3 марта 1995-го года на расширенном заседании Кабинета Министров указывал, что «наша республика перешел на президентский способ управления, ... считаю,

что это самый подходящий способ управления для нашей республики»<sup>1</sup>.

Институт президентства в последние десятилетия в зарубежных странах, в том числе в постсоветском пространстве расширилась география распространения. В настоящее время в более чем в 130 странах мира существует пост президента<sup>2</sup>.

В юридической литературе используется понятие институт президентства, институт президента и правовой статус президента. Институт президентства определяется как интеграционный правовой институт, цель которого состоит из согласовании деятельности институтов государственной власти; как совокупность государственно-правовых (конституционных) норм, регулирующих формирование и функционирование президентской власти. В научной литературе термин «институт президентства» не соответствует общее принятой терминологии и не полностью отражает сущность этого института, поэтому считается неправильным. Президент регулирует государства не только как высшее должностное лицо, но и регулирует на основе конституционных норм. Отмечается первичность института президентства и его большой объем нормативного содержания по сравнению с правовым статусом президента. В отличие от статуса институт президентства определяет не только функционирование, но и избрание президента. На этом основании делается вывод о том, что правовой статус является частью правового института, определяющего президентскую деятельность<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Əliyev H.Ə. Müstəqilliyimiz əbədidir. Birinci kitab. Bakı, Azərənşr, 1997, s.394.

<sup>2</sup> Кудряченко А.И. Институт президентства на Украине // Государство и право, 1993, №3, с.99.

<sup>3</sup> Дегтев Г.В. Некоторые теоретические закономерности становления института президентства на современном этапе // Государство и право, 2005, №2, с.6.

После принятия в Азербайджанской Республике президентского института, этот институт был развит и усовершенствован. После учреждения должности Президента Азербайджанской Республики в Законе АР «О внесении изменений и дополнений» Конституции (Основного Закона) внесена отдельная глава (13.1) об учреждении президента как руководителя Азербайджанского государства. В полномочие президента вносилось положение гаранта суверенитета государства, безопасности республики и защиты территориальной целостности, обеспечения взаимной деятельности верховной государственной власти и органов управления и т.д.; в соответствии с Законом «Об дополнениях Конституции (Основного закона) АР в связи с совершенствованием системы государственного управления» Президент АР осуществляет высшую исполнительную власть; руководить кабинетом Министров, возглавляет систему государственных органов управления, обеспечивает взаимную деятельность совместно с высшими органами власти. В разделе Президент АР (13.1) Конституционного акта «О государственной независимости Азербайджанской Республики» закреплено, что Президент возглавляет государство, осуществляет высшую исполнительную власть, является главнокомандующим вооруженных сил. Принятый всенародным голосованием Конституции АР (12 ноября 1995) за Президентом Азербайджана закреплено, что он руководитель государства (статья 8), Верховная Исполнительная власть АР принадлежит президенту (статья 99), создает кабинет Министров с целью осуществления исполнительных полномочий президента (статья 114) и т.д. В результате осуществления доктрины разделения властей предусмотренных в Конституции, впервые власть и ответственность объединяются, полномочия законодательных и исполнительных властей разделяются и уравниваются. В соответствии с конституцией институту президент-

ства в системе органов власти уделяется особое место. Как руководитель государства Президент в иерархии государственных институтов, в сущности, занимает самое высокое место и во внутренней жизни и в международной сфере является высшим представителем страны. Как руководителю государства с целью обеспечения совместной деятельности всех органов государственной власти ему предоставляются полномочия. Он, учитывая стратегические интересы государства, направляет деятельность государственных органов и вместе с ними выполняет функции координации. Президент Азербайджанской Республики мобилизует все органы власти с целью создания в стране правового государства и гражданского общества, демократизации государственно-правовых институтов, в формировании правовой политики, осуществлении радикальных реформ.

Анализ института президентства показывает, что этот институт характеризуется универсальными признаками. Эти: президент как руководитель исполнительной власти в системе разделения властей и выступает в качестве арбитра, является выборным руководителем государства; он никому не подчиняется и высокой степени независим; пост президента обладает открыто выраженной политическим характером, и высшее политическое руководство принадлежит ему.

В литературе в постсоциалистических странах предлагается типологизации модели президентства из семи критериев: 1) состав избирательского корпуса. Всенародное избрание ставит президента в совершенно иное положение, нежели избрание парламентом; 2) способ избрания. Выборы президента по определению являются мажоритарными; 3) совмещение (разделение) постов главы государства и главы правительства; 4) механизм формирования правительства. Важно не только наличие самостоятельного поста главы кабинета, но и механизм формирования прави-

тельства, прежде всего распределение полномочий, касающихся назначения и смещение его членов; 5) наличие (отсутствие) у президента права распустить парламент ... 6) наличие (отсутствие) ограничений на переизбрание; 7) порядок замещения поста президента наличие (отсутствие) института досрочных выборов)<sup>1</sup>.

Макиавелли в произведении «Государь» делает вывод, что «... эффективность и действенность власти во все времена зависят не от её формы и структуры (монархии, республики, олигархии, деспотии, наличия парламента или его отсутствия и т.п.), а от личных качеств того, кто владеет и осуществляет власть».<sup>2</sup>

#### **1.4. Понятие, системность и механизм государственного управления**

*Отдельный скрипач сам управляет собой,  
оркестр нуждается в дирижере.*

*К.Маркс*

*Управлять надо с помощью разума.*

*Шамфор*

*Человек, не могущий управлять собой, не  
пригоден для управления другими.*

*У.Пенни*

Человечество вступило в третье тысячелетие. В это время какая-нибудь проблема невозможно решать без управления. Независимость и суверенитет республики,

---

<sup>1</sup> Дегтев Г.В. Некоторые теоретические закономерности становления института президентства на современном этапе // Государство и право, 2005, №2, с.8-9.

<sup>2</sup> 100 великих книг. М., Вече, 2004, с.99.

формирование правового государства и гражданского общества, переход на новую экономическую систему – рыночную экономику требует рассмотреть с новой призмы на государственное управление, определить основные направления его развития.

Необходимо отметить, что в бывшем Советском союзе (в социалистическом праве) теория неразделимости верховной власти французского мыслителя Ж.Ж.Руссо была принята как основа и отказались от разделения государственной власти и остановились на тезисе «Вся власть Советам». Благодаря этому в течение 70 лет осуществлялось государственное управление созданными Советами и ответственными перед ними системой (исполнительными и распорядительными) органов – правительство – Совет Министров.

Проводимые в Азербайджанской Республике правовые и экономические реформы сопровождался коренными изменениями в системе государственного управления. В новой Конституции республики с закреплением принципа разделения властей (статья 7), органы государственного управления, являющиеся ведущей части государственного аппарата заменены субъектами исполнительной власти, разделение труда заменено разделением власти.

Проблема управления вызвала неоднозначную реакцию научной общественности на «внезапное исчезновение» государственного управления из текста Конституции. Это понятие для административного права имеет принципиальное значение. По этому поводу позиции ученых разошлись по трем направлениям. Первые отстаивают прежнее понимание данного феномена. Наиболее отчетливо такая позиция отражается в учебнике «Административное право», подготовленным коллективом автором МГУ им. Ломоносова<sup>1</sup>. Вторые авторы заменяют термин «государ-

---

<sup>1</sup> Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: Зерцало, 1997, с.6, 24.

ственное управление» на просто «управление». Третье направление – авторы радикально меняют содержание понятия государственного управления, либо вовсе отказываются от его использования. В частности К.С.Бельский ограничивает государственное управление рамками «государственно-аппаратной среды»<sup>1</sup>. В.Рыжов указывает, что в исполнительной власти речь идет не о государственном управлении, а об управлении в органах этой власти<sup>2</sup>.

Французское административное право традиционно строилось на двух идеях: управление не является единственной задачей исполнительной власти, но управление – задача исключительно исполнительной власти. Ж.Ведаль характеризует управление следующим образом: 1) по своему содержанию управление есть осуществление исполнительной власти; 2) управление осуществляется обычно на основе режима публичной власти посредством особых, выходящих за рамки общего права прерогатива и обязанностей; 3) в том случае, когда управление осуществляется в порядке исключения на основе режима общего права, не возникают юридические проблемы специфического характера; 4) таким образом, можно дать общее определение управления как осуществление исполнительной власти на основе режима публичной власти<sup>3</sup>. Управление присуще каждому обществу, государству, его отдельным элементам (организация, коллектив, государственный орган и т.д.). Несмотря на замену выражений органов управления и органов исполнительной власти функция управления государства, государственного аппарата остается без изменения.

---

<sup>1</sup> Государственная служба. Под ред. В.Г.Игнатова. Учебник. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов-н/д, «МарТ», 2004, с.14-21.

<sup>2</sup> Рыжов В.С. К судьбе государственного управления // Государство и право, 1999, №2, с.19.

<sup>3</sup> Ведель Ж. Административное право Франции. М.: Прогресс, 1973, с.32,34.

Анализируя проблемы государства, можно утверждать, что государство реализует свои цели и задачи через одну из своих основных функций – государственное управление. Охват экономической, социальной, правовой и других сфер общества, по мнению автора, является основным признаком, отличающим государственное управление от управления вообще. Управление в процессе развития общества с несложной трудовой деятельности переходит к сложному, с одноуровневого управления переходит на многоуровневое управление. Исследование **понятия управления** в различных направлениях как социально-юридический институт наряду раскрытием сущности государственного управления и государственной службы, некоторые проблемы до сих пор остаются не решенными. «Понятие управления» представляет собой всего лишь «ключ» для понимания, осознания и использования управления. Но любой ключ сам по себе не имеет какого-либо значения. «Ключ» выполняет шифрованную роль в определении сложном (системном) образовании: техническом, технологическом, физическом и т.п.<sup>1</sup>: *«нельзя чужим ключом открыть свою дверь»*.

Существуют различные взгляды на понятие управления. **Во-первых**, оно рассматривается, как деятельность; Считается, что управление есть особая, своеобразная деятельность, осуществляемая в так называемых управляющих структурах, и направлена на выработку, принятие и реализацию управленческих решений, а также на совершение управленческих действий; **во-вторых**, как определенный вид влияния, в различных природных системах (биологическая, социальная, технологическая и т.д.). Это в известной мере, универсалистистская трактовка управления, связанная с кибернетикой, которая характеризует прямые и обратные связи между различными элементами либо объ-

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей. ... с.39.

ектами мироздания. *Каждый индивид является классической кибернетической системой. Она состоит из управляющего блока – мозга и объекта управления – тела; эти два блока связаны между собой каналами прямой и обратной связи – нервы, кровеносные сосуды и др.; в управляющем блоке сеть программа – знания, опыт, приобретенные в процессе обучения и воспитания и полученные по наследству. Согласно этой программе и работает система.*

Аналогично действует в организме коллектива. Организм коллектива состоит из блока управления – руководителя, объекта управления – коллектива сотрудников, имеет системы прямых и обратных связей – приказы, советы, замечания, планы и т.д., исходящие от руководства, и отчеты, докладные записки, устные сообщения, идущие от подчиненных к руководителю. Надо отметить, что организм коллектива относится к классу многоступенчатых кибернетических систем. **В-третьих**, как вертикальные – «командно-подчиненные отношения». Главное здесь видят в том, чтобы любая команда была исполнена. В определенных пределах отношение «команда – подчинение» проявляются в управление, без них оно невозможно, но такое суждение не раскрывает еще сущность управления и его огромной роли в жизнедеятельности людей; **в-четвертых**, как целенаправленное влияние направлены на управляемый объект. В процессе развития общества государственное управление проходит путь от простой деятельности к сложной, от одноступенчатого управления к многоступенчатой системе. Во многих научных работах к термину «воздействие, влияние, реальное преобразование, ощущаемое изменение. К термину «воздействие добавляется прилагательное «целесообразное», «целенаправленное», «со-

знательное», что связывает «управление» с человеком и обществом<sup>1</sup>.

Г.В.Атаманчук считает, что данный подход обладает обширными исследовательскими возможностями и создает простор для действительного познания управления. При чем путем не игнорирования или исключения других (вышеназванных) подходов, а их сочетания, интеграции в тех пределах, где они характеризуют отдельные стороны, элемент либо свойства управления. Управление в жизни людей и общества проявляется тогда, когда в каких-либо взаимодействиях, отношениях, процессах и т.д. и т.п. присутствует сознательное начало, интерес и знание, цели и воля, энергия и действие человека<sup>2</sup>. *Понятие «государственное управление» рассматривается как способ практического, организационного, сознательного управляющего воздействия на регулирование, поддержание, изменение различных структур общества и жизнедеятельности людей путем применения властных полномочий государством.* Сущность управляющего воздействия выражается тремя элементами: первое – целенаправленность, второе – организованное воздействие, т. е. подготовка, оформление и обеспечение соответствующих действий для реализации целей, наконец, третье – регулирование конкретного поведения в деятельности людей.

Системность компонентов и элементов в государственном управлении имеет важное значение. По мнению автора, именно системность придает государственному управлению необходимую мобильность, координацию, субординацию, определенную целеустремленность и эффективность. Организация системы показывает себя в отношении

---

<sup>1</sup> Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). 2-е изд. М.: Политиздат, 1973, с.109,110.

<sup>2</sup> Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей. М.: РАГС, 2008, с.17-20, 26.

ях между связанными частями для сохранения системы. Между частями возникает динамическое взаимодействие. Таким образом, понятие системы сводится к достижению общих целей, для сохранения целостности в определенном конкретном отрезке времени, приведение в порядок и регулирование влияния характеризующих частей, компонентов с многочисленными связями. Характерные особенности системы: существование взаимосвязанных частей, наличие взаимодействия между частями, регулирование взаимного влияния для достижения поставленной цели перед системой. Основными компонентами системы являются элементы системы, взаимные отношения между элементами, подсистема, структура системы.

В литературе системы в иерархию по их сложности классифицируются по десяти уровням: **первый уровень** – статические системы. Это – уровень структурных схем, подобных, например, обозначениям атомов в молекулярных формулах, картам Земли или солнечной системы; **второй уровень** – простые динамические системы. Это – уровень «часового механизма», где все действия предопределены заранее; **третий уровень** – простые кибернетические системы, такие, как, например, термостат; **четвертый уровень** – «открытые» или самовосстанавливающиеся системы. Этот уровень – рубеж между живым и неживым. Он может быть назван уровнем клетки. Пламя и реку тоже можно рассматривать как очень простые открытые системы; **пятый уровень** – уровень живых растений. Здесь имеет место разделение функций между клетками, в результате чего формируется сообщество клеток, корней, листьев, семян и т.д.; **шестой уровень** – животное царство. В то время как у растений нет высокоразвитых органов чувств, здесь мы встречаем специализированные приемники информации (глаза, уши и пр.) и такую ступень развития нервной системы, которая позволяет мозговому центру

организовывать информацию для движения и поведения; **седьмой уровень** – человек как система. Человек обладает способностью самоотражения. Он не только знает, но и осознает, что он знает. Высокоразвитая память, способность к речи и умение воспринимать и интерпретировать символы отличают человека от его меньших братьев; **восьмой уровень** – социальные организации. Единицей здесь служит не индивид сам по себе, а его роль, те проявления, которыми он связан с рассматриваемой организацией или ситуацией. Социальная организация может быть определена как совокупность подобных ролей, объединенных в систему посредством каналов связи<sup>1</sup>. Система управления состоит из управляющего субъекта и управляемого объекта. В качестве субъектов государственного управления выступают: само государство, политическая элита, государственный аппарат, государственные служащие. Объект управления, прежде всего, состоит из людей и из компонент, взаимодействующими с различными элементами – капиталом, средствами, инструментами производства, товарами, информацией<sup>2</sup>.

Основным элементом каждой системы является **человек**. Он выступает как субъектом, так и объектом управления. Действие государственного управления направлено только на человека. Человек принимает это действие не пассивно, а анализируя, раздумывая. Деятельность всей системы управления зависит от того, как воспринимается это действие людьми. Все что творится в обществе результат деятельности человеческого разума и его рук. Поэтому человеческим феноменом кроме философии, занимаются антропология, этнография, история, психология и др. Ос-

---

<sup>1</sup> Ханика Ф-де По. Новые идеи в области управления. М.: Прогресс, 1969, с.26-27.

<sup>2</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. второе. М.: ОМЕГА. Л., 2004, 584 с. –с.140.

новая цель субъекта связана с развитием объекта управления, улучшения состояния людей.

Эффективность государственного управления в первую очередь зависит от деловых и моральных качеств и способностей субъекта управления – управляющего. Управлять – это значит: 1) *предвидеть* – изучать будущее и устанавливать программу действий; 2) *организовывать* – строить двойной организм предприятия – материальный и социальный; 3) *распоряжаться* – приводить в действие персонал предприятия; 4) *согласовываться* – связывать и объединять, сочетать все действия и усилия; 5) *контролировать* – наблюдать, чтобы всё происходило сообразно установленным правилам и распоряжениям (Анри Файоль); «При наличии способностей, но при отсутствии искусства управления даже мудрый не сможет управлять прочными» (Хань-Фэй). В литературе предлагается десять заповедей для управляющего: 1) *честность*; 2) *этичность*; 3) *уважение к личности*; 4) *способность к коллективной работе*; 5) *приверженность к исследованиям*; 6) *новаторство*; 7) *качество работы*; 8) *приспособляемость*; 9) *чувство гражданства*; 10) *эффективность*.<sup>1</sup> «Кто не умеет управлять, тот всегда становится узурпатором» (Бини). Связи субъекта с объектом бывает **прямым и с обратной связью**. В государственном управлении прямая связь отдаёт предпочтение субъектам, помогает авторитарной бюрократизации и снижает его рациональность и эффективность. В государственном управлении в вопросах прямой и обратной связи основной показатель это достижение влияния государственного управления до объекта управления – человека, воздействие на их поведение и деятельности, а также эффективная работа механизма управления. Если эти связи нарушатся, то от-

---

<sup>1</sup> Таранов П.С. Золотая книга руководителя. М., Гранд, 2003, с.583.

дельные части объекта и элементы управления распадаются, не выдерживают конкуренцию и конфликтное положение, возникает разбросанность и противоречивая деятельность. Поэтому, прямая связь оказывает управленческое воздействие на объект, а обратная связь в принятии управленческого воздействия, в контролировании организации государственных органов и их деятельности, в анализе и оценивании, в отчетности должностных лиц, в получении информации, в повышении ответственности. Обратная связь это особенность позволяющее выполнение выданных указаний и решений, регулирование предстоящей деятельности.

Сущность системы управления можно определить через **механизмы государственного управления**. При рассмотрении с теоретической точки зрения на механизм управления как на систему требуется нахождение в нем качеств порождающих систему. Все это позволяет глубоко вникать в этот механизм, отделить от других проявлений, усовершенствовать структуру. Механизм управления создается в государственных органах, позволяет раскрыть динамику системы. Сам термин «механизм» является общеупотребительным и общенаучным. В словаре иностранных слов механизм (техане – орудие, машина) – 1) устройство для передачи и преобразования движений, представляющее собой систему тел; 2) внутреннее устройство, система чего-либо; 3) совокупность состояний и процессов<sup>1</sup>. Характеристика явления и процесса как механизма (в самом широком смысловом значении данного понятия) предполагает: во-первых, сложность его структурного строения; во-вторых, системность, согласованность организации его элементов; в-третьих, его способность к динамике, к определенной

---

<sup>1</sup> Словарь иностранных слов. 16-е изд. испр. М.: Русский язык, 1988, с.317.

целенаправленной деятельности, в-четвертых, его подверженность самоуправлению либо внешнему управлению<sup>1</sup>.

На основе теории системного анализа можно глубже понять устройство, назначение и отображение **механизма управления**, характеризующего упорядоченность элементов, находящихся во взаимодействии между собой. Управленческий механизм объединяет в себе три элемента: а) систему государственных органов, как управляющее подразделение; б) управленческий процесс, отражающий динамику функционирования государства; в) участие людей в процессах управления. *Если структура отражает организацию системы, то механизм показывает функциональную роль системы. Другими словами, структура является внутренней организацией – «топологией» системы, а механизм отражает процесс действия функционирования этой системы.* Таким образом, структура отражает статику управления, а механизм его динамику. Только единство статичных элементов и динамика их взаимодействия внутри механизма, создают систему государственного управления.

Сущность механизма управления можно показать на примере деятельности органов исполнительной власти. Исполнительная власть проявляет себя в двух аспектах – *в юридическом*, наличие у субъектов управления полномочий на подчинение своей воле других людей (объектов управления) и прав на принятие нормативных актов; *в организационном* – в фактическом осуществлении исполнительной деятельности. Исполнительная власть обеспечивает установление общественных связей в экономическом, социально-культурном, административном и других сферах и осуществляет целенаправленную деятельность в

---

<sup>1</sup> Щундилов К.В. Правовые механизмы: основы теории // Государство и право, 2006, №12, с.13.

соответствии с постоянными условиями. Для осуществления этой деятельности основное условие является существование четкой иерархической структуры исполнительной власти и профессиональных служащих. Органы исполнительной власти обладают сложной иерархической структурой. Основные трудности в исследовании объектов со сложным устройством является нахождение соотношения в функциональном и генетическом плане.

Анализируя механизм управления, можно прийти к мнению, что процесс управления реализуется через иерархическую структуру исполнительной власти. Схема взаимоотношений в исполнительной власти характеризуются высоким уровнем централизации, обеспечивающей подчиненность нижестоящего органа вышестоящему. Управление в законодательной и судебной сферах функционирует по тому же принципу.

Многоуровневость в управлении государства возникла из жизненной необходимости. Так, еще во времена первобытного общества, когда люди жили племенами, руководство каждой племени осуществлялось в основном двухуровневой структурой. Верхний уровень этой структуры занимал глава племени, обладающего определенными полномочиями управления, а на нижнем уровне стояли подчиняющиеся ему члены племени. По истечению времени племена различными путями (силой, природной необходимостью) объединяясь, увеличивались, формировались как большие сообщества. С появлением таких сообществ, двухуровневое управление стал невозможным, и естественно возникли дополнительные уровни. При двухуровневой структуре управление осуществлялось по двум принципам: 1) Принцип стратегического управления. Согласно этому принципу управление на основе прогнозных показателей и с учетом стратегических интересов длительный период (месяц, квартал, год, пять лет и т.д.) среди

подчиненных органов во время оперативной работы разделялся на интервалы. 2) **Тактический (оперативный) принцип управления.** Согласно этому принципу средства, возможности и т.д. выделенные для оперативных интервалов верхнего уровня последовательно разделяется между подчиненными органами, начиная с первого интервала, и реализуется.

Для органов исполнительной власти АР с многоуровневой структурой особенные характеристики нижеследующие:

1) связи между органами одинакового уровня регулируются посредством исполнительной власти, которым они подчиняются;

2) за исключением самого верхнего и самого нижнего уровня, органы всех уровней (промежуточные уровни) выступают с двух позиций. Действуют как подчиненный для верхнего уровня (управляемый), а для нижнего уровня как руководящий (управляющий), т.е. выполняет функцию управляемого объекта для верхнего уровня, управляющего субъекта для нижнего уровня. Самый верхний уровень принимается как управляющий субъект, а самый нижний уровень как управляемый объект;

3) между соседними уровнями существует двухсторонняя связь. Каждый вышестоящий орган распределяет стоящие перед ним проблемы и задачи между подчиненными ему органами и представляет им это как задание. А подчиненные органы реализовывают эти задания и представляют результаты этой реализации вышестоящему органу. Это с одной стороны соответствующие нормативные и статистические сведения, а с другой стороны составляет показатели контроля для руководящего органа о существующем положении во время деятельности подчиненных объектов;

4) обмен информацией между двумя органами соседних уровней состоят из количественных, качественных и юридических показателей. Из этих показателей первые две

группы могут быть измерены и не измерены техническими средствами. К последним относятся прогнозные оценки и некоторые качественные показатели. Третья группа – юридические показатели невозможно измерить ни одними техническими средствами и непосредственно передается нижнему уровню. Оценка не измеряемых показателей, как правило, осуществляется путем экспертизы. Экспертная группа, созданная для проведения экспертизы, состоит из лица принимающего решение – руководителя органа и действующие в его подчинении специалистов вспомогательных подразделений и иногда привлеченных со стороны экспертов. Экспертная оценка во многих случаях указываются лингвистическими выражениями (на естественном языке). Например, хороший, очень хороший, плохой, очень плохой, нормальный и т.д. Такие выражения в последних понятиях технической кибернетики называются нечеткими выражениями, и для отображения и пользования такими выражениями используется теория нечетких множеств Лютфи-заде<sup>1</sup>. В общем, во время обсуждения у руководителей исполнительной власти во многих случаях используются нечеткие выражения;

5) орган каждого уровня представляет задания и указания находящимся в его подчинении органам в соответствии своих стратегических интересов в определенной форме;

6) каждый орган в зависимости от выполнения заданий и указаний, предъявленных подчиненным органам, осуществляют поощрительные или карательные меры;

7) при передаче сведений снизу вверх подвергаются обобщению, и по этой причине происходит утеря информации<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Заде Л.А. (Лютфи-заде). Понятие лингвистической переменной и его применение к принятию приближенных решений. М.: Мир, 1976, 165с.

<sup>2</sup> Rzayev Ə.H. Dövlət idarəetmə mexanizmi mahiyyəti və prinsipləri // Dövlət idarəçiliyi: nəzəriyyə və təcrübə, Bakı: Azərbaycan, 2008, №3(23), с.163-164.

В исполнительной власти управление обладает высокой активностью. Такая активность в первую очередь определяется уровнем активности его руководителя. С повышением уровня увеличивается уровень активности. Исходя из этого, можно заметить, что, начиная с конца XX века, негативность в подходе к понятию управление, сменилась на позитивное к нему отношение. Общественное мнение признало тот факт, что без управленческой деятельности невозможно выполнение каких-либо функций органами государственной власти и людьми в своей повседневной жизни.

В итоге можно отметить, что организация высокопрофессиональной государственной службы является основным звеном в системе эффективного функционирования цивилизованного, демократического государства. Таким образом, государственная служба находится в ряду с такими явлениями, как государство, государственная власть, государственный аппарат и государственное управление взаимосвязана с ними и, следовательно, только через **влияние на них** может проявить себя, **реализоваться, анализироваться и оцениваться**<sup>1</sup>.

Государственная служба выступает гарантом механизма государственного управления и реализации управленческих полномочий государственными органами. Государственное управление в свою очередь функционирует в тесной взаимосвязи с государственной службой. Известно, что все виды управления объединяют людей, и они становятся как объектами, так и субъектами управления в рамках этого объединения. Таким образом, государственная служба является необходимым условием в реализации государственного управления.

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: РАГС, 2008, с.234.

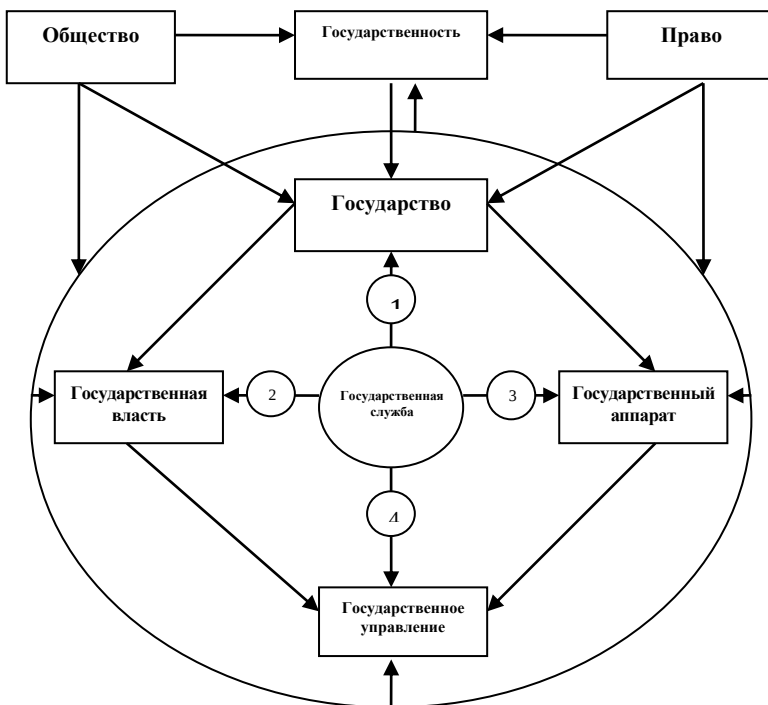
Таким образом, можно прийти к следующим выводам:

*В-первых*, государство и государственные явления (государственная власть, государственный аппарат, государственное управление и государственная служба) рассматриваются вместе и во взаимодействии и понятия, сущность каждого из них и взгляды ученых анализируются;

*Во-вторых*, государственная служба формируется из сущности государства, особенностей государственной власти, природы государственного аппарата, государственного строя и форм правления, организации государственного управления формируется и приобретает содержание;

*В-третьих*, государственная служба: 1) осуществляет цели и функции государства, формирует связи и отношения между государством и гражданами; 2) механизм формирования, реализации и усовершенствования институтов государственной власти, используя полномочия государственной власти, регулирует осуществление с помощью единства социального, правового и организационных институтов; 3) основная составная часть государственного аппарата, его субъект, механизм, приводящий государственный аппарат из статического состояния в динамическое состояние, реализуя государственную волю в различных ветвях государственной власти посредством правовых, организационных и идеологических механизмов воздействует на деятельность людей; 4) механизм государственного управления, институт государственного управления играет роль гаранта осуществления полномочий управления в государственных органах.

*В-четвертых*, профессиональная государственная служба появилась на основе дихотомии – концепции разделения политики от управления. По этой концепции политическое руководство – политическая элита, занимающее политические должности, формирует политику, профессиональные государственные служащие, занимающие административные должности, осуществляют управление.



***Взаимосвязь и взаимодействие государственной службы с другими элементами государственности.***  
 Государственная служба: 1) выполняет цель и задачи государства; 2) получает государственные полномочия; 3) через административные должности приводит в динамику государственного аппарата; 4) выступает как механизм государственного управления.

По нашему мнению, необходимо продолжить системные, количественные и качественные реформы по всем направлениям государственно-правовых явлений.

## 2. Эволюция и модернизация государственности в условиях глобализации и локальной интеграции

*Я против скачка и быстрого передвижения... развитие должно идти не революционным путем, а путем эволюции, необходимо перейти на трансформационную методику... Сейчас мир является миром культуры, миром интеграции, миром научно-технического прогресса.*

*Гейдар Алиев*

В настоящее время в литературе, в выступлениях должностных лиц больше всего используется **термин государственность**. В юридической науке и практике содержание новой категории государственности, место государства в системе государственности не исследовано. Так как не дано определение понятию государственности во многих случаях его отождествляют с понятием государства.

Термин государственность, который в политической литературе употребляется: 1) как синоним государства вообще, государства того или иного исторического типа, а также для обозначения какого-либо этапа в развитии государства данного исторического типа; 2) для обозначения системы (механизма) диктатуры определенного класса или политическая организация общества; 3) для обозначения системы органов государства – государственного аппарата; 4) при объединении в определенные группы каких-либо общих черт или признаков государства (например, национальное государство, демократическое государство)<sup>1</sup>.

По нашему мнению понятия «государство» и «государственность» надо рассматривать в рамках диалектики це-

---

<sup>1</sup> Большая Советская Энциклопедия. 3-е изд. В 30-и т. Т.5. М.: Советская Энциклопедия, 1970, с.162.

лого и части. Отождествления понятий «государство» и «государственность» даже в самом узком смысле неверно. Государственность – это совокупность элементов государства, государственной власти, государственного аппарата, государственного управления и государственной службы.

К элементам составляющий основу государственности: вводится личность, политическая система, государственный строй (государственная власть, государственный режим, государственное управление и формы устройства) во взаимоотношениях с государством и государственными проявлениями. Государственность имеет следующий элементный состав: а) компоненты помогающие равновесия, эффективности, прочности всей системы в процессе функционирования государственности; б) компоненты, возникающие, действующие и развивающиеся внутри системы государственности. Государство приданием политической системе целостность и прочность, пользуясь материальными, культурными, людскими ресурсами управляет им, обеспечивает его жизнедеятельность.

Элементный состав государственности состоит с одной стороны из внешних компонентов поддерживающих сбалансированность, эффективность и устойчивость системы, а с другой стороны, из компонентов регламентирующих отношения внутри системы. Внутренние компоненты, отличающиеся между собой различным составом, группируются с учетом важнейших сфер гражданского общества. Эти компоненты проявляются во взаимосвязи с государственной властью, в организационных структурах государственных органов и их правовом регулировании. В любом государстве внешние компоненты государственности проявляются на двух уровнях. Первый уровень представляет собой совокупность компонентов планетарного характера, глобального влияния, способных воздействовать на все государство в целом. Второй уровень состоит из компонентов отражающих ситуацию, возникающую на основе

внешних, индивидуальных связей и отношений с другими государствами и союзами<sup>1</sup>.

Определяющую роль в государственности играет объединенный в обществе и имеющий друг с другом взаимосвязь и взаимодействие, являющийся основанием и фундаментом каждой государственности, связанный друг с другом две системы – государственная политическая система и право. Государство, как политический правовой институт, являясь составной частью политической системы, создает подсистему государственности. Государство в этом качестве посредством общих принудительных законов выражающих требования и интересы общества регулирует жизнедеятельность людей.

Развитие человечества напрямую связано с государственностью. Во всем мире государственность трансформируется в новые экономические и демократические условия, новые формы и механизмы общественной жизнедеятельности.

Анализ первоисточников показывает, что Азербайджан имеет древнюю историю государственности. Азербайджанская Демократическая Республика, образованная 28 мая 1918 года, существовавшая 23 месяцев, стала первым на мусульманском Востоке светским и демократическим государством. Азербайджанская Демократическая Республика восстановила свою государственность, опираясь на передовой опыт развитых стран той эпохи, опираясь на исторические традиции и национальные ценности азербайджанского народа, дошедшие до нас сквозь тысячелетия.

За короткий срок создается Азербайджанский парламент, принимается закон о гражданстве, азербайджанский язык объявляется государственным языком, создаются государственные символы – трехцветный флаг, герб, гимн, открываются просветительно-культурные очаги и Бакинский Государственный Университет, Азербайджанское от-

---

<sup>1</sup> Бачило И.Л. Факторы, влияющие на государственность // Государство и право, 1993, №7, с.23.

деление Горийской Семинарии, 100 молодых людей отправляются за рубеж для получения высшего образования.

Г.Алиев в своих выступлениях отметил: «Великие люди нашего народа, 28 мая 1918-го года в Тифлисе провозглашая «Декларацию Независимости» Азербайджана, заложили основу независимости нашей республики, создали Азербайджанскую Народную Республику. Таким образом, в начале XX века в Азербайджане наш народ провозгласил свою свободу, начал создавать свое национальное государство. Создание Азербайджанской Народной Республики восстановил когда-то **утраченную государственность**, впервые в истории нашего народа положил основу создания на принципах демократии независимого Азербайджанского государства. Азербайджанская Народная Республика во время своего существования осуществил большие дела. Самое главное то, что во всем Востоке мира, во всем мусульманском мире, впервые в Азербайджане возник государство, правительство с демократическими принципами правления, следовательно, в Азербайджане возложили основу, как независимости, так и демократии, демократических форм управления<sup>1</sup>.

Азербайджанский народ в течение 70 лет находился в составе СССР, применял, осуществлял коммунистическую, большевистскую идеологию. Этот период оставался очень сложным, противоречивым<sup>2</sup>. Гейдар Алиев говорил: «Азербайджанская Республика как независимая государство является историческим событием. Если раньше Азербайджан в составе Советского Союза можно сказать, что был полностью отчужден от мировой практики, вынуждены были пользоваться только те формами, которые сами придумывали, теперь мы должны использовать мировую практику. Но, поверьте, слепое применение мировой прак-

---

<sup>1</sup> Əliyev H.Ə. Müstəqilliyimiz əbədidir. On beşinci kitab. Bakı, Azərənəşr, 1997, s.391-392.

<sup>2</sup> Там же.

тики не даст требуемых результатов»<sup>1</sup>. В 90-е годы прошлого века, азербайджанская государственность, сохранив национальные ценности, успешно внедрила основные признаки и элементы государственности зарубежных стран, что обусловило становление современного, демократического, светского государства. Синтез всех этих примет и элементов, принятых как внутри, так и из зарубежа стал причиной создания современного демократического, светской государственности.

Президент Азербайджана Ильхам Алиев на церемонии принятия присяги (24 октября 2008-го года) сказал: «Я неоднократно говорил и сегодня я хочу повторить, что политическая система в Азербайджане должно быть усовершенствована, весь положительный опыт, существующий во всех демократических государствах, должен быть применен в Азербайджане. Выгодная, удовлетворяющая нас, не чуждая Азербайджанскому народу положительная практика, должна быть применена в Азербайджане».

Глобальные изменения, происходящие во всем мире в начале третьего тысячелетия, требуют сочетания, координирования национальной государственности с международным опытом и международными правовыми нормами. В связи с происходящей транснационализацией мировой политики и глобализацией в последние годы сделал прозрачным внутреннюю жизнь национальных границ государства, и суверенные государственные права отделены из монополии отдельно выбранного государства и стали зависимыми от международного процесса и тенденций<sup>2</sup>.

**Р.Роберсон** в 1983-м году ввел в научный оборот термин «глобализация», так назвав свою книгу. В 1985-м го-

---

<sup>1</sup> Əliyev H.Ə. Müstəqilliyimiz əbədidir. Birinci kitab. Bakı, Azərənşr, 1997, 608 s. –s.168.

<sup>2</sup> Həsənov Ə.M. Müasir beynəlxalq münasibətlər və Azərbaycan xarici siyasəti. Dərslik. Bakı: Azərənşr, 2005, s.21.

ду дал комментарии понятию глобализации и в 1992-м году он в книге «Глобализация» выдвинул свою концепцию по этой проблеме. По Р.Робертсону глобализация всесторонне увеличивающийся процесс влияния факторов международного значения, экономических и политических связей, культурного и информационного обмена, социальным действительностям отдельных стран<sup>1</sup>.

Глобализация рассматривается как стимулирование современных институтов, обуздание их взаимного влияния, распространение идей, самостоятельность передвижений их носителей, возможность беспрепятственного перемещения капитала, товаров, услуг в единой зоне мирового пространства<sup>2</sup>, «процесс достижения единой мировой финансово информационного пространства в основном на базе компьютерных технологий»<sup>3</sup>.

Необходимо отметить, что в канун Первой Мировой Войны, до возникновения социалистической системы в мире в условиях единополюсности возникают новые идеи, свойственные и для сегодняшнего дня. Под гегемонией Англии, США, Франции и Германии выдвигается на передний план идея создания «Соединенных Штатов Европы», «Мировое государство», «Мирового права». Под влиянием идей цивилизованных стран создается самая большая международная организация – Лига Наций<sup>4</sup>. Создание в то время первой социалистической системы стал препятствием для осуществления этих идей.

---

<sup>1</sup> Robertson R. Globalization Social Theory and global culture. London: Sage, 1992, p.7.

<sup>2</sup> Головистиков А.Н., Грудцина Л.Ю. Толковый словарь юридических терминов. М.: ЭКСМО, 2007, с.65.

<sup>3</sup> Делягин М.Г. Мировой кризис: общая теория глобализации. Курс лекций. М.: ИНФРА-М, 2003, с.10.

<sup>4</sup> Тилле А.А. Социалистическое сравнительное правоведение. М.: Юридическая литература, 1978, с.33.

Процесс глобализации как явление планетарного характера, наряду с экономикой, политикой, международными отношениями отражается также в сфере государственности. Глобализация отражает в себе объединение в едином мире не зависимых друг от друга народов и стран. В сущности, глобализация как проявление феномена, объединяет в единое усердие всех народов, призывает достичь новых мировых правил для решения глобальных проблем, новых человеческих ценностей. На земле создается порядок не существовавших до сих пор всех людей, организаций, стран. В настоящее время в мире глобализация проводится в двух направлениях. Первое как объективный, естественный, исторический процесс; второе, субъективный, подверженный вмешательству. В возникшем после Второй мировой войны в противостоянии капитализма-социализма Запад вышел победителем, крах социалистической системы, капитализм, олицетворяющий рыночные отношения стал причиной его объявления как безальтернативной экономической основы мирового порядка. А это соответствующим образом стал единственным условием для вновь завоеванных государств и как материальной основой демократизации, это дал повод только для выбора капиталистической системы<sup>1</sup>.

Г.Алиев говорил «я против скачка и быстрого передвижения... развитие должно идти не революционным путем, а путем эволюции, необходимо перейти на трансформационную методику... Сейчас мир является культурным миром культуры, миром интеграции, миром научно-технического прогресса»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Həsənov Ə.M. Müasir beynəlxalq münasibətlər və Azərbaycan xarici siyasəti. Dərslik. Bakı: Azərnəşr, 2005, s.148.

<sup>2</sup> Əliyev H.Ə. Müstəqilliyimiz əbədidir. Birinci kitab. Bakı, Azərnəşr, 1997, s.172-173.

В переходном периоде в Азербайджане между прошлым и новым, наблюдался переход между исчезающим и уходящим, и новым зарождающимся. В этом периоде проведение реформ является глубоким процессом, обуславливает переход общества к новой системе, общества созданного социалистическими принципами к демократическому правовому государству и основанному на разделении властей. В юридической литературе этот процесс называется модернизация (на французском *modernises* – сделать современным, применить различные усовершенствования) близкому к понятию «трансформация» (от латинского *transformatio* – замена, превращение в другой вид).

**Модернизация** – усовершенствование системы отвечающий современным требованиям; а **трансформация** – это более радикальный процесс замены в социальном плане связанной с новой коренной перестройкой общественных процессов. Трансформация в области общественных отношений характеризуется многими показателями, определяющими в значительной степени. Трансформация: комплексная перемена всей экономики, общественного, государственного строя; связана с переменой режима как совокупность средств и методов осуществления экономической и политической власти; коренным образом меняет политическое и экономическое лицо страны. На основе рыночной экономики происходит функционирование формы собственности (частный, государственный, муниципальный); связана с переменами в правовой области. Сопровождается принятием новой конституции, созданием института государственной службы и другими юридическими реформами; направляется на перемену государства, его аппарата и кадрового состава; характеризуется в определенной точке соприкосновения старой и новой социальной системы; процесс трансформации имеет научные основы<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Лытов Б.В. Государственная служба: управленческое отношение. М.:

В условиях глобализации особое значение приобретает процесс **интеграции**. Под интеграцией подразумевается взаимное сочетание и объединение государственных учреждений с однотипной или многотипной общественной структурой. Интеграционный процесс имеет различные этапы развития и характерные приметы: 1) участники интеграционного процесса делятся на ведущих (интеграторы) и управляемых (интегрируемых). В числе первых страны с европейской культурой, поэтому интеграционный процесс всегда носит односторонний характер; 2) в основе интеграции стоит некоторая техническая монополия, характеризующая этот этап интеграции; 3) движущей силой интеграции является неравномерный, не традиционный обмен. Отношение такого добровольного и принудительного обмена во вред интегрируемых, т.е. принуждение применяется в различных формах; 4) для интеграции необходимо, чтоб в различных странах в какой-либо сфере существовал принудительное условие неравномерного развития; 5) интеграционный процесс происходит под контролем государства, под влиянием частных корпораций; 6) каждое технологическое изменение качественно наблюдается большими войнами<sup>1</sup>.

В современных условиях особое значение приобретает **локальная интеграция**. Процесс локальной интеграции начался в Западной Европе после второй мировой войны и преследовал цель сохранения равности прав государств-участников этого процесса. Глобальная эффективность должна оцениваться сквозь локальную призму. Локальные критерии, отражающие местные интересы каждого региона и сферы в конкретных рамках, под воздействием глобальных интересов разделяются на приоритеты. Поэтому по-

---

РАГС, 2006, с.15-18.

<sup>1</sup> Волянский С.И. За какие идеи мы умирали. М.: Алгоритм, ЭКСМО, 2005, с.233-237.

становка локальных вопросов, его эффективность строиться на двух основных векторах. Первое увеличение локальных интересов; второе, для достижения этой цели выбор выгодных глобальных целей и ресурсов. Между локальными результатами высшей цели, и наоборот между глобальными целями и результатами выражается эластичность. Региональное управление полностью отражается в функциональном разделении посредством локальных вопросов. Так как, локализация и глобализация объединяются в единые системы идентичной зависимости.

Интеграция в Европу такое положение сближения экономической, социальной, культурной и политической жизни, что происходящие в этой плоскости процессы, ни в чем не отличаются от напряженных процессов происходящих между отдельными регионами внутри государства. Причем в осуществлении управления всеми этими областями, в определении сфер и принципов их деятельности основную роль играют не национальные органы управления, а общие межгосударственные органы.

Интеграция обладает несколькими отличительными факторами: первое – интеграция предусматривает создание во всем регионе единой хозяйственной системы под совместным управлением государств, отвечающей требованиям взаимной экономической зависимости и связей; второе, в результате интеграции в национальных границах освобождаются от всех денег, услуг, торговли, финансов, производственных отношений и трудовых ресурсов; третьих, в едином регионе формируется внутренний рынок, четвертое, повышается эффективность труда, условия проживания населения, развивается производственные отношения и услуги<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Həsənov Ə.M. Müasir beynəlxalq münasibətlər və Azərbaycan xarici siyasəti. Dərslik. Bakı: Azər nəşr, 2005. s.166.

Интеграционный процесс проходит через несколько этапов. Опыт Европейского союза показывает, что этот процесс начинается в экономической сфере, экономическая деятельность стран объединяются, далее осуществляется управление с общего центра, вопросы обороны и безопасности их внутренней и внешней политики.

С целью развития страны в Азербайджанской Республике были выдвинуты многие интеграционные инициативы, затрагивающие вопросы реализации судьбоносных для страны проектов. В последние годы были реализованы такие глобальные проекты, как строительство основной линии транспортировки нефти по нефтепроводу Баку-Тбилиси-Джейхан и газа по газопроводу Баку-Тбилиси-Эрзурум, позволившие экспортировать азербайджанскую нефть и газ на мировые рынки. Начато строительство железнодорожной линии Баку-Тбилиси-Карс. В условиях глобализации и локальной интеграции в процессе трансформации Азербайджан в течение последнего десятилетия XX века прошел несколько этапов развития. Первый этап: связанный с разрушением прежней экономической системы; второе – этап развития в связи с разрушением прошлого; третье - охватывает период регулирования. Здесь удалось остановить более опасные тенденции в экономической и политической сфере; четвертое – в этапе созидания государства страна смогла юридически и фактически восстановить свою целостность; проводятся большие работы в законодательных правилах, в создании независимых судов, усовершенствовании выборной системы; создаются условия для совершенного гражданского общества; в значительной степени продвигаются важные реформы. Проводятся реформы, принимаются меры в инфраструктуре<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Мехтиев Р.Э. На пути к демократии: размышляя о наследии. Баку, Шярг-Гярг, 2007, с.678.

Глобализация, трансформация и интеграция изменил деятельность людей в параметрах пространства и времени, обусловил реформы в социальной, экономической, политической и др. областях. После обретения независимости Азербайджанская Республика совершила довольно быстрый и эффективный переход от социалистической системы, господствовавшей в течение 70 лет, к установлению демократического, правового государства и гражданского общества, смогла развить и модернизировать свою государственность в условиях локальной интеграции.

Таким образом, проблема трансформации в мировую систему Азербайджанской государственности стоит в главу угла в современном мире, где происходит глобализация, идет процесс интеграции, мировое положение, формируется мировая хозяйственность. Считаем, что соединяющий в себе как комплекс, как интегрирующая категория государственность, государство, государственная власть, государственный аппарат, государственное управление и государственную службу невозможно отождествлять с государственностью имеющего общие корни и должно рассматриваться как отношение целого к части.

Азербайджанская государственность, обладая древней историей, восстановилась в 1918-м году Азербайджанской Республикой в Мусульманском востоке, в настоящее время как в любом уголке планеты приобрел новое содержание, отвечающим новым требованиям общества, новым производственным технологиям, новой экономической и демократической обстановке. Глобализация, инициативный процесс формирования факторов международного значения, экономических и политических связей, культурного и информационного обмена, всесторонне увеличивающейся воздействие на социальную действительность разных стран, создание единой финансово-информационного пространства в основном на базе компьютерных технологий.

После глобализации по своим масштабам стоит менее охватывающий процесс интеграции. Этот процесс является односторонним, делит участников на интегрирующих – ведущих и на интегрируемых. В условиях нового мирового порядка локальная интеграция занимает особое значение. Этот процесс вид разумной деятельности государств.

Азербайджан в условиях глобализации и интеграции, начиная с 90-х годов прошлого века прошел следующие этапы: первое, республика освободилась от хаоса, самоуправства, деятельность государственных органов и должностных лиц приведен в юридическую плоскость; во вторых проведены юридически-экономические реформы и принята новая конституция; в третьих начался этап строительства правового государства и гражданского общества на основе положений конституции; в четвертых достигнута тенденция экономического развития; в-пятых, осуществлено несколько судьбоносных проектов по присоединению в инициативу интеграции в Европу.

В переходном периоде в Азербайджане во время приобретения новой сущности государственности переход между старым и новым, исчезающим и вновь зарождающимся, называется процессом эволюции, модернизации или трансформации. Считаем, что модернизация отвечающий современным требованиям усовершенствование системы; а трансформация более радикальный процесс в социальном плане коренным образом осуществляющее новое построение общественных процессов. Таким образом, в условиях глобализации и интеграции в процессе модернизации и трансформации с учетом международной практики развивался национальная государственность. По нашему мнению, соединяющее в себе государственные явления государственность придает системе целостность и прочность, использование всех ресурсов общества как феномен его жизнедеятельности должно широко распространен.

### 3. Источники и форма укрепления демократической сущности Азербайджанской Республики

*Я верю в демократию, потому что она освобождает энергию каждого человеческого существа.*

*В.Вильсон*

*Демократия есть превращение хаотического количества в самодисциплинированное качество.*

*Н.Бердяев*

**Демократия** греческое слово и обозначает – власть народа. Демократия, прежде всего, государственная форма, источник власти народа. Демократия: – «*Это правительство народа, избранное народом и для народа*» (А.Линкольн); – «*Это непосредственное самоуправление над всем народом и для всего народа*» (Т.Паркер); – «*Я называю свободным и демократическим такое государство, где меньшинство признает власть большинства, честно завоеванную в ходе выборов, большинство будет уважать интересы всех граждан, независимо от их убеждений*» (А.Маруа). Демократия означает официально признания подчиненности меньшинства большинству, равенства юридических прав граждан, наличие широких и юридических свобод, выборность верховных государственных органов, разделение властей, главенствование законов и другими принципами отличается от других форм государственности<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Rzayev Ə.H. Demokratiya: mahiyyəti və prinsipləri / Azərbaycanda dövlət və hüquq quruculuğunun aktual problemləri. Elmi məqalələr məcmusu. 3-cü buraxılış. Bakı: Nosir, 2002, c.27.

Первичные условия для начала формирования процесса демократизации страны и последующая за ним либерализации схемы экономической модернизация + поэтапная демократизация = гражданское общество обеспечивается реализацией проводимых важнейших экономических перемен. Основа строительства в стране демократической трансформации и гражданского общества основывается на формулу всесторонняя свобода = сильная власть<sup>1</sup>.

Демократия дает каждому человеку, семье, коллективу, обществу возможность самореализации, нормальной жизни, творчества, самообеспечения, повышения собственного благосостояния, гармонического развития. К характеризующим демократию признакам относятся: 1) освобождение от тирании; 2) соблюдение основных прав и свобод; 3) права личной неприкосновенности; 4) определение своей участи; 5) начальная автономия; 6) возможности развития личности; 7) защита фундаментальных интересов личности; 8) политическое равенство; 9) стремление к миру; 10) благосостояние.<sup>2</sup> Именно, в демократическом обществе начинается установление правового государства.

Прочность демократии определяется экономическим развитием общества. Чем больше возможностей экономика предоставляет для жизни всех людей, на столько же общественные институты, идеи, взгляды, движения становятся прочными, обеспечивается необходимый уровень и динамика экономической активности. Усиление страны с экономической стороны посредством обеспечения материального благоденствия граждан можно говорить о поэтапной демократизации общества и укреплении переходной демократии, т.е. о трансформации в консолидированное пространство.

---

<sup>1</sup> Mehdiyev R.E. Gələcəyin strategiyasını müəyyənləşdirərkən: modernləşmə xətti. Bakı: Şərq-Qərb, 2008, c.48-50.

<sup>2</sup> Robert A.Dahl. Demokratiya haqqında. Bakı, Azərənəşr, 2004. s.55.

Действительно известно, что экономика определяет политику и идет впереди политики. Политика и экономика две стороны одной медали. Тесная связь между политикой и экономикой не случайное и не нейтральное положение<sup>1</sup>. С появлением цивилизации до сих пор во все времена экономический фактор всегда был решающим и являлся основой политических перемен. В результате экономической и политической борьбы в Афинах между аристократами и демосом (народом), в Риме между патрициями (полноправные граждане, принадлежащие местной латыни и хозяевам) и плебеями (этрусы и другие этнические группы, т.е. неполноправные граждане) в Афинах появилось демократическое государство (демос – народ + кратус – власть), а в Риме аристократическая республика<sup>2</sup>.

Большие революционные изменения происходят при затрагивании экономических интересов. Например, в результате протеста населения выступавшего против повышения налога, в 1265-м году в Англии появился первый парламент, установление нового налога в 1640-м году повлек за собой буржуазную революцию, в результате славной революции 1689-го года была ограничена власть монархии и принят «Билл о правах», повышение полномочий парламента стало причиной появления первой монархической республики. В 1607-м году плантаторы, прибывшие из Англии и положившие основу английской колонии в Северной Америке с целью ликвидации экономической и политической зависимости от Англии, подняли восстание под предводительством Д.Вашингтона. В 1776-м году выйдя победителями из этой борьбы, объявили о своем отделении от Англии и приняли декларацию о независимости. Все штаты объединились и создали свободную и неза-

---

<sup>1</sup> Parenti M. Seçilmişler için demokrasi. Bakı: Çaşıoğlu, 2008, с.16.

<sup>2</sup> Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М.: Юристъ, 1995, с.62-65, 83-84.

висимую государство США и впервые в мире приняли Конституцию (1787). Во Франции в 1789-м году на совещании генеральных штатов (этот орган был создан в 1302-м году для решения вопросов установления налогов состоящий из трех силков) требование повышения налогов было встречено революцией, и народная толпа низвергла абсолютного монарха, приняла «Декларацию о правах человека и гражданина», создала конституционно монархическую республику.

30 августа 1991-го года принятием в Азербайджане «Декларации о восстановлении государственной независимости» республика провозглашена наследником Азербайджанской Демократической Республики. Общенациональный лидер Гейдар Алиев свое отношение к демократии выразил так: «демократия неразбериха, не самоуправство, не хаос. Демократия высокая культура, высокий распорядок, гражданская солидарность, уважение граждан друг друга, уважение к государственным органам, уважение государства гражданам, бдительность и забота»<sup>1</sup>.

По нашему мнению, укрепление демократической сущности Азербайджанского государства тесно связано с фактором формирования рыночной экономики, единства демократии и экономики, стремлением повышения благосостояния людей. Азербайджан, воспользовавшись передовым мировым опытом и общечеловеческими ценностями, добился всестороннего развития своей экономики, вышел в первые ряды среди государств мирового сообщества по показателям экономического роста.

Динамика развития, структурные перемены Азербайджанской экономики в условиях независимости связана стратегией ускорения экономического и социального развития и его реализацией результатов целевых программ. В современных условиях экономический рост в Азербай-

---

<sup>1</sup> Əliyev H.Ə. Müstəqilliyimiz əbədidir. Birinci kitab. Bakı, Azərənşr, 1997, c.146.

джане, наряду с этим повышение благоденствия населения, социальный прогресс, роль республики в хозяйственной системе мира и обеспечение его места являются концептуальными направлениями развития страны.

В результате успешного претворения в жизнь зарубежных трансформационных моделей, Азербайджанской Республике удалось добиться экономического роста, сбалансированного развития и эффективного регулирования социальной инфраструктуры. Социально-экономические основы Азербайджана состоят в его трансформации в соответствии с приоритетом наследственности производство нефти и привлечение к экономическому обороту экономического социального потенциала регионов, территориальные комплексы и направления развития отраслей занимает основное место. Тенденции развития экономики Азербайджана, показателя экономического прироста обще внутреннего продукта, характеризуется динамическим развитием промышленности, сельского хозяйства и сферы услуг.

В современных условиях формируется государственная политика, гарантирующая основные принципы социального и экономического развития Азербайджана составляющая адресность, социальная справедливость, перспективность и уравновешенного развития. Прожиточный минимум, потребительский минимум, минимальный бюджет потребления и других систем государственных регулирований являются основными сферами оказания заботы государства.

В Азербайджане развивается механизмы стимулирования частного сектора, создаются условия международного опыта и обстановки конкуренции. Экономическая политика Азербайджанского государства проводится с учетом его концептуальных направлений, теоретических и практиче-

ских аспектов, а также местных социально демографических и интеграционных факторов<sup>1</sup>.

Одним из важнейших направлений экономической политики Азербайджанской Республики является включенность страны в систему мирового хозяйства путем эффективной организации внешнеэкономических связей. Азербайджан является членом многих международных организаций, участником различных комиссий и рабочих групп по сотрудничеству с 15 ведущими международными организациями мирового сообщества. Вступление Азербайджанской Республики в Совет Европы в качестве полноправного сторонника, различного уровня экономическое сотрудничество со странами входящими в это образование тоже играет большую роль для такого развития. Исключительное геостратегическое расположение, выгодное транспортно-географическое положение повышает роль и значение коридора сотрудничества Европа – Кавказ – Азия.

Считаем, что в эффективной деятельности демократического государства и его проявлений стоит экономические факторы. Азербайджан, эффективно используя экономическую и социальную трансформационную модель развития, и внешними факторами добился устойчивого экономического роста, уравновешенного развития. В экономическом росте важную роль играет государственная служба. Государственная служба только лишь в демократическом государстве легитимен, и может существовать. В сознательном воздействии государственных служащих на объекты управления достигается экономический прирост. Государственный служащий с одной стороны в качестве гражданского статуса исполняет правила поведения имеющего правовое обязательство перед государством, с дру-

---

<sup>1</sup> Əlirzayev Ə.Q. İqtisadi islahatlar və sürətlənmə strategiyası şəraitində Azərbaycanın sosial-iqtisadi inkişaf problemləri. Bakı: Adiloğlu, 2005, c.17-20.

гой стороны как должностное лицо реализует интересы и функции государства и действует, следуя этическим нормам.

## ГЛАВА II

### МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

*Изучая истину, можно иметь тройкую цель: открыть истину, когда ищем её, доказать её, когда нашли; наконец, отличить от лжи, когда её рассматриваем.*

*Б.Паскаль*

#### 2.1. Методы исследования государственной службы

*Истинная мудрость – это умение искать правду, знать правду, поступать по правде и говорить правду.*

*Байхаки*

*Прежде старайся исследовать вещи, находящиеся вблизи тебя, затем те, которые удалены от твоего зрения; Просыпаясь утром, спроси себя: «Что я должен сделать?». Вечером, прежде чем заснуть: «Что я сделал?».*

*Пифагор*

Известный теоретик С.С.Алексеев указывал, что метод играет ключевую роль – роль компаса, который даёт возможность ориентироваться в фактах действительности, определять общую стратегию исследования.<sup>1</sup>

В словаре иностранных слов метод (гр. *methodos*) характеризуется как – 1) способ познания, исследования яв-

---

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. М., Политиздат, 1981, т.1, с.23.

лений природы и общественной жизни; 2) приём, способ или образ действия.<sup>1</sup>

Методологическая наука обучает, как пользоваться тем или иным методом, каким образом и в каких случаях. **Методология** (по-гречески *metod* + *logus*) является совокупностью способов применяемых в любой области науки. Методология философское учение познания методов действительности. Методология предусматривает исследование однородных явления, определяемые с организационной точки зрения, изменения, усовершенствования, модернизации, координации, гармонию взаимоотношений между ними. Интерес к методологическим проблемам возник в конце XIX века в Германии.

**С.С.Алексеев** в методе разделяет двух характеристик: **во-первых**, это первичные методы, которые определяют пути логического регулирования правового статуса субъектов; **второй способ** правового регулирования понимается как юридические нормы и правовое отражение, выраженные в других элементах правовой системы. Он в методе выделяет два основных этапа: **во-первых**, путь от явлений к их сущности; **во-вторых**, путь от сущности явлений к тому конкретному многообразию этих явлений, с которых был начат научный анализ.<sup>2</sup>

Известный немецкий социолог **М.Вебер** (1864-1920) в своей работе «Исследование по методологии науки» анализируя логически-методологические принципы социальных наук, указывал, что в природе и в обществе необходимо различать «личное» и «общее». Личность предмет логики, т.е. в широком смысле является предметом. Несмотря на это, обе методы анализируются на основе «общего». Различия в гуманитарных и естественных науках состоит

---

<sup>1</sup> Словарь иностранных слов. 16-е изд. испр. М., Русский язык, 1988, с.315.

<sup>2</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. М., Политиздат, 1981, т.1, с.25.

не в отличии их предметов, а в различии их логических методов. Он указывал, что в естественных и в общественных науках понятия создаются по-разному. Если в естественных науках целью является определение общего закона, то в исторической науке цель состоит в том, что познать частную личность. Для познания сущности предмета необходимо выявить общее. Невозможно познать личность без существования общих понятий. Если в естественных науках «общее» ставится как цель, для гуманитарных наук «общее» является только лишь средством. Если мы хотим отделить определенные элементы характеризующие личность (будь это исторической личностью, или историческим событием) все это мы должны описать как целое<sup>1</sup>.

Важно показать классические взгляды мыслителей о научной методологии.

Одно из выдающихся заслуг энциклопедического ученого средних веков **Абу Рейхана Беруни** (X в.) заключается в том, что он выработал свой научный метод познания природы и общества, обобщив лучшее из того, что было сделано до него в этой области. Основные принципы метода Беруни нижеследующие:

а) необходимо освободить свой ум и сердце от всего устаревшего, фанатично-суеверного, случайного, от корыстных целей, необъективных намерений и мыслей;

б) в объяснении явлений природы следует исходить из самой природы и основываться на закономерностях, существующих в ней самой; необходимо исходить из фактов и опыта;

в) изучение предмета надо начинать с изучения элементов, из которых состоит данный предмет;

г) прежде всего нужно руководствоваться дедукцией, основываясь на чувственных данных, а затем идти дальше.

---

<sup>1</sup> М.Вебер. Исследование по методологии науки. Ч. 1. М., 1980, с.15-16.

д) при изучении предмета, явлений необходимо размышлять, т.е. нужно логическое рассуждение, анализ и обобщение;

е) надо наблюдать, сравнивать, сопоставлять различные данные, мнения и предания с другими и таким образом устанавливать истинные, т.е., те которые не противоречат законам и порядкам, существующим в природе (и обществе);

ж) в исследовании надо отправляться от известного к неизвестному, от близкого к далекому.<sup>1</sup>

**Французский философ Декарт** в своем классическом произведении «Рассуждения о методе» (1637) сформулировал четыре знаменитых методологических правила: **первое** – тщательно избегать поспешности и предубеждения и включать в свои суждения только то, что представляется моему уму столь ясно и отчетливо, что никоим образом не сможет дать повод к сомнению; **второе** – делить каждую из рассматриваемых мною трудностей на столько частей, сколько потребуется, чтобы лучше их разрешить; **третье** – располагать свои мысли в определенном порядке, начиная с предметов простейших и легкопознаваемых, и восходить мало-помалу, как по ступеням, до познания наиболее сложных, допуская существование порядка даже среди тех, которые в естественном ходе вещей не предшествуют друг другу; и **последнее** – делать всюду перечни настолько полные и обзоры столь всеохватывающие, чтобы быть уверенным, что ничего не пропущено.<sup>2</sup>

Родоначальник английского материализма, учёный-гуманист Ф.Бэкон в трактовке «Новый органон» (1620) для поиска истины методом (путь) познания указывает, что каждый вправе выбрать из трёх основных путей познаний – **пауки, муравья и пчелы.**

---

<sup>1</sup> Захидов В. Три титана. Ташкент: Фан, 1973, с.42-43.

<sup>2</sup> 100 великих мыслителей, с.124-125.

«Путь паука» – это попытка введения истин из чистого разума, наподобие того, как паук выделяет из себя паутину. Такой путь Бэкон считает поспешным, оторванным от реальности. Он заманчив, ему следуют многие ученые, но в результате приходят к очень шатким и ненадежным гипотезам. Главная причина ошибок приверженцев «пути наука» – полное игнорирование фактов, что неизбежно ведёт к построению спекулятивных конструкций логического порядка, и свободное жонглирование ими;

«Путь муравья» – прямая противоположность первому: ему следуют те, кто рабски привязан к фактам, но не умеет их правильно обобщать. Такие ползучие эмпирики, как труженики-муравьи, собирая разрозненные факты, оказываются неспособными сделать из них правильные теоретические выводы.

«Путь пчелы» – единственно правильный путь, способный привести к достижению истины: ему присущи достоинства первых двух путей, и вместе с тем он позволяет преодолеть все очерченные выше недостатки и добиться гармонического единения эмпирического и теоретического в познании.<sup>1</sup>

Среди различных способов познания особыми значениями обладают исторические и логические методы. Исторический метод связан с освещением хронологической последовательности различных этапов развития, в состоянии конкретных исторических явлениях. Логический метод, во-первых, отражает объект, его основные связи; во-вторых, одновременно позволяет понять сущность истории предмета. Преимущество логического метода перед историческим методом в том, что позволяет в единстве совместно исследовать двух необходимых элементов: познание истории существующего предмета с изучением его структуры.

---

<sup>1</sup> 100 великих мыслителей, с.116-117.

Одной из актуальных проблем современного правового исследования является пользование другими науками, в том числе возможностями методов социологии. Применением теоретических положений социологических методов повышается роль исследований социальных категорий отвечающих требованиям современности, сбор конкретных социологических материалов, подготовка и изучение фактических материалов (опрос, анкетирование, выбор, анализ, шкала, методы исследования и т.д.). Конкретно – использование социологических методов не уменьшает применение правовых научных методов, наоборот обуславливает еще более их широкое применение.

Методы исследования создается на основе национального и зарубежного опыта. Научные исследования в этой области – обобщаются, даются оценки, выносятся результаты и предлагаются практические рекомендации.

В решении проблем государственной службы широко используется методология исследования. Применяемые в исследовании государственной службы методы ни чем не отличаются от других применяемых методов для иных правовых явлений. Методологическая база государственной службы условно объединяет две системы подхода, дополняющих друг друга. В первом подходе используется утвержденные в науке и практике общие теоретические методы системы, системно-функциональный, структурный, структурно-функциональный, исторический подход, анализ, формально логический, сравнение, используется при переходе от конкретного к абстрактному в индукции и дедукции.

Во втором подходе используются теоретические методы в правовой, экономической, политической, социологической, философской науке. С целью конкретизации и обоснования теоретических положений используются ста-

тистическими сведениями, а также материалами периодической печати.

В исследовании проблем государственной службы в первую очередь расследуется сущность явления как «Государство», «Государственная власть», «Государственный аппарат», «Государственное управление» составляющие методологическую основу характеризующие особенности и как важные государственные институты; исследуются различными методами взаимосвязи государственной службы с этими явлениями. В единой системе рассматриваются государственная служба с государством (выполняет его цели и функции), с государственной властью (основывается на авторитет и силу), с государственным аппаратом (обеспечивает функционирование), с государственным управлением (выступает как его основной механизм).

Применением сравнительного метода каждому понятию дается определение, и, во-первых, возникают новые понятия отражающие предметы, случаи, превратившиеся в теоретико-исследовательский объект; во-вторых, старые понятия конкретизируются и показываются в более высоком абстрактном уровне. Развитие правовой науки требует нового рассмотрения, уточнения и обогащения основных понятий и элементов их составляющих.

Государственная служба рассматривается как социально-правовой институт с двух позиций. С одной стороны государство как правовое явление занимает место и имеет значение в системе государственности; с другой стороны, государственная служба, его составляющие элементы исследуется на основе законодательства, изучается в сравнении с государственными службами зарубежных стран на соответствие и различие особенностей, указываются направления усовершенствования и реформирования государственной службы.

Основными целями среди исследовательских методов является формирование модели национальной государственной службы на опыте других государств; выбор методологии обеспечивающее наиболее важное для последующего развития этой области.

Для правового исследования характерно **метод сравнительного правоведения**. Для современного этапа развития правовой компаративистики<sup>1</sup> как самостоятельное научное направление принимается правовое сравнение. Многие исследователи считают это направление как общее теоретическое учение с методологическим характером. Несмотря на то, что сравнительный метод законодательной системы применяется с древних времен, предмет правовой компаративистики стал обсуждаться только с начала XX века. Сравнительный метод является целенаправленное применение сравнения для достижения намеченной цели. Сравнительный правовой метод имеет различные толкования для более высокого философского, социологического уровня. Основная цель сравнительного метода нахождение оптимальных моделей и структур для конкретных институтов.

Понятие сравнение с момента познания человека, в жизнедеятельности, в мыслях, в научных исследовательских работах больше всего используемый термин. В сегодняшней науке существует три взгляда на сравнительное исследование: первое, как самостоятельная наука; второе как наука созданное в рамках правовой области; третье как метод научного исследования.

Термин сравнение – в словаре указывается как сравнение с чем-то, с целью выяснения соответствия или различия. В сравнительном исследовании преимущество отдается тому или иному методу. Понятие метода сравнения

---

<sup>1</sup> Компаративистика (по латыни Comprativus – сравнительный) – сравнительная наука. Словарь иностранных слов. с. 247.

рассматривается как способ познания действительности путем сопоставления, сравнении известного с неизвестным, выявление ясности качества явления в сопоставлении с качествами другого явления<sup>1</sup>.

Таким образом, сравнение отражает выявление и анализ различных и схожих особенностей предметов, явлений, институтов, норм и т.д. Человек со дня появления сравнения выступает как основной фактор в познании природы, общества, явления, предмета. Сравнение универсальный метод, применяемый для получения информации или знаний о каком-либо явлении и предмета. В мире все явления исследуются с помощью сравнительного метода – существованием, схожестью или отличиями с известными элементами какого-то явления. Если исследование относится к двум группам, то в этих группах сравниваем интересующие нас факты. Сравнительное исследование основывается на различные системы и состоящие из схожих элементов государства – правовых институтов.

Для каждой научной области выбирается специфичный сравнительный метод, и рассматриваются с различных призм.

**В общественной науке** проведение сравнительного исследования осуществляется сбором материалов, сопровождение различными способами, проведение различных опросов, анкетирования, экспериментов, статистическим анализом.

**В политических науках** при исследовании политических явлений ставятся целые и плюралистические цели. В первом случае сравнительное исследование рассматривается как система отношений всего общества, во втором случае как в единстве и поведении отдельных личностей. История политического учения, а также история государ-

---

<sup>1</sup> Тилле А.А. Социалистическое сравнительное правоведение. М.: Юридическая литература. 1978, с. 21.

ственного права зарубежных стран по своему характеру и по своей природе сравнительная наука. Политическое учение невозможно без исторического сравнительного метода. К.Маркс указывал, что «Если не был бы фундамент заложенный Грецией и Римом, то не существовала бы и современная Европа»<sup>1</sup>. По сегодняшний день широко применяются терминология и принципы Римского права. В государственной службе сравнительный метод предусматривает сравнение его составных элементов с аналогичными элементами развитых стран и выбор в соответствие с национальными традициями и их применение или усовершенствование существующих.

**В правовой науке** сравнительное право по сравнению с другими составными элементами государственности является более исследуемой областью. В начальном этапе возникновения правовой компаративистики в качестве предмета рассматривается как национальная правовая система. В результате развития этой отрасли науки появляются сравнительная конституция, сравнительное преступление, сравнительный труд, сравнительное судебное право и т.д. В случаях, когда отсутствует общий компаративистский взгляд, каждая область права как предмет исследования подготавливает свою «мини теорию».

Несмотря на все это в принципе характер материала исследования одинаков с зарубежными правовыми явлениями. Изучение отраслевыми науками зарубежных правовых явлений обуславливает применение сравнительного метода во время сопоставления правовых явлений различных юридических правил. М.Н.Марченко предлагает рассматривать в качестве предмета сравнительного правоведения «Общие принципы и закономерности возникновения, становления и развития правовых систем».<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. т. 20, с. 218.

<sup>2</sup> Марченко М.Н. Сравнительное правоведение. Общая часть. Учебник для юридических вузов. М., 2001, с.79-81.

Сравнительный метод, непосредственно выдающий результат считается методом изучения зарубежного права и его методом исследования. Большинство исследователей рассматривающих с позиции самостоятельности сравнительного права в предмет компаративистского исследования вносят не случайные правовые элементы, а только постоянные, элементы обладающими типичными характеристиками для той или иной правовой системы. В правовой литературе предмет сравнительного права в различных юридических системах рассматривается как типичные, продолжительные и общие закономерности происхождения, функционирования и развития существующих правовых элементов и явлений<sup>1</sup>.

В праве типичные особенности определяются сравнение объектов и их описания. Сравнение в правовой системе или его элементов в юридической практике, правовой доктрине или даже правовых норм не имеет значение. Главное то, что в сравниваемой задаче элементы зарубежной правовой системы как правило, должно соответствовать правилам сравнения с однородными элементами своей национальной системы. Изучением типичных закономерностей функционирования элементов зарубежного права типичные элементы правового явления сравнивается с элементами схожих элементов существующих в национальном праве. Предмет правовой компаративистики (сравнительного правоведения) представляется в виде типичных, устойчивых, всеобщих закономерностей возникновения, функционирования и развития правовых элементов и явлений, существующих в различных правовых системах.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Егоров А.В. К истории понятия сравнительного правоведения // Государство и право, 2009, № 3, с. 91-96.

<sup>2</sup> Там же, с. 94.

У различных народов эмпирическая основа типичности возникновения права состоит из характера уровня развития правового регулирования в том или ином обществе. Оценка таких типичных признаков проводится, начиная с любого уровня сравнительного исследования правовых систем до правовых норм. Типичные признаки функционирования правовых норм в их логической последовательности выражается гипотезой, диспозицией и реализацией санкций. Типология правовых явлений позволяет создать абстрактную модель существующего правового объекта. Эта модель в определенном смысле идеализируется.

Наряду с оценкой типичных признаков правовых закономерностей также обращается внимание и на прочность зарубежного правового явления. Прочность правового явления в сопровождаемом праве на протяжении всего исторического процесса развития оценивается с точки зрения наследственности. Прочность определяет уровень качества изменения элементов правовой действительности. При оценке характера цельности объекта, т.е. всех его признаков появляется прочность. С древних времен по сегодняшний день переходят отдельные комплексные нормы, некоторые функциональные принципы. Если какая-то часть объекта существует в других правовых явлениях, то здесь исследование проводится не на уровне института, а на отдельных уровнях норм. В правовой оценке сравнения прочности правовых элементов особое внимание уделяется объекту правового регулирования и на его категории. Другой признак предмета правового сравнения являются общие закономерности в развитии правовых элементов. Сравнительное изучение возникновения правовых элементов позволяет получить полные сведения о его генезисе.

Метод сравнительного исследования для всех элементов государственной службы имеют общий характер, поэтому теоретические аспекты выдвигаемых задач в государственной службе рассматриваются с точки зрения

призмы исследования правового сравнения. Среди главных целей сравнительного правоведения обычно называют: более глубокое познание собственного права путем формулирования некоторых выводов, основанных на опыте других государств; изучение прав других государств в практических целях в связи с многочисленными международными контактами и юридическими сделками, наконец, унификацию права. В более ранний период цель науки сравнительного правоведения заключалась «в первую очередь – в выявлении того, в какой мере существующие различия имеют основной и в какой – случайный характер; во вторую очередь – в определении причин, лежащих в основе этих различий, и их соотношения с общей структурой систем, в которых они проявляются, и, наконец, когда речь идёт о нормах современного гражданского права, - в формировании мнения об их достоинствах и недостатках с учетом специфических условий их применений».<sup>1</sup>

В процессе сравнения права можно выделить три основных этапа: а) установление сравнимости, иначе говоря, выбор критерия сравнения, позволяющего практически осуществить сравнение между изучаемыми явлениями; б) выявление сходства и различий между изучаемыми явлениями на базе критерия сравнения; в) на основе этого сходства и различий; 1) выявление существенных признаков изучаемого явления и, исходя из этого, определение понятия о нем; 2) выявление тенденций его развития; 3) оценка конкретных форм, в которых это явление обнаруживается (в дальнейшем эти этапы рассматриваются под углом зрения тех новых элементов, какие могут быть внесены национальной правовой наукой в оценку их значимости)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Сравнительное правоведение. Под ред. Туманова В.А. Сборник статей. с.133.

<sup>2</sup> Там же, с.81

Применение в законодательстве метода сравнительного исследования осуществляется последовательно в трех этапах: на первом этапе путем сравнения выбирается законодательство относящиеся государственно-правовым институтам; во втором изучается история развития этих институтов; на третьем – исследование их удовлетворения законам и наряду с этим высшим принципам права. После этого этапа посредством сравнения определяются различия и источники заимствований в законодательных актах, непосредственно начинается сравнение самого права.

В юридической литературе было сделано много попыток классифицировать виды сравнительно-правовых исследований в соответствии с их целями и содержанием.

В исследовании проблем государственной службы в комплексном виде используются следующие формы и виды сравнительного метода:

*1. Всеобъемлющее и конкретно объемлющее сравнение.*

Всеобъемлющее сравнение – описание правовых систем (семьи правовых систем) в целях выявления основных особенностей и наиболее характерных сходств и различий. Конкретно объемлющее сравнение – он отталкивается от конкретного правового института или даже от правовой нормы, которые по форме или сходны в двух или нескольких системах, например таких институтов как «договор», собственность.

*2. Дискриптив – критик, эвристик, прогностик сравнение.* Дискриптивный метод сравнений необходим для объективного понимания фактической стороны дела (например, сначала мы создаем общее представление о президентской и парламентской республиках как формы правления). Критический метод вскрывает позитивные и негативные стороны этих форм. Эвристический метод (эвристика – искусство нахождения истины) связан с оценкой той или иной формы в конкретных условиях. Прогности-

ческий метод сравнения указывает на возможное развитие и результаты событий.<sup>1</sup>

3. *Микросравнение и макросравнение.* Микросравнение касается отдельных институтов и норм. Макросравнение имеет объектом целые правовые системы или даже групп правовых систем. Таким образом, микросравнение происходит в рамках одной семьи права и результаты его существенны для совершенствования национального права. Макросравнение чаще всего сравнивались две большие системы западной цивилизации – англосаксонская и континентальная. Оба вида исследований взаимно пересекаются, в частности при сравнении методов, процедур и юридической доктрины.

4. *Синхроник и диохроник сравнение.* Синхроник сравнение более двух объектов одновременно. Диохроник **сравнение разных фактов на одном или нескольких объектах.**

5. *Описательное, прикладное (или законоведческое), диагностическое и контрастное сравнение.* Описательное сравнение, заключающееся в исследовании порядка разрешения конкретных проблем в праве не менее двух стран; прикладное или законоведческое сравнение, при котором иностранное право исследуется с точки зрения нахождения решений для совершенствования национального права; контрастирующее сравнение, когда сравнение иностранного права с национальным служит для выявления кардинально отличающихся концепций и методов регулирования с целью лучшего понимания как системы иностранного права, так и своей собственной системы.

6. *Территориальные или хронологические сравнения* – метод ретроспективный, когда сопоставляются разные периоды времени. Этнологический и антропологический

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Сравнительное государственное устройство: метод исследования, отрасль науки. Учебная дисциплина. Государство и право, 1990, №3, с.31.

науки, применяя сравнительный метод, они предприняли попытку выявления социальных структур, соответствующих равным периодам общественного развития. Этими методами проводится сравнение правовых систем различных периодов, или исторического сравнения, сравнения различных типов права в их исторической последовательности.

*7. Общее сравнение и сравнение конкретных институтов.*

*8. Внутреннее и внешнее сравнение.* Внутреннее сравнение способствует внешнему в общем сравнении правовых систем. Сравнение правовых систем идентичного социального характера может быть названо внутренним сравнением. Внешнее сравнение – сравнение права различных социальных систем. В этом случае при анализе социальных факторов и внутренних связей права приходится пользоваться масштабами и мерами, отличными от масштабов и мер одинаковых социальных систем.

*9. Сравнительно параллель и сравнительно аналитик.* При сравнительно параллельном построении истории стран, отраслей права, институтов излагаются рядом, параллельно и относительно мало связаны. Сравнительно аналитическое построение предполагает специальное изучение сходств и различий, анализ, обобщенное изложение, с выводами и установлением закономерностей.

В юридической литературе предлагаются систематизации классификации видов, типов на две главные группы:

I. Сравнение правовых систем различных периодов или историческое сравнение. а) сравнения сменяющих друг друга правовых систем одного и того же типа права; б) сравнения различных типов права в их исторической последовательности.

II. Сравнение одновременно существующих правовых систем, или «логическое» сравнение.

1. Сравнение однотипных правовых систем (внутреннее сравнение). В рамках этой категории различают: а) сравне-

ние правовых систем, принадлежащих к одной и той же «правовой семье»; б) сравнение права стран, принадлежащих к различным «семьям права» в рамках одного общественно-исторического типа (например, континентального права с англо-американским правом).

2. Сравнение правовых систем, принадлежащих к различным социальным формациям. В рамках этой категории различают: а) сравнение типов права, как и в обобщенной форме, так и путем сравнения конкретных правовых систем, принадлежащих к разным типам; б) сравнение «правовой семьи» одной социальной системы с «правовой семьей» другой социальной системы.<sup>1</sup>

Основоположителем с научной точки зрения применения сравнительного метода в сравнительной науке, в сравнительной анатомии, в сравнительном праве считается Аристотель. Аристотель с целью вынесения результатов о закономерностях политических организаций сравнил 158 греческих и других государственных устройств.

Плутарх в своем произведении «Сравнительные жизнеописания» по определенным аналогиям в краткой форме сопоставил знаменитых греков и римлян (23 парных личностей). Гай Светоний Транквил сравнительным методом описал жизнь и деятельность двенадцати Цезарей – Римских императоров. В средние века, мыслители Востока, пользуясь сравнительным методом, создали такие шедевры как: Аль Фараби «Идеальное государство»; Фирдовси «Шахнаме»; Низамимюлк «Сиасет-наме»; Низами Гянджеви «Искендернаме», Насирэддин Туси «Эхлаг-и-Насири». В западной Европе Н.Макиавелли, сравнивая историю древних времен, особенно Римской империи, с историей Флоренции, написал знаменитое произведение «Государь».

---

<sup>1</sup> Сабо И. Теоретические проблемы сравнительного правоведения / В кн. Сравнительное правоведение. Сборник статей / Под ред. Туманова В.А. М.: Прогресс, 1978, с.75.

Основоположниками сравнительного метода в исследовании проблем государства и права в Европе считаются в Англии Бекон, во Франции Монтескье, в Германии Лейбниц. Бекон в произведении «Опыты» (эссе и моральное, экономическое и политическое наставление) произвел 58 кратких сравнений в своих заметках по различным темам гуманитарной науки<sup>1</sup>.

Классический пример применения и развития сравнительного метода исследования можно рассмотреть на примере **Японии**. Японцы при создании своих государственно-правовых институтов сначала обратились Китайской культуре, государственности и праву, начиная со второй половины XIX века свои взоры обратили к западной цивилизации – Германии, Франции, Голландии, после Второй Мировой войны выбрали направление в сторону США и Англии. Правовые термины этих стран переходят в эквивалентные японские термины. В Императорском Университете создаются кафедры французского, немецкого, английского права. В 1887-м году С.Ходзима пишет произведение «Сравнительное исследование права Англии, Франции и Германии».

После Второй Мировой войны государственность в Японии формируется под влиянием Америки. В 1946-м году принимается новая Конституция, в 1947-м году закон «Об общих государственных должностных лицах» и др. Этим самым отменяются императорские рескрипты в отношении чиновничьего аппарата и государственная служба в соответствии с Американского примера на уровне конституции придается официальный характер. Правовая система Японии, созданная под влиянием континентальной Европы, переходит к испытанию Американской правовой системы. С целью отмены несоответствия между старой и новой системой, для интеграции, в единую систему позво-

---

<sup>1</sup> Таранов П. Сорока пяти поколений. М.: Аст, 1999, с. 376.

ляющей работать совместно начинается изучение Американской государственности. В Японию приезжают многочисленные американские правоведы, а в другую сторону направляются японские ученые и студенты для получения образования. Тем самым роль французского и немецкого права начинает выполнять Американское право.

Японский профессор К.Кобьяси пишет: «когда мы хотим что-то сделать, мы стараемся узнать и оценить все возможные ответы, альтернативы и практическое применение не только в Японии, но и в Европе, в развивающихся странах и в США. Затем, сочетая и оценивая все самое лучшее, мы стараемся прийти к оптимально возможной комбинации. В этом ключе к пониманию успехов Японии.<sup>1</sup>

В решении проблем сравнительного правового исследования особое значение имеет **«Оксфордский учебник по сравнительному праву»**, выпущенный в 2008 году. Этот научный труд подготовлен 43 профессорами различных университетов Великобритании, Германии, Италии, США, ЮАР, Японии и некоторых других стран. Он содержит три части, включающие введение и 42 главы. Первая часть посвящена развитию сравнительного права в мире, вторая – подходом к изучению сравнительного права, третья – состоянию сравнительного права в различных дисциплинах (административным, уголовным, семейному праву и др.), иногда – в подотраслях права, особенно гражданского (права собственности, контрактного права и др.).<sup>2</sup>

Это – фундаментальный труд, имеющий глобальный характер, подобно которому еще не было в мировой научной литературе. В этой литературе представляются интересы мнений ученых. Например, Б.Фоварк-Кессон (Университет «Париж II» Франция) рассматривает сравнитель-

---

<sup>1</sup> Таранов П.С. Золотая книга руководителя. ... р.1234.

<sup>2</sup> Оксфордский учебник по сравнительному праву. Под ред. М.Реймони, Р.Циммермани. Оксфорд, 2008, 1430с.

ное право как «универсальную науку», утверждает, что идет превращение сравнительного права в особую дисциплину, но оно еще не стало ею. И.Шванцер (Университет Базеля, Швейцария) отмечает процесс гармонизации немецкого права со стороны Европы. З.Кюн (Чехия) современное развитие сравнительного права в странах Центральной и Восточной Европы связывает с созданием Европейского Союза, констатирует «недоразвитость» академической науки по данной проблематике. Н.Янсен (Университет Мюнстера, Германия) сопоставляет сравнительное право и сравнительные знания. Он считает, что сравнительное право – одна из сравнительных дисциплин, которые изучают подобию и неподобию явления. Р.Майкле (Университет штат Северная Каролина, США) отмечает о функциональном методе сравнительного права (изучение роли, функции правового института), различают множество разновидностей этого метода (классической, инструментальный, обновленный, эквивалентный и др.). Н.М.Уотт (Университет, «Париж I», Франция) рассматривает проблемы глобализации и сравнительного права и указывает на тенденцию создания единообразного транснационального права. А.Райлс (Корнеллский Университет, США) призывает оживить традиции М.Вебера и последующих авторов, обеспечить взаимодействие компаративистов и исследователей социально-правовых явлений.

В результате сравнительного анализа Азербайджанская государственная служба формируется в соответствии с социально-правовыми институтами государственных служб стран Европейского Союза. В государственной службе Азербайджана нашли свое отражение следующие показатели, характерные для зарубежных стран: в соответствии с концепции разделения политики от управления отделяются политическая элита и профессиональная государственная служба; проводится экзамены для приема открытым конкурсом на государственную службу; принимается закон об

этических нормах поведения государственного служащего; применяется государственная карьера (процесс прохождения службы); создаются органы управления государственной службы и другие инновации.

Без придания четкости, надежности и стойкости, государственным явлениям невозможно добиться демократического развития, освоение информационно-технологические перемены, создание необходимых условий для материального и морального развития. Поэтому, все государственные явления требуют к себе внимание, глубокого изучения и разумные перемены. В теоретико-методологическом исследовании в первую очередь нужно дать определения основным понятиям государственной системы, а затем его составным элементам, после чего можно их исследовать.

## 2.2. Понятие государственной службы

*Государственная служба – это профессиональная деятельность граждан, занимающих административную должность в государственных органах и осуществляющих цели и функции государства.*

*Займи место ниже, чем тебе подобает. Лучшие, если тебе скажут: взойди выше, нежели, сойди вниз. Кто возвышает себя, того бог унижает, а кто себя смиряет, того бог возвышает.*

*Талмуд*

Слово «служба» в толковом словаре Владимира Даля указывается, как использовать пользу, жизнедеятельность для других, инструмент для цели, быть средством, идти в

дело и на дело, быть нужным<sup>1</sup>. Долгое время термин служба рассматривалась как отношение, связь, обязанность долга, верности, готовность исполнительного дела, преданность, защитить интересы, оказать услуги. Таким образом, понятие служба многозначимое и является в основном видом жизнедеятельности людей. Любое слово, поставленное перед словом «служба» определяет сущность, в этом словосочетании первая часть слова дает приоритетность. От слова службы образуется «государственная служба», «публичная служба», «военная служба», «гражданская служба», «бюрократическая служба» и т.д.

В словаре современного русского литературного языка служба обозначается: 1) в дореволюционной России – человек для личных услуг, прислуживания (при господах или в ресторане и т.д.); 2) человек, служащий кому, чему-либо, защищающий чьи-либо интересы); 3) человек, отдающий себя служению чему-либо, работающий во имя чего-нибудь<sup>2</sup>. В азербайджанско-русском словаре «qulluq» переводится как 1) служба; 2) рабство. В русско-азербайджанском словаре служба, слуга переводится как «xidmət», «qulluq», «nökər».

Азербайджан в определенном историческом периоде был под властью Арабского халифата. Как известно, в 830 г. греческий язык уступил место арабскому, как признанному языку на международном уровне. Многие арабские слова синтезировались сначала на турецкий, а затем на азербайджанский язык. Такие слова как məmur (чиновник), xidmət (служба), vəzifə (должность), dövlət (государство) и многие другие широко употребляются на азербайджанском языке. Məmur (чиновник) – человек, получивший приказ, назначенный на определенную работу, служащий государ-

---

<sup>1</sup> Даль В.И. Толковый словарь. В 4-х т-х. Т. 1. М.: Мир, 1992, с.224.

<sup>2</sup> Словарь современного русского литературного языка. М.-Л.: Наука, 1962, с.1268.

ству. Синоним «məmur»а (чиновника) используется на русском – чиновник, французском – fonctionnaire<sup>1</sup>. В Турции вместо слова «qulluq» используется слова xidmət и məmur.

Приобретение Азербайджаном государственной независимости требовало пристального внимания к проблеме государственной службы. Как отмечено, государственная служба с государственно-правовыми явлениями органически связана и играет важную роль в деятельности госаппарата. Государство и государственный аппарат через все аспекты приводят нас к государственной службе и с ней связывает. Государственный аппарат без государственной службы и государственного служащего представляет собой безжизненную структуру и схему. Организацией государственной службы должность, механизм управления начинает действовать, и государственный аппарат переходит из статистического состояния в динамическое положение.

Если подходить к понятию государственной службы сквозь призму пространств и времени, рассмотреть через аспект субъективно-объективных факторов, тогда можно выделить следующие подходы ученых. Первый подход ученых **до революционного периода**, второй – **в советский период**, и третий подход ученых **появился после провозглашения государственного суверенитета и восстановления независимости государств СНГ**. Они отражены: а) в подготовленных проектах разных институтов и комиссий; б) в законодательных актах; в) в подходах специалистов-ученых; д) подходы в зарубежных странах.

**Первый период.** Здесь подходы отражены в книге «Юридические и политические основы государственной службы» Н.К.Нелидова. Здесь государственная служба

---

<sup>1</sup> Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğu: yaranması və inkişafının tarixi və qneseoloji kökləri / AMEA, Fəlsəfə, Siyasi-Hüquqi Tədqiqatlar İnstitutu, Elmi əsərlər. Bakı, №1(11), 2008, c.184-185.

рассматривается как «совокупность определенных нормами прав отношений, существующих между государством или, точнее, органом государственного начала и теми лицами, которые служат его агентами и приводят в действительную жизнь его волю»<sup>1</sup>. А в трактовке А.Яновского государственная служба представляется как «отношение к государству лиц, которым поручалось исполнение государственной должности»<sup>2</sup>. Широкое признание в царской России получило определение государственной службы, данное известным правоведом Н.М.Коркуновa. Он характеризовал ее как «особое публично-правовое отношение служащих к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной задачи государственной деятельности»<sup>3</sup>. Также государственная служба рассматривается как исполнение лицом по собственному его согласию и по назначению правительственной властью постоянной должности с определенными обязанностями в учреждениях государственного управления и служебной ответственностью, с получением жалования, заслуг чинов, знаков отличия и пенсия<sup>4</sup>.

Наряду с этим в трудах российских государствоведов высказаны соображения относительно целей, задач и функций государственной службы. Цели и задачи государственной службы содержали такие ориентации, как уста-

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: РАГС, 2008, с.118.

<sup>2</sup> Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность. М.: РАГС, 2004, с.48.

<sup>3</sup> Коркунов Н.М. Русское государство и право. Введение и общая часть. Т.1, 8-е изд-е. СПб., 1914, 633 с. —с.136-137.

<sup>4</sup> Мельников В.П. Государственная служба в России: исторический опыт. учебник. М.: РАГС, 2005, 448 с. —с.48-49.

новление прочной связи между государством и обществом на основе соответствующей законодательной базы; обеспечение практической реализации политики государства; разработка условий и порядок приема кадров в административные органы и их продвижения по службе; нормативное регулирование прав, обязанностей и функций должностных лиц; определение политических, деловых и нравственных требований к служащим; поиск эффективных мер по стимулированию персонала и повышению его ответственности; формирование системы подготовки государственных служащих и др.<sup>1</sup>

В перечень основных организационных методов кадрового управления государственной службы включались учет административных кадров, анализ их профессионального уровня, выработка квалификационных характеристик должностей, установление порядка их назначения, перемещения, увольнения, создание механизма контроля за исполнением должностных обязанностей, использование различных норм оценки деловых и других качеств служащих, в том числе аттестации, экзаменов, испытательных сроков, введение института кандидатов на выдвижение или резерва кадров и др.<sup>2</sup> Таким образом, в концепциях ученых того периода институт государственной службы рассматривался как прогрессивная модель схожая с классическими моделями зарубежных стран.

**Второй период** после образования нового социалистического общества институт чиновничества царской России и модели государственной службы передовых буржуазных стран игнорировались.

---

<sup>1</sup> Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность. М.: РАГС, 2004, с.49.

<sup>2</sup> Там же.

В советский период теоретические проблемы государственной службы не исследовались. К этим проблемам ученых юристов как С.С.Студенкина, Г.И.Петров, И.Н.Пахомов, В.М.Манохин и др. обращались только, начиная с 50-х годов прошлого столетия. В их статьях, брошюрах, учебниках были даны определения государственной службы. Государственная служба рассматривалась как «практическое осуществление функции государства»<sup>1</sup>, осуществление обязанностей по должности в органе советского государства, государственного предприятия или учреждения»<sup>2</sup>; «одно из сторон (или частей) деятельности советского государства по организации правового регулирования работы личного состава государственных органов и других государственных организаций и деятельность этого личного состава – государственных служащих по практическому и непосредственному осуществлению задач государства в целях построения социалистического и коммунистического общества»<sup>3</sup>. «Это есть оплачиваемая по должности работа в государственном аппарате, подконтрольным Советам НД, состоящей в организации и выполнении государственного руководства социальными и экономическими процессами в целях построения коммунистического общества»<sup>4</sup>.

В этих подходах понятие государственной службы характеризовалось следующим образом; во-первых, в общем, верно отражались представления о государственной служ-

---

<sup>1</sup> Студеникин С.С. Советская государственная служба / В кн.: Вопросы советского административного права. М.: изд-во АН СССР, 1949, с.73.

<sup>2</sup> Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая. Л.: Изд-во ЛГУ, 1960, с.199.

<sup>3</sup> Манохин В.М. Советская государственная служба. М.: Юридическая литература, 1966, 195 с. –с.10.

<sup>4</sup> Пахомов И.Н. Основные вопросы государственной службы в советском административном праве. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1964, 31с. –с.10.

бе, которые существовали в советский период; во-вторых, их смысловые характеристики прочно вошли в сознании множества ученых и практиков и постоянно ими воспроизводятся; в-третьих, трудовая модель обосновываемой ими государственной службы стало в последующем «камнем преткновения» при создании государственной службы; в-четвертых, деятельности государственных служащих осуществлялись под руководством партии, выполнялись задачи и функции партии; в-пятых, в деятельности государственных служащих отсутствовали элементы профессионализма; в-шестых, это рабочая модель государственной службы стала препятствием при проведении реформы и создании новой модели государственной службы. Таким образом, в советский период государственная служба юридически не была оформлена; служащие государственных органов, организаций и учреждений считались наемными работниками по трудовому законодательству; деятельность служащих государственных органов направлялась партийным руководством.

В Азербайджане после приобретения независимости обозначился новый период разработки теоретической модели государственной службы и ее нормативное оформление. Надо отметить, что до 1991 года только в Советском Союзе отсутствовал закон о государственной службе. 90-е годы прошлого столетия считался начальным периодом реформы государственной службы. Так, в Республике Беларусь был принят закон «Об основах службы в государственном аппарате» (1993); в Украинской Республике – «Закон о государственной службе» (1993); закон в Российской Федерации – «Об основе к государственной службе Российской Федерации» (1995); в Республике Казахстан закон «О государственной службе» (1999); в Азербайджанской Республике закон «О государственной службе» (2000). Эти законы стали основой регулирования государ-

ственно-служебных отношений, дало легитимность этому проявлению, и способствовали развитию института государственной службы.

**Третий период**, начиная с 90-х годов прошлого века, изменилось само отношение к государственной службе, внимание правоведов, социологов, политологов было привлечено к этой проблеме.

В юридической литературе всесторонне анализируются проекты законов по вопросам государственной службы, разработанные до 1993 года разными авторами и организациями РФ<sup>1</sup>.

В этих проектах государственная служба рассматривалась как «оплачиваемая профессиональная деятельность, осуществляемая лицами, занимающими должности в государственных органах, организациях, учреждениях и государственных предприятиях, финансируемых за счет государственного бюджета»; «... оплачиваемую профессиональную деятельность, осуществляемую лицами, занимающими должности в государственных органах, финансируемых за счет бюджета и призванными выражать и защищать интересы народа, государства и служить им»; «осуществление целей и функций государства в жизни общества, практическое исполнение должностных обязанностей и полномочий в государственном аппарате и выступает связующим звеном между государством и его гражданами»; «осуществление государственными служащими в соответствии с Конституцией РФ и другими законодательствами должностных полномочий по реализации целей и функций государства»; «осуществление должностных полномочий по реализации целей и функций государства в соответствии с Конституцией

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: ПАГС, 2008, с.53-65.

РФ и другими актами законодательства»<sup>1</sup>. По субъективным причинам (события осени 1993 года) ни один из этих проектов не был утвержден.

Вместе с тем, все вышеуказанные проекты имели большое значение в подготовке законов во многих республиках СНГ, в том числе закона «О государственной службе» Азербайджанской Республики (2000). Особо хотелось бы остановиться на проекте «Об основах законодательства РФ о государственной службе», который имеет прямое отношение к закону АР «О государственной службе». В этом законе рассматривалось понятие государственной службы, классификации политических и административных должностей, присяга государственных служащих, ответственность государственного служащего, продвижение по службе и т.д. идентично проекту «Об основах ...». В законе понятие государственной службы рассматривается как «выполнение государственными служащими своих должностных полномочий в области осуществления в соответствии с Конституцией и другими законодательными актами АР целей и функций государства. В понятии отсутствует профессиональная деятельность граждан.

Основные положения этих проект-законов были использованы в законах о государственной службе в странах СНГ, в том числе в Азербайджанской Республике. Например, в Законе «О государственной службе» АР понятие государственной службы закреплено как «выполнение государственными служащими своих должностных полномочий в области осуществления в соответствии с Конституцией и другими законодательными актами Азербайджанской Республики целей и функций государства» (ст. 2). В соответствующем Законе Украинской Республики государственная служба «это профессиональная деятельность

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: ПАГС, 2008, с.53-63.

лиц, занимающих должности в государственных органах и их аппарате по практическому выполнению задач и функций государства и получающих заработную плату за счет государственных средств» (ст. 1).

Все эти определения показывают, что государственная служба в правовом моделировании приобретало все более последовательные и отчетливые черты публичного социально-правового института, близки по своим характеристикам государственной службе стран Европейского Союза. Как видно, в понятии государственной службы в соответствующем законе Азербайджанской Республики отсутствует элемент профессионализм.

Обычно во всех странах государственная служба строится на принципе **профессионализма**. Сущность профессионализма – это тактика, опирающаяся на глубокие знания, а также знание опыта других. В литературе зарубежных стран профессионализм государственных служащих характеризуется следующим образом: глубокое понимание государственными служащими общественных процессов во всех их аспектах, включая и психологические; вооруженность идеями перехода в будущее, что требует историчности мышления; изучение динамики своего окружения, общественных кругов и общественных институтов, развития глобальных процессов; многогранность, способность к диалектическому мышлению, опирающемуся на философию действия; знание проблем развития научно-технического прогресса и его социальных последствий, ориентации на современные информационные и биотехнологии; знание актуальных вопросов политики и механизмов ее реализации; умение принимать решения на уровне отдельных лиц, организаций, правительств, обществ и глобальных структур; владение методами формулирования политики, ее анализа, а также методами изучения процессов развития в сложных системах; хорошее знание совре-

менной политической философии и социальной психологии, теории организации.

В законе «Об основах государственной службы РФ» (1995) понятие государственной службы рассматривалось совсем иначе как «профессиональная деятельность по выполнению задач и функций государств». Здесь государственная служба была основана на других началах: акцентировано внимание не на сущности государственной службы, эта служба не государству, государственным и общественным интересам, а конкретным государственным органам или должностным лицом. В законах «О системе государственной службы РФ» (2003) и «О государственной гражданской службе» (2004) основной акцент делается не на государственные должности, которые установлены для непосредственного исполнения полномочий государственных органов, т.е. руководящих должностных лиц.

Таким образом, и в проектах и законах РФ вырисовываются два направления. Первое – государственная служба направлена на осуществление целей и функций государства; второе – государственная служба осуществляется с целью исполнения полномочий государственных органов, т.е. руководящих должностных лиц, что означает, по сути, технологическое обслуживание «начальства».

Среди ученых также имеются два подхода к понятию государственной службы. Г.В.Атаманчук рассматривает понятие государственной службы как «практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства путем исполнения государственных административных должностей учрежденных в госорганах. Д.Н.Вахрах, А.Н.Демин, А.В.Ноздрачев, Ю.Н.Старилов, В.Д.Граждан и др. понятие государственной службы рассматривают как в законе «Об основах государственной службы РФ», т.е. профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий госу-

дарственных органов, что означает, по сути, технологическое обслуживание руководящему должностному лицу. Здесь отсутствует обеспечение целей и функций государства, самостоятельность и устойчивость в исполнении административных должностей.

По нашему мнению, понятие государственной службы – это «профессиональная деятельность граждан, занимающих административную должность в государственных органах и осуществляющих цели и функции государства».

Таким образом, институт государственной службы как сложный феномен требует дальнейшего исследования, модернизации, проведения реформы и дальнейшего совершенствования.

**Четвертый подход** в юридической литературе и в законодательстве развитых зарубежных стран государственная служба рассматривалась в широком аспекте, т.е. в этот состав включили лиц, работающих в государственных органах, организаций, учреждений и предприятий. Вместе с тем в них проводили дифференциации и выделяли чиновников, служащих, вспомогательных работников. Служба в каждой стране создается, исходя из состояния страны, ее интересов и возможностей.

В целом, можно фиксировать следующие моменты, характеризующие в развитых демократиях те явления, которые обозначаются понятием «служба»<sup>1</sup>:

а) к службе часто относят те виды общественно-полезной деятельности, которые финансируются из государственного бюджета; это может быть как функционирование государственных органов, так и работа (наём) на государственных предприятиях, в организациях и учреждениях;

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: ПАГС, 2008, с.113.

б) сложность современного демократического, правового социального государства ведет к тому, что его структурам приходится выполнять много разнообразных функций – от здравоохранения, образования до обороны и борьбы с преступностью и, следовательно, в их деятельности немалое место занимает оказание услуг гражданам и их формированием;

в) в большинстве стран служба отличается иерархическим характером, отражающим специфику построения государственного аппарата: «внизу» немало видов деятельности, которые выполняются на условиях трудового найма; в «середине» и «вверху» сохраняется, а часто и укрепляется профессиональное, пожизненное исполнение большого объема государственных должностей – действует авторитетный слой чиновничества;

г) во всех странах практически непрерывно идут так называемые административные реформы, направленные на укрепление взаимосвязей государства и общества, совершенствование государственного аппарата, улучшение подготовки и эффективности деятельности управленческого персонала. Одной из инноваций, используемой в данных целях, является менеджеризм, внедрение в деятельность государственных структур опыта и технологий частного предпринимательства, принципов и критериев рыночных отношений;

д) в организации государственной, гражданской, да и военной службы во всех практически странах немало противоречий, различий в теории, нормативном регулировании и практике; почти нигде нет удовлетворенности состоянием общественных процессов и уровнем управления ими, в том числе и со стороны бизнеса<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: РАГС, 2008, 312 с. –с.112-113.

Кроме бывших советских республик в основных странах мира вместо государственной службы использовались термины чиновничество или бюрократическая служба (во Франции, Германии), гражданская публичная служба (в Англии, США и др.). Расширением географии республиканских форм правления государственная служба стала рассматриваться не как служба государю, а как служба всему обществу как публичная служба. В конце XX века многие страны провозгласили политику нового управления публичными службами, приближающуюся к менеджменту в частном секторе. Ведущим звеном среди этих видов публичных служб обычно признается гражданская служба. Понятие гражданской службы сложилось в последней четверти XVIII века в системе английской колониальной администрации в Индии. Она использовалась в Вест-Индской компании для отделения гражданского персонала от военных. Законодательства и правовые доктрины различных стран предполагают разные толкования понятия публичной службы, причем речь идет о содержательных характеристиках и объема данного понятия.

В странах континентальной правовой семьи сложилось общее понятие публичной службы, применяемое законодателями, учеными и практиками к единой публичной службе с учетом ее функционального аспекта. В англосаксонских государствах единого статуса национальной публичной службы, как правило, нет. Это понятие используют во множественном числе, обращая внимание на его институциональный аспект и указывая на различные виды службы. Таким образом, в зарубежных странах к понятию государственной службы единый подход отсутствует.

Мировая практика показывает, что во всех демократических государствах государственная служба создается не для решения текущих вопросов, а для реализации государственных, общенародных задач. Она служит интересам общества и обеспечивает их конституционные права.

Обобщив вышесказанное, можно выделить следующие признаки, характеризующие государственную службу: 1) государственная служба реализуется от имени государства, в масштабах всей страны; 2) государственная служба является институционально регулируемой, профессиональной деятельностью по обеспечению реализации целей и функций государства в рамках государственно-властных компетенций; 3) государственная служба финансируется из государственного бюджета; 4) правовые, организационные и другие вопросы государственной службы регулируются на законодательном уровне; 5) государственная служба является связующим звеном между государственными органами, трудовым коллективом, гражданами; 6) государственные служащие занимающие административные должности, выполняют функции направленные на защиту интересов народа и государства; 7) государственная служба является особым социальным, правовым, организационным институтом, занимающим соответствующее место в государственной системе; 8) государственная служба, обладающая сложной, многогранной, нормативно-правовой базой регулирования, опирается на нормы международного, конституционного, административного, трудового права; 9) как государственный институт, государственная служба обладает собственной спецификой, состоит из создающей и образующей системы элементов и взаимосвязей.

Государственная служба как система состоит из взаимосвязанных элементов. Она обеспечивает функционирование государства, регулирует отношение между государством, обществом и гражданами. Государственная служба как правовой институт представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих становление, организации и функционирование объединения государственных служащих, их поведение и деятельность по реализации Конституции и законов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğunun hüquqi əsasları. Bakı, Elm, 2011. s.153.

### 2.3. Принципы государственной службы

*Хвала человеку, чьи речи прямы, горячи,  
правдивость к души, тайникам подбирает ключи.*

*Физули*

*Принципы государственной службы – это определяющие идеи и положения практической организации государственной службы.*

Государственная служба основана на принципах, определяющих идеи и положения по ее практической организации и функционированию в государственной власти, системе государственного управления и жизнь общества. Принципы представляют собой определенную закономерность, отношение и взаимосвязь общественной жизнедеятельности людей, познannую и выраженную в виде научного положения, закреплённые в ряде случаев законодательством применяемого в теоретической и практической деятельности<sup>1</sup>. Под принципами государственной службы также понимается как основные идеи, исходные положения о ее построении, организации и функционировании, выдвинутые в результате научного обобщения практики государственной службы<sup>2</sup>. Основное значение принципов государственной службы заключается в том, что они определяют правовое и организационное содержание, построение и функционирование государственной службы, устанавливают важнейшие связи в данном механизме государственного управления.

Принципы государственной службы указывают на основополагающие черты, существенные характеристики,

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: РАГС, 2008, с.164.

<sup>2</sup> Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008, с.89.

важнейшее содержание и значение самой государственной службы. Каждый в отдельности принцип государственной службы отражает не все объективные связи государственных органов и служащих, а лишь некоторые из них. Все принципы взаимосвязаны и взаимообусловлены: соблюдение одних способствует реализации других и, напротив, нарушение одного из принципа отрицательно сказывается на выполнении остальных принципов. Имея субъективную природу (они написаны человеком), принципы объективны по своему содержанию, поскольку отражают объективные связи, тенденции и закономерности в сфере административной деятельности.

В научной литературе называется множество принципов. Одни авторы к принципам, которые могут лежать в основе государственной службы относят следующие: *комплексность, системность, функциональность, правовая типичность*. *Комплексность*, предполагающий охват всего многообразия факторов – от структурных, правовых до нравственных и половозрастных – реально влияющих на состояние государственной службы, её роль в обеспечении функций государства и возможности в формировании соответствующих кадров. *Системность*, требующий упорядоченности, согласованности и последовательности действия всей совокупности элементов государственной службы применительно как к отдельному человеку, ее исполняющему, так и ко всем государственным органам. *Функциональность*, обуславливающий такую организацию государственного аппарата, чтобы она, с одной стороны, непременно обеспечила выполнение тех задач, которые объективно стоят перед государством, а с другой – активно способствовала интеллектуальному и нравственному развитию его кадров, накоплению и передаче опыта качественной государственной деятельности. *Правовой типичности*, сочетающий юридическое описание должностей (точнее определение прав и обязанностей) с предоставле-

нием свободы в их практическом исполнении<sup>1</sup>. Другие авторы выделяют четыре группы принципов государственной службы: *законность, демократизм, профессионализм, социально-правовая защищенность*. *Принципы законности* включают: верховенство Конституции и законов над иными правовыми актами; обязательность законных решений вышестоящих органов и должностных лиц; приоритета прав и свобод человека и гражданина. Важнейшие проявления *принципа демократизма* – это полное и постоянное соответствие деятельности служащих интересам граждан, общества, государства; общедоступность государственной службы; гласность в осуществлении государственной службы; разделение государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную – важнейшее проявление демократизма всей государственной деятельности всего государственного механизма. *Принцип профессионализма* предполагает: компетентность; систематичное, регулярное выполнение функций, операций, оформление, решение дел, стабильность служебных отношений; регулярное получение оплаты за свой труд; политическую нейтральность государственной службы; лояльность государственного служащего; ответственность за неисполнение или неподлежащее исполнение должностных обязанностей, за качество подготовленных и принимаемых решений. *Принцип социальной и правовой защищенности* служащих предполагает: повышение престижа и труда; достаточно высокую, регулярно выплачиваемую зарплату; создание нормальных условий труда; государственное страхование, гарантированное высокое пенсионное обеспечение; обеспечение служебной перспективы<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: РАГС, 2008, с.75-76

<sup>2</sup> Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание и принципы // Государство и право, 1996, №12, с.10-18.

Иные авторы еще выделяют: *общие (конституционные); организационные (специальные); технологические (профессиональные)*<sup>1</sup> или *конституционные, организационные и вспомогательные*<sup>2</sup>. Конституционные принципы вытекают из соответствующих норм Конституции, касающихся государственного управления; организационные (специальные) принципы отражают механизм построения и функционирования государственного аппарата и его звеньев; профессиональные (технологические) принципы касаются механизма и процедур прохождения государственной службы, служебной деятельности и поведения чиновников. Из принципов государственной службы развитых стран принцип профессионализма занимает приоритетное место. Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих имеет особое значение для организации и функционирования государственной службы. В конечном счете, от профессионализма и компетентности чиновников зависит качество и эффективность исполнительной власти.

Современная государственная служба – это, прежде всего профессиональная служебная деятельность граждан, разновидность профессионального труда, имеющего очень важное социальное предназначение.

Принципы государственной службы, согласно закону «О государственной службе» Азербайджанской Республики можно группировать в четырех блоках: 1) *законность*; 2) *демократизм*; 3) *контроль и ответственность*; 4) *социально-правовая защищенность*.

*К принципам законности* можно отнести: законность, установление пределов компетенции законодательных, исполнительных органов и органов судебной власти; подкон-

---

<sup>1</sup> Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008, с.89.

<sup>2</sup> Граждан В.Д. Государственная гражданская служба. Учебное пособие. М.: ЮРКНИГА, 2005, с.99.

трольности и подотчетности решений государственных органов и должностных лиц, принятых в пределах их компетенции, обязательности соответствующих решений для нижестоящих государственных органов и должностных лиц; обязанности всех граждан и должностных лиц исполнять законные требования государственных служащих и защищать их законные действия.

*К принципам демократизации* относятся: открытость поступления на государственную службу; равноправия граждан в занятии той или иной должности государственной службы в соответствии со своими способностями, успехами по службе и профессиональной подготовленностью; равноправия государственных служащих независимо от расы, национальности, языка, пола, социального происхождения, семейного, имущественного и служебного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других причин, не относящихся к деловым качествам служащих.

*К принципам контроля и ответственности* относятся: подконтрольности и подотчетности государственных органов и государственных служащих; ответственности государственных служащего за выполнение им служебного долга, а также ответственности государственного органа за действия государственного служащего.

*К принципам социально-правовой защищенности* относятся: социально-правовой защищенности государственных служащих, обеспечение для них и их семей достойного уровня жизни.

В законе Азербайджанской Республики «О правилах этического поведения государственных служащих» (2007), принципы государственной службы, были еще более конкретизированы и обогащены. В этом законе к принципам относятся: совестное поведение, профессионализм и повышенная личная ответственность, лояльность, общественное доверие, уважение правам, свободам и законным интересам людей, к их чести и достоинству, культурное поведение, выполнение

приказов, распоряжений и поручений, бескорыстие, недопущение приобретения незаконным путем материальных и нематериальных богатств, привилегий и уступок, пресечение коррупции, ограничения связанные с получением подарков, недопущение столкновения интересов, правильное пользование имуществом и информацией и другие принципы. Правовое обеспечение принципов государственной службы обусловливается деятельностью государственных органов и государственных служащих, жесткостью регулирования государственно-служебных отношений, укреплением законодательных традиций связанных с государственной службой.

Нарушение правил этического поведения является основанием для привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности. В случае выявления состава преступления руководитель государственного органа обязан информировать об этом орган уголовного преследования.

## **2.4. Рациональная бюрократия как методологическая база анализа государственной службы**

*Рациональную бюрократию относят к числу наиболее важных социальных изобретений цивилизации.*

*Нельзя жить приятно, не живя разумно, нравственно и справедливо, и, наоборот, нельзя жить разумно, нравственно и справедливо, не живя приятно.*

*Эпикур*

**Бюрократия** (фр. *bureaucratie* – фр. *bureau* – бюро, канцелярия, гр. *kratos* – власть, господство, господство канцелярий) «слой высших чиновников, высшая чиновничья администрация в феодально-абсолютистском и капиталистическом государстве». 1) «управления, где господствует чиновначалие; степенная подчиненность; зависимость каждо-

го служебного лица от высшего и бумажное многописание при этом».<sup>1</sup>

1. Система управления в классовом обществе, при котором государственная власть осуществляется через чиновников, оторванных от трудящихся масс, стоящих над массами и состоящих в большинстве из привилегированных лиц.

2. В буржуазном обществе – привилегированный слой господствующего класса эксплуататоров, в руках которого находится власть; крупное чиновничество.<sup>2</sup>

В развитых капиталистических странах синонимом государственной службы используется понятие бюрократия или бюрократическая служба. В. Ленин с первых дней Советской власти писал: «Государственная машина в большинстве капиталистических государствах (в настоящем, в 1917-м году можно сказать во всех) является бюрократической машиной»<sup>3</sup>. Существовавшая со времен императорства Петра I система управления средних веков, основывавшаяся на обычаях – природным процессам заменяется вновь возникшей бюрократической машиной. Бюрократия – становится необходимым элементом государственной структуры. Бюрократия петровского времени была прямая наследница приказной администрации XVII века, а созданная Петром I строго централизованная система государственного управления. Создание бюрократической машины, пришедшей на смену системе средневекового управления, в основе которого лежал обычай – естественный процесс. Бюрократия – необходимый элемент структуры государства. Однако в российских условиях, когда

---

<sup>1</sup> Словарь иностранных слов. ... с.96; Владимир Даль. Толковый словарь. ... т.1. М., Русский язык, 1989, с.158.

<sup>2</sup> Словарь современного русского. Литература. М.-Л., 1998, АН СССР, с.734.

<sup>3</sup> Ленин В.И. Полн. собр.соч. т. 33., с. 138.

ничем и никем не ограниченная воля монарха служила единственным источником права и чиновник не отвечал ни перед кем, кроме своего начальника, создание бюрократической машины стало и своеобразной «бюрократической революцией», в ходе которой был запущен вечный двигатель отечественной бюрократии, ставящий конечной целью упрочение ее положения, успешно достигаемое вне зависимости от того, какой властитель сидел на троне — умный или глупый, деловой или бездеятельный.<sup>1</sup>

Бюрократия — историческое явление. Его формирование связано с созданием политической организации государства и общества. Не случайно бюрократия превратилась в объект анализа в классических работах по социологии, политики и правовых наук.

Гегель в работе «Философия права» показывал, что общие интересы реализуются государственными чиновниками в соответствии иерархически построенной бюрократической структурой. Бюрократия не может существовать отдельно от должностей и соответствующих процедур в государственных органах. Гегель всесторонне анализирует государственную бюрократию, его сущность, структуру, функции. Он разделяет три фактора гарантирующие выход за пределы общих интересов чиновничества: а) иерархия властной системы; б) независимость самостоятельных корпоративных и местных образований осуществляющих интересы и защиту отдельных социальных групп; в) несмирение с бюрократическим искажением, специальная профессиональная подготовка в духе справедливости и самоотверженности<sup>2</sup>.

В юридической литературе указываются следующие типы бюрократии: **имперский (Азиатская модель), раци-**

---

<sup>1</sup> Анисимов Е.В. Петр I. Рождение империи. Вопрос истории, 1984, №7, с.11.

<sup>2</sup> Гегель Г. Философия права. М., 1990, с. 336.

**ональная модель (концепция Вебер-Вильсона), бюрократический тип Маркса.**

**Имперский тип (азиатской, восточной или китайской бюрократии)** понимался не как служение общественным интересам, а как обеспечение эффективной власти императора. В этой системе для получения должности проводились экзамены. Вся система экзаменов на возможность занятия должности чиновника была весьма специфичной и имела в виду всего лишь проверку способности кандидатов эффективно служащих императору, и, главное, обеспечивающих стабильность, устойчивость, неизменность системы независимо от меняющихся исторических условий и обстоятельств. И действительно, стабильность системы власти, и управление в Китае было беспрецедентным. Она просуществовала почти без изменений более двух тысяч лет – до XX века.

При формировании китайской бюрократии важнейшую роль сыграла учение Конфуция. Конфуций был идеологом новой, зарождавшейся системы бюрократического государственного управления. Конфуцианство выступает за строительство нового государственного аппарата с использованием этических и культурных традиций патриархально-родового строя и главной опорой на морально-этический метод социального контроля. Бюрократическая государственная система, приходившая на смену институтам патриархально-родового строя, выросла на базе антидемократических традиций этого строя. Ее принципы – механическое подчинение народа и иерархическая централизация. Конфуций утверждал, что «народ можно заставить следовать должным путем, но нельзя объяснить ему почему. Простые люди не должны рассуждать о делах государственного управления».<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Китай после «культурной революции». М., Мысль, 1979, с.167-171.

В китайской бюрократической машине для занятия должности применяемая система экзаменов для определения способностей кандидатов обеспечивал независимо от изменения исторической обстановки постоянство системы, его прочность. В результате чего в течение долгого времени в Китае до XX века система власти и управления оставался без изменения. Одним из основных секретов этой системы заключается в том, что во время функционирования чиновничьей системы чиновники не имели возможности самостоятельно размышлять. А это служил четкого исполнения принципу автоматизации бюрократии. Здесь чиновники служили не структуре бюрократической власти, интересам бюрократической элите, а только соблюдали интересы императора. Этот бюрократический механизм характеризуются нижеследующими:

1) отсутствие у чиновников узкой специализации, делавшим возможным их безболезненную взаимозаменяемость подобно однородным частям механизма; 2) постоянный избыток кандидатов на должности, преследовавшие ту же цель (сдача экзаменов отнюдь не гарантировала получение должности, а лишь позволяла войти в число претендентов на нее, само же ожидание могло длиться неограниченно долго, но быть сокращено взяткой, что то же, впрочем, не давало гарантий успеха); 3) крайнюю ограниченность перспектив служебной карьеры, что лишало смысла создание столь обычной в других бюрократических системах лестницы личных связей для продвижения вверх; 4) личную зависимость всех чиновников от императора; 5) жесткие меры против неформальных связей в среде чиновников, чтобы предотвратить возникновение в их среде устойчивых коалиций; 6) финансовую зависимость чиновника не от императорского жалования, а от его умения выжать из императорских подданных максимум доходов, в том числе – и в свою личную пользу, что неизбежно пре-

вратило чиновника в очень уязвимого нарушителя законов со всеми сопутствующими последствиями – страхом разоблачения; 7) отсутствие у чиновников каких-либо личных или корпоративных гарантий от их произвольных увольнений, понижение в должности и перемещений; все законы были сформулированы таким образом, что чиновник просто не мог их не нарушать и потому находился под постоянным страхом разоблачения и наказания, что делало его полностью зависимым и беззащитным перед высшей властью; 8) наконец, особо тщательный контроль за потенциально более опасной для власти высшей и средней бюрократией посредством разветвленной сети секретной полиции (цензоров) практики непосредственной связи императора с низшим эталоном бюрократии, минуя ее промежуточные уровни, отсутствие должности главы правительства, функции которого исполнял сам император и, конечно, личная система всех назначений.<sup>1</sup>

Таким образом, в основе всей китайской бюрократической системы лежат: 1) систематическое обновление аппарата; 2) равные возможности для чиновников; 3) четкая градация внутри самого правящего класса; 4) унификация мышления чиновничества; 5) цензорский надзор; 6) строгая личная ответственность чиновника. Как мы видим это система позволяет держать бюрократию замкнутой.

**Концепция рациональной бюрократии М.Вебера – В.Вильсона.** Впервые проблемой бюрократии середины XVIII века занимался французский экономист Винситаде Гурнея. Он представил бюрократию как способ осуществления государственной власти с помощью оплачиваемых гражданских служащих – чиновников. Такое понимание включало определенный негативный оттенок. Примерно с этого времени термин «бюрократия» быстро становится частью международного политического словаря. Однако с

---

<sup>1</sup> Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века ? ... с.28-29.

особым энтузиазмом он был встречен в Германии на стыке XVIII-XIX веков, когда понятие бюрократии приобретает смысл, существенно отличный от того, который вкладывал в него Гурней. Господствующей тенденцией в политической и философской мысли в Германии этого периода становится позитивная оценка бюрократии. Традиция позитивной оценки бюрократии в западной социологии связана с именами двух мыслителей – немецкого экономиста и социолога М.Вебера и Р.Михельса – социолога немецко-итальянского происхождения. В западной социологии и политологии общепризнано, что основоположником систематического исследования и творцом развернутой теории бюрократии является М.Вебер. В концептуально-теоретических построениях и оценках бюрократии Вебера просматриваются два аспекта или уровня. Один можно отнести к социальному, общесоциальному или макросоциалистическому. Второй уровень нашел свое воплощение в так называемом идеальном типе, т.е. теоретической модели бюрократии.

Это еще раз показывает, что если бюрократия чем больше останется без контроля, настолько она может быть опасной. Необходимо отметить, что Китайская бюрократическая модель трансформировался в некоторые страны мира, существующие понятия в Китае как синонимы под другими названиями распространены в различные страны. Например, ханство заменен царством, султанатом и государством; соратник министром, стратег премьер-министром, контролер и наблюдатель служащим или чиновником.

В Россию модель «Империи» пришел посредством Кызыл Орды. Реформами Петра I туда были внесены элементы, взятые из Европейского самодержавия, т.е. добавлен вариант «полуимперия». Во второй половине XIX века во времена реформ Александра II начинает развиваться эле-

менты рациональной бюрократии. После 1920-го года бюрократия развивается Сталиным под другим названием, в другом одеянии, как **«партийная номенклатура»**.

В средние века во времена феодальной раздробленности, патриархальной администрации не возможно было добиться справедливого решения без взятки и связей вопросов, поднятых простолюдином, рассмотрение дел не ограничивалось временем, царило неопределенность и самоуправство, дела решались не объективно, формировался принцип, согласно которому учитывался статус человека в обществе, его богатство, ловкость, завоевание расположения нужных людей, можно было добиться решение без задержек даже незаконных дел.

**Макс Вебер** основываясь на исследования Г.Гегеля, положил основу одного из ведущих областей современной бюрократии – рациональной бюрократии и показал социально-политическую роль бюрократии в обществе. Он считал, что рационально построенная государственная бюрократическая машина является основным условием успеха и динамического развития промышленного общества. Он верил, что хорошая бюрократия – основа настоящей демократии, залог успехов политических лидеров и государственных деятелей.

Во времена капитализма рациональный тип бюрократии М. Вебера предусматривает рассмотрение дел в соответствии законам и порядку, предотвращает случаев злоупотребления этот тип бюрократии характеризуется ниже следующими:

1) члены служебного персонала лично свободны и подчиняются власти лишь в отношении их безличных официальных обязанностей; 2) имеется четко установленная иерархия должностей; 3) должностные функции ясно определены; 4) должность занимает в силу свободного договорного соглашения; 5) кандидаты на должности из-

бираются согласно технической квалификации, в идеале подтверждаемой дипломом. Они назначаются, а не избираются; 6) они получают вознаграждение в денежной форме и обычно имеют право на пенсию. Зарплата выдается согласно месту в иерархии. Чиновник всегда может оставить должность, хотя это и может быть обусловлено определенными обстоятельствами; 7) исполнение должности – единственное и главное занятие чиновника; 8) карьера, т.е. «повышение» согласно старшинству или заслугам, которое зависит от решения вышестоящих; 9) должностное лицо не может присвоить ни должность, ни доходы, которые связаны с ней; 10) строгая дисциплина должностного лица и контроль при исполнении своей должности.<sup>1</sup>

По Веберу, 1) компетенция каждого бюрократического уровня четко регламентирована, т.е. зафиксирована нормативно; 2) иерархическая организация бюрократической структуры основана на базе твердо установленных принципов должностной субординации; 3) все формально внутриорганизационная деятельность (распространение информации, принятие решений, подготовка приказов и директив и т.п.) осуществляется в форме письменных документов, подлежащих последующему хранению; 4) все должностные лица должны быть хорошими специалистами в области администрирования, т.е. быть компетентны не только в сфере своих профессиональных должностных обязанностей, но и в область норм, правил и процедур деятельности бюрократической организации в целом.

Социальность идеального типа бюрократической системы обосновывалась на убеждении М.Вебера в том, что только рациональная бюрократия как аппарат реализации государственной власти: а) обеспечивает стабильность и динамичность развития социального организма, играет

---

<sup>1</sup> Зверев А.Ф. Бюрократия в зеркале социологии // Государство и право, 1992, №8, с.117.

роль и скелета, и нервной системы государства; б) укрепляет демократизм и социальное равенство при отборе на государственную службу, обеспечивает нивелирование людей в интересах «универсальной рекрутируемости» из сферы профессионально наиболее подготовленных людей; в) характеризуется четкостью и быстротой реагирования, ясностью и субординацией служебных отношений; г) отличается относительно дешевизной; д) обеспечивает господство профессиональной компетентности над дилетантизмом и политической ангажированностью объективности над субъективизмом; ж) повышает престижность образования и культуры, создает огромный спрос на дипломы и элитные учебные заведения, повышает авторитет качественного и эффективного труда, глушит тенденцию плутократизации; 3) утверждает принципы обезличенности служения на основе науки, закона и долга, без «ненависти и страсти», а потому без любви и личной преданности.<sup>1</sup>

В 1887 году профессор права, будущий Президент США **В.Вильсон** опубликовал свое главное произведение «Изучение администрации», где аналогично отражены как в теории бюрократии Вильсона. Основные послышки теории – наличие единого управляющего центра в любой системе управления как необходимая предпосылка ее эффективности и ответственности; структурное сходство всех современных правительств, отделение управления от политики, профессионализма служащих; организационная иерархия как условие финансовой и административной эффективности, наличие хорошей администрации как необходимое условие модернизации человеческой цивилизации и достижение благоденствия<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Охотский Е.В. Государственная служба в парламенте. М., РОССПЭН, 2002, с.117.

<sup>2</sup> Wilson W. The Study of Administration / 1887. Political Science Quarterly, 496p.

Концепции М.Вебера и В.Вильсона можно выделить три ее «идеологических постулата»: 1) бюрократия одинаково эффективно служит любому политическому «хозяину», но не вмешивается при этом в политику; 2) это наилучшая из всех возможных форм организаций; 3) важнейшее ее достоинство – независимость от воздействия субъективных – человеческих влияний на принятие решений.<sup>1</sup>

Концепция рациональной бюрократии М. Вебера в капиталистических странах, особенно в США, широко распространилась. В 1946-м году книга М. Вебера повествующая о бюрократической теории переводится на английский язык. В настоящее время в зарубежных странах проблемы бюрократии занимает центральное место в различных областях науки, в том числе юридической сферы. На западе длительное время в этом направлении в широком спектре развивается как самостоятельная наука, выпускаются книги, проводятся исследования, преподается как самостоятельный предмет.

Книга *«Хрестоматия по бюрократии»*, опубликованная в 1952 году представляет собой сборник работ западных социологов и политологов, посвященный одной из актуальных социально-политических проблем современного общества – проблеме бюрократии. В книге восемь разделов: 1) бюрократия: теоретические концепции; 2) основные факторы, способствующие росту бюрократии; 3) бюрократия и отношение власти; 4) структура бюрократии; 5) рекрутирование и повышение по службе; 6) бюрократ; 7) социальная патология бюрократии; 8) полевые методы для исследования бюрократии.

В хрестоматии привлекает внимание статья *Р.Бендикса «Бюрократия и проблема власти»*. По его мнению, из иде-

---

<sup>1</sup> Государственная служба (комплексный подход). Под ред. А.В.Оболонского. Учебник. М., Дело, 1999, с.16.

ально-типовой характеристики бюрократии Вебера, которая, как известно, исходит из позитивной оценки бюрократии, вытекают три аспекта проблемы «власть и бюрократия». 1. Бюрократия в современном государстве имеет тенденции работ с «автоматической системой», ибо она есть аппарат чиновников, чье выполнение обязанностей стало профессией и, следовательно, независимо от их личных чувств и мнений. 2. Политическая стратегия определяется вверху (идеально – вне исполнительной сферы), опускается в бюрократический аппарат и на каждой ступени бюрократической лестницы выполняется с максимум соответствия исходным политическим решениям. 3. Поскольку административная власть является так сказать, жизненным соком бюрократии, идеально руководство ее использование находится вне ее юрисдикции.<sup>1</sup>

*В статье А.Гоулднера «Бюрократизм как социальная проблема»* выразительно проявился распространенный в западной социологии подход рассматривать бюрократию как нормальный и здоровый институт, а негативные проявления бюрократической практики в виде формализма, косности, волокиты и т.д., короче всего того, что обозначается термином «бюрократизм», как нечто аномальное, нездоровое или как дисфункции «патологии». Эмпирическое исследование социально-психологических и социальных аспектов бюрократизма, предпринятое А.Гоулднером, положило начало традиции, которое нашло свое выражение в двух направлениях. Одно – продолжало вслед за Гоулднером делать акцент как социально-психологические факторы расхождения между восприятием клиента бюрократических проявлений и реальной бюрократической ситуацией. Другое – выяснение социальных корней бюрократизма, предмет анализа – расхождения в интересах и ценностях чиновников (бюрократов) и клиентов.

---

<sup>1</sup> См. Зверев А.Ф. Бюрократия в зеркале социологии. ... с.119

Анализ нормативных актов о государственной службе показывает, что государственная служба по многим критериям не отличается от модели рациональной бюрократии. Поэтому в современном обществе государственное управление и государственная служба формируется на бюрократических принципах. Так называемую рациональную бюрократию справедливо относят к числу наиболее важных социальных изобретений цивилизации. В тоже время ни один государственный институт – и в нашей стране не подвергается столь постоянной, ожесточенной и часто вполне справедливой критике, как это самая бюрократия. Многое здесь и объясняется просто незнанием, непониманием существа предмета.<sup>1</sup>

**Бюрократический тип К.Маркса.** Действительно, в советское время в прессе, политическом лексиконе, в беседах, в основе учения марксизма-ленинизма, бюрократия всегда пользовалась в черном, негативном смысле, смешивалась с «бюрократизмом», являющимся социальной болезнью и рассматривался вместе.

Восприняв взгляды К.Маркса, В.И.Ленин в своих трудах указывал «самый худший у нас внутренний враг бюрократ». Он требовал вносить бюрократизм «на публичный суд, тащить волокиту ... в живую практику».<sup>2</sup>

Бюрократия Марксом и Лениным использовались для обозначения: во-первых, особой социальной группы; во-вторых, особой системы администрации аппарата управления; в-третьих, одной из форм отчужденного сознания; и, в-четвертых, бюрократизма как явления.

Ленин исходил из понимания бюрократии как особого социального сословия, наделенного реальной властью и отчужденного от народа; сословия, выражающего интересы господствующих классов и их элитных слоев, подме-

---

<sup>1</sup> Оболонский А.В. Бюрократия для XI века ? ... с.20, 21.

<sup>2</sup> Ленин В.И. Полн.собр.соч. ... т.45, с.15; т.54, с.87.

няющего общественные интересы частными, корпоративными. Под бюрократией он понимал особый слой лиц, специализирующихся на управлении в условиях эксплуататорского строя, слой, оторванный от масс и находящийся в особо привилегированном положении, главный атрибут которого – реальная власть как самоценность.<sup>1</sup>

**По К.Марксу бюрократия** – это изначально негативное явление. К.Маркс и В.Ленин понятие бюрократии в общем виде рассматривался в следующем виде: во-первых, как особая политическая группа; второе, специальная система администрации; в-третьих, одной из форм отчужденного разума; в-четвертых, проявлением бюрократизма. Несоответствие, высказанное ими о бюрократии, в настоящее время подтверждает широкое распространение этого института в развитых государствах. Вебер заранее предупреждал о существовании **бюрократизма**. Он оценивал бюрократию в микро и макро уровнях. Если в первом случае бюрократическая организация является примером устойчивости, эффективности, рационализма, во втором случае бюрократическая власть в обществе (бюрократизация) создает опасность либеральным ценностям, свободному предпринимательству и демократии. Поэтому, в организации управления универсальные бюрократические принципы, бюрократический социальный слой считается как машина и работники учреждения бюрократизма социальной болезнью.

Наряду с этим Вебер хорошо понимал, что ни один нормативный акт, ни какой рациональности не сможет защитить служащих от карьеризма, коррупции, от деградации государственной службы. Даже самому образованному, профессионально подготовленному и совестливому человек не чужд тщедушие, склонность к иррациональным действиям. В условиях усложнения системы управления,

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн.собр.соч. ... т.34, с.464.

еще более регламентирования и увеличении документирования естественно человек старается пользоваться предоставленной властью.

Ленин в своих произведениях уделял существенное место анализу предотвращения возникновения бюрократии в новой государственной машине, прежде чем разрушить старую. Это мнение Ленина, составляло основную линию коммунистической партии. В 1919-м году бюрократия и задачи борьбы с ним впервые была поднята на VIII съезде партии (1919) и нашла свое отражение во Второй программе партии. В последующие времена в партийных и государственных директивах, в печати на различных уровнях бюрократия рассматривается как социальная болезнь в негативном аспекте, и призываются бороться с бюрократизмом. Все изъяны и недостатки в политической, экономической, идеологической и т.д. областях за 70 лет правления Советского государства приписывается на бюрократию. Даже в XIX Общесоюзной партийной конференции (1988) не достижение революционной перестройки приписывается на бюрократию, вопрос борьбы с ним было резко поставлено. В итоговом документе социального опроса проведенного Академией общественных наук при ЦК КПСС говорится: Советская власть в течение 70 лет вел борьбу с бюрократией, на всех этапах развития страны борьба с бюрократизмом ужесточалась. Бюрократизм являлся злейшим врагом этой борьбы и проник во все сферы общества.

Экономист и социальный философ **Л.фон Мизес** в книгах «Социализм: экономический и социологический анализ» (1942), «Всесильное правительство» (1944) и «Бюрократию» (1944) он оспаривает марксистский взгляд, что нацизм есть порождение капитализма, утверждая, что нацизм и фашизм были просто вариантами социализма. Главный свой тезис о несовместимости централизованного

социалистического планирования как синонима бюрократического управления экономикой со свободным предпринимательством и рыночным регулированием фон Мизес подробно защищает и разрабатывает в своей книге «Бюрократия». Он четко определяет как либерал причину бюрократизации: это результат вмешательства правительства (государства) в бизнес, следствие политики, имеющей целью устранение мотива прибыли в структуре экономической организации, общества. Фон Мизес пишет, что люди возмущаются не столько бюрократией как таковой, сколько проникновением бюрократии во все сферы человеческой жизни и деятельности. Борьба против бюрократической экономики есть по существу сопротивление против тоталитарной диктатуры. Бюрократия, пишет далее фон Мизес, сама по себе, ни хороша, ни плоха. Она есть метод, который может быть применен в различных сферах человеческой деятельности. Однако имеется область, где бюрократические методы неизбежно необходимы. Это — деятельность правительственного аппарата. В итоге Л.ф.Мизес приходит к следующему определению бюрократического управления: «бюрократическое управление есть метод, применяемый для административных функций, результат которого не имеет денежной ценности на рынке».<sup>1</sup>

В словаре иностранных слов под **«бюрократизмом»** понимается как система политического, экономического и социального управления, основанная на отрыве центров исполнительной власти от воли членов общества; канцелярщины, волокиты, пренебрежение к существу дела ради соблюдения формальностей.<sup>2</sup>

М.Вебер особую опасность связывает бюрократизацию власти с командно-административной системой. Действи-

---

<sup>1</sup> Зверев А.Ф. Теория бюрократии: от М.Вебера к Л.Ф.Мизесу. Государство и право, 1992, №1, с.90-92

<sup>2</sup> Словарь иностранных слов. ... с. 96

тельно в Советское время в нашей стране под воздействием административно-приказной системы в качестве особого общественного класса формировался многочисленный бюрократический слой с негативной сущностью. Первым из основных признаков административно-приказной системы это его партократство. Наряду с государственной властью формируется партийная власть, подчиняющаяся себе все формы власти. Нахождение на верхней части пирамиды управления партийного руководства; второе, существование авторитарного режима и национализация всех сфер социальной деятельности. Одним из основных видов авторитарного режима существование тоталитаризма. В настоящее время в юридической литературе основными чертами, характеризующими тоталитаризм, как правило, называют: 1) наличие в обществе одной официальной идеологии; 2) существование одной правящей партии; 3) вождизм, культ личности; 4) слияние партийных верхов с государственными; 5) подчиненность интересов личности интересам общества и государства (кто их формулирует); 6) ориентация, добавим сюда всех членов общества или граждан государства на достижение целей, сформулированных правящей партией; 7) перманентный подход, осуществляемый в самых разных формах.<sup>1</sup>

Бюрократия и бюрократизм существуют вместе. Бюрократизм и бюрократия - это деятельность управления. На это понятие имеется и традиционный взгляд Вебера. В традиционном взгляде, во-первых, в этих понятиях не видят различий, пользуются как синонимы; во-вторых, его смысл в том, что, невзирая на реальные интересы, нужды и требования людей в действиях государственных служащих отражается консерватизм, инерционность, усложнение организационных процедур. В советской системе бюрократическая власть трансформируется в номенклатурную систему, и номенкла-

---

<sup>1</sup> Завьялов Ю.С. Тоталитаризм как разновидность политического режима // Государство и право, 2010, №5, с.77.

тура превращается в особый механизм авторитарного регулирования кадрового процесса. Номенклатура проникает во все сферы политического, государственного и хозяйственного управления, попасть в номенклатуру считался престижным. Технология номенклатуры предоставлял возможность комплектовать кадровый состав общественной жизни, в государственных и партийных органах верными идеям партии работниками.

Бюрократизм имеет свои источники и свои закономерности, свои черты и особенности в каждой стране. Например, для российской действительности специфическими детерминантами бюрократизации власти являются: богатые бюрократические традиции России периода царского правления, всевластие чиновничества и непомерное чиноподчинение, сословий отбор на службу, карьерность служебного продвижения, казнокрадство; отчуждение человека от политики, монопольное господство в годы советской власти одной партии в политике и управлении, превращение аппарата советских органов в придаток партийного аппарата; администрирование, вождизм, подавление инициативы; монопольная государственная собственность в экономике, отчуждение человека от собственности и результатов своего труда, принцип уравнительности в системе распределения; монополизм государственной идеологии, превратившейся из системы просвещения людей в догматизированную пропаганду правящего режима; отсутствие специального нормативно-правового регулирования советской государственной службы; ограниченность прав и свобод человека и гражданина, огосударствление труда и номенклатурные технологии работы с кадрами; закрытость государственной службы, отрицание ее публично-правовой природы; особая российская ментальность, негибкость и неразворотливость управленцев, правовой нигилизм,

слабая предрасположенность к здоровым формам служебных отношений.<sup>1</sup>

В советский период корни бюрократизма показали себя в экономической, организационной и идеологической сферах. 1) Экономически – острые проблемы экономического развития, неполное удовлетворение материальных потребностей людей, нарушения принципов социальной справедливости, сверхцентрализации и администрирование в экономических отношениях; 2) организационных – несовершенство аппарата управления, чрезмерная заорганизованность и регламентации деятельности, слабая социально-правовая защищенность людей и др.; 3) идеологические – догматизм в духовно-идеологической сфере, нарушение принципов гласности, подавление критики, низкая политическая и правовая культура граждан, недостаточное развитие демократизации, отсутствие интеллектуальной инициативы и др. В 1991-е годы в газете «Комсомольская правда» указаны 9 ветвей дерева бюрократизма: 1) очковтирательство и произвол; 2) взяточничество, чиноподчинение, шаблонность, зазнайство и приписки; 3) волюнтаризм, парадность, подстраховка, волокита, пассивность, хамство; 4) интриги, диктат, показуха и келейность; 5) карьеризм и формализм; 6) беспринципность, котчванство и зажим критики; 7) нечестность, псевдоактивность, застой, некомпетентность и равнодушие к людям; 8) обман, протекционизм, кабинетный стиль работы и пренебрежение к мнению к нуждам людей; 9) административно-нажимные методы, подавление инициативы и приспособленчество<sup>2</sup>.

Анализируя причины зарождения бюрократизма можно показать механизм внезапного превращения молодого, ком-

---

<sup>1</sup> Охотский Е.В. Государственная служба в парламенте. М., РОССПЭН, 2002, с. 128-129.

<sup>2</sup> Довлетгин В.З., Чертополох А.А. Бюрократизм: сущность, корни и характеристики. Газета «Комсомольская правда», 1991, 4 октября, с.2.

петентного, предприимчивого человека в бюрократа: во-первых, человек по природе не рождается бюрократом. Бюрократ создает «система», «среда». Если система управления отделяется от народа и становится над ним, обеспечивая своих работников привилегиями, то он или превращает молодого человека, не являющегося жадным и усердного в работе в бюрократа, или же удаляет его из этой системы. Он становится «винтиком-бюрократом». Его организаторская способность позволяет ему окольными путями идти между формальной и неформальной бюрократией, формирует качества приспособленчества к изменяющейся ситуации. Каждый в отдельности не «бюрократ», однако вместе они составляют бюрократию. Второе: обязанности и функции государства осуществляются посредством управления. В систему управления входят субъекты и объекты управления – управляющий и управляемые люди. Значит, управление относиться как государству, так и людям. Для этого государство создает управленческий аппарат – бюрократию. Следовательно, интерес управления бюрократический интерес. Поэтому, борьба против бюрократии, бюрократизма безадресная, невозможно найти того, конкретно против кого ведется борьба. В том смысле, что отсутствует механизм выбора критерия бюрократа, чтобы выявить, кто является бюрократом, тот который ведет борьбу, или тот против которого ведется борьба. В-третьих, власть административно приказной системы превращает каждого человека работающего в государственном аппарате в бюрократа, а систему в бюрократизм. В юридической литературе государственные служащие условно подразделяются на две категории. Добросовестно работающие на заработную плату и государственные служащие, работающие не взираяющие на заработную плату.

К первым относятся молодые специалисты, ждущие служебную карьеру и пожилые государственные служащие не рискующие уходить из государственной службы и основная

цель которых ждать выхода на пенсию. Вторую категорию занимают те, которые рассматривают должность как на незаконный «источник обогащения». Подавляющая часть входящих в эту группу составляют руководящие работники и курирующие различные области, высоко должностные лица, главные специалисты.

Перемены бюрократии последних десятилетий выглядит следующим образом: 1) признание неустранимости политической роли бюрократии, и как результат – поиск новых форм контроля над ней, оптимального соотношения политических и профессиональных начал в администрации; 2) уменьшение роли вертикальной иерархии, развитие функциональных органов «плоских» структур, *ad hoc* (для данного случая) организаций; 3) ограничение значимости традиционной административной «лестницы чинов»; 4) создание культуры государственного предпринимательства, внедрение принципов менеджмента в деятельности госаппарата, перевод его части на рыночные принципы функционирования; 5) децентрализации, стремление к удешевлению, сокращению госаппарата, стремление сделать бюрократию максимально «прозрачной» и «отзывчивой» на общественные ожидания и требования<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века ? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М.: Дело, 2002, с.12-13.

## ГЛАВА III

### ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА КАК СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ

*Я оцениваю людей за их ум, знание и  
интеллигентность.*

*Гейдар Алиев*

#### 3.1. Институт государственной службы: сущность и структуры

*... любое начало, каким бы оно не было  
высоким и важным, требует удержания в  
институте, иначе оно не получит продол-  
жения.*

*Г.Атаманчук*

Институт (lat. institutum – установление, учреждение) 1) в социологии – социальный – определенная организация общественной деятельности и социальных отношений, воплощающих в себе нормы экономической, политической, правовой, нравственной и т.п. жизни общества, а также социальные правила жизнедеятельности и поведения людей; функции социальных отношений; в праве – совокупность норм права, регулирующих какие-либо однородные, обособленные общественные отношения.<sup>1</sup>

Термин «институт» социологи употребляют в нескольких значениях: 1) его относят к определенной группе лиц, выполняющих социальные функции; 2) он означает организацию, удовлетворяющую общественные потребности; 3) им называют некоторые социальные роли, особенно

---

<sup>1</sup> Словарь иностранных слов. 16-е изд. испр. М.: Русский язык, 1988, с.200

важны для жизни людей.<sup>1</sup> Институт – это организованная система связей, представляющая собой ценностно-нормативный комплекс, посредством которого направляются и контролируются действия людей по удовлетворению основных потребностей общества.

Применяя данное определение к институту государственной службы, отмечается, что под ценностями понимаются разделяемые людьми цели (права, демократия), под нормами – стандартизированные образцы поведения (на основе конституции и других законов), а под системой связей – сплетение социальных ролей и статусов, в рамках которых это поведение осуществляется.<sup>2</sup>

В основе каждого правового явления стоят правовые нормы как первоначальная реальность. Правовые отношения и институты являются результатами реальных жизненных норм, созданные людьми.

Таким образом, *институт права является группой правовых норм выделенный в какой-либо правовой области, здесь упорядоченные однородные общественные отношения объединяются по общим признакам*. Общность правовых норм, из которых они состоят, определяются не свойствами присущие общественным отношениям охватывающие эти правовые области, а определяются свойствами присущими каждому из этих видов и регулируется самостоятельно общественные отношения<sup>3</sup>.

Атаманчук Г.В. в числе характерных черт общественных, в том числе и прежде всего государственных, выделяет следующие:

---

<sup>1</sup> Щербаков Ю.Н. Государственная и муниципальная служба. Ростов-на-Дону, 2008, с.20

<sup>2</sup> Государственная служба. Учебник / Под ред. Игнатова В.Г. М.: ИКЦ МарТ, Ростов-на-Дону, 2004, с.110.

<sup>3</sup> Hüquq ensiklopedik lüğəti. B., 1991. s. 505.

а) они создаются конкретными людьми или институтами, но **отпочковываются** от них и приобретают **абстрактный** характер, становятся как бы ценностью в самом себе;

б) они направлены **на других людей** и для всех выступают, **потребительской ценностью**, способной удовлетворять их потребности и интересы в актуальных условиях своей жизнедеятельности;

в) в совокупности они формируют, поддерживают и гарантируют определенную **систему общественных отношений**;

г) в своей практической реализации они тоже требуют деятельности (активных усилий), но уже тех людей, которые обеспечивают их функционирование или нуждаются в них;

д) в них заключен большой потенциал влияния на людей, детерминации их сознания и поведения, организации и регулирования их деятельности.<sup>1</sup>

По мнению Манохина В.М. институт государственной службы относится к числу сложных правовых институтов. Он объединяет, хотя и на основе однородности регулируемых отношений, норм различных отраслей права. Преобладающее число норм, регламентирующих государственную службу, входят в административное право – нормы, регулирующие организацию государственной службы и её осуществление. Таким образом, институт государственной службы понимается как совокупность правовых норм, регулирующих отношения, которые складываются в процессе организации государственной службы и выполнения государственными служащими, возложенных на них задач.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: РАГС, 2008, с.103-104

<sup>2</sup> Манохин В.М. Советская государственная служба. М.: Юридическая литература, 1966, с.25-26.

В последние годы в учебниках по административному праву и государственной службе при рассмотрении вопроса о административной правовой системе институт государственной службы рассматривается как отдельный и самостоятельный институт и отмечается значение этого института<sup>1</sup>.

По нашему мнению, *государственная служба как правовой институт есть совокупность юридических норм, регулирующих становление, организацию и функционирование государственной службы.*

В системе государственной службы правовым регулирования подлежат: первое – формирование системы государственной службы (государственные должности, их виды, создание реестра государственных должностей и служащих). Второе – статус государственного служащего и обеспечение его осуществления; третье – механизм прохождения государственной службы (здесь могут быть многочисленные процессуальные нормы, действующие в подинститутах, входящих в структуру государственной службы).

Институт государственной службы объединяет в себя: формирование государственно-служебных отношений, государственные должности, занимаемые их служащими для осуществления их функций от имени государства; принципы службы; правовой статус государственного служащего; прохождение службы; правовые нормы отмены государственных служебных отношений.

Логическое начало возникновения института государственной службы в Азербайджанской Республике связано с принятием закона АР «О государственной службе». Основные элементы этого института нашли свое отражение в этом Законе, внесенных дополнениях и изменениях к нему

---

<sup>1</sup> См.: Административное право (под ред. Алехина А.П., Козлова Ю.М.). М., 1993; Бахрах Д.Л. Административное право. М., 1993, с.16.

и в других нормативных актах. В законе АР о Государственной службе определены следующие подинституты: должности государственной службы; классификация должностей государственной службы; классификация административных должностей; понятие государственного служащего и его основные правовые обязанности; прохождение государственной службы.

Зарождение государственной службы в качестве общего социально-правового института является одним из способов институционализации государства и общественной жизни, в свою очередь выступает как условия нормального и продолжительного экономического развития.

Процесс институционализации государственной службы включает ряд этапов: 1) возникновение общественной потребности в профессиональном аппарате, способным осуществлять функции государства; 2) процесс институционализации государственной службы предусматривает интериоризацию соответствующих норм и ценностей, утверждение кодекса поведения чиновников; 3) заключительная фаза институционализации – организационное оформление, создание статусной ролевой структуры, охватывающей всех государственных служащих.<sup>1</sup>

Как **социальный институт** в государственной службе имеются определенные элементы общества. Их основные признаки: 1) существование формальной организации; 2) общность способов регулирующих общественные отношения; 3) существование специализированных учреждений; 4) существование систем норм регулирующих общественные отношения. Нормы могут быть как официальными, так и неофициальными, т.е. обычаи, традиции и т.д.; 5) представление людям некоторых ролей.

Понятие социального института, по мнению социологов, является общностью правил, принципов, норм регули-

---

<sup>1</sup> Государственная служба. Под ред. В.Г.Игнатова. Учебник. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов-н/д, «МарТ», 2004, с.113-115.

рующих различные формы человеческой деятельности. Социальный институт является прочной формой организации совместной деятельности лиц находящихся на государственной службе. Существование государственного института как социального института обуславливается объективными требованиями как: 1) потребность в рациональной организации в управлении общества; 2) потребность в реализации функций власти и обеспечении для осуществления управления обществом; 3) потребность в удовлетворении баланса между общегосударственными и частным сектором.

Государственная служба как **организационный институт** требует определенную организацию. Организация используется в трех понятиях: 1) внутренняя дисциплинированность, согласованность во взаимодействии; 2) как общность процессов и действий позволяющие создавать и усовершенствовать взаимоотношений между частями целого; 3) как общность людей совместно реализующие некоторые программы и цели, действующих на основе определенных процедур и правил.

Организационный институт характеризуется следующим образом: 1) внутренняя упорядоченность, согласованность взаимодействия более или менее дифференцированных и автолояльных частей целого, обусловленная его строением; 2) совокупность процессов или действий, ведущих к образованию и совершенствованию взаимосвязей между частями целого; 3) обеспечение людей, совместно реализующих некоторую программу или цель и действующих на основе определенных процедур и правил.<sup>1</sup>

К организационным аспектам государственной службы относят: 1) упорядочение государственной службы. Данный аспект означает работу по классификации должностей, званий и чинов, созданию нормативно-правовой базы современной государственной службы, установлению по-

---

<sup>1</sup> Щербаков Ю.Н. Указ. соч. ... –с.16-17.

рядка продвижения по службе на принципах карьеры, нормализации процесса повышения профессионализма кадров и т.д.; 2) согласованность взаимодействия частей государственной службы. Она достигается путем разделения и кооперации труда служащих, ранжирования и иерархии должностей и званий, координации и контроля деятельности служащих, обмена управленческой информацией, гармонизации отношений между руководителями и подчиненными, работниками государственной службы и политиками; 3) направленность государственной службы к достижению ею целей. Данная характерная черта обеспечивается регулированием границы государственной службы (решение вопроса о том, какие категории работников относятся к государственным служащим), повышением организационного статуса служащих, обеспечивающих деятельность органов государственной власти и управления, регулированием должностных полномочий, приема на службу и требований к служащим, установлением критериев, эффективности их работы, стимулированием труда, контролем деятельности. Задача государственной службы как организационный институт, характеризуется: 1) подбор кадров для государственной службы ; 2) создание условий для роста профессионализма служащих, обеспечение эффективной работы системы подготовки, переподготовки и повышение квалификации государственных служащих; 3) создание более прочных стимулов к труду, тем это принято в обычном государственном аппарате; 4) регулирование правил поведения работников государственного аппарата; 5) определение положения работников, которые обеспечивают деятельность государственных органов материально и организационно технически, занимаются эксплуатацией и охраной заданий, транспортным обслуживанием и др.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Назаренко М.Ю. Государственная служба Российской Федерации. М.: Экзамен, 2007, с. 23-25.

Государственная служба как **правовой институт** имеет свои особенности, идентифицирующие её правовой характер:

1. Главной задачей и целью государственной службы является реализация в жизнь конституции и законов, обеспечение правопорядка и законности в стране, а также решение других масштабных задач – обеспечение национальной безопасности, государственного суверенитета, экономической самостоятельности и т.д.

2. Государственная служба осуществляется исключительно на основе государственного закона, т.е. специального законодательства, имеющего свои источники (формы), а также на основе механизма правового регулирования как совокупности юридических норм, правил и процедур, регулирующие отношения, связанные с организацией государственной службы. Таким образом, государственная служба зиждется прежде всего на правовой основе и регулируется только ею.

3. Как государственная служба, так и государственные служащие имеют правовой статус. В статусном наборе госслужащего – личностном, профессиональном, должностном, нравственно-правовой статус является ведущим.

4. Лицо, состоящее на государственной службе, служит государству, выполняя по его поручению и за плату работу по реализации функции государства. Это политико-правовой деятельности.

5. Согласно Конституции главное назначение государства, а значит, и государственной службы – это соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина.

6. Лицо, находящееся на службе у государства, подпадает под специальный правовой режим. Наряду с должностными правами, обязанностями и социальными гарантиями, служащий имеет довольно серьёзные правовые ограничения, связанные с государственной службой. Всем этим гос-

ударственная служба как правовой институт отличается от других её граней.<sup>1</sup>

Основная цель института государственной службы является обеспечение исполнения законодательства страны, создание благоприятных правовых, организационных и социально-экономических условий для нормального функционирования государственных органов.

Правовой институт государственной службы, также интересы граждан, их права и свободы рассматриваются как механизм нормативов, которые обеспечивают профессиональную реализацию полномочий власти в соответствии с законодательством<sup>2</sup>.

Правовой основой государственной службы являются правовые нормы, принципы, регулирующие правила формирования и практики государственной службы. Государственная служба является составной частью административного права, поэтому регулируемые им государственно-служебные отношения, по своей сути относятся к отношениям управления, регулируемые административно правовыми нормами.

Одним из свойств института государственной службы является объединение в себе **материальных и процессуальных** правовых норм.

**Материальные нормы.** Это определяет положение статуса характеризующие принципиальные признаки правового института. К материальным нормам относятся: понятие государственной службы, принципы, административные должности, его статус, понятие государственного служащего: их права, обязанности, правовые ограничения, привилегии, обеспечения; реестр государственных долж-

---

<sup>1</sup> Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008, с.70-71.

<sup>2</sup> Назаренко М.Ю. Государственная служба Российской Федерации. М.: Экзамен, 2007, с. 21.

ностей; испытательный срок; аттестация; дисциплинарная ответственность и т.д.

**Процессуальные нормы** регулируют вопросы, определяющие правила реализации указанных материальных норм. В процессуальные нормы входят специфические процессуальные положения и процедуры каждого конкретного подинститута входящих в институт государственной службы. Например, правила приема на государственную службу; процедура смещения государственного служащего и прохождение службы; присвоение званий и степеней, правила проведения аттестаций; применение дисциплинарной безответственности; процедура освобождения от занимаемой должности и т.д. «Государственная служба по своему назначению состоит из процессуальных норм, определяющих правила исполнения функций государственной власти для управления общественных процессов»<sup>1</sup>. Государственные служебные отношения по своим конкретным целям делятся на внутренне зависимые (внутри организации, внутрисистемные) – возникающие в рамках внутренней деятельности органов исполнительной власти и внешние – непосредственным влиянием на объекты управления не входящие в органы исполнительной власти.

**К внутренним** отношениям относятся прием на государственную службу граждан, прохождение службы, организация служебного и внеслужебного времени, определение привилегий и обеспечений, отношения связанные с подачей в отставку и освобождением от должности. Эти отношения регулируются не только административно правовыми нормами, а также трудовыми, финансовыми, имущественными и другими правовыми областями. Внутренние отношения возникают с момента назначения на должность государственного служащего по получению долж-

---

<sup>1</sup> См.: Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. с. 115.

ностных инструкций или организации работ в соответствии нормативными актами исполнении обязанностей, во время премирования, ответственности и других задач.

**Внешние отношения** охватывают связи между государственным аппаратом и государственными служащими с гражданами, институтами гражданского общества, с государственными органами, с органами самоуправления, между предприятиями и учреждениями. Это в основном предмет административного права. Внешние отношения рассматриваются как отношения, возникающие между государственными служащими осуществляющие свои должностные полномочия на основе законодательства с гражданами, не являющимися в отношении к ним зависимыми, между государственными и негосударственными организациями.

Для института государственной службы характерны не только **формальные** отношения, но и **неформальные** отношения связи между чиновниками аппарата. В отличие от принципов формального подчинения, неформальные отношения – согласованные служебные общения являются отношения между лицами обеспечивающие более тесные связи субъектов управления. К неформальным отношениям также относятся семейно-родственные местничества, личная преданность, покровительственные связи между лицами одновременно закончившие институт.

Кроме этого, по правовому характеру взаимодействия участников подразделяются на **вертикальные** и **горизонтальные** – административно-правовые отношения.

**Вертикальные** административно-правовые отношения непосредственно характеризует сущность административно-правового регулирования. Отношения субординации между субъектом и объектом управления характерно для государственно-управленческой деятельности. Эти отношения всегда возникают между неравными сторонами, т.е.

выражает себя в форме **власти - подчинение** одной стороны к другой стороне.

**Горизонтально** административно-правовые отношения возникают в рамках правового равенства между сторонами, т.е. правовое - властное указание одной стороны не является обязательной для другой стороны. Например, в работе органов исполнительной власти между различными государственными служащими с одинаковыми должностными уровнями – одинаковыми участниками во время подготовки материалов, справок, отчетов, проектов решений и т.д. возникают горизонтальные отношения. Манохин В.М. эти отношения называет «служебными или горизонтальными административно-правовыми отношениями». Конечно, эти отношения не получают свое правовое отражение.

В государственных служебных отношениях как в правовых отношениях существует структура образованных из обязательных элементов. В эту структуру входят стороны правовых отношений: субъект и объект управления, их субъективные права и обязанности, юридические факты.

В административно-правовой науке и учебниках традиционно рассматривается анализ задач про административно – правовые субъекты государственного служащего. Государственный служащий при осуществлении полномочий государственных органов выступает в качестве субъекта управления и других государственных функций.

Административно-правовая наука подразделяется на индивидуальные и коллективные субъекты. Государственные служащие считаются административно индивидуальными субъектами. В государственно – служебных отношениях индивидуальный субъект (управляющая сторона) выступает в качестве органа или должностного лица обладающего полномочиями назначения на административные должности.

Во время исполнения служебных функций возникающие между государственными служащими административно-правовые отношения государственные служащие выступают как коллективный субъект общих интересов.

Объектом таких правовых отношений может стать гражданин, принимаемый на государственную службу или другой государственный служащий, выдвигаемый на другую государственную должность.

Другим участником объекта правовых отношений в качестве управляемой стороны с правами и обязанностями в области государственной службы состоит из граждан, государственные и негосударственные органы и организации (предприятие, учреждение и администрация).

Необходимо отметить, что влияние административно-правового регулирования общественных отношений в большинстве случаев не обуславливает правового равноправия их субъектов.

Административно-правовые способы являются специфическими и в первую очередь направлены на основные субъекты административного права – государственным служащим. Здесь характерный случай заключается в том, что, **во-первых**, государственные служащие сами осуществляют административно-правовые задачи; **во-вторых**, они сами определяют методы и формы административно-правового режима.

Для осуществления функции государственной службы используется **административно-правовые методы**. Суть методов может быть выражена в следующем:

- 1) установление определенного порядка действий в сфере государственной службы;
- 2) запрещение определенных действий (запреты);
- 3) предоставление возможности выбора действий;
- 4) предоставление возможности действовать по своему усмотрению;

5) допуск в определенных условиях паритетного юридического положения сторон в регулируемом отношении (процессуальное равенство).

Специфика института государственной службы определяется целями и направлениями действия, выражается в его **функциях**. Этот институт отличается двойственной направленностью своей активности. Во-первых, он призван обслуживать государство, обеспечивать исполнение полномочий его органов, проводить в жизнь законы и политику. Во-вторых, обслуживать общество, вносить порядок и рациональную организацию в социальное пространство, обеспечивать права и свободы человека, повышать качество жизни населения.

Таким образом, в общеправовых отношениях вместо подчиненности в административную систему приходят партнерские отношения между государством и гражданином. А это определяет **общие и частные** функции государственной службы. Государственная служба как элемент социальной структуры выполняет связующую роль между государством и обществом, формирует общие правовые отношения. На основе принципов управления являющейся основной функцией института государственной службы, государственные служащие выполняют работы стратегического, социального, материально-технического, финансового, коммунального, регистрационного рода, а также работы связанные с выполнением полного цикла, т.е. прогнозированием, планированием, подготовкой решений, надзора и другие общие функции.

Для успешного выполнения внешней, административной функции, институт государственной службы выполняет внутренние, вспомогательные функции в отношении госслужащих. Они направлены на правовое, финансовое, организационное, информационное обеспечение деятельности должностных лиц.

В числе вспомогательных выделяются следующие функции института государственной службы: 1) *организационная функция*; 2) *регулятивная функция*; 3) *интегративная функция*; 4) *транслирующая функция*; 5) *коммуникативная функция*.<sup>1</sup>

Институт государственной службы является сложной, наряду с административным правом объединяет в себе также нормы других областей права.

Создание нормативных основ государственной службы является одним из направлений реформ государственной службы. Необходимо отметить, что до принятия закона АР о государственной службе во время осуществления государственной службы, в большинстве случаев возникают отношения как правило, регулируются трудовыми правовыми нормами. Трудовое право, трудовое законодательство применяются в государственно-служебных отношениях, когда невозможно регулировать тот или иной вопрос посредством законодательства о государственной службе. Государственный служащий связан с государственным органом, не трудовым договором, а служебным контрактом. Необходимо отметить, что полностью не решены границы раздела регулирования между законодательством о государственной службе и трудовым законодательством.

Многие положения характерные для трудового законодательства сегодня нашли свое отражение в законодательстве о государственной службе. Например, дисциплинарное взыскание, премирование, аттестация и т.д. Таким образом, область регулирования государственной службы трудовым законодательством значительно сужены и эта традиция продолжается.

В юридической литературе считается, что целесообразно в ближайшее время освободить институт государственной

---

<sup>1</sup> Государственная служба. Под ред. В.Г.Игнатова. Учебник. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов-н/д, «МарТ», 2004, с.122.

службы от сферы влияния норм трудового права<sup>1</sup>. Предполагается, что нормы трудового законодательства постепенно будет регулировать правовые отношения служащих негосударственных организаций в частном секторе, а также некоторых незначительных с точки зрения права категорий специалистов и технических работников государственной службы.

### **3.2. Становление и развитие государственной службы Азербайджанской Республики**

*Не зная прошлого, невозможно понять подлинной  
смысл настоящего и цели будущего.*

*М.Горький*

*История похожа на спектакль, в котором обнов-  
ляются костюмы, декларации, имена действующих  
лиц, содержание остается неизменным.*

*Э.Севрус*

*Из истории мы черпаем опыт, на основе опыта  
образуется самая живая часть нашего практиче-  
ского ума.*

*И.Г.Гердер*

#### **3.2.1. Государственная служба до Октябрьской революции**

*«Табель о рангах», принятый Петром I, сфор-  
мулировал в России единую государственную служ-  
бу и существовал около 200 лет до 1917 года.*

Азербайджан в конце VI века входил в состав Сасанидской империи. После завоевания Азербайджана арабами к началу VIII века ислам становится здесь господствующей

---

<sup>1</sup> См. Старилов Ю.Н. Институт государственной службы: содержание и структура. Государство и право, 1996, № 3, с.16

религией. Менее чем за одно столетие мусульманское правление охватило больше земель, нежели Римская империя во время своего наибольшего расцвета.

Официальной политикой мусульман была сохранена старая административная машина со своими кадрами и процедурами, остававшейся неизменной на завоеванных территориях при условии эффективного сбора налогов. К примеру, даже спустя 60 лет после арабского завоевания публичные доклады всё еще делались на греческом языке в Сирии, а на пахлави – в Персии и Ираке.

В 696 году арабский язык был провозглашён официальным административным языком мусульманского государства.

Когда столица государства перенесли в Дамаск, и сделали опору на Сирию, гражданская администрация базировалась на хорошо сохранившейся византийской системе управления.

Наиболее важными изменениями, внесенными основателем Аббасидской династии Халифом аль-Мансуром в методы управления страной, - как по стилю, так и по сути, и оказывавшими продолжительное влияние на будущий курс мусульманской державы – арабы потеряли те ведущие позиции, которыми они обладали до сих пор; лидерство перешло отныне к персам и туркам.

Администрации были преобразованы по сасанидской (и, в меньшей степени – византийской) модели. Власть халифа поддерживалась вооруженными отрядами, и вызвала к жизни огромную бюрократическую машину, высшей точкой которой стал пост вазира, подотчетного только самому халифу – это стало важным нововведенным в структуре и стиле правительства.

Основание Багдада (762 г) показало высочайший расцвет средневековой исламской цивилизации. Именно здесь наиболее активно развивались литература, богословие, фи-

лософия и естественные науки, использовавшие наследие древних греков, христиан, иудеев, зороастрийцев и индусов. Перенесенная столица из Дамаска в Багдад повернула мусульманскую державу лицом к иранско-среднеазиатскому наследию.

Интерес аббасидских халифов к греческим наукам возникла вскоре после основания их династии в 750 г. *После того как седьмой аббасидский Халиф аль-Мамун основал знаменитый «Дом мудрости» (пробораз академического университета) в «городе мира» Багдаде в 830 году, греческий язык уступил место арабскому как признанному языку научных и философских изысканий на международном уровне.*

Дом мудрости стал местом концентрации научных и духовных идей со всех концов халифата, где собрались ученые индийцы, персы, согрийцы, турки, арабы, греки, копты, берберы и даже китайцы-представители самых различных отраслей знания и люди разных религиозных убеждений. Здесь классические греческие работы, в том числе античные тексты, были переведены на арабский как естественное продолжение линии поиска знаний. Штат сотрудников, получивших жалование, были укомплектованы учеными христианами и мусульманами из разных частей государства. Переводы выполнялись в два этапа: сначала с греческого на сирийский (арамейский), а уже затем на арабский. Дело в том, что христианская община, говорившая на сирийском языке, лучше знали греческий, мусульмане же предпочитали греческому сирийский язык, близкородственный арабскому.

Переводы трудов древних греков явились одним из факторов интеллектуальной активности мусульманского мира в IX веке продолжавшим до некоторой степени оказывать своё влияние вплоть до XII века. Больше число этих работ позднее были переведены заново – в основном

в Испании и на Сицилии – преимущественно на латинский, а также и на еврейский язык, став таким образом известными в средневековой Европе. Взятые арабами в античных авторов, было тщательно переработано, дополнено и частично пересмотрено с их собственной точки зрения.

*Когда в средневековой Европе началось пробуждение, её ученые прежде всего обратились на Восток, откуда они получили большую часть эллинистического наследия в форме арабских переводов (и с комментариями арабских ученых) работы Аристотеля, Евклида и других. Эти труды были переведены на латынь главным образом в Испании и на Сицилии, прежде чем они смогли обогатить общенаучные, медицинские и финансовые познания. Бумаги пришли в Западную Европу в XII веке благодаря фабрикам, основанным арабами в Испании и на Сицилии. Хотя европейцы не имели своих собственных бумажных фабрик вплоть до XIV века. Первая бумажная фабрика в Англии была построена примерно в 1490 году.*

Мусульманская Испания со своей столицей – Кордовой, соперничая с Багдадом, стала чрезвычайно важной для Европы как дверь в просвещенный и цивилизованный Восток. Таким образом, христианская Европа, познакомившаяся с «удивительной» исламской цивилизацией в основном тремя путями: через мусульманскую Испанию, Сицилию и через крестовые походы – интересовалась в первую очередь, чудесами, мастерами, таинствами «загадочного» Востока. Именно под воздействием исламской культуры Европы с трудом просыпается от средневекового засилья церковной схоластики, темноты и невежества (VI-XIII вв) и начинает возрождать (Ренессанс) гуманистические ценности, развивать и поощрять науки и искусство. Это происходит именно в Италии – самой южной из нему-

сульманской Европы, наиболее тесно контактировавший с миром ислама.<sup>1</sup>

Передача знаний античных ученых явилось очень важным предназначением арабов, но невозможно преуменьшить и роль самих ученых мусульман, таких как Аль-Фараби, Аль-Канди, Ибн-Сина, Низам Аль-Мулк, Ибн Рушд и др. Многие работы арабских ученых, переведенные на латынь, служили настольными книгами в Европе. «Вторым» - после Аристотеля идущим – называли ученого Абу Наср. Фараби, современники и последователи Аль-Фараби оказали колоссальное влияние на последующее развитие философии и естественных наук на Востоке. Даже такие титаны научной и философской мысли как Ибн Сина, Ибн Рушд считали себя его учениками. Его произведения переводились на латынь и находили широкое распространение. Дошедшие до нас труды Аль-Фараби были собраны и изданы в Париже в 1638 г. Можно полагать, что сходство между некоторыми мыслями ученых Запада (например, Т.Гоббс) и Фараби неслучайно.<sup>2</sup>

Будучи везиром сельджукских султанов Али Аслана и Мелик Шаха **Низам-Аль Мильк (1017-1092)** являлся фактическим правителем государства и одновременно организатором всего гражданского управления и финансов в государстве.

Проводил политику централизации государственной власти, борясь с сепаратизмом крупных феодалов и представителей племен. Для суждения о характере его политики особое значение имеет широко известный политический трактат «Сийасет-намэ» (книга о правлении), авторство приписывается самому Низам-аль-Мульку. В этом сочинении он выступает убежденным сторонником иранских традиций централизованного государства, образ-

---

<sup>1</sup> Доктор Рахман. Краткая история ислама. М., Имман, 2006, с.320.

<sup>2</sup> Захидов В. Три титана. Ташкент, ФАН, 1973, с.20.

цами которого считал государство Газневидов, Саманидов и Буидов, державу Сасанидов, а в более отделенном трактат разделен на 51 главу и содержит очень разнородный материал: рассуждение об отчётности и бюджете государства, «О правильной политике», подобающей султану, об организации войска, о «еретиках» и т.д. Трактат пересыпан назидательными рассказами – хикайатами, приведенными ради доказательства теоретических положений трактата. Основная теоретическая установка трактата – защита «иранских» государственных традиций и централистической политики султана против центробежных стремлений тюркской военной знати.<sup>1</sup>

Низам-аль-Мульк основал в Багдаде мусульманскую богословно-юридическую школу, названную по его имени «**Низамийя**» для подготовки государственных служащих и т.д. Трактат Низам-аль-Мулька «Сийасет-наме» был переведен на французский язык Ш.Шефером в 1897 г, на русский язык – Заходером Б.Н. в 1999 году и на персидский язык – М.Газвином в 1955 году.

Надо отметить, что когда Низам-Мульк был везиром – Азербайджан входил в состав Сельджукского государства. Поэтому много арабские и персидские термины синтезировались в турецкий язык и через них вошли в азербайджанский. Трактат «Сийасет-наме» и школа «Низамия» в историческом аспекте имеет ценный источник для исследования госслужбы (чиновничества) того периода. «Сийасет-наме» на азербайджанский язык переведен Г.Рагимовым в 1987 году.

Самая популярная книга средневековья являлась «Калила и Димна». Источник этой книги на санскрите (древний индийский литературный язык) книгу «Пангатантра», буквально «Пятикнижие», которая появилась в III-IV веках н.э.

---

<sup>1</sup> Пичулевская Н.В., Якубовский А.Ю., Петрушевский Н.П. и др. История Ирана с древнейших времен до конца 18 в. А., 1958, с.126

«Калила и Димна» на арабский язык был переведен Ибн аль Мукаффой (723-724 гг). Он работал секретарем правителя Басры, затем служащим, главой различных ведомств наместников и правителей городов и провинций при арабском халифате. Ибн аль-Мукаффа принадлежал к тем деятелям культуры восточного средневековья, которых можно было бы назвать «просветителями-рационалистами». Он один из первых, кто перенес ирано-эллинистическую традицию (и через неё – индийскую), обретенного повествования на арабскую почву.

В книге «Калила и Димна» отражено отношение человека и общества, вскрыты самые распространенные человеческие пороки, способы избавления от них, то есть сформулировать личность разумного человека. В ней был материал для создания и забавных басен, и коротких новелл, и назидательных, и нравоучительных сочинений. Книга «Калила и Димна» - это своеобразный урок наместникам и правителям городов, весьма далеких от того идеала разумного человека. Она оказалась понятной и близкой людям средневековья и нового времени, её читали в переводах. Материалы и изречения поучительны для чиновников и чиновничества всех времен.

Трудно назвать в мировой литературе книгу, что заслужила бы такую же воистину непреходящую популярность.

«Калила и Димна» суждено было завоевать мир в «чужом» облики, так сказать, переодетые в арабское одеяние – ведь недаром арабский язык в течение почти тысячелетия был одним из самых распространенных литературных языков мира.

Особую популярность «Калила и Димна» получила примерно через триста лет после появления, в XI веке, когда к арабской литературе проявляли интерес ближайший сосед арабов – византийцы. В 1080 г. «Калила и Димна»

переведена византийцем с арабского на греческий язык. Греческий перевод послужил основой для множества переложений и переводов на славянский (XII в), на древнееврейский язык (XII в), на латинский (XIII в). Это было неслучайно: Западная Европа XII-XIV веков находилась под обаянием «арабской учености», главным образом пришедший главным образом из Арабской Испании. Латинский перевод «Калилы и Димны» дал возможность средневековым писателям разных стран, переложить книгу на немецкий, итальянский, старофранцузский язык. Азербайджанский перевод появился в 1982 году. Золотой фонд «Калилы и Димны» разменивается, из него берутся отдельные басни, притчи и новеллы.

Известно, что в советское время понятие государственной службы формально не существовало в современном понятии, практически оставалось в стороне от сферы правового регулирования. Это связано с тем, что в тоталитарном режиме невыгодно было на основе закона строить служебные отношения. Во всех временах в зависимости от государственной формы управления применялся различные виды служб (служение государству, монарху, обществу). Во времена абсолютной монархии государственная служба появилась как форма деятельности осуществления функции монарха от имени государства.

Как известно, Азербайджанское государство около 200 лет находился в составе России, поэтому применяемые в России государственные правовые институты, в том числе государственная служба аналогичным образом в этой или же иной форме были применены и в Азербайджане.

Сравнительное изучение государственной службы монархии российской истории и советского периода, анализ общих и особых примет появления и развития в различных исторических этапах позволяет их использовать в национальной практике. Сравнение этих двух периодов указыва-

ет на существование общих черт в организационных принципах. К ним относится единство системы государственной власти, централизация, контроль, ответственность служащих при осуществлении государственной деятельности, постоянное увеличение численности служащих и наличие бюрократических традиций и т.д.

В России, на государственном уровне государственная служба сложилась в период перехода из системы монархии в систему абсолютной монархии, принятым *Петром I «Табель о рангах» (1722)* и сформировалась, как государственно-служебный институт. Если рассмотреть «Табель о рангах» в контексте тех лет, этот документ был принят сразу же за провозглашением 1722 года Российской империи. На табель оказали влияние правовые нормы Шведского, Датского, Норвежского и Прусского королевств<sup>1</sup>. Таким образом, этот документ составлен на базе изучения и заимствования опыта законодательств европейских абсолютических государств. *Табель определяет три параллельные иерархические системы, каждая из которых состоит из 14 классов, гражданской, военной и дворцовой службы.* Гражданские служащие государства в основном разделялся на две группы. В первую группу входили табельные чиновники 14 классов, во вторую группу государственные служащие, не входящие в Табель. Вторая группа являлась нижней – начальные категории государственной гражданской службы - канцелярские служащие<sup>2</sup>. Табель был законодательным актом регулирующим организацию государственной службы России и ее функционирование, и формирование кадров.

В целом, реформы Петра I носили радикальный характер, который завершился созданием верховных и центральных учреждений нового типа. Проведенные в России

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: РАГС, 2008, с.20.

<sup>2</sup> Мельников В.П. Государственная служба в России: исторический опыт. учебник. М.: РАГС, 2005, с.58-59.

реформы положили основу перехода от традиционного организационного управления, в соответствии с опытом Европы на систему управления основанного на принципы рационализации.

Сословную иерархию, основанную на аристократическое происхождение, заменили на иерархию, зависящую от личных заслуг, человеческого достоинства, способностей, от образования. В Табеле чиновники классифицировались как представители государства. Во время принятия на государственную службу они принимали клятву преданного служения государству, принимали на себя обязательства по защите государственных интересов вверенных им в сферах в управлении государства. В укреплении Российской государственности, в осуществлении служебных обязанностей перед государством основную роль сыграл преданность государственных служащих. В главном регламенте Петра I государственная служба рассматривался как механизм в осуществлении государственной политики. Петр I для сохранения в государственной службе высокой дисциплины, государственную службу формировал в основном из офицерского состава.

*«Табель о рангах» Г.В.Атаманчуком характеризуется следующим образом. Во-первых, этот документ принимался в определенную историческую эпоху, в которой действовали свои идеалы и ценности, нравственные структуры и правила поведения; во-вторых, «Табель о рангах» является особым, правовым явлением в истории России; в-третьих, «Табель о рангах» впервые сформулировала в России единую государственную службу; в-четвертых, «Табель о рангах» был в какой-то мере попыткой преодоления стереотипов родовой аристократии; в-пятых, «Табель о рангах» был задуман и учрежден в рамках и контексте широкой и комплексной реформы всего Российского государства; в-шестых, ... масштабные деяния Петра I, особенно созидательные по смыслу, были оборваны, как говорится, на взле-*

те. Трансформация от модели Петра I к тому, что получилось в начале XX века, весьма интересна. Из государственной службы постепенно вычленилась придворная служба, которая утратила признаки государственной. Послепетровская история объективно подтвердила, что любое начало, каким бы оно не было высоким и важным, требует удержания в институтах, иначе она не получает продолжения<sup>1</sup>.

«Табель о рангах» положил основу зарождения в России института чиновников. Понятие русского чиновника характеризовало человека, имеющего чин и разряд в государственной службе. Табель сформулировал в России единую государственную службу и стал условием и фактором ее дальнейшего существования, укрепления и развития. Советское государство сразу после Октябрьской революции декретом ЦИК-а Советов рабочих и солдат, депутатов «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» власть покончила с царской государственной службой<sup>2</sup>. Табель смог выдержать испытание временем и, обеспечивал около 200 лет государственную службу, как правовой, организационный и социальный институт и сыграл важную роль в истории России.

Исторические аспекты Азербайджанской государственной службы анализированы в статьях С.А.Исмаилова<sup>3</sup>, а сущность, структура, направления деятельности чиновников дворцов, существовавших на территории Азербайджа-

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: ПАГС, 2008, 312 с. –с.19-25.

<sup>2</sup> Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М.: Юридическая литература, 1990, 480 с. –с.460-461.

<sup>3</sup> İsmayilov Ş.A. Azərbaycan dövlət qulluğu ənənələri və onun müasir durumu. Bakı, Dırçəliş – XXI əsr, 2004, №72, s.80-93; İsmayilov S.A. Azərbaycan dövlət qulluğu ənənələri və onun müasir durumu. Bakı, Dırçəliş – XXI əsr, 2004, №73, s.71-81; İsmayilov S.A. Azərbaycan dövlət qulluğu ənənələri və onun müasir durumu. Bakı, Dırçəliş XXI əsr, 2005, №82-83, s.283-297.

на (служба монарху – халифату, султану, Атабекам, ханам и др.) отражены в монографиях З.Бунядова<sup>1</sup>, Н.Джафарлы<sup>2</sup>, Р.Акберова<sup>3</sup>, истории государства и прав Азербайджана, выпущенных под редакцией М.Халафова<sup>4</sup> и др.

В 1730-м году Надир шах уничтоживший монархию Сефевидов, после свержения его самого в 40-х годах XVIII века на территории Азербайджана стали создаваться феодальные государства – ханства (Карабахский, Шекинский, Гянджинский, Нахчыванский, Ширванский, Кубинский, Дербентский, Талышский). Ханская власть отличалась неограниченным деспотическим характером, одновременно ее организация и система управления была примитивной. Хан осуществлял свою власть с помощью малочисленными дворцовыми, военными и гражданскими чиновниками. В окружении хана самым близким считался ханский совет – диван. На ханском совете обсуждались внутренняя и внешняя политика ханства, рассматривались судебные дела и выдвигались обвинения. Другие высоко должностные служащие и управляющие личным хозяйством хана считались его служащими. Некоторые из них одновременно считались государственными чиновниками. Среди придворных должностей большим влиянием обладали визир, управляющий казначейством и управляющий двором. Визир являлся первым человеком после хана, во время отсутствия в столице заменял его. Он хранил печать, руководил работой чиновников, управлял канцелярией, занимающейся перепиской с беками и местной властью и другими хан-

---

<sup>1</sup> Bünyadov Z.M. Azərbaycan VII-IX əsrlərdə. Bakı: Azərnəşr, 1969, 336 s.; Бунятов З.М. Государство Атабеков Азербайджана (1136-1225). Баку: Элм, 1978, 271с.

<sup>2</sup> Cəfərli N.H. Səfəvilər dövləti: hakimiyyət və idarəçilik orqanları. Bakı: Hüquq ədəbiyyatı, 2000, 200 s.

<sup>3</sup> Əkbərov R. Azərbaycan dövlət və hüquq tarixi. Bakı: Qanun, 2009, 604 s.

<sup>4</sup> История государства и права Азербайджанской ССР / Под ред. М.С.Халафова и др. Баку: изд-во АН Аз.ССР, 1964, 313 с.

ствами. Управляющий казначейством являлся главным казначеем, вел работу, связанную с финансово-налоговой системой ханства, управляющий двором выполнял функцию проведения всех мероприятий. Все служащие ханства были освобождены от налогов, военной повинности и обеспечивались за счет налогов собранных с населения. В Бакинском ханстве управление велось самим ханом с несколькими чиновниками и своими сотниками (управляющими деревень). Местный управленческий аппарат в основном состоял из сильных беков, меликов и ханских чиновников. В городах функционировал религиозный суд и полиция. В феодальном Азербайджане правовая система, принцип шариата и положения строились на основе правовой системы, узаконенные под шариат. Если в положениях шариата не находились ответы, то пользовались общим правом – по обычаям<sup>1</sup>.

После перехода Азербайджана в состав России (Туркменчайский договор) ханская власть заменяется военным управлением. Начальники военных округов назначались из состава генералов главного командования, а в провинциях управление осуществляли коменданты назначаемые Главным комендантом. Коменданты назначали чиновников, которые занимались сбором налогов, иногда конфисковали имущества беков и передавали другим и выполняли другие функции. 1844-м году Царь объединил гражданскую и военную власть и создал институт наместничества, непосредственно подчиненного царю.

### **3.2.2. Государственная служба в период существования Азербайджанской Демократической Республики**

---

<sup>1</sup> История государства и права Азерб. ССР. с. 10, 11, 19, 21.

*Наше прошлое и наше будущее едины. Мы  
живём в своем племени, а наше племя – в нас.*

*Жерар де Нерваль*

*Прошлые поколения оставили нам не  
столько готовые решения вопросов, сколько  
самые вопросы.*

*Сенека*

Победа в буржуазно-демократической революции, произошедшей в России в феврале 1917-го года, оказала влияние на политические процессы в Закавказье, в апреле 1918-го года возникла Закавказская Демократическая Федеративная Республика, в мае 1918-го года Азербайджан вышел из состава Федерации, мусульманская фракция сейма заново была создана в форме Национального Совета.

28 мая 1918-го года с Декларацией «О независимости» Азербайджана было возложена основа Азербайджанского государства. В этом политическом и юридическом документе было провозглашено создание Азербайджанского государства, определены границы территории, находящиеся под его властью. С этим впервые в мусульманском мире возникла демократическая парламентская республика – Азербайджанская Демократическая Республика или Азербайджанская Народная Республика.

Создали законодательную власть, Национальный Совет, Временное правительство – верховную исполнительную власть. Национальный Совет, Временное правительство переехало в Гянджу, и до учредительного меджлиса Национальный Совет было распущен, все полномочия сосредоточились в руках Временного правительства. 15 сентября 1919-го года Азербайджанское правительство переезжает в Баку, вся территория республики перешла в его

подчинение, 7 декабря 1918-го года Парламент начинает свою деятельность.

Члены парламента Азербайджанской Республики и Национального правительства являлись представителями интеллигенции, охраняющие национальные традиции и ценности, глубоко осознающие процессы, происходящие в зарубежных странах, стремящиеся согласовать опыт передовых государств к Азербайджанским реалиям. Это можно видеть в новшествах, применяемых в новых органах государственной власти, в том числе на примере государственной службы. В законодательных актах того времени, работающие в государственном аппарате государственные служащие, работающие в министерствах и государственных учреждениях называли служащими. В официальных документах использовались выражения телеграфные служащие, чиновник - специалист по телеграфной службе; канцелярские служащие, Университетские служащие, военные служащие, гражданские служащие, служащие педагогического персонала. В законе парламента от 25 января 1919-го года указывается, что государственные служащие не могут стать членами парламента<sup>1</sup>. В законе «О содержании государственных служащих Азербайджанской Демократической Республики, повышении окладов» от 25 сентября 1919-го были поставлены задачи повышения заработной платы младших служащих третьей категории (сельских учителей), о запрещении постоянной работы одного служащего в двух и более оплачиваемых должностях государственной службы. В решении от 19 июня 1919-го года «О правилах назначения на должности в губерниях» указывается, что начальников – чиновников различных областей губернии назначает правительство, остальных чи-

---

<sup>1</sup> Азербайджанская Демократическая Республика (1918-1920). Законодательные акты. Баку: Азернешр, 1998, с.21

новников по своим учреждениям назначает каждый министр.

Автор, детально изучив сущность института государственной службы Азербайджанской Демократической Республики (1918-1920 гг.), пришел к выводу, что она идентична моделям государственной службы во Франции и Турции.

В построении Азербайджанской Демократической Республики и формировании государственности, в появлении государственной службы влияние чиновничьего института Турецкой Республики было велико. Поэтому краткий анализ государственной службы – **чиновничества Турции** считается целесообразным.

История появления и развития государственной службы – чиновничества Турции условно можно разделить на четыре этапа: 1) бюрократия в традициях управления турецкого государства до Ислама; 2) бюрократические турецкие традиции до Османской империи (особенно Сельджуки); 3) Османские бюрократические традиции, и, наконец, 4) система чиновничества Турецкой Республики.

В узком понимании модерновая государственная служба на основе исторического опыта началась строиться в Османской империи, начиная с середины XIX века. Государственная служба, занимающая место в Османской бюрократии делилась на четыре группы: 1) научный (служащие религии, суду, образованию и муниципальным работам); 2) гражданским (высшие гражданские государственные должности, в особенности премьер министерство, визирь, беглярбекство, высоко должностные чиновники знамени); 3) сейфиййе (часть военной бюрократии) и 4) калемия (чиновники, выполняющие бумажные, письменности, архивные дела). Хотя в XVI веке Османская империя была серьезным бюрократическим государством, уже в XVIII веке возникла необходимость в регулировочных реформах и подверглась серьезным переменам. Па-

раллельно с проводимыми во Франции усердиями рационализации, реформами в царской России в Османской империи также осуществлялись реформы. Проведенные в 1860-м году реформы, в сущности, являлись трансфером системы управления Франции. Особенно этот процесс углубился провинциальной областной системой управления<sup>1</sup>. Система чиновничества, взятая из Османской империи начиная с 1956 года, усовершенствована. В 1965 году принят Закон «О государственных чиновниках» и с 1970 года начался его применение. По этому закону чиновники делятся на 10 классов: 1) общий класс службы; 2) класс технической службы; 3) класс здравоохранения и вспомогательных здравоохранительных служб; 4) класс службы образования и обучения; 5) класс адвокатских служб; 6) класс религиозных служб; 7) класс служб безопасности (полиция); 8) класс вспомогательных служб; 9) класс служб гражданского управления (губернатор, уездный начальник, сельские старости); 10) класс служб национальной безопасности<sup>2</sup>.

В законе понятие чиновник означает государственных и других общественно - юридических лиц, осуществляющих продолжительные общественные службы и должности на основе общих правил управления вне зависимости от существующего строя. Кроме перечисленных выше лиц, занимающиеся должности в органах по определению общей политики, исследовании, планировании, прогнозировании, управлении и в контролировании, считаются чиновниками» (статья 4).

Необходимо отметить, что Временное правительство применило в Азербайджане концепцию отделения полити-

---

<sup>1</sup> Nuri Tortop. Personal yönetimi. Ankara, 1999. c.110-114.

<sup>2</sup> Dövlət memurluğu kanunu və ilgili mevzuat. Ankara: Adalat Yayım evi, 2007, c. 18-36

ческой власти от управления известного профессора права Америки, президента США в 1912-1921-х годах Вудро Вильсона, принявшего в Париже членов Азербайджанской делегации в день независимости 28 мая 1919-го года. В 1920-м году парламент АДР на своем последнем заседании при передаче власти большевикам внес предложение о сохранении на своих должностях чиновников, работающих в государственном аппарате.

### 3.2.3. Государственная служба в советский период

*Человечество идет в будущее со взором,  
обращенным в прошлое.*

*Г.Ферреро*

*«Советская государственная служба»  
функционировала в форме «трудовая» мо-  
дель как часть партийно-государственной  
системы.*

Большевики в Азербайджане на основе концепции подготовленной В.Лениным «Переходного периода» в апреле 1920-го года в результате агрессии РСФСР осуществили политической переворот в Азербайджане, и Азербайджанская Демократическая Республика перестал существовать. Уничтожается государственность созданной Азербайджанской Демократической Республикой, члены парламента, правительства подвергаются репрессиям, душится чиновничество, только что, вступившего в этап формирования в соответствии с мировой практикой, плачевно заканчивается судьба ста молодых людей посланных в престижные зарубежные университеты для получения образования с целью их дальнейшего использования.

Институт государственной службы в советскую эпоху в существующих отношениях «партия – советская служба», коммунистическая партия выступили в качестве субъекта права, а советские служащие с определенными обязанностями, выполняющие требования и указания партийной верхушки объектом права. Таким образом, «советская государственная служба» в форме «трудовая» модель, функционирующая как часть партийно-государственной системы, под жестким руководством партии, так и не нашла себе должного нормативного применения. Отношения между

служащими и государством осуществлялись в основном трудовым законодательством.

С целью регулирования государственно-служебных отношений был принят ряд нормативных актов. Из них декретом ВЦИКа РФ от 21 декабря 1922 года принят временный регламент «О службе в государственных органах и предприятиях»<sup>1</sup>, «Положение о дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности», утвержденным ВЦИК и СНК РСФСР от 20 марта 1932 года<sup>2</sup> и «Единая номенклатура должностей служащих (ЕНДС), утвержденная в 1967 году Государственным Комитетом СССР по труду и социальным вопросам»<sup>3</sup>.

Проведенные в начальном периоде Советом реформы в политической, экономической и в других областях, показали, что с пролетарскими кадрами невозможно было построить предусмотренную государственную модель. И.Сталин понимал, что эффективное государственное управление невозможно без четко организованной кадров государственного аппарата. На XII съезде партии в 1922 году, он выдвинул лозунг “кадры решают все”, восстановив, таким образом, чиновничью номенклатуру царской России, под новым названием – **“партийная номенклатура”**.

Сущность партийной кадровой номенклатуры в классической форме показал Боннский советолог М.Восленский в работе “Номенклатура: Господствующий класс Советской власти”. Он делит процесс формирования номенклатуры на три этапа. На первом этапе под руководством Ленина создается организация профессиональных революционеров, на втором этапе эта организация путем переворота

---

<sup>1</sup> СУ РСФСР, 1923, №1, –с.8.

<sup>2</sup> СУ РСФСР, 1932, №32, –с.122.

<sup>3</sup> Бюллетень Госкомитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы. М., 1967, №11, –с.10-25

приходит к власти, превращается во властвующую силу. Эта организация состоял из двух слоев: верхний слой составлял группа профессиональных революционеров созданного Лениным и «номенклатуры» созданным генеральным секретарем партии Сталиным. На третьем этапе номенклатура, уничтожая профессиональных революционеров, превращается во властвующую силу. Если Ленин своим открытием посредством профессиональных революционеров путем переворота пришли к власти, то Сталин с помощью своей номенклатуры создает свою диктатуру и начинает управлять советской империей. По мнению Восленского в советском обществе возникает класс под названием номенклатура и во внутри одной партии действует две группы: руководящая элита – внутренняя партия, состоящая из номенклатуры и подчиняющийся ему внешняя партия, состоящая из рядовых членов партии. При ликвидации Коммунистической Партии внешняя партия распускается, внутренняя партия созданием нового имиджа, под другой номенклатурой занимают руководящие должности<sup>1</sup>. После краха партии «должностная номенклатура» трансформировалась в новую систему, изменив адрес, содержание и сущность стал применяться в государственном аппарате.

В начале 1980-х годов появляется идеология «перестройки» выражающего демократизацию всех сторон жизнедеятельности общества и всех его основных структур. «Коренные изменения» начавшаяся 1987-м году под лозунгом «перестройка» демократизация в 1991-м году заканчивается демонтажем партийно-советской системы управления. Развал в 1991 году советской системы управления способствовал коренным изменениям в политиче-

---

<sup>1</sup> Восленский М. Номенклатура: господствующий класс Советского союза. М.: Советская Россия совместно с МП Октябрь, 1991, с.51

ской системе, имущественных отношениях, чем обусловил проведение политических, экономических, правовых реформ. После падения СССР, Советский аппарат сыграл роль юридического наследника коммунистической партии, советы присвоили на правах наследия то, что было собрано в области работы с кадрами в партийно-советском аппарате. В посткоммунистической среде происходит различные наследия, влияющие друг на друга. Эти: 1) культурное наследие: историческая отсталость, боязнь преследования и не стойкости; 2) социальное наследие: отсутствие сформированной наследственной элиты; 3) политическое наследие: слабость системы партии и их слабые корни в общественной жизни; 4) национальное наследие: незавершенность процесса государственного строительства; 5) институциональное наследие и 6) административно-экономическое наследие: государственная система с централизованной властью и командная экономика<sup>1</sup>. С целью устранения этих наследий начались реформы и зарождение новой базы законодательства. В первое время пользовались законодательством СССР, остававшегося в силе. Практически постепенно заново формировалась новая юридическая норма творчества по вопросам государственной службы. Коренное изменение политической системы и отношений собственности в Азербайджане требовал осуществление новых политических, экономических, правовых и др. реформ.

---

<sup>1</sup> Liberallaşma və Leninci irslər. Demokratik keçidlər haqqında müqayisəli perspektivlər. Bakı: İNAM Plüralizm Mərkəzi, 2005, c.11.

### 3.2.4. Государственная служба после восстановления независимости

*Прошлое и настоящее – наши средства,  
только будущее – наша цель.*

*Б.Паскаль*

*Настоящее всегда чревато будущим.*

*Лейбниц*

*На первом этапе формирования системы государственной службы независимой Азербайджанской Республики основная цель была обеспечение её легитимности, создания правовой базы.*

Как правило, реформы по государственной службе происходят в переломных моментах истории, в этапе перемены политической системы. В создавшейся обстановке, в начале 90-х годов прошлого столетия в Азербайджане, с учетом опыта передовых Европейских стран, в первую очередь Англии, Франции, Германии и США, обладающих классической моделью государственной службы, и принимая во внимание хорошие стороны прежней государственной службы в этой области, с участием экспертов и ученых начались реформы на государственном уровне.

После достижения независимости республика обладая двумя властями, которые не могли вместе существовать: зародившейся на принципе разделения властей и серьезная иерархическая система прошлых советов, и его монополия во всех функциях власти. В связи с прекращением деятельности в октябре 1993-го года Верховного Совета Российской Федерации во всех бывших союзных республиках, в том числе в Азербайджане Советы на всех уровнях ликвидируются. Все эти меры играют важную роль в ускоре-

нии зарождения новой системы власти и новой конституции.

Придание в законодательстве новой государственности официального характера осуществляется внесением дополнений и изменений в действующую в то время Конституцию, в законы, принятием законодательных актов регулирующие новые отношения собственности, предпринимательской деятельности, приватизации и т.д.

*Основы государственности и государственной службы Азербайджанской Республики были заложены в Конституции Азербайджанской Республики, принятой в 1995 году.* Принятие новой Конституции независимого Азербайджана ознаменовало собой начало новой эпохи – демократизации общества. Были приняты законы, ставшие правовой базой создания качественно нового института государственной службы в Азербайджане. Это Указы Президента Азербайджанской Республики “О создании комиссии по проведению правовых реформ” от 1996 года, “О создании государственной комиссии по проведению реформ в системе государственного управления Азербайджанской Республики” от 1998 года и т.д.

В указе с целью демократизации общества и для дальнейшего развития рыночных отношений предусматривается проведение коренных реформ, т.е. формирование необходимых образований, ставился задача созидания правовой базы системы управления отвечающего международным стандартам обеспечивающего экономическую деятельность с целью ускорения интеграции экономики страны в мировую экономическую систему. С этой целью по проведению реформ в государственной системе управления под председательством Президента Азербайджанской Республики, Общенационального лидера Г.Алиева создается комиссия в составе 17 человек. Из состава этой комиссии создается четыре рабочие группы по проведению реформ по

следующим вопросам: нового построения управления государственных расходов; в аудиторской системе; в системе государственного управления и в правовой судебной системе. В этом указе проведение реформы государственной службы в системе управления предусматривается как неотложные задачи.

В международной конференции (16-18 марта 1999-й год) проводимой в Баку Президентской Администрацией Азербайджанской Республики, Кабинета Министров совместно с Международным Банком связи с осуществлением реформ в государственной системе управления Президент Азербайджанской Республики Гейдар Алиев анализируя проводимые реформы, отмечал:

«Последние годы в нашей стране осуществлены серьезные шаги в укреплении государственной независимости и развития и получены положительные результаты. Наряду со всеми этими до сих пор и в системе государственного управления проведены реформы и положительные результаты на виду. В связи с осуществлением экономических реформ и программы приватизации ликвидированы более 20 министерств, государственных комитетов, концерны и компании страны в сфере управления экономики. Во многих министерствах и органах управления отдельные структуры ликвидированы, или их сегодняшняя деятельность приведены в соответствие принципам рыночной экономики и приводится. Среди этих реформ проведение в системе государственного управления носит необходимый характер. В целом, мы в проведении всех реформ по сравнению со многими странами, входящими в СНГ по времени в этих делах начали позже всех. Мы все меры осуществляем взвешенно, разумно и все это дает свои положительные результаты. Я хочу, сообщить, что в целом Азербайджан в государственном строительстве, в связи с экономическими реформами осуществляет тесное

сотрудничество с международными организациями, такими как Всемирный Банк, МВФ, Европейским Союзом. Мы вместе с ними начинаем подготовку новых программ связанными с государственной системы управления. Именно поэтому, я в декабре месяце 1998-го года издал большой указ и создал Комиссию. Реформы в системе государственного управления являются одним из основных задач, стоящих перед Азербайджаном в 1999-м году и последующие годы. Отделы этой комиссии должны заняться подготовкой проектов по проведению реформ по всем направлениям государственной системы управления, их представления и после этого его осуществления. Мы в Азербайджане во всех сферах пользуемся мировым опытом, приобретенным в различных странах в сфере проведения реформ. Мы стараемся практиковать положительный опыт в соответствии с особенностями своей страны. Мы также изучаем отрицательные результаты, опыт, недостатки, чтоб изучить и не повторять их. Обсуждения, проводимые в этой конференции, и обобщение полученных до сих пор опытов поможет нам в наших дальнейших работах»<sup>1</sup>.

По мнению представителя Мирового Банка участвующего на конференции: для проведения экономических реформ необходимо создать соответствующую среду; в этом деле надо опираться на международный опыт и воспользоваться им; более прозрачно проведя реформы, отражать все сферы общественно-социальной жизни и реформы в условиях рыночной экономики позволяющий осуществление конкуренции. А для этого должна быть создана юридическая база; особое внимание должно быть уделено структурным изменениям, проведение реформ в государственной системе управления трудный, требующего времени дело, его невозможно закончить в течение одного-

---

<sup>1</sup> «Azərbaycan» qəz., Bakı, 1999, 17 mart, -с.2.

двух лет. В мире нет такого государства, где реформы осуществились бы за короткое время; без проведения таких реформ невозможно жить в условиях рыночной экономики.

На конференции было проведено обмен мнений по следующим вопросам:

- современный мировой опыт и пройденный Азербайджаном путь показывает, что реформы в системе управления охватывает три направления: управления государственных расходов и повышение эффективности системы аудита; реформы в административной системе управления, в том числе реформы в государственной системе; вновь построение судебной и правовой системы;

- проведением реформ в центральных органах власти правительстве обеспечить поднятие на более высокий уровень функционирование, устранение внутри своих органов дублирования полномочий, параллелизма, повысить профессионализм гражданских служащих;

- институциональные изменения должны быть продолжены, функции органов исполнительной власти должны быть приведены в соответствие с положениями конституции;

- в условиях рыночной экономики трудности в выборе квалифицированных служащих необходимо решить принятием закона «О государственной службе». К государственной службе надо подходить как к единой системе, государственные должности должны быть разделены на две категории – политические и административные должности, сформировано их обеспечение, механизм выбора специалистов;

- подготовка механизма проведения правовых реформ, улучшение социального положения государственных служащих требует длительное время. Заранее определение принципов этого процесса, последовательно проводить конкретные меры в сфере правовых реформ, подготовить

программу действий и определить приоритетные направления этой программы.

На конференции было отмечено, что подготовленное рабочей группой по проведению реформ государственного управления и правовой системе концепция был использован опыт стран мира, в первую очередь опыт государств, прошедших переходный период. Динамизм исполнительной власти, взаимная деятельность с другими ветвями государственной власти, отмечено значение способности адекватной реакции произошедшим процессам в мире. В этих условиях для проведения широкомасштабных реформ, повышения профессионального уровня государственных служащих, с целью повышения их квалификации была создана Академия Государственного Управления при Президенте АР. В заключении было отмечено, что предлагаемые предложения, высказанные мысли, положения будут изучены и в процессе реформ они будут использованы<sup>1</sup>.

Анализ показывает, что до принятия новых законодательных актов в Азербайджане многочисленные общественные отношения регулировались на двух уровнях, республиканским и законами законодательства бывших Советов. Принимаются определенные нормативные акты, связанные с различными проблемами государственной службы. С одной стороны обеспечивается динамическое функционирование государственной службы, с другой стороны создается законодательная база для принятия закона о государственной службе.

Следует отметить, что Международная конференция, проведенная в Баку в 1999 году с участием Президента Азербайджанской Республики Гейдара Алиева, ускорила формирование системы государственной службы в Азербайджане. Принятый в 2000 году Закон Азербайджанской Республики “О государственной службе” легализовал и ле-

---

<sup>1</sup> «Azərbaycan» qəz., Bakı, 1999, 17 mart, -с.2.

гитимизировал государственную службу, закрепил на законодательном уровне правовые основы государственной службы, полномочия, компетенции и правовой статус государственного служащего.

Реформы в области государственной службы также проводились в Азербайджанской Республике в 2003-2005-х годах, в рамках совместного проекта Администрации Президента Азербайджанской Республики и программы ТАСИС Европейского Союза продолжался работами по созданию единой информационной системы охватывающий, сведения о руководящих кадрах и государственных служащих Администрации Президента АР и 12 министерств. Проект ТАСИС предусматривал оказание помощи в осуществлении следующих видов деятельности: разработка стратегии исполнения Закона АР «О государственной службе», подготовка более подробной инструкции по принятию на работу, испытания на еще более высокую должность; организация деятельности Совета управления государственной службы; создание централизованной базы сведений государственных служащих; подготовка материалов тренинга; подготовка стратегии реформ в сфере государственного управления.

Результаты работ проводимых в рамках проекта ТАСИС отражены в опубликованных монографиях: Рональда Янга и Рамазана Шабанова «Поиск модели современной государственной службы в Азербайджане: в контексте мирового опыта»<sup>1</sup>; Рональда Янга и Эльдара Азадова «Реформы в государственном управлении: достижения, проблемы, перспективы»<sup>2</sup>; Рональда Янга, Алана Гильмаза

---

<sup>1</sup> Ronald Yong, Ramazan Şabanov. Azərbaycan müasir dövlət qulluğu modeli axtarışı – dünya təcrübəsi kontekstində. Bakı: Azırbaycan, 2004. s.324.

<sup>2</sup> Ronald Yanq, Eldar Azadov. Dövlət idarəetməsində islahatlar: nailiyyətlər, problemlər, perspektivlər. Bakı, Azərbaycan, 2005, 340 s.

и Гюльзар Гулиевой «Современный подход – человеческое развитие в управлении кадрами в Азербайджане».<sup>1</sup>

По нашему мнению становление и развитие государственной службы Азербайджана можно разделить на три этапа: первый этап, в Азербайджане национальная государственная служба Азербайджана впервые была создана в Азербайджанской Народной Республике по модели Франции и опыта Турции. По этой моделью все работающие в государственных органах считались государственными служащими, и проведением среди них дифференциации выделялось как особая группа государственных чиновников.

Во-вторых, в советское время государственная служба была заменена партийно-кадровой номенклатурой. Существовал список номенклатурных ответственных должностей, в соответствии с которым выбор и назначение на эти должности кадров осуществлялся партийным органом, обладающей этой номенклатурой.

В-третьих, после завоевания независимости государственная служба в Конституции Азербайджана стала легитимной, Законом АР «О государственной службе» и последующими законодательными актами создан институт национальной государственной службы.

---

<sup>1</sup> Ronald Yonq, Alan Çılmaz və Gülzar Quliyeva. Azərbaycanca kadrların idarə edilməsinə müasir yanaşma – insan inkişafı. Bakı: Azərbaycan, 2005, 449 s.

### **3.3. Место и роль государственной службы в обеспечении функционирования демократического государства**

*Подлинная государственная служба существует только лишь в демократическом государстве, обладает особой ролью в развитии гражданского общества.*

Государственная служба стоит наряду с государством и государственными явлениями – государственная власть – государственный аппарат, государственное управление и составляет составные части государственности. Анализируется логическая цепь: государственный аппарат – государственный орган – государственная должность – государственный служащий – гражданин. В этой цепи государственная служба представляет собой триаду: государственная должность – государственный служащий – гражданин. Должность выступает как тождество государства с государственной службой.

Таким образом, государственная служба рассматривается как непосредственное исполнение государственных должностей в учрежденных государственных органах, осуществление целей и функций государства, практическое и профессиональная деятельность граждан<sup>1</sup>.

В государственной деятельности роль государственной службы очень большая. Многовековая история государственного строительства наглядно показывает, что только наличие высокопрофессионального государственного аппарата и соответствующей организации государственной службы позволило цивилизованным, демократическим государствам идентифицировать свои цели и

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: РАГС, 2008, с.243.

функции с интересами общества. Государственная служба выступает как основной фактор в осуществлении идей и политики, в переносе в реальную жизнь цели и функций, в сохранении суверенитета и независимости страны, в формировании государственности, в строительстве правового демократического государства и гражданского общества.

Мировая практика показывает, что при осуществлении каждой политической и экономической перемены в первую очередь проводятся реформы в государственной службе. Например, после Второй мировой войны в Австрии, Италии, ФРГ, во Франции сначала были произведены реформы в государственной службе, а затем в экономической сфере.

Государственная служба существует только лишь в демократическом государстве, обладает особой ролью в развитии гражданского общества. В тоталитарном режиме осуществляется служба монарху, правящему классу или партии, легитимная государственная служба не создается. Государственная служба социальный юридический институт, обуславливающий существования государства и его нормативно-функциональной деятельности. Международный опыт показывает, что без государственной службы как социально-правового института невозможно правовое государство, не возможно построение свободного плюралистического гражданского общества. Государственная служба как важный государственный институт должен быть организована на самом высоком уровне, обеспечена законодательством, комплектована с квалифицированными, компетентными, профессиональными кадрами с высокоразвитыми интеллектуальными уровнями.

Институт государственной службы охватывает все ветви государственной власти, осуществляется по ниже указанным направлениям: выступая от имени государства, решает вопросы компетенции государственных органов и

должностных полномочий; с помощью правовых и организационных механизмов воздействует на деятельность людей и различных социальных групп; играет активную роль в защите прав и свобод граждан; выступает стороной управленческих отношений в процессе реализации исполнительной власти; в целях обеспечения интересов и потребностей общества учреждает различные объединения и движения; обеспечивает прямую и обратную связь между субъектом и объектом государственного управления; обеспечивает эффективность, структурную мобильность и профессионализм государственной власти; воспитывает в людях чувство верности государству и нации, формирует чувство ответственности за свои обязанности; пользуется такими методами государственного регулирования, как планирование, прогнозирование, организация, контроль, убеждение, принуждение и т.д.

Государственная служба является деятельным механизмом четкого исполнения законов, творческого подхода к выполнению государственных задач и сохранения национальных ценностей. Государственная служба, как основной фактор формирования демократического государства, обуславливает реализацию государственной власти, обеспечивает эффективность управления. Таким образом, государственная служба с одной стороны служит государству, обеспечивает исполнение функций государственного аппарата; с другой стороны, она служит обществу, создавая порядок в социальной сфере, обеспечивает права и свободы граждан.

Основная функция государственной функции — это управление. Государственные служащие во всех этапах управления выполняют функции прогнозирования, планирования, подготовки решений, контроля и т.д. Эти отношения всегда проявляют себя между неравными сторонами, в форме власть-подчинение.

Институт государственной службы для функционирования управления осуществляет следующие вспомогательные функции, направленные на юридическое, финансовое, организационное, информационной деятельности должностных лиц: 1) организационная функция – создание бюрократических организаций, сбалансирование должностной структуры, приведение в соответствие всего отдела, оптимизация процедуры управления и технологии, регулирование совместной деятельности толкований, осуществляет задачи эффективного подхода; 2) регулирующая функция на основе подготовленных шаблонов поведения обеспечивает регулирование взаимных отношений между должностными лицами; 3) функция объединения – посредством юридических норм, правил и ситуаций создает условия для объединения людей, взаимной зависимости, взаимной ответственности; 4) функция трансляции – в связи ротацией чиновников в институте государственной службы предусматривается передача социальной и профессиональной практики; 5) коммуникативная функция – подготавливает сведения, как для внутреннего пользования, так и для посторонних отношений с другими институтами<sup>1</sup>.

Появление института государственной службы в качестве социально-правового института, являясь одним из способов институтизации государства и общественной жизни, выступает как условие нормального и продолжительного экономического развития.

Показать роль института государственной службы в деятельности демократического государства в зарубежной практике одного из передовых стран Скандинавии, имеющего длительную историю, демократию, в том числе традиции государственной службы целесообразно на примере Шведского государства.

---

<sup>1</sup> Государственная служба. Под ред. В.Г.Игнатова. Учебник. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов-н/д, «МарТ», 2004, с.122.

История, особенности социального и политического развития, умелое пользование демократическими институтами и методами позволяет Швеции сохранять свое ведущее положение в мире. Все эти факты, а также высокий темп экономического развития привлекает внимание юристов, политологов, социологов<sup>1</sup> для понимания причин шведского феномена (в «Особом Скандинавском социализме»).

Правовая система регулирующие общественные отношения основывается на особенности социального и политического развития Швеции и прав всех развитых стран. В Швеции контроль государственной службы осуществляется на высоком уровне. В 1713-м году впервые в мире создан институт омбудсмана для правильного осуществления в стране законов и контролирования выполнения своих обязанностей чиновников. Позже должность омбудсмана называют «канцлером юстиции» подчиняющего королю. В 1766-72-х годах полномочия короля передаются парламенту, канцлеры юстиции начинают назначать парламент. В 1804-м году для уравнивания полномочий короля и парламента создается специальный парламентский комиссар – омбудсмен.

В конституционном акте (1974) о форме управления Швеции контрольная власть рассматривается как отдельная глава (статья 12). Конституционная комиссия контролирует исполнение своих служебных обязанностей министрами, проведение правительственных работ, исполнение служебных полномочий государственными служащими в министерстве. Ригсдаг (законодательный орган) обладает полномочиями освобождения от должности министра при не оправдании доверия<sup>2</sup>.

В последние десятилетия в Швеции проведены административные реформы, в том числе по государственной служ-

---

<sup>1</sup> Швеция. Конституция и законодательные акты / Под ред. Могуновой М.А. М.: Прогресс, 1983, с.9-10.

<sup>2</sup> Там же, с.53

бе. Основные направления реформ: 1) применение рыночных отношений государственных предприятий занимающихся услугами; 2) изменение деятельности системы государственных агентств, повышение их самостоятельности и эффективности; 3) децентрализация в управлении и изменение функций организаций представляющие на местах центральную власть; расширение полномочий органов управления над местными коммунами; 4) повышение роли местных органов, их полномочий и свобод деятельности.

Во времена царствования Петра I, формирование в новом содержании Российской государственности, под влиянием Швеции в истории России называется «периодом Шведомании»<sup>1</sup>. Петр I для реформ в России выбирает шведский государственный строй, построенной на функциональном принципе, разделение властей, одинаковой иерархической структуре государственного аппарата и добавляет туда опыт государств Западной Европы.

Петр I с учетом специфических сторон русской действительности, обобщая, создает не имеющего аналога в Европе «Главный регламент», а затем «Табель о рангах» (1722), в течение 200 лет подвергшейся незначительным переменам. Табель являлся демократическим началом пути вверх по должностной иерархии по личным заслугам и способностям<sup>2</sup>. Реформы Петра остается в памяти привлечением профессиональных военных служащих к государственному управлению. Созданное в то время государство являлся самой идеальной моделью общества<sup>3</sup>. Петр I вместо системы управления средних веков создал такую бюрократическую машину,

---

<sup>1</sup> Ключевский В.О. Курс русской истории. В 9-и т-х. Т.4. М.: Мысль, 1989, с.178.

<sup>2</sup> Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М.: Юридическая литература, 1990, с.345.

<sup>3</sup> Анисимов Е.В. Петр I: рождение империи // Вопрос истории, 1989, №7, с.4.

это в определенном смысле является бюрократической революцией. В управлении создается разветвленные, бюрократические учреждения с большим штатом, с усилением элементов бюрократии.

Таким образом, государство и государственная служба связана с государственной должностью и находится во взаимоотношениях. Должность с одной стороны структурная единица государственного органа, с другой стороны является основой, фундаментом государственной службы. После комплектации должности возникает государственная служба и начинается деятельность, государственный аппарат из статического состояния переходит в динамическое положение, государственный механизм начинает работать.

Государственная служба носит двойственный характер. Первое то, что он служит государству, обеспечивает исполнение полномочий государственного аппарата, осуществляет законы и политику исполнительной власти. Второе, служит обществу, создает порядок в социальной сфере, обеспечивает права и свободы человека.

Считаем, что в демократическом государстве государственная служба: первое, выступая от имени государства, и по его поручению занимается решением вопросов находящихся в его компетенции; второе, обеспечивает государственную волю в соответствии с законодательством, осуществляет принуждение; третье, играет активную роль в охране прав и свобод граждан; в четвертых, на основе принципа разделения властей участвует во всех ветвях власти; в пятых используя методы убеждения, принуждения осуществляет функции планирования, прогнозирования, организации, контроля государства.

#### **ГЛАВА IV**

### **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

*Пророк (с.а.в.) сказал: Моё слово соотносят с Кораном, сравнивайте с ним, если оно с Кораном не сходится, мой язык это слово не говорил, это слово мною не было сказано.*

#### **4.1. Конституция Азербайджанской Республики о государственной службе**

*На основе всего быть назначено прочной.  
Мы непрочность основы считаем порочной.  
Н.Гянджеви*

*Государственная служба как прямо, так и  
косвенно связана с конституционными  
принципами.*

Конституция – это по сути дела макро модель общества, его юридический каркас, в рамках и на основе принципов и норм которого функционируют власть, весь государственный механизм, обеспечиваются и защищаются права и свободы граждан. Конституция регулирует принципы государственного устройства, формы и структуры ее организации, а также регулирует отношения с гражданами. Положение Конституции всегда являются первичными и учредительными. Конституция сама решает основные вопросы регулирования многих, преимущественно наиболее важных общественных отношений и одновременно выступает как юридическая база для развития всех отраслей права, обеспечивая общность их исходных принципов, их взаимную согласованность. Конституция выступает как базис правовой системы общества. Конституция Азербайджанской Республики является основой системы законодательства Азербайджанской Республики и обладает высшей, непосредственно юридической силой (ст.147).

В демократическом государстве Конституция является основным законом общества и выражает государственную волю суверенитета народа. Конституция АР формирует баланс в системе государственных институтов, обеспечивает стабильность конституционного строя<sup>1</sup>. Конституция Азербайджана отражает качественное изменение, происходящее в социально-политической и социально-культурной жизни страны.

Основные принципы государственной службы строятся на принципах Конституции Азербайджанской Республики. *Конституция является для государственной службы правовым источником, имеющим высшую правовую силу и прямое воздействие.* Конституция Азербайджана по своей структуре и содержанию, составляя определенное соответствие с Конституциями развитых демократических государств, создает баланс в системе государственных институтов, обеспечивает стабильность конституционного строя, отражает в себе качественные изменения в политико-экономической, социальной, культурной жизни страны.

Государственная служба объединяет государства с гражданами, формирует между ними связи, отношения, государственный служащий в гражданском статусе становится носителем власти и выступает субъектом государственного управления; в корне профессионализм государственного служащего стоит трудовая деятельность. При осуществлении намерений и принципов, установленных в Конституции, государственный служащий выступает в статусе граждан и должностного лица.

В тексте Конституции словосочетание «государственная служба» употребляется два раза (55.II и 94.19), а чиновник один раз (ст.56.III). Согласно Конституции Азербайджанской Республики граждане обладают правом

---

<sup>1</sup> Əsgərov Z.A. Konstitusiyə hüququ. Dərslik. Bakı: Bakı Universiteti nəşriyyatı, 2006, s.51,59

участвовать в управлении государством и служить в государственных органах (ст.55). Однако это вовсе не означает, что такими положениями исчерпываются значение и возможности Конституции для государственной службы. Ведь любая Конституция независимо от условий ее подготовки и принятия, даже ее конкретного содержания, представляет собой особый документ, ее положения всегда является учредительными. Это положение отражено в ст. 21 Декларации прав человека и гражданина, где закреплено, «все граждане... имеют равный доступ ко всем постам, публичным должностям и занятиям сообразно их способностям и без каких-либо иных различий, кроме тех, что обусловлены их добродетелями и способностями».

Г.В.Атаманчук справедливо отмечает, что «но почему-то роль самой Конституции РФ в определении основополагающих элементов и взаимосвязей государственной службы чаще всего не раскрывается. И это в то время, когда регулирующий потенциал Конституции имеет огромное значение для каждого общественного, государственного и правового института<sup>1</sup>.

Закрепленные в преамбуле Конституции Азербайджанской Республики основополагающие принципы государственного устройства: гарантирование установления и развития демократического строя; формирование гражданского общества; строительство правового, светского государства, обеспечивающего верховенство законов; обеспечение достойного уровня жизни в соответствии со справедливым экономическим и социальным порядком являются правовыми основами формирования и функционирования государственной службы в Азербайджане.

Связь между Конституцией и государственной службой рассматривается на основе системного анализа конституционных принципов. В качестве основания государственной

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: ПАГС, 2008, с.162.

службы большое значение имеют следующие группы конституционных принципов:

- во-первых, принципы, раскрывающие основы государства (глава II);

- во-вторых, принципы, указывающие право на труд (ст.35), право на участие в управлении государством (ст.55);

- в-третьих, принципы, лежащие в основе организации общества и воплощение в правах и свободах человека и гражданина;

- в-четвертых, принципы, определяющие организацию и функционирование государственной власти и т.д.

Таким образом, многие статьи Конституции (7, 41, 54, 55, 57, 79, 80, 94, 95, 99, 109, 119 и др.) прямо или косвенно закрепляют основы государственной службы. Принципы, раскрывающие основы государства, служат базисом государственной службы. Конституция гласит – Азербайджанское государство – демократическая, светская, унитарная республика (ст.7.1). Государственная власть организуется на основе принципа разделения властей: законодательную власть осуществляет Милли Меджлис, исполнительная власть принадлежит Президенту Азербайджанской Республики, судебную власть осуществляют суды Азербайджанской Республики (ст.7.3).

Главное отличие разделения властей в недопущении смещения полномочий различных ветвей в одном органе или одним человеком, чтобы не было возможности узурпироваться властью и одним органом, различные ветви власти могли бы взаимно сдерживать друг друга. В Азербайджанской Республике единственным источником государственной власти является народ Азербайджана (ст.1.1). Единство народа составляет основу Азербайджанского государства (ст. 5.2). Поэтому государственная служба создается на всей территории и структуру государственных органов с целью осуществления общих интересов и воли граждан и практического обеспечения власти народа.

Рядорасположенными с принципом демократизма находится принцип суверенитета народа Конституция гласит (ст. 2) свободно и независимо определять свою судьбу и учреждать свою форму правления является суверенным правом Азербайджанского народа. Народ свое суверенное право осуществляет непосредственно путем всенародного голосования – референдума и посредством своих представителей, избранных на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права, путем свободного, тайного и личного голосования.

Суверенитет Азербайджанского народа приобрел официальный характер Конституционным законом, принятым 30 августа 1991-го года<sup>1</sup>. Конституция Азербайджанской Республики и законы обеспечивают целостность и неприкосновенность территории страны. Суверенитет никогда не поддерживается сам собой. Он будет гарантирован только мощными объединенными усилиями всего государства и всего общества; всех граждан и хорошо организованной государственной службы. Декларацией о восстановлении государственной независимости Азербайджанской Республики и принято 18 октября 1991-го года Верховным Советом Азербайджанской Республики, и утверждено Референдумом Азербайджанской Республики 29 декабря 1991-го года Конституционным актом<sup>2</sup>. В этом Конституционном акте закреплено: Азербайджанская Республика является наследником Азербайджанской Республики просуществовавшего с 28 мая 1918-го года по 28 апреля 1920-го года (статья 2); В Азербайджанской Республике суверенная власть принадлежит Азербайджанскому народу (статья

---

<sup>1</sup> Azərbaycan Sovet Sosialist Respublikasının suverenliyi haqqında Azərbaycan SSR-nin Konstitusiyası Qanunu. s.7-11 // Azərbaycan Respublikasının Qanunlar külliyatı. I cild. Bakı: Qanun, 1997, 844 s.

<sup>2</sup> Azərbaycan Respublikasının dövlət müstəqilliyi haqqında Konstitusiyası aktı. s.70-77 // Azərbaycan Respublikasının Qanunlar külliyatı. I cild. Bakı: Qanun, 1997, 844 s.

10); впервые применяется разделение властей (статья 13). Азербайджанский народ создает независимое, светское, демократическое, унитарное государство; суверенитет Азербайджанской Республики неразделим, и распространяется на всю ее территорию (статья 13); осуществляется равенство всех граждан Азербайджанской Республики перед законом; обеспечиваются права и свободы человека и граждан; переход к рыночным отношениям (глава IV) и свободному предпринимательству (статья 23). В Конституционном акте указывалось, что до восстановления государственной независимости Азербайджанской Республики, имеющие силы все акты не противоречащие суверенитету и территориальной целостности Азербайджанской Республики, действий не направленных на изменение национального государственного строя сохраняют юридическую силу в Азербайджанской Республике (статья 4). В заключительных положениях указывается, что этот Конституционный акт является основой для подготовки новой Конституции Азербайджанской Республики.

Актуальность основания для государственной службы порождает конституционное установление социальности Азербайджанского государства. Конституция закрепила следующие положения «Азербайджанское государство заботится о повышении благосостояния народа и каждого гражданина, его социальной защите и достойный уровень жизни» (ст.16.1). В дополнениях и изменениях Конституции Азербайджанской Республики проведенных путем референдума 18 февраля 2009 года отражается приоритетность социальной, социально-либеральной направленности деятельности государства. Социальная направленность позволяет людям практически осуществлять свои права и свободы, развивать свою личность и добиваться должного социального статуса в обществе. Демократизм, суверенность, социальность государства есть важнейшее завоевание XX века.

В Конституции особое значение имеют принципы, лежащие в основе организации общества и воплощенные в правах и свободах человека и гражданина. В Конституции Азербайджанской Республики каждая третья статья это основные права и свободы человека и гражданина (раздел II). Учитывая, что государственная служба играет роль связывающего звена между государством и обществом, гражданами, изучение этих отношений имеет первостепенное значение. Государственная служба при осуществлении государственной политики должна дать определенная направленность обществу и действовать в ее интересах. Это показывает себя в принципах по организации и в жизнедеятельности гражданского общества. Основным принцип прав и свобод человека и гражданина – это каждый с момента рождения обладает неприкосновенными, незыблемыми и неотъемлемыми правами и свободами (ст. 24.1). Эти положения признаются повсюду и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. В Конституции Азербайджанской Республики гласит – обеспечение прав и свобод человека и гражданина... – высшая цель государства (ст. 12.1).

Эти положения закреплены во Всемирной Декларацией прав человека (принят Генеральной Ассамблеей ООН от 10 декабря 1948-го года резолюцией под номером 217 А (III), «О экономических, социальных и культурных правах» (принят Генеральной Ассамблеей ООН от 16 декабря 1966-го года резолюцией под номером 2200 А (III), «О гражданских и политических правах» (принят Генеральной Ассамблеей ООН от 16 декабря 1966-го года резолюцией под номером 2200 А (XXI). Международные пакты разработаны на основе Европейской Конвенцией «О защите человеческих прав и основных свобод» (подписано 4 ноября 1950-го года в Риме) и других Международных фактов.

Основные права и свободы человека и гражданина предопределяют смысл, содержание и применение зако-

нов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Конституция Азербайджанской Республики гласит – каждый обладает правом защищать не запрещенными законом способами и средствами свои права и свободы (ст.26). Для государственной службы конституционный принцип право на равенство является определяющим и базовым (ст.25). Здесь гласит: все равны перед законом и судом; мужчины и женщины обладают равными правами и свободами; государство гарантирует равенство прав и свобод каждого независимо от расы, национальности, религии, языка, пола, происхождения, имущественного положения, служебного положения, убеждений, принадлежности к политическим партиям, профсоюзным и другим общественным объединениям. Запрещается ограничивать в правах и свободах человека и гражданина, исходя из расовой, национальной, религиозной, языковой принадлежности, принадлежности к полу, происхождения, убеждений, политической и социальной принадлежности.

В законе «О государственной службе» Азербайджанской Республики говорится о прозрачности поступления на государственную службу (ст.4.1.6); равноправии граждан в занятии той или иной должности государственной службы в соответствии со своими способностями, успехами по службе и профессиональной подготовкой (ст.4.1.8); равноправия государственных служащих независимо от расы, национальности, языка, пола, социального происхождения, семейного, имущественного и служебного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других причин, не относящихся к деловым качествам служащих (ст.4.1.9). Это принцип закреплён почти во всех конституциях демократических стран. На любой государственной должности государственный служащий является гражданином со всем комплексом прав и свобод и обязанностей.

Конституция Азербайджанской Республики гласит – граждане АР обладают правом участвовать в управлении государством, они имеют право служить в государственных органах. Должностные лица государственных органов назначаются из числа граждан Азербайджанской Республики. Иностранцы и лица без гражданства могут приниматься на государственную службу в установленном законом порядке (ст.55).

Особые функции в организации общества, статусе гражданина, в их взаимоотношениях с государством в определении государственной службы выполняет конституционные принципы свободы общественных идей, взглядов, подходов и организаций. Согласно Конституции каждый обладает правом свободно объединяться с другими; каждый обладает правом создавать любое объединение, в том числе политическую партию, профессиональный союз и другое общественное объединение, или выступает в уже существующее объединение. Никто не может быть принужден вступать в какое-либо объединение или оставаться его членом. Запрещаются объединения, преследующие цель насильственно свергнуть законную государственную власть по всей территории Азербайджанской Республики или в какой-либо ее части. Деятельность объединений, нарушающих конституцию и законы, может быть прекращена только в судебном порядке (ст.58). В этой связи следует заметить, что широко распространено ошибочное представление о соотношении многообразного (плюралистического) гражданского общества и государство, которое часто переносится и на государственную службу. В законе «О государственной службе» государственным служащим не разрешается принимать участие в деятельности политических партий в период исполнения служебных обязанностей (ст.20.1.6); пользоваться статусом государственного служащего для религиозной пропаганды и придавать официальный характер религиозных обрядов в объектах, нахо-

дящихся в подчинении государственных органов (ст.20.1.8); член избирательной комиссии с правом решающего голоса не может находиться на государственной службе (ст.20.2).

Среди принципов, определяющих современное общество, целесообразно выделить конституционное признание частной собственности, интеллектуальной собственности, рыночной экономики, свободы предпринимательства (ст.13,29,30,59). Включение этих принципов в Конституцию диктует и новый подход ко всему, что с ним связано. Очевидно, что именно свободный, рыночный характер труда не позволяет относить государственную службу к одному из его видов. Важно найти рациональные формы взаимодействия между органами государственной власти, государственными служащими и предпринимателями, другими субъектами рыночных отношений. Для решения проблем государства и государственной службы имеет важное значение привлечение из частного сектора в государственной организации лиц, знающих современную технологию управления, умеющих внедрять международную практику.

Специально можно выделить принципы, определяющие организации и функционирование государственной власти. Сюда можно включить следующие принципы: прежде всего, это принцип правовой определенности государства и его институтов. В ст. 7 Конституции Азербайджанской Республики указано, что Азербайджанское государство – демократическое, правовое, светское, унитарное государство. Указанная норма противоречит преамбуле Конституции, которая гласит – народ Азербайджана в своих намерениях ... построить правовое общество, светское государство..., достичь учреждения гражданского общества и т.д. Следует отметить, что правовое государство органически связано с государственной службой. Мировая практика показывает, что без государственной службы как социально-правовой институт невозможно создать правовое госу-

дарство. Взаимосвязь государственной службы с правовым государством и гражданским обществом автор рассматривает через классическую схему «право – государство – закон – государственная служба – общество-человек». С одной стороны, государственная служба реализует государственную политику, а с другой, удовлетворяет интересы и потребности общества. Все это трансформируется в развитие государственно-правовых институтов. Таким образом, государственная служба составляет основу, как правового государства, так и свободного, плюралистического общества.

Принцип неразделимости государственной власти имеет особое значение. Руководствуясь концепцией Ж.Ж.Руссо о неразделимости государственной власти классики марксизма-ленинизма под лозунгом «Вся власть Советам» в социалистической доктрине появилось особое рода государственные органы – Советы. В конституционном праве СССР это нашло свое выражение в утверждении, что именно Советам принадлежит полнота государственной власти. Закрепление в Конституции о разделении властей не означает разделение государственной власти, а разделение функций государственных органов власти.

Выделенные конституционные принципы, определяющие государственную службу, взаимосвязаны друг с другом, дополняют друг друга, и, в общем-то, действуют системно. Только системный анализ позволяет рационально решать проблемы государственной службы.

В итоге можно делать следующие выводы: конституционные принципы: право граждан на участие в управлении государством; право доступа к службе в государственных органах, составляют правовую базу института государственной службы; государственная служба, обеспечивающая реализацию целей и функций государства, как прямую, так и косвенно связана с конституционными принципами.

Конституции Азербайджанской Республики имеет высшую правовую силу и прямое влияние, поэтому становление, функционирование, структура государственной службы должно полностью соответствовать Конституции; государственная служба, имея связывающее звено между государством и гражданами, следовательно, конституционные принципы по обеспечению прав и обязанностей человека и гражданина для государственной службы является основной.

#### **4.2. Законодательство Азербайджанской Республики о государственной службе**

*Законодательная власть – сердце государства,  
власть исполнительная – его мозг.*

*Ж.-Ж.Руссо*

*Закон подобен светильнику. Без светильника ты не сможешь двигаться вперёд. Если ты вступил на дорогу, твоё продвижение и есть Путь. А когда ты достигнешь цели, это и будет истина... Закон – это знание, Путь – деяние, а Истина – достижение Бога.*

*Джалалиддин Руми*

Законодательство о государственной службе это составная часть азербайджанской законодательной системы. Законодательство о государственной службе состоит из Конституции Азербайджанской Республики, Закона «О государственной службе» АР, международных договоров, поддерживаемых Азербайджанской Республикой, других законодательных актов, регулирующих с правовой точки зрения государственную службу Азербайджанской Рес-

публики, определяющих особенности правового положения государственных служащих.

Государственно-служебные отношения, возникающие при формировании и функционировании государственной службы, являются составной частью управленческих отношений. Государственно-служебные отношения возникают: в кадровых сферах; практической деятельности государственной службы, при реализации принципов государственной службы, при формировании правового статуса государственных служащих, прохождении государственной службы, при прекращении государственно-служебных отношений, при руководстве государственной службы, проведению реформ в сферах государственной службы.

Законодательство Азербайджанской Республики «О государственной службе» состоит из норм, регулирующих отношения при организации государственной службы, при формировании правового положения государственного служащего, также вопросов, условий и порядок прохождения государственной службы, аттестации, поощрения, ответственности, социальном обеспечении. Нормативные правовые акты – это письменный документ, который принят уполномоченным субъектом права (государственными органами, органами местного самоуправления, институтами прямой демократии), имеет официальный характер и обязательную силу, выражает властные веления и направлен на регулирование общественных отношений<sup>1</sup>.

Законодательные акты о государственной службе можно рассмотреть на нескольких уровнях:

**На первом уровне** стоит Конституция Азербайджанской Республики, являющаяся основной правовой базой

---

<sup>1</sup> Барциц И.Н., Бошно С.В. Источники служебного права. Учебник. М.: РАГС, 2007, с.32.

формирования и функционирования института государственной службы.

**Второй уровень** составляет Закон Азербайджанской Республики “О государственной службе”. Этот закон определяет, конкретизирует и легитимизирует такие основные понятия как “государственная служба”, “государственная должность”, “государственный служащий”, определяет правовые основы и базовые принципы государственной службы, правовой статус государственного служащего, механизмы прохождения государственной службы, регулирует комплексные вопросы всей системы государственной службы. Закон состоит из шести глав и 35 статей.

Глава I. «Общее положение» дает содержание понятия, основные задачи, принципы государственной службы и органы управления государственной службы.

Глава II. «Государственные органы» рассматривают понятие государственного органа и их классификации. В зависимости от формирования и объема компетенций государственные органы подразделяются на 7 групп.

Глава III «Должность государственной службы» характеризует содержание понятия должность госслужбы, классификации должностей (подразделяются на 9 классификаций).<sup>1</sup>

Глава IV «Государственный служащий» рассматривает понятие о государственном служащем, его основных права и обязанности: ограничения и гарантии государственного жалования, пенсионного обеспечения, стимулирования, ответственности и др.

---

<sup>1</sup> В изменениях Закона «О государственной службе» АР от 20 апреля 2012 года классификация государственных органов изменена и стало Высшая категория государственных органов и 5 категорий государственных органов; количество классификаций административных должностей уменьшилось от 9 до 7.

Глава V «Прохождение государственной службы» регламентирует общий порядок поступления на госслужбу, замещение административных должностей, условия госслужбы, аттестации государственных служащих, право продвижения по государственной должности, прекращения госслужбы.

Глава VI «Заключительные положения» устанавливает срок вступления в силу закона.

**Третий уровень** занимают подзаконные акты, регламентирующие вопросы государственной службы в государственных органах, а также различные положения, утвержденные Президентом Азербайджанской Республики. Так, например, утверждений законами «Положение об органе управления государственной службы»<sup>1</sup>; «Положение о Комиссии Азербайджанской Республики по борьбе против коррупции»<sup>2</sup>; «О местных исполнительных органах»<sup>3</sup>; «Положение Комиссии по вопросам государственной службы при Президенте Азербайджанской Республики»<sup>4</sup>; «Типовое положение о центральных органах испол-

---

<sup>1</sup> Azərbaycan Respublikasının «Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası haqqında» əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə» Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.56-59 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

<sup>2</sup> «Azərbaycan Respublikasının Korrupsiyaya qarşı Mübarizə üzrə komissiyası haqqında Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə» Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.82-86 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

<sup>3</sup> Yerli icra hakimiyyəti haqqında Əsasnamə. s.49-72 // İcra hakimiyyəti orqanlarında xidmət haqqında. Sənədlər toplusu. Bakı, Hüquq ədəbiyyatı, 2001, c.92

<sup>4</sup> Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 19 yanvar 2005-ci il tarixli «Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu məsələləri üzrə Komissiyanın yaradılması haqqında» Fərmanı. s.178-179 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

нительной власти»<sup>1</sup> и положений разных министерств и главных управлений.

**Четвертый уровень** занимают нормативные акты по организации государственной службы, указы и распоряжения Президента АР, принятые в связи с реализацией задач определенных в Законе “О государственной службе”. Сюда входят: «В связи с применением Закона АР «О государственной службе» (от 29 декабря 2000-го года)<sup>2</sup>; «О применении конкурса в приеме на государственную службу в государственные органы» от 3 сентября 2001-го года; «О порядке обжалования административных наказаний примененных в отношении государственных служащих АР<sup>3</sup>; распоряжение о предоставлении квалификационных категорий государственным служащим, занимающих административные должности в Администрации Президента Азербайджанской Республики<sup>4</sup>. Указ от 27 июля 2006-го года об утверждении порядка формирования кадровых резервов для занятия руководящих должностей государ-

---

<sup>1</sup> Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 1 sentyabr 2006-cı il tarixli «Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının nümunəvi əsasnaməsinin təsdiq edilməsi barədə» Fərmanı. s.205-210 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

<sup>2</sup> Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 29 dekabr 2000-ci il tarixli “Dövlət qulluğu haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununun tətbiq edilməsi barədə» Fərmanı. s.33-37 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

<sup>3</sup> Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 3 sentyabr 2001-ci il tarixli «Dövlət orqanlarında dövlət qulluqçuları barəsində tətbiq olunmuş intizam tənbehi tədbirlərindən şikayət verilməsi qaydası haqqında əsasnaməni təsdiq edilməsi barədə» Fərmanı. s.130-132 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

<sup>4</sup> Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 10 avqust 2004-cü il tarixli «Azərbaycan Respublikası Prezidentinin İcra Aparatında inzibati vəzifələr tutan dövlət qulluqçularına ixtisas dərəcələrinin verilməsi haqqında» Sərəncamı. s.259-261 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

ственной службы в государственных органах<sup>1</sup>; Закон АР «Об этических нормах поведения государственного служащего» от 31 мая 2007-го года<sup>2</sup> и т.д.

**На пятом уровне** располагаются нормативно-правовые акты, регламентирующие отдельные элементы организации государственной службы, различные инструкции, определяющие права, обязанности и ответственность государственных служащих.

В оперативном решении задач вытекающих из Закона «О государственной службе» и указанных в его положениях исключительную роль играет указ Президента Азербайджанской Республики от 29 декабря 2000-го года «О применении Закона Азербайджанской Республики «О государственной службе». В этом указе можно объединить в нескольких блоках решаемые вопросы: первое, обеспечения приведения в соответствие с Законом «О государственной службе» имеющие силу законодательных актов; второе, подготовка классификационного сборника административных должностей, порядок присвоения квалификационных категорий государственным служащим; третье, вопросы заработной платы и социального обеспечения государственных служащих – должностной оклад, определение различных коэффициентов и прибавок к должностному окладу, применение для различных категорий государственных служащих сокращенного рабочего времени, подготовка проектов закона связанного с вопросами их пенсионного обеспечения и обязательного страхования;

---

<sup>1</sup> Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 27 iyul 2006-cı il tarixli «Azərbaycan Respublikasının dövlət orqanlarında dövlət qulluğunu rəhbər vəzifələrinin tutulması üçün ehtiyat kadrları formalaşması, qaydalarının təsdiq edilməsi barədə» Fərmanı. s.225-230 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

<sup>2</sup> Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.93-103 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

четвертое, вопрос ответственности государственных служащих, подготовка правил для предварительной проверки возможности работы в государственной службе лиц, принимаемых в государственную службу; пятое, вопросы правил приема на государственную службу посредством конкурса, подготовка тестовых образцов и их утверждение; шестое, подготовка положения Совета управления государственной службы и вопросы подготовки предложений о создании органов управления государственной службы, при Президенте Азербайджанской Республики.

В целом, до апреля месяца 2008-го года в связи с государственной службой в Закон «О государственной службе» внесено 27 дополнений и изменений, принято 15 законов связанных с государственной службой (11 дополнений и изменений), 31 президентских указов (24 дополнений и изменений), 12 распоряжений (10 дополнений и изменений)<sup>1</sup>.

Нормативные правовые акты, принятые для Закона Азербайджанской Республики «О государственной службе» и для его применения в первую очередь создал условия для правильной оценки кадровых резервов в системе управления, поднятия государственную службу на новый уровень, отвечающий требованиям XXI века. Отмеченные нормативно правовые акты служат усилению социальной защиты государственных служащих, наряду с четким определением прав и обязанностей, выдвигает передний план их профессионализм, моральную чистоту, верность принципам государственности и национальным интересам и чувство ответственности.

Содержание и сущность изменений происшедших в системе государственной службы после принятия Закона «О государственной службе» требует особое внимание. К ним

---

<sup>1</sup> Dövlət qulluğu məsələlərinə dair normativ hüquqi aktlar. Bakı: Azərbaycan, 2009, 171 s.

относятся: реализация легитимизации государственной службы; идет процесс институализации государственной службы; система государственной службы функционирует в процессе формирования правового государства, на основе принципа разделения властей; более эффективно регулируются вопросы организации государственной службы, правового положения государственных служащих; институт государственной службы подстраивается под рыночную экономику; на законодательном уровне регламентируются права и обязанности государственных служащих, классификация специальностей, защита их прав, определяются степень ответственности, привилегия и льготы, социальное обеспечение государственных служащих, ограничения, применяемые в их отношении; совершенствуется система руководства государственной службой: создаются “Орган управления государственной службой”, “Комиссии по вопросам государственной службы при Президенте Азербайджанской Республики”.

Необходимо отметить, что в законодательных актах о государственной службе идет тенденция уменьшения круга норм регулирующих трудовым правом, ставиться задача в ближайшее время освобождение института государственной службы от норм трудового права<sup>1</sup>.

В законодательстве о государственной службе продолжается усовершенствование и реформы в системе государственной службы. По нашему мнению, в Законе АР «О государственной службе» с целью проведения усовершенствований целесообразно проводить определенные дополнения и изменения.

1. В соответствии с Конституцией АР и других законодательных актов государственная служба согласно статье 2 осуществление целей и функций государства рассматрива-

---

<sup>1</sup> Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğunun hüquqi tənzimlənməsinin bəzi problemləri. Bakı: Qanun, 1998, c.25

ется как выполнение своих должностных полномочий государственными служащими. В этом понятии элемент профессионализма не нашла своего отражения. В законодательствах большинства стран государственная служба рассматривается с принципа профессионализма. Известно, что каждое лицо, пришедшее к административной должности конкурсным путем, повышение категории и класса должности в иерархии должностей возможно только лишь его профессиональной деятельностью. В статье 22.1 Закона указывается, что сумма заработной платы наряду с другими факторами зависит также от уровня профессионализма.

2. В определении государственного органа данного в статье 7.1 выражение государственный орган образование государственных служащих требует уточнение. Государственный орган имеет внутреннюю структуру, обладает определенными полномочиями, действует своеобразными методами, часть государственного аппарата созданный на основе закона. Структура государственного органа состоит из двух элементов: возникает из должности и «рабочее место в аппарате» и служить механизму его функционирования. Должность и «рабочее место в аппарате» является связывающим звеном между государственным органом и личностью, реализует осуществление государственных функций. Таким образом, государственный орган начинает действовать после комплектации должностей и «рабочее место в аппарате». После образования государственного органа принятые на государственную службу лица получают статус государственного служащего. Поэтому, государственный орган напротив, играет роль структуры для государственных служащих.

3. В статье 28.7 указано, что граждане на государственную службу принимаются на основе конкурса или собеседования. Если принять во внимание, что к конкурсу допускаются, только лишь лица с высшим образованием (в воз-

расте 22-23 года), тогда закрепленное право в Законе о принятии на государственную службу в 16 лет противоречит законодательству. Нам так кажется, что учрежденные административные должности в государственных органах непосредственно связаны с осуществлением целей и функций государства рассматриваются как практическая и профессиональная деятельность граждан, категория вспомогательных должностей не относится к категории государственных служащих. Потому, что вспомогательный состав занимает не административные должности, а вспомогательные должности (рабочее место в аппарате) и занимаются материально-техническим обеспечением государственных служащих, осуществляющих цели и функции государства и помогают в деятельности финансового характера. Поэтому, верхняя граница государственной службы состоит из государственных должностей политического характера, а нижняя граница состоит из вспомогательных должностей – «рабочее место в аппарате», связанной с организационно-технической службой для его функционирования. При введении вспомогательных должностей в состав государственных служащих необходимо учитывать опыт зарубежных стран. Там каждый человек, работающий в государственных органах и получающий заработную плату из бюджета, считается служащим, однако не считается чиновником. Постоянно работающие государственные чиновники подвергаются дифференциации и отличаются от вспомогательного состава и рабочих.

4. В статье 5.3 указывается, что «Органы управления государственной службы» выполняет свои полномочия на общественных началах. Ввиду отсутствия у этого органа государственных полномочий, непосредственного волевого механизма воздействия на объект управления было бы правильнее рассматривать его не как «органом управления», а как «консультативный орган». В Законе «О госу-

дарственной службе» Украинской Республики, в целях определения путей, средств и форм реализации основных направлений государственной политики в сфере государственной службы, объединением всех усилий государственных органов по повышению эффективности государственной службы созданный орган называется «Координационным советом по вопросам государственной службы» (статья 8).

### 4.3. Теоретическая модель служебного права

*В скором времени на свет появится новая область права со своим методом регулирования – «Служебное право».*

*Ю.Старилов*

*Лгать самому себе для своей выгоды – подделка, лгать для другого – подлог, лгать для того, чтобы повредить – клевета.*

*Ж.-Ж.Руссо*

Служебное право как понятие впервые было выпущено в оборот Ю.Стариловым. В 1995-м году он предложил использовать служебное (чиновничье) право как самостоятельную область права<sup>1</sup>.

За последние десять лет служебное право находящийся в зародыше как новое явление укрепляет свои позиции. Однако его место и роль остается предметом дискуссий. Отношение к термину служебное право различное. Одна группа предлагает ограничить этот термин служебным правом; другие как подобласть административного права;

---

<sup>1</sup> Старилов Ю.Н. Государственная служба в РФ: направление реформирования и концепция программ специального учебного курса // Государство и право, 1995, № 3, с. 47.

третьи рассматривают это понятие как комплексной областью права государственной службы.

Служебное право пока еще официально не превратился в самостоятельную область права. Однако есть надежда, на то, что в скором времени оно займет свое место как подобласть административного права. Наряду с этим в настоящее время служебное право как самостоятельная область права в учебниках начинается разбираться<sup>1</sup>.

Служебное право представляет собой совокупность норм права, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государственной службы, установления правового статуса государственных служащих, практического функционирования государственной службы с целью обеспечения деятельности как самих государственных служащих, выполняющих задачи и функции публичной власти, так и всей государственной администрации.<sup>2</sup>

Служебное право как все области права имеют свои функции, цели, предметы и специфические методы правового регулирования, особые правовые источники. Служебное право как отрасль административного права стоит в середине между административным правом и институтом государственной службы как промежуточный раздел и вместе с ними образуют единую систему. Служебное право, отражая предмет и методы административного права, направляется в сторону института государственной службы. Различие между служебным правом и институтом государственной службы в том, что охватывает широкую область отношений государственной службы, а второе внутри служебного права охватываются правовые нормы, регу-

---

<sup>1</sup> Барщиц И.Н., Бошно С.В. Источники служебного права. Учебник. М., РАГС, 2007, 272 с.

<sup>2</sup> Там же, с.170

лирующие конкретные, однородные, отдельные общественные отношения.

Таким образом, государственное право выступает в качестве системы правовых норм регулирующих государственно-служебные отношения. Государственное право объединяет в себе правовые нормы регулирующие сущность правовых отношений, их зарождения, изменения и прекращения государственных отношений. В масштабности и комплексности регулируемых общественных отношений государственным правом как самостоятельной области права просматривается ее развитие. К целям служебного права входит функционирование государственных органов и других субъектов права, обеспечение стабильности в государстве и обществе, создание оптимальной обстановки в аппарате государственных органов и самих действиях государственных служащих.

Объектами регулирования административного права являются граждане, его статус, органы исполнительной власти и внутри них как многостороннее явление, как социально-правовой институт государственная служба. В служебное право входит различные элементы и институты, отличающиеся специфическим характером и особенностями от административного права.

Служебное право, являясь особой частью административного права, объединяет все административно-правовые институты: исполнительную власть, государственное управление, местное самоуправление, субъекты административного права, органы государственного управления и органы местного самоуправления, административное ответственность, контролирование в системе исполнительной власти. В случае применения служебного права, как подотрасли административного права, государственная служба рассматривается только лишь в рамках общей ча-

сти административного права<sup>1</sup>. Служебное право, находясь в общении с другими областями и структурами административного права, играет роль своеобразной интеграции, в той или иной степени оказывает свое влияние на элементы общих и особых частей административного права. Служебное право регулирует своим воздействием присущей административному праву с правовым результатом, а также отношения связанные с правом, обязанностями, ответственностью и ограничениями.

В служебное право входят следующие задачи: 1) правила создания государственных служебных отношений и правовые результаты; 2) изменение служебно-правовых отношений; 3) права и обязанности государственных служащих; 4) правовые результаты при нарушении выполнения своих служебных обязанностей и установленных ограничений государственными служащими; 5) повиновение своему правовому статусу руководителем государственного органа и правам государственных служащих; 6) конфликты и правовая защита возникающих в отношениях государство – служба.

Известно, что каждая правовая система обладает присуще только ей внутренней структурой, своей областью и институтами. Эта структура строится по двум основным методам: предметом правового регулирования и предметом служебного права. По характеру этих двух элементов можно различить тот или иной область права.

Самостоятельность служебного права и его связь административным правом связано тем, что их обоих объединяет общий предмет регулирования. Вместе с тем, между предметами служебного права и административного права существуют различия. Если предмет регулирования административного права состоит в общественных отношениях

---

<sup>1</sup> Габричадзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право. Учебник. М., Проспект, 2005, с. 196.

при организации и деятельности исполнительной власти и других социальных связей, то предмет служебного права состоит из всего комплекса общественных отношений возникающих в процессе организации государственной службы, деятельности и его прекращения. Служебные отношения возникают не только в области исполнительной власти, и во всех органах государственной власти. Служебное право обладает комплексным характером, в его предмете особое место занимают общественные отношения, регулируемые конституционным, трудовым, уголовным, гражданским правом.

Общественные отношения, входящие в предмет правового регулирования служебного права условно можно разделить на нижеследующие группы: первая группа – общественные отношения в области кадровой политики; вторая группа - общественные отношения по формированию государственно-служебных отношений; третья группа - общественные отношения по практическому формированию государственной службы; четвертая группа - общественные отношения по реализации принципов государственной службы; пятая группа - общественные отношения по формированию и реализации правового статуса государственного служащего; шестая группа - общественные отношения по прохождению государственной службы; седьмая группа - общественные отношения по прекращению государственной службы; восьмая группа - общественные отношения по управлению государственной службы; девятая группа - общественные отношения по проведению реформ государственной службы<sup>1</sup>.

В более общем виде в органах государственной власти можно указать нижеследующие государственно-служебные отношения: отношения, возникающие в различных подразделениях системы исполнительной власти;

---

<sup>1</sup> Габричидзе Б.Н. Указ. соч., с. 201-202.

система исполнительных органов местного самоуправления, а также отношения между ними и субъектами органов исполнительных властей; отношения, возникающие в законодательных (представительств) и органах судебной власти, а также в процессе организации и деятельности органов прокуратуры (внутриорганизационные отношения). Объединение общих признаков отношений указанных групп в полной форме в том, что все они состоят из общественных отношений в государственной службе.

Государственно-служебные отношения объединяет в себе особенности присущие административно правовым отношениям. Эти особенности: власть и подчиненность, т.е. существование сторон с не равными правами; разделение государственно-служебных отношений на стороны, регулируемые служебным правом; подчинение воли участников совместной деятельности единому управлению; тесная связь этих отношений с государством, с органами государственной власти; выступление в роли особого субъекта государственных служащих в области государственной службы. Здесь одним из характерных особенностей является то, что на иерархическом уровне органов государственного аппарата в служебных отношениях государственный служащий в качестве сторон может быть представлен как субъект (для лица, занимающегося ниже себя должности), так и объект (для подчиненного должностного лица); субъект государственно-служебных отношений может действовать от имени государства и нести соответствующие государственно-властные полномочия.

Эти отношения регулируются законом АР «О государственной службе» и нормативными актами, а также в законах и положениях относящихся к государственной службе в той или иной степени, т.е. регулируются нормами административного, финансового, таможенного, трудового, гражданского и т.д. законодательствами.

Метод регулирования государственно-служебных отношений рассматривается как совокупность путей воздействий и способов на предмет регулирования. Метод правового регулирования – совокупность средств и способов, применяемых в регулировании государственно-служебных отношений. Служебное право осуществляет регулирующую функцию. С этой целью используются определенные правовые средства или воздействующие способы регулирования на поведение участников государство - служебных отношений. Каждую отрасль права характеризует его предмет и метод. В случаях, когда предметы правового регулирования одинаковы, то области права можно различать с помощью методов.

Впервые времена Советов вместо существующего в Царской России «полицейского права» перешли на советское «административное право» (диктат, давление, порицание). В настоящее время действует как демократическое административное право.

Сущность метода служебного права нижеследующее: 1) установление определенных правил в области деятельности государственной службы; 2) установление запретов на определенные действия; 3) отсутствие возможности выбора действия; 4) предоставление государственным служащим возможности действия по своему усмотрению; 5) разрешение при регулировании паритетной правовой ситуации в определенных отношениях. Метод, характеризующий особенности какой-либо правовой области обладает преимуществом.

В регулировании государственных служебных отношений императивный метод принимается за основу. Одной из сторон этих отношений выступает орган государственной власти, а с другой стороны государственный служащий. Организация органов всегда был иерархическим, поэтому вышестоящее лицо обладает преимуществом над нижестоя-

ящим, обуславливает принудительный характер его указаний. Все отношения строятся на основе подчиненности, субординации. Во время исполнения любого указания возникают горизонтальные отношения, которые не влияют на императивную сущность отношений. Необходимо отметить, что вопросы предмета и метода права государственной службы с научной точки зрения пока широко не исследованы.

Нормы, регулирующие государственные служебные отношения показывает себя в трех аспектах. Первое, природа государственной власти обеспечивает принудительную силу государства; второе, функциональное назначение как инструмент правового регулирования общественных отношений; третье, формально закреплено в законах и других актах. Эти нормы по своей логической структуре состоит, как и для других стандартных норм из трех частей – гипотезы, диспозиции и санкции. Некоторые ученые предлагают внести в сущность внутреннего построения структуры зависимых друг от друга трех составных элементов: значения (значение ценности нормы), фабулы (содержательный состав), форму (правовое выражение)<sup>1</sup>. Одновременно нормы подразделяются на императивные и диспозитивные нормы. Нормы служебного права по определенным признакам классифицируются: по содержанию (материально и процессуально), по юридической силе, по диспозитивному характеру (принудительному, запретительному, и уполномочивающему), по времени воздействия, по сфере воздействия, по видам правовых субъектов.

В законодательную систему государственной службы входит нормативно-правовые акты, образуют единую иерархическую систему, которая создана на основе правовой силы юридических источников. В формировании слу-

---

<sup>1</sup> Саенко С.И. Норма административного права как культурный феномен // Государство и право, 2010, № 6, с. 20.

жебного права участвуют с различными юридическими силами комплексные акты, охватывающие различные области. При формировании нормативно-правовой базы государственной службы необходимо учесть обязательства по международному праву, принятые акты не должны им противоречить.

Характерной особенностью служебного права в том, что оно органически связано с конституцией, административными, трудовыми, финансовыми, налоговыми, таможенными правами. Государственная служба является различным видом трудовой деятельности, поэтому в служебном и трудовом праве имеются многочисленные общие положения. Известно, что трудовое право регулирует заключение трудовых договоров, правил их исполнения и прекращения. Оно регулирует возникающие общественные отношения при организации и применении функционирования трудового рынка, работы по найму.

Государственно-служебные отношения и трудовые отношения строятся по разным методам. Определенная часть государственно-служебных отношений регулируется особым законодательством, а остальная часть трудовым законодательством. В настоящее время большинство норм трудового законодательства участвуют в механизме регулирования государственных служебных отношений. В функционировании государственной службы трудовое право регулирует следующие трудовые отношения: прием на работу, трудовой договор (контракт), рабочее время, время отдыха, материальная и моральная ответственность, охрана труда и другие трудовые отношения. Несмотря на это нельзя смешивать нормы регулирования трудового права государственных служащих с нормами регулирования трудовой деятельности работников по найму.

Юридическая сила нормативного правового акта выражается в обязательном соответствии каждого акта принципам и нормам Конституции; строгим соответствии уста-

новленной Конституцией и законами официальной классификации актов; признании соподчиненности между видами актов – конституция, закон, указ и т.д. Именно в такой последовательности убывает юридическая сила каждого названного акта и увеличивается поле обязательности для него других актов; установлении иерархической соподчиненности актов государственных органов, занимающих более высокое и более низкое место в системе органов власти; определения оснований и рамок принятия того или иного акта, его основного содержания. Формулы «на основании и во исполнение закона», «в соответствии с указом, постановлением» и т.п. выражают эту правовую связь; признании правового акта, игнорирующего установленные юридические зависимости, нарушающим законность и теряющим юридическую силу.<sup>1</sup>

В юридической литературе связь «правовой источник», «правовая форма» нормативно-правовых актов, сходство и различия этих терминов носят дискуссионный характер. Современная теория права традиционно использует сочетание терминов «источник» (форма права). В курсе лекций под редакцией М.Н.Марченко авторы исходят из того, что термины «форма» и «источник» права являются синонимами.<sup>2</sup>

В книге «Общая теория права» С.С.Алексеева отмечается, что следует признавать в принципе конструктивной все более крепнущую в литературе мысль о том, что юридические источники являются одновременно и формами установления и формами выражения юридических норм. Ведь соответствующие обьективированные формы являются носителями юридических норм... до и с фактической стороны юридические нормативные акты, санкционированные обычаи и др. есть не что иное, как именно источники: это тот единственный «резервуар», в котором пре-

---

<sup>1</sup> Барщиц И.Н., Бошно С.В. Источники служебного права. Учебник. М., РАГС, 2007, с.32-33.

<sup>2</sup> См. Общая теория государства и права. Под ред. М.Н.Марченко. М., 2002.

бывают юридические нормы. Отсюда понятно, почему предложения о замене термина «источник права» термином «форма права».<sup>1</sup>

Существует множество классификаций форм права. К числу таких форм относятся, во-первых, нормативные правовые акты, судебные (административные) прецеденты, правовые обычаи; во-вторых, формы, достаточно распространенные: договоры, локальные акты, принципы, религиозные тексты; в-третьих, формы, признаваемые крайне редко: правосознание, разум, правоотношение, доктрины, труды юристов.

Указывая на принципиальное единство актов творчества и формы выражения права, их совмещение в юридических источниках, необходимо видеть и существующие между ними различия. Такие различия выражают функциональные особенности актов противоречивости.

Термин «правовая форма» возникла как философская категория из «формы», имеет свое содержание. Форма является выражением содержания в другом варианте. Форма внешнее явление и структура содержания. Формы, отраженные в содержании юридических источников зависит от сущности. В материальном смысле значение юридического источника велико. Закон не имеющего материального обеспечения не может быть полностью реализован. Форма, созданная на основе юридических источников, является выражением соответствующего правовой природы демократического государства.

По нашему мнению, расширение круга правовых норм регулирующих государственно-служебные отношения, динамическое развитие института государственной службы, проводимые обширные реформы в этой области обеспечат придание официальности «служебного права» в законодательстве.

---

<sup>1</sup> Алексеев А.А. Указ. соч. с.315.

## ГЛАВА V

### СОСТАВ И СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

*Можно занимать высокое положение и достигать цели, если отбросить гордость, терпеливо выносить обиды и поношения, сдерживая гнев, кто льстит и учтив и не разглашает доверенные ему толпы.*

*«Калила и Димна»*

#### **5.1. Государственная должность: понятие и сущность**

*В высших должностях, так же как и на слишком возвышенных местностях, люди подвергаются головокружениям.*

*П.Буаст*

*Должности часто меняют нрав.*

*М.Сервантес*

Государственная служба, на основе характеризующей взаимное влияние власти и гражданина системы элементов “государство - государственный аппарат – государственная должность – государственный служащий - гражданин”, охватывает элементы государственная должность – государственный служащий – гражданин. Государственная служба включает в себя два вида правоотношений. С одной стороны, создаются отношения между лицом, исполняющим государственные обязанности и государством (его аппаратом и органом); с другой стороны между лицом, исполняющим государственные обязанности (государственным служащим) и гражданином (все общество).

“Государственная должность” будучи связующим звеном, между государственным органом и государственной службой, обуславливает эффективное функционирование государственного аппарата. Государственная должность определяет сущность и содержание государственной службы. Государственная служба непосредственным исполнением, учрежденной в государственных органах государственной должности, осуществляет цели и функции государства. Эффективность государственной службы и государственных органов определяется исполнением государственной должности. Поэтому описывать надо не правомочия госслужащего, а правовой статус государственной должности, ее связи с компетенцией госоргана, а затем государственным аппаратом, государственной властью и государством в целом<sup>1</sup>.

В юридической литературе о понятии «должность» высказано несколько мнений. Одни авторы определяют должность как «постоянное государственное установление с точно определенным комплексом прав и обязанностей лица, занимающего эту должность, для непрерывного выполнения той или иной работы по осуществлению государственной функции»<sup>2</sup>; другие – как «официально установленный комплекс обязанностей и соответствующих им прав, определяющих место и роль служащего (работника) в государственном или общественном органе, предприятии или учреждении»<sup>3</sup>; третьи – как «часть организационной структуры государственного органа (организации), которая обособленно и закреплена в официальных документах (штаты, схема должностных окладов и др.), в соответству-

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. О сущности и миссии государственной службы // Наша власть: дело и лицо, 2009, №4, с.11.

<sup>2</sup> Студеникин С.С. Советская государственная служба / В кн.: Вопросы советского административного права. М.: изд-во АН СССР, 1949, с.76.

<sup>3</sup> Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая. Л.: Изд-во ЛГУ, 1960, с.199.

ющей частью компетенции госоргана (организации), предоставляемой лицу – государственному служащему в целях ее практического осуществления»<sup>1</sup>. Это понятие рассматривается, и как «исходную организационно-структурную единицу государственного органа, заключающая в себе часть его компетенции»<sup>2</sup> и как «государственно-правовое установление образуемой в целях реализации задач, стоящих перед государственным органом (организацией), и определяющие служебное место и социально-трудовую роль гражданина в этом органе, возложенные на него обязанности и представленные ему права, а также требования к его профессиональной подготовке»<sup>3</sup>; «простейшая ячейка государственного аппарата, предназначенная для одного работника, определяющая его место и роль, стабильный круг обязанностей, возложенных на этого работника»<sup>4</sup>, «она является первоэлементом, «кирпичиком» государственных организаций (администрации) ... часть государственной власти, переданной тому лицу, которое занимает эту должность»<sup>5</sup>; «учрежденная в установленном порядке первичная структурная единица того или иного органа, либо организаций, определяющих содержание и объем полномочий занимающего ее лица»<sup>6</sup>; «... юридически установленный, организационно оформленный и профессионально обоснованный первич-

---

<sup>1</sup> Манохин В.М. Советская государственная служба. М.: Юридическая литература, 1966, с.10.

<sup>2</sup> Служащий советского государственного аппарата. М.: Юридическая литература, 1970, с.35.

<sup>3</sup> Розенбаум Ю.А. Формирование управленческих кадров (социально-правовые проблемы). М.: Наука, 1982, с.58

<sup>4</sup> Бахрах Д.Н. Государственная служба России. Учебное пособие. М.: ТК Велби, Проспект, 2007, с.123

<sup>5</sup> Старилов Ю.Н. Государственная служба Российской Федерации: теоретико-правовые исследования. Воронеж: Воронежский Государственный Университет, 1996, с.119.

<sup>6</sup> Овсянко Д.М. Государственная служба в Российской Федерации. Учебное пособие. 2-е изд., перер. и доп. М.: Юристь, 2002, с.37.

ный структурный элемент системы государственной власти или государственной службы»<sup>1</sup>; «... учрежденная в установленном порядке первичная структурная единица аппарата государственного органа, определяющая содержание и объем полномочий замещающего ее лица, или административная должность в государственном органе с установленным кругом обязанностей по обеспечению и исполнению полномочий государственного органа, с ответственностью за исполнение этих обязанностей и соответствующим денежным содержанием»<sup>2</sup>.

По мнению В.М.Манохина должность характеризует: социальный статус (отношения служащего с иными лицами, в том числе с выше, равно и нижестоящими); организационный статус (должность находится в структуре государственного органа и составляет в этом аспекте первичное его звено); правовой статус: по каждой должности определяется круг полномочий (функции, права и обязанности), основные формы их осуществления, ответственность за исполнение<sup>3</sup>.

Понятие «должность» в законодательствах государств СНГ трактуется по-разному. В законе «О государственной службе» Украины должность – это определенная структурой и штатным расписанием первичная структурная единица государственного органа и его аппарата, на которую возложен установленный нормативными актами круг служебных полномочий» (ст.1); в соответствующем законе Республики Казахстан государственная должность – структурная единица государственного органа, на которую возложен установленный нормативными правовыми актами круг должностных полномочий и должностных обязанностей

---

<sup>1</sup> Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008, с.134.

<sup>2</sup> Граждан В.Д. Государственная гражданская служба. Учебное пособие. М.: ЮРКНИГА, 2005, с.126

<sup>3</sup> Манохин В.М. Концепция закона о государственной службе // Государство и право, 1991, №12, с.13

(ст.1). В Законе Киргизской Республики «Государственная должность – должность, предусмотренная Конституцией Киргизской Республики, иными нормативными правовыми актами, либо должность, учрежденная в установленном законодательном порядке как штатная единица государственного органа с определенным для занимающего ее лица кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа (ст.1). В Законе «О государственной службе» Азербайджанской Республики должность государственной службы является штатной единицей, соответствующей установленным нормативными актами структурному устройству и штатному расписанию государственного органа. Пределы компетенции функций лица, занимающего эту должность, определяются в зависимости от компетенции данного органа (ст. 9).

Понятие «должность» широко используется также в социально-психологической литературе. Выработано довольно много определений этого понятия. Чаще всего используются два таких подхода: деонтологический и (гр. *deongoer* и *logos* – учение, учение о должном) и ролевой (фр. *role* – мера влияния, степень). При деонтологическом подходе должность определяется как совокупность тех действий и операций, которые должен осуществлять человек на своем рабочем месте. При ролевом подходе должностью называется установленная определенным образом служебная мера влияния, которую должен исполнять человек в государственных органах, организациях, учреждениях и предприятиях. Между этими двумя определениями имеет место чисто словесное различие. По содержанию они тождественны<sup>1</sup>.

Таким образом, должность правоведами рассматриваются как организационно-правовая категория, а социологи – через позиции ее социальной сущности, социальной ро-

---

<sup>1</sup> Граждан В.Д. Государственная гражданская служба. Учебное пособие. М.: ЮРКНИГА, 2005, с.121.

ли. Поэтому анализ правовой, социально-политической сущности, должности, ее роли в организации и функционировании государственного управления очень актуален.

В определении понятия “государственная должность” основное внимание уделяется следующим признакам: должность учреждается государством и принадлежит только государственному органу; государственная должность является первым звеном в структуре государственного органа; государственный орган создается с целью выполнения определенных задач; должность наделяется определенными правами и обязанностями, в зависимости от места занимаемого в структуре государственного органа; часть своих компетенций государственный орган делегирует исполнителю государственной должности; за качественное исполнение должностных обязанностей предусматривается награждение и соответствующая ответственность; исполнение государственной должности оплачивается государством. По нашему мнению, утверждения части исследователей о том, что государственная должность является первичным звеном государственного органа и вбирает в себя часть его компетенций, выглядит не убедительно с организационно-правовой точки зрения. Как известно, компетенцией наделяется государственный орган в целом как структурная единица, что компетенция есть «юридическое выражение совокупности функций и полномочий (обязанности и прав) органа в соответствующей сфере общественной жизни. Связь компетенции органа и должности весьма сложна и во многом определяется действующими организационно-правовыми формами реализации компетенции. Значение должности в том, что они связаны с компетенциями органа. Каждая должность содержит в себе те или иные организационные и регулятивные возможности, которые закрепляются за ней в результате распределения внутри органа совокупной деятельности по реализации его компетенции. Компетенция наделяется орган

государства в целом как структурная единица государственного аппарата, что компетенция есть «юридическое выражение» совокупности функций и полномочий органа в соответствующей сфере общественной жизни<sup>1</sup>. Для обеспечения реализации компетенции государственных органов создается системно организованные государственные должности (штатное расписание)<sup>2</sup>. Отсюда для реализации компетенции органа особо выделяющий, характеризующий объем, и содержание деятельности образуется понятие государственной должности. В законодательстве определены и организационно-правовые формы реализации компетенции органа государства (принятие решений единолично и коллегиально). Связь компетенции органа и должности весьма сложна и во многом определяется действующими организационно-правовыми формами реализации компетенции. В коллегиальных органах их компетенция осуществляется посредством совместного принятия соответствующих решений. Только руководители таких органов могут самостоятельно осуществлять строго определенные вопросы компетенции возглавляемых органов. Более тесное соединение должностных полномочий и компетенций органа имеет место в органах государства, построенных по принципу единогласия, и это касается лишь их руководителей. Государственная должность исполняется тогда, когда в компетенции государственного органа указывается объем и содержание деятельности (участие) в осуществлении этой компетенции, целесообразности и эффективности принятия решений<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. Учебное пособие. М.: ОАО «НПО Экономика», 2000, с.121

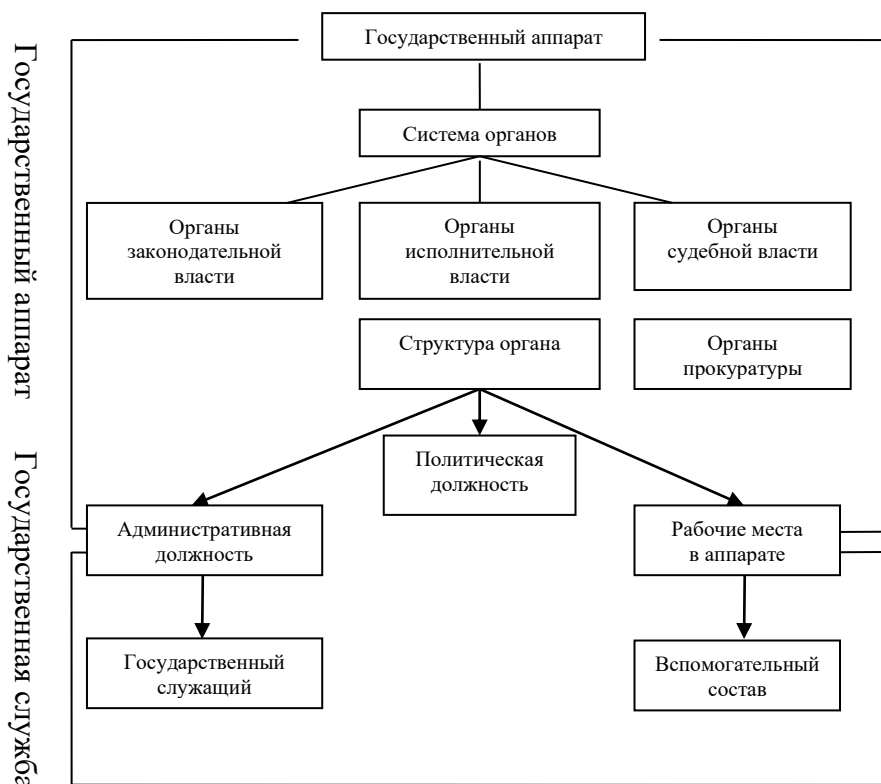
<sup>2</sup> Вишняков В.Г. Структура и штаты органов советского государственного управления. М.: Наука, 1972, с.145-148.

<sup>3</sup> Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğu: nəzəriyyə və praktika. Bakı: Elm, 2005, с.21-23.

Вопрос учреждения государственных должностей можно показать на примере центрального органа исполнительной власти. Перед созданием государственного органа определяются его полномочия и функции. В соответствии с законодательством принимается правовой акт о его создании и определяется время для подготовки Положения органа. В Положении указываются полномочия государственных органов (права и обязанности), направления деятельности, организация деятельности. Для осуществления полномочий и функций в рамках предусмотренных государственного бюджета средств утверждается структура, штат-расписание органа, комплектуются должности, создается коллегия. Таким образом, каждому органу власти сначала предоставляется компетенции (функция, права и обязанности), а затем для исполнения компетенции создаются должности. С помощью должностью обеспечивается управление функции, персонализация прав и обязанностей, четкое распределение труда в государственном органе, вопрос ответственности служащего. Здесь не находит свое подтверждение, что государственная должность является первичной ячейкой, его «кирпичом» государственного органа и объединяющий в себе часть его полномочий.

Известно, что во всем мире существует иерархия должностей и системность в системе управления. Чем выше компетенции органа, настолько же больше требуется знания, профессионализм, способность и другие качества занимающегося эту должность государственного служащего. Поэтому, государственный орган рассматривается как совокупность людей обладающих особой подготовкой и профессионализмом. Система должностей расставлена в штатном расписании согласно серьезной иерархии и поэтому обеспечивает взаимоотношения и взаимную зависимость между собой.

## Структура государственного аппарата



### *Органическая связь государственного аппарата с государственной должностью*

Таким образом, содержание государственной службы зависит не от полномочий государственного служащего, от статуса должности, ее связи компетенцией государственного органа, государственного аппарата, государственной власти и государства и отражается в исполнении государственной должности. Каждое лицо, занимающий долж-

ность должен знать ее внутренние элементы и исполнять каждый элемент сознательно. По мнению Атаманчука Г.В. государственная должность – это постоянное юридическое установление в государственном органе, характеризующее объем, содержание и ресурсы деятельности по реализации компетенции последнего<sup>1</sup>. По нашему мнению, должность – понятие юридической природы, характеризующее комплекс обязанностей и прав, связанной с участием в деятельности по реализации компетенции соответствующего органа государства.

В Законодательстве Российской Федерации государственная должность используется в двух смыслах: 1) как общие названия для всех должностей, которые введены в государственном управлении; 2) как название для должностей политических руководителей. В Законе «О государственной службе» АР (2000) за должность в государственных органах в зависимости от содержания их функций, источника полномочий и способа занятия данных должностей подразделяются на административные, политические и вспомогательные. В изменениях и дополнениях к этому закону (2002) политические должности изъяты из закона.

Во всех государствах по концепции «Отделение политики от управления» государственная власть раздвоена на политическую и административную.

Политическая власть формирует для страны общую политику и направления развития и вырабатывает общие законы, а административная выполняет эту политику и законы. Функции политической власти выполняет политическая элита, занимающая политические должности, а административной – государственные служащие, занимающие административные должности. В разных странах соотношение политических и административных должностей

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. второе. М.: ОМЕГА. Л., 2004, с.545.

разное. Например, в ФРГ, Франции статс-секретарь, по нашему зам. министра, в Украине председателя и зам. председателя комитета, не входящие в состав правительства, включили в состав госслужбы.

По нашему мнению, структура государственного органа состоит из двух элементов – должность и условно “рабочее место в аппарате”. В современном мире государственные органы выполняют огромный объем информационно-технологических, служебных, организационно-технических работ. Должность и рабочие места в госаппарате как связывающее звено между государственным органом и личности реализует задачи и функции государства. Для исполнения обязанностей по рабочим местам необходимо профессиональная подготовка, которая, однако, весьма отлична от профессионализма по государственной службе. На рабочих местах осуществляются такие же виды труда, как и в сфере производства и обслуживания, и поэтому их статус вполне может регулироваться трудовым законодательством. Для вспомогательного персонала аппарата требуется специальная профессиональная подготовка, которая отличается от профессиональной подготовки государственных служащих. Правильное установление должности в государственном органе и рабочие места в государственном аппарате, и правильное юридическое описание создает объективные основы замещения государственных служащих.

## 5.2. Государственный служащий: понятие, основные признаки и виды

*Способным завидуют, талантливым вредят, гениальным мстят.*

*Н.Паганини*

*Когда ты видишь, что обстоятельства не благоприятствуют тебе, то ты им не сопротивляйся, предоставь их естественному ходу: потому что, кто идёт против обстоятельств, становится рабом их, а кто покоряется им, становится их господином.*

*Талмуд*

*Разработайте идеальный «образ себя» и ощутите связанные с ним эмоции. Сохраните этот образ в своем сознании и вызывайте его всякий раз, когда вы устали или нуждаетесь в поддержке.*

*Тирмизи*

Как известно, социальная структура капитализма выдвинула на одно из главных мест проблем служащих. Проблем служащих привлекло внимание социологии на рубеже XX века, когда они стали уже численно достаточно значимой категорией. Служащим считался работник нефизического, умственного труда, получающий фиксированный заработок / зарплату или жалование<sup>1</sup>. В английской социологии, в публицистике, прессе, а также в официальных документах и статистике для обозначения работников нефизического труда широко используются термины – ра-

---

<sup>1</sup> Краткий словарь по социологии / Под ред. Д.М.Гвишани и Н.И.Лапина. М.: Политиздат, 1989, с.308.

ботники с белыми воротниками или служащие, получающие жалование.

В монографии В.В.Песчанского «Служащие в буржуазном обществе» проблемы служащих исследуются в комплексном, историческом, экономическом, социологическом, социально-политическом аспектах, анализируются закономерности развития этой социальной категории<sup>1</sup>. В 50-х гг. XIX века проблема служащего рассматривается, на основе широко распространенной теории “нового среднего класса”, с точки зрения разделения властей. Показывается появление особого “служебного класса” между управляющими и управляемыми, относящегося ко всем тем, кто участвует в публичной власти. В 60-х гг. XIX века выдвигается “идея техноструктуры” близкая к идее “нового среднего класса” служащих. Техноструктура относится к служащим, которые осуществляют сбор информации, подготовку и принятие решений. В середине прошлого века не ставилась разница между понятиями государственный служащий и служащий. Все работники государственных органов управления, государственных учреждений, ведомств и организаций считались служащими. Служащие внутренне очень сильно дифференцированные – по квалификации и характеру выполняемой работы, по отношению к процессу производства, по социально-экономическому положению, по статусу в иерархии общества и, в итоге по своей классовой принадлежности. Высшие группы служащих выделяются терминологически: во Франции – это «высшие кадры» (*cadrus supereur*), в Германии – «высшие служащие» (*icitende angesteleten*), в Англии – «специалисты и управленческий персонал» (*professional and monogerial workere* или «*professionals and managers*»).

---

<sup>1</sup> Песчанский В.В. Служащие в буржуазном обществе (на примере Англии). М.: Наука, 1975, с.7.

Понятие «служащие» и «интеллигенция» совпадает частично: в категорию служащих включаются и лица, занятые низшими видами умственного труда, не относящиеся к интеллигенции; а с другой стороны часть (меньшая) интеллигенции не работает по найму и не принадлежит по категориям служащих. По определению Адама Смита класс «слуг общества», т.е. людей, оказывающих услуги и живущих за счет доходов общества независимо от того, производят ли они материальные или духовные ценности, их продукции не являются товарами. Для владельца денег, покупателя результатов труда, он выступает как потребительная стоимость. Весь класс «слуг общества» Маркс Вебер за Адамом Смитом относил к числу так называемых непроизводительных работников. Маркс писал, что «с развитием капиталистического производства все услуги превращаются в наемный труд и все оказывающие их превращаются в наемных рабочих».

От разных категорий служащих формируется государственная служба, на всех уровнях иерархии общества участвует служащий, их число увеличивается, правовое положение изменяется. В категории служащего государственный служащий имеет особый статус. При строительстве социалистического общества не было обращено к категории служащего должным образом. Эта категория не имела правового статуса, переменного содержания и поэтому законодательно не легитимировалась и правовые основы не формировались.

Определение понятие государственного служащего имеет большое практическое значение. Понятие «государственный служащий» является одной из базовых категорий института государственной службы. Анализ понятия государственный служащий, имеет огромное практическое значение. Можно показывать историю возникновения понятия служащего, закономерности развития этой социаль-

ной категории. Государственный служащий является центральной фигурой в сфере государственной службы как вида профессиональной деятельности. Государственные служащие заполняют структуры государственных органов, образуя социально-правовой институт государственной службы. Государственные служащие по количественным и качественным показателям значительно отличаются от других категорий работников.

Начиная с конца 50-х годов прошлого века, в литературе предпринималось немало попыток охарактеризовать понятие государственный служащий. В конечном счете, почти все авторы приходили к выводу, что следует различать понятия государственной службы в широком и узком смысле слова. В широком смысле не различая государственного служащего и служащего, в состав государственных служащих включили работников органов государственного управления, учреждений, предприятий и организаций (советский аппарат, учителей, врачей, военных). Кроме того в эту категорию включались и работники негосударственных структур – аппарат партийных комсомольских, профсоюзных органов и организаций. В узком смысле – это профессиональное управление органов государственной власти. В советский период к понятию государственного служащего были разные подходы. К государственным служащим относили: «лиц, которые непосредственно или в качестве вспомогательных работников временно или постоянно выполняют за вознаграждение государственные функции»<sup>1</sup>; «советские граждане, работающие в государственных организациях, занимающие в них должность по назначению, выбором или в ином установленном законодательством порядке, наделенные соответствующими должностными полномочиями, действующие от имени и по поручению

---

<sup>1</sup> Студеникин С.С. Советская государственная служба / В кн.: Вопросы советского административного права. М.: изд-во АН СССР, 1949, 61-96.

государства в целях практического осуществления его задач, с определенной оплатой труда»<sup>1</sup> (221, с.82-83); «лицо, занимающее в установленном порядке должность в государственной организации и за вознаграждение, выполняющее определенную работу по осуществлению задач и функций советского государства»<sup>2</sup>.

Первое нормативное определение понятия «государственный служащий» было дано в Законе «О государственной службе» АР. Закон устанавливает, что государственный служащий является гражданином Азербайджанской Республики, занимающим в установленном настоящим Законом порядке оплачиваемую должность государственной службы (заработная плата может выплачиваться только из средств государственного бюджета) и присягающим на верность Азербайджанской Республике (ст.14.1).

В законе к основным признакам государственного служащего можно отнести следующее:

Первый признак – гражданство Азербайджанской Республики. В Конституции Азербайджанской Республики установлено, что граждане Азербайджанской Республики имеют право служить в государственных органах. Должностные лица государственных органов назначаются из числа граждан АР (ст.55.II).

Второй признак – наличие должности государственной службы (административной должности). Только после занятия должности, гражданин получает статус государственного служащего. Граждане принимаются на государственную службу на основе конкурса или собеседования.

Третий признак – наличие акта (приказа) руководителя государственного органа о назначении на должность, а

---

<sup>1</sup> Манохин В.М. Советская государственная служба. М.: Юридическая литература, 1966, с.82-83.

<sup>2</sup> Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008, с.117.

также служебного контракта (ст.286). Служебный контракт, представляющий собой соглашение между нанимателем и гражданином о прохождении государственной службы и замещении соответствующей должности, устанавливает права и обязанности сторон.

Четвертый признак – служащий добровольно берет на себя обязательства по прохождению государственной службы. В Конституции установлено что, никто не может быть принужден к труду; каждый обладает правом свободно выбирать себе на основе своей способности к труду вид деятельности, профессии, занятие и место работы (ст.34).

Пятый признак – денежное содержание государственного служащего должен получать только из государственного бюджета. Компенсацию за свою службу госслужащий должен получать от государства в денежной форме: денежного содержания, вознаграждения, довольства.

Шестой признак – присяга государственного служащего. В законе присяга утверждает отношения открытого правового долга и преданности между Азербайджанской Республикой и государственным служащим (ст.15.1).

Присяга и гражданство применялись еще до нашей эры в Афинах. По закону народного собрания Афин лица, достигшие 18-летнего возраста, принимали гражданство. Гражданами считались только те, у которых родители были афинскими гражданами. Например, Аристотель как иностранец, не имел гражданских прав, поэтому ему не разрешили на территории Афин открыть собственную философскую школу. Успешно пройдя необходимую процедуру для принятия гражданства Сократ, подобно другим своим сверстникам, принес следующую, обязательную в Афинах, гражданскую присягу. «Я не посрамлю священного оружия и не покину товарища, с которым буду идти в строю, но буду защищать и храмы и святыни – один и вместе со многими. Отечество оставляю после себя не умален-

ным, а большим и лучшим, чем сам его унаследовал. И я буду слушаться властей, постоянно существующих, и повиноваться установленным законам, а также и тем новым, которые установит согласно народ. И если кто-нибудь будет отменять законы или не повиноваться им, я не допущу этого, но буду защищать их один и вместе со всеми. И я буду чтить отеческие святыни»<sup>1</sup>.

Государственному служащему предъявляются определенные требования. Они связаны с квалификацией, возрастным цензом, правовыми ограничениями. Право поступления на государственную службу имеют граждане АР, достигшие 16-летнего возраста, независимо от расы, национальности, языка, пола, ... Ни одно лицо не может быть принято на государственную службу в случаях: признания решением суда его недееспособным или ограниченно дееспособным; лишения его судом права занимать государственную должность на определенный срок; наличие близкого родства или свойств (супруги, их родители, братья, сестры, дети) с государственным служащим, под непосредственным подчинением или под контролем которого ему предстоит работать; занимать в государственных органах дополнительную оплачиваемую должность и т.д.

В Законе «О государственной службе» АР определение государственных служащих не указывается их место и роль в реализации компетенций государственных органов. По нашему мнению, государственным служащим можно считать “лицо, присягнувшего на верность государству, занимающегося в государственном аппарате административную должность на конкурсной основе, осуществляющего профессиональную деятельность по реализации компетенций государственных органов и получающего заработную плату из бюджетных средств”.

---

<sup>1</sup> Нерсесянц В.С. Сократ. М.: Наука, 1984, с.6

Специфичность государственных служащих определяется характером направленности их труда, тем, что они непосредственно и постоянно участвуют в деятельности по реализации компетенции государственных органов. Среди особенностей приложения знания, энергии и труда людей, принадлежащих к государственным служащим, можно выделить следующие: а) ими выполняется труд, который выражается в обосновании целей и направлений общественного развития, конкретной организации и регулировании общественной жизнедеятельности (публичных отношений), сознания, поведения и деятельности миллионов людей; б) их труд – интеллектуальный, психологически насыщенный, очень ответственный, состоящий в основном в осмыслении и продуцировании сложнейшей управленческой информацией и воздействия на людей; в) во всех их условиях имплицитно (внутренне присуще) проявляется государственная власть, придающая им авторитет и должную гарантию; г) научные знания, искусство и опыт таких людей не создают непосредственно потребительские ценности и не удовлетворяют индивидуально-личностные потребности, но формируют особый духовно-материальный «продукт», обеспечивающий рациональность, гармоничность и эффективность общественных отношений, явлений и процессов; д) труд, выполняемый персоналом государственного управления, является высокопрофессиональным и представляет к каждому из его субъектов (исполнителей) жесткие требования в смысле подготовки, личностных дарований, поведения и общения с людьми<sup>1</sup>. К основным признакам служащих, отличающих их от рабочих относятся: во-первых, их труд в основном умственный или нефизический, не связан со сколько-нибудь значительными фи-

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. Учебное пособие. М.: ОАО «НПО Экономика», 2000, с.204.

зическими усилиями, напротив, требует в первую очередь определенных специальных знаний либо более высокой общей грамотности и в большей или меньшей степени интеллектуального напряжения; во-вторых, место работы, как правило – контора, лаборатория, учебное заведение и т.п. и соответствующие, более «чистые» условия труда; в-третьих, в большинстве случаев лучше материальные условия; в-четвертых, определенные в известных рамках сходные представления о своем месте в обществе и вытекающее из этих представлений социальное поведение<sup>1</sup>.

Выборка по 34 странам ОЭСР и странам Евросоюза показала, что в 31 из них действуют законы о государственной службе охватывающих некоторые категории государственных служащих: работники здравоохранения признаются государственными служащими национального уровня в 14 случаях; работники образования (учителя) – в 16 случаях; полицейские признаются государственными служащими национального уровня в 2 случаях; работники государственного сектора субнационального уровня (за исключением образования, здравоохранения и полиции) приравниваются к государственным служащим национального уровня в 18 случаях<sup>2</sup>. В США в категорию государственных служащих включаются как должностные лица и вспомогательный технический персонал, связанный с реализацией государственно-властных полномочий, так и работники по найму (в том числе преподаватели государственных учебных заведений, рабочие государственных предприятий в сфере коммунального обслуживания)<sup>3</sup>. В

---

<sup>1</sup> Песчанский В.В. Служащие в буржуазном обществе (на примере Англии). М.: Наука, 1975, с.21

<sup>2</sup> Мэннинг Н. и Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. Весь мир, 2003, с.59

<sup>3</sup> Новиков А.В. Правовые формы организации государственной службы в США. М.: Юридическая литература, 1974, с.14

США служащие, занятые в различных исполнительных ведомствах и агентствах федерального правительства называют «в белых воротниках», работники, находящиеся на службе федерального правительства, по характеру своего труда и материальному положению не отличается от рабочих, занятых на частнокапиталистических предприятиях именуются «в синих воротниках»<sup>1</sup>.

В литературе вопрос классификаций государственных служащих получил достаточно широкое освещение. Во многих работах понятие «классификации должности» и «классификации служащих» отождествляются. Причем там, где ставится задача классифицировать служащих, речь идет по сути дела о классификации в зависимости от занимаемых должностей. Классификации служащих понятие более широкое<sup>2</sup>. В ряде случаев классификации государственных служащих классификацией государственной службы, рассматривается тождественно. Государственная служба классифицируется по признакам: профессиональной специализации и особенностям предмета ведения; функциональной роли в процессе госуправления, сфере деятельности и компетенции, правовому положению (статусу) в системе государственной власти. Существуют также различные классификации государственных служащих: по административно-правовым критериям – представители власти, должностные лица, технические исполнители; по функциональным критериям – руководители, специалисты технические персоналы, по разделению властей – служащих законодательных, исполнительных и судебных органов; по характерам труда служащих, то есть степень уча-

---

<sup>1</sup> Тарасова Н.Н. Государственные работники США. М.: Наука, 1982, с.25

<sup>2</sup> Рзаев А.Г. Понятие и принципы государственной службы. Административное и муниципальное право. М.: Московская Государственная Юридическая Академия, 2009, №1(13), с.55

ствия при подготовке и принятии решений в процессе управления.

В Советском Союзе классификация проводилась по Единой номенклатурой должностей служащих (ЕНДС), утвержденная в 1967 году Государственным Комитетом СССР по труду<sup>1</sup>. Здесь 300 наименований должностей разбивались по трем категориям: руководителей, специалистов и технических исполнителей. Каждая из них по функциональному принципу подразделялась на группы.

Руководители осуществляли: подбор и расстановки кадров, координацию работы отдельных исполнителей, различных звеньев государственного аппарата или производственных подразделений, контроль и регулирование хода производства, административно-распорядительные функции, принятие решений и т.д. К данным категориям относились лица, занимающих следующие должности: министры, председатели государственных комитетов, председатели Исполкома Советов народных депутатов, генеральные директора всесоюзных и республиканских объединений, руководители центральных ведомств, главных управлений, предприятий, учреждений, организаций, заведующие отделами и начальники управлений исполкома Советов НД, руководителем местных органов, их заместители, главные специалисты, их заместители и другие.

Специалисты обеспечивают подготовку, принятие и выполнение решений. Специалисты, не осуществляющие организаторские управленческие функции и их элементов, являлись исполнителями. Они занимались в основном сбором и обработкой информации, техническим обеспечением управленческих процессов. К специалистам относятся: инженеры, механики, экономисты, конструкторы, техники, агрономы, зоотехники, ревизоры, администраторы, врачи,

---

<sup>1</sup> Бюллетень Госкомитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы. М., 1967, №11, с.10-25.

инспекторы, инструкторы, референты, консультанты, методисты, психологи, социологи, преподаватели, профессора и др.

Технические исполнители собирали первичную информацию, осуществляли ее передачу и обработку, подготовку и оформление различных документов для выполнения функций управления. Они были призваны обеспечивать руководителей и специалистов своевременной и достоверной информацией, необходимой и достаточной для принятия оптимальных решений и организации их выполнения. В категорию технических исполнителей включались: группы работников, занятых учетом и контролем, групп исполнителей, готовящих и оформляющих документы, групп работников, занятых хозяйственным обслуживанием.

Следует отметить, что ЕНДС недостаточно четко проводил разграничение служащих органов государства и не вполне характеризовал соответствующие группы. Включение в одну категорию врачей, агрономов, зоотехников и других специалистов, занятых непосредственно в производстве и обслуживании, инструкторов, рефератов, консультантов, деятельность которых имел управленческий характер, вряд ли был оправданный. В ЕНДС категории государственные служащие и служащих рассматривались вместе, в результате чего не была учтена специфика первых. Логическая и особенно юридическая уязвимость вышеуказанной классификации привела к тому, что в литературе предлагали иные классификации: классификации по правовому признаку (совершению действий, создающих юридические последствия), по характеру и объему полномочий, по видам и отраслям государственного аппарата, по роду деятельности, по роли в реализации функций органов, по характеру взаимоотношений при осуществлении представленных полномочий и т.д.

Понятие и сущность **должностного лица** в юридической литературе остаются одним из основных проблем. Еще Аристотель в своем произведении «Политика» к должностным лицам относил тех, которым представлено право для определенного круга дел, иметь законосовещательную, решающую и распорядительскую власть. В особенности распорядительскую власть, потому что с понятием «распоряжаться» прежде всего, связано представление о всякого рода власти<sup>1</sup>. В настоящее время ни в законодательстве и в научных мыслях нет единого его определения. Как правило, представители каждой отрасли юридической науки рассматривают понятие должностного лица через призму своего предмета. Представители административного права исходят: из наличия у должностных лиц полномочий, из них способности совершать юридически значимые действия, одни к должностным лицам относят тех служащих, которые имеют право на юридически значимые действия, другие к этой категории относят «носителей государственно-властных полномочий». К должностным лицам относили лиц, которые путем осуществления функций управления, в том числе контроля и надзора, обеспечивали реализацию тех прав и обязанностей, которые возлагаются на государственный орган нормами административного права (а в ряде случаев и нормами других отраслей)<sup>2</sup>. В законе «О государственной службе» АР к должностным лицам относятся те служащие, которые занимают административную должность и получают властные полномочий (ст.14.2). В соответствующем законе Республики Казахстан к должностным лицам относятся лица, постоянно,

---

<sup>1</sup> Аристотель. Политика. с.376-771. Сочинение: В 4-х т. Т.4, М.: Мысль, 1983, с.599

<sup>2</sup> Юсупов В.А. Должностное лицо по советскому административному праву / В кн. СССР и ГДР: государственная служба. с.58-63. М.: Институт государства и права АН СССР, 1986, с.58.

временно или по специальному полномочию, осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах (ст.1). Уголовное законодательство Азербайджанской Республики, а также специалисты этой отрасли права к должностным лицам относят тех, кто постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти, либо выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, предприятиях или организациях (ст.308). В трудовом законодательстве Азербайджана к должностным лицам относят работодателя, который обладает полномочия, заключив с работником трудовой договор, изменяет его условия и расторгать его (ст. 188). **В Уголовном Кодексе Франции к публичным должностным лицам относятся:** 1) лица, обладающие государственной властью (высшие должностные лица Франции); 2) лица, состоящие на государственной службе (чиновники четырех иерархических категорий, каждая из которых включает несколько рангов государственных служащих); 3) лица, обладающие избирательным мандатом (выборные должностные лица). В Уголовном кодексе Франции в главе ответственности должностных лиц, к этим категориям относятся: 1) лица, обладающие государственной властью; 2) лица, выполняющие обязанности по государственной должности; 3) лица, обладающие избирательными мандатами; 4) лица, занимающие государственную должность; 5) служащие органа государственного управления; 6) служащие государственного учреждения; 7) работники национализированного предприятия; 8) работник экономического общества смешенного типа; 9) служащий государственной службы почты или

связи; 10) лицо, исполняющее функции представителя государственной власти; 11) управляющий или служащий государственного предприятия; 12) служащий органа местного самоуправления и др.<sup>1</sup> В правилах внутреннего трудового распорядка для рабочих и служащих предприятий, учреждений и организаций – к таковым относятся лица, имеющие право налагать дисциплинарные взыскания. Таким образом, ряд нормативных актов считает должностными лицами служащих, которые либо стоят во главе учреждения, либо несут государственно-властные полномочия, либо имеющих права найма и увольнения, либо право налагать дисциплинарные взыскания на подчиненных.

Должностные лица – это особая группа государственных служащих главным признаком данного лица является его непосредственность, постоянное и активное участие в деятельности по реализации компетенции соответствующих государственных органов. В целом должностные лица представляют наиболее подготовленный и ответственный состав государственных служащих. В соответствии с возложенными на него функциями должностное лицо осуществляет подготовку, принятие и организацию исполнения управленческих и иных решений, направляет и контролирует деятельность работников подведомственных органов и организаций, вызывает своими действиями определенные организационные и правовые последствия. По нашему мнению, в числе должностных лиц можно выделить: 1) руководителей государственных органов; 2) функциональных работников; 3) специально уполномоченных представителей власти.

**Руководитель** – должностное лицо, на которое возложены функции организации всей деятельности по реализа-

---

<sup>1</sup> Крылова Н.Е. Ответственность за должностные злоупотребления во Франции // Вестник Московского Университета. Серия 11. Право, 1998, №1, с.90.

ции компетенции возглавляемого им государственного органа (политические должности и административные должности 1-2 классификации). Он непосредственно представляет данный орган, действует от его имени, участвует в принятии или единолично принимает и подписывает его акты, направляет и контролирует работу аппарата органа, несет полную ответственность за эффективность его работы. **Функциональный работник** – должностное лицо, выполняющее определенные (по статусу должность) организационно-правовые функции в деятельности органа по реализации его компетенции. В соответствии с распределением деятельности в органе занимается исполнительно-оперативной работой, обеспечивает выполнение функций руководителей. **Специально уполномоченные представители власти** – это то должностное лицо, которое во вне представляет соответствующий орган и обладает властным полномочиями по осуществлению, как в отношении должностных лиц, так и граждан.

Государственных служащих также можно разделить по масштабу деятельности (служащие центральных и местных органов), по служебным особенностям (гражданские и военные служащие); по уровню образования и профессиональной подготовке (высшие, главные, ведущие, старшие и младшие государственные служащие), по длительности службы (неопределенный, определенный и по срокам испытания и классификационным категориям) и т.д.

Квалификационные категории, названия и разделение по категориям и условия занятия должностей входящий в квалификационную ведомость административных и вспомогательных должностей состоит из 9-ти классификаций.

### **5.3. Социально-правовой статус государственного служащего**

*Структурно статус включает в себя: личностный, социальный, правовой, служебный, гражданский статус.*

*В двадцать лет над человеком властвует желание, в тридцать лет – разум, в сорок лет – рассудок.*

*Франклин*

*Каждый возраст имеет свои особые склонности, но человек всегда остается один и тот же. В десять лет он под обаянием сладостей, в двадцать – возлюбленной, в тридцать – удовольствий, в сорок – честолюбия, в пятьдесят – скупости.*

*Ж.-Ж.Руссо*

Эффективность работы государственных служащих во многом зависит от четкого правового регламентирования их служебных обязанностей и прав, которые в основном отражаются в их статусе. Правильное определение статуса государственного служащего является первичным условием организации эффективной работы государственных органов. Термин «статус» уже давно получил признание с точки зрения структурного строения общества. «Статусы структурные элементы социальной организации общества, обеспечивающие социальные связи между субъектами общественных отношений»<sup>1</sup>. Статус интегративно фиксирует в себе и объединяет потенциал государственного служащего.

Статус (лат. status – состояние дел, положение) – правовое положение, состояние.<sup>2</sup> В социологическом смысле понятие «статус» первоначально означавшее правовое положение юридического лица, впервые употребил англий-

---

<sup>1</sup> Энциклопедический социологический словарь. М., 1995, с.771.

<sup>2</sup> Словарь иностранных слов. ... -с.471.

ский ученый Г.Д.Мейн. В настоящее время чаще всего это понятие означает: Понятие статус означает: 1) совокупность прав и обязанностей, определяющих юридическое положение лиц, государственного органа или международной организации; 2) установленные государством и обществом меры должного и возможного поведения человека; 3) позицию человека в обществе с определенными правами и обязанностями; 4) модель социального поведения и социальная роль.<sup>1</sup>

Все, что связано с деятельностью государственных служащих, обычно регламентируется в социальных (этических, организационных, технологических и др.), правовых нормах, которые составляют социально-правовой статус государственного служащего. При помощи статуса подведения госслужащих упорядочение получает официальный характер и регламентируется. Вариант определения понятия «статус» много.

Статус государственного служащего предполагает: во-первых, непосредственную причастность по роду работы к подготовке, принятию и (или) проведению в жизнь решений в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государства, причем в ряде случаев в указанные действия влекут за собой заметные экономические и иные социальные последствия для всего общества или какой-либо его части; во-вторых, наличие у госслужащего правомочий и возможности выступать в пределах своей компетенции от имени государственного органа (и тем самым как бы от лица государства), представляя государственный интерес; в-третьих, сочетание строгой нормативной регламентированности деятельности в формально-процедурном отношении с довольно широкими возможностями принятия волевых решений на основе субъективной интерпретации как

---

<sup>1</sup> Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: ЮНИТИ-Дана, Закон и право, 2008, с.255-256.

ситуации, так и регулирующих её законодательных норм; наконец, в-четвертых, принадлежность к особой профессионально-статусной группе, хотя и состоящей из представителей разных профессий, но объединяемой фактом работы в государственных органах.<sup>1</sup>

Существует несколько вариантов классификации статусов. Во-первых, различают статус человека (индивида), личности, представителя определенной профессии (в том числе государственного служащего), определенного государства, нации, человека определенных половозрастных групп и т.д. Во-вторых, существуют традиционные для социологической науки классификации статусы человека (индивида): личный, социальный, правовой, служебный, гражданский и т.д. Статус государственного служащего – явление многогранное и многоуровневое. Структурно статус государственного служащего включает в себя следующие составляющие: личный, официальный, правовой, служебный, гражданский статус.

1) Государственный служащий, как и любой человек, обладает **личным (личностным) статусом**. Личный статус государственного служащего основывается на личностных, социально-психологических характеристиках каждого служащего.

2) Каждый государственный служащий имеет **гражданский статус**, являясь гражданином страны. Государственный служащий включен в процесс отношений, регулируемых конституцией и нормами гражданского права.

3) **Социальный статус** человека и гражданина как государственного служащего определяется его положением в обществе по отношению к положению других граждан, занятых иными видами деятельности.

---

<sup>1</sup> Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. М.: Дело: 1999, с.32.

Социальный статус имеет «двойственное значение». Так, каждый человек обладает определенным социальным статусом, в соответствии с которым занимает определенное место в общественной иерархии. В то же время он совмещает в своем лице несколько статусов, будучи, например, одновременно отцом, мужем, чиновником, министром, депутатом, членом политической партии, верующим, атеистом.

4) **Служебный статус** государственного служащего рассматривается в контексте приведенных выше его статусных характеристик, но внутренне структурируется, исходя из специфичности положения и состояний человека в процессе государственно-служебной деятельности.

5) **Правовой статус** государственного служащего – это признанная конституцией и законами совокупность исходных, неотчуждаемых прав и обязанностей человека, а также полномочий государственных органов и должностных лиц.

В понятие «правового статуса» государственных служащих входят основополагающие институциональные характеристики правового положения государственных служащих, которые определяют их место в системе государственной службы.

Статус государственного служащего рассматривается с двух сторон. Во-первых, существует внешний статус государственного служащего, который показывает положение, место и роль государственных служащих как корпоративно-профессиональной категории в обществе среди других социальных групп. Во-вторых, есть внутренний статус государственного служащего. Он определяет положение, место и роль каждого госслужащего в системе государственной службы. Здесь главную роль играет должностной уровень служащего, т.е. его место в иерархии государственных должностей. Таким образом, статус государ-

ственного служащего складывается из многообразия статусов. Все они в диалектическом единстве дополняют друг друга. Эффективность работы государственной службы во многом зависит от этого единства и строго от правовой регуляции. Статус государственных служащих складывается из урегулирования служебных обязанностей и прав.

Статус государственного служащего подразумевает положение, занимаемое им в государстве и обществе, совокупность прав и обязанностей, предоставленных ему законом для осуществления своих функций. В зависимости от места, которое государственный служащий занимает в иерархии должностей, его юридический статус регулируется различными правовыми актами. Статус государственных служащих, т.е. ее положение, место и роль в государстве и обществе, нормативно определен Конституцией Азербайджанской Республики, Законами и другими нормативно-правовыми актами.

Реализации функций, закрепленных за государственным служащим, осуществляется благодаря выполнению соответствующих служебных обязанностей (что служащий должен делать) и использовать представленные ему служебные права (что служащий может делать). Необходимо отметить, что служебные обязанности и права возникают только у лиц, состоящих на государственной службе и в связи с осуществлением ими служебной деятельности. Поэтому эффективность работы государственных служащих во многом зависит от четкого правового регулирования их служебных обязанностей и прав. *«Не право рождает долг, но долг – право» (Шатобриан); «Там, где сила отсутствует, право исчезает; там, где она возникает, право начинает сиять» (М.Баррес).*

К основным чертам, характеризующим правовой статус государственного служащего относятся: а) каждый государственный служащий в пределах компетенции органа

получает права и обязанности; б) деятельность государственного служащего носит официальный характер и направлена на исполнение цели и задачи государства; в) права и обязанности государственных служащих неразделимы. Их права одновременно являются обязанностями.

*«Обязанности человека делятся на четыре рода: 1) обязанности перед самим собой; 2) перед семьей; 3) перед государством и 4) перед другими людьми вообще». Обязанность по отношению к самому себе... состоит в том, чтобы человек соблюдал человеческое достоинство в самом себе (Г.Гегель).*

В законе «О государственной службе» АР закреплены обязанности, права, ограничения государственных служащих.

**Основные обязанности** государственных служащих рассматривается в двух аспектах: обязанность человека и обязанности по должности. Обязанности можно разделить на 4 группы. В первой группе можно включить обязанности, связанные с законностью: осуществлять законодательство и принятые государственными органами другие нормативно-правовые акты; выполнять изданные руководителями в пределах своих полномочий приказы, распоряжения и указания; соблюдать установленный в государственном органе служебный регламент, своевременно рассматривать обращения граждан, предприятий, учреждений и организаций и неупреждающе решать их в пределах своих полномочий. Во второй группе – обязанности, связанные с выполнением закона АР «О правилах этического поведения государственных служащих». Закон состоит из трех глав и 24 статей. В третью группу входят – хранение государственной тайны; всегда хранить государственную тайну и охраняемую законом другую тайну, в том числе после увольнения, ухода в отставку или на пенсию. Хранить в тайне сведения, поступивших во время выполнения ими

должностных обязанностей и связанные с личной и семейной жизнью, честью и достоинством граждан, и не требовать представления таких сведений, за исключением предусмотренных законом случаев. В четвертую группу – обязанности по выполнению распоряжений, требований и указаний, установленных в законодательстве: ежегодно представлять руководителю органа, где находятся на службе, финансовый отчет о своих доходах и имущественном положении, указывать в нем источник, вид и сумму дополнительных доходов, в случае необходимости по указанию руководителя в пределах своей квалификации проводить дополнительную работу, в установленных законодательством случаях и порядке проходить обследование в медицинских комиссиях для определения своих физических и умственных способностей или пригодности для выполнения порученных им функций.

**Основные права** государственных служащих впервые в современной истории Азербайджана и составляющие его элементы были зафиксированы в Законе «О государственной службе» Азербайджанской Республики (их число 14). Каждый государственный служащий имеет право на: 1) требовать и получать в установленном порядке для выполнения должностных обязанностей у государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций необходимую информацию и материалы; 2) требовать у должностного лица, имеющего право брать государственного служащего на работу и увольнять его с работы, письменного закрепления его служебных обязанностей и создания условий для их исполнения; 3) получать государственную заработную плату.

В законе об этических правилах поведения государственных служащих<sup>1</sup> использованы понятия служебное поведение и добросовестное поведение государственного служащего. Служебное поведение государственного служащего заключается в осуществлении деятельности по претворению в жизнь предоставленных ему прав и обязанностей; добросовестное поведение рассматривается как долг исполнения своих обязанностей государственными служащими в интересах личности, общества и государства.

Права государственного служащего зависят от места в должностной иерархии, характера деятельности и компетенции государственного органа от социальной цели. В литературе права государственных служащих разделяют на три вида: 1) права, которые создают и обеспечивают государственным служащим, осуществление их деятельности; 2) права, определяющие поведение по отношению к данному государственному служащему со стороны других служащих, государственных органов, учреждений и предприятий, с которыми служащий связан в силу выполнения своих служебных функций; 3) права, обеспечивающие служащим реальную возможность осуществления их специальных обязанностей.

В юридической литературе права и обязанности государственных служащих делят на две группы. В первую группу относится **общие права и обязанности** каждого служащего, т.е. государственный служащий, как и любой другой гражданин, пользуется правами и свободами, ответственен перед обществом своими обязанностями. Вторая группа – **специальные права и обязанности** исходят от занимаемой должности, носят различный характер в зависимости от того, в какой именно сфере общественной

---

<sup>1</sup> Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.93-103 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

жизни протекает их деятельность, и какое место занимает данный орган в общей системе государственных органов. Эта группа в свою очередь делится на две подгруппы. 1) общие для всех служащих и 2) особые права и обязанности для конкретных должностей. Общие права и обязанности в свою очередь также делится на два положения: первое – права и обязанности связанные со служебной деятельности (например, добросовестное исполнение своих обязанностей); второе права и обязанности связанные статусом государственного служащего (например, не причинение вреда авторитету государственного служащего, ознакомление со своим личным делом).

Характер специального права и обязанностей и сфера охвата зависит от вида государственной должности в пределах полномочий органа, на службе которого находится лицо. На высоко должностные лица, особенно на руководителей *иногда возлагаются особые обязанности. «Изобилие прав нередко порождает недостаток обязанностей.»* (Э.Севрус).

Если государственный служащий занимает государственную должность, ему вместе с предоставленными правами и обязанностями возлагаются некоторые **ограничения и запреты** (чего нельзя делать). **Эти ограничения** направлены на сохранение высоких моральных качеств государственного служащего, выполнение свободной деятельности в рамках должностных полномочий и предотвращения злоупотреблений и случаев коррупции. Занимать в государственных органах дополнительную оплачиваемую должность; заниматься без разрешения руководителя государственного органа, в котором он работает, педагогической и другой оплачиваемой деятельностью, кроме научной и творческой деятельности; быть поверенным лицом по делам третьих лиц государственного органа или органа местного самоуправления; использовать информацию

о вопросах, относящихся к его служебной деятельности и являющихся государственной тайной или охраняемой законом другой тайной или охраняемой законом другой тайной, в пользу третьих лиц после ухода в отставку, ухода с работы или на пенсию в течение срока, установленного законодательством АР; выезжать в зарубежную страну за счет ее средств без уведомления руководителя государственного органа, в котором он работает; принимать участие в деятельности политических партий в период исполнения служебных обязанностей; принимать участие в забастовке и других действиях, нарушающих работу государственных органов; пользоваться статусом государственного служащего для религиозной пропаганды и придавать официальный характер проведению религиозных обрядов в объектах, находящихся в подчинении государственных органов (ст.20).

Эффективность работы служащих органов государства во многом зависит от четкого регламентирования их служебных обязанностей и прав. Правовой статус государственного служащего в зависимости от его занимаемого места в должностной пирамиде регулируется разными правовыми актами. Для высших должностных лиц обязанности и права регулируются конституцией, законами и положениями о государственных органах, а остальных служащих «**должностными инструкциями**» ( типовые и индивидуальные), должностным регламентом, правилами внутреннего распорядка и соответствующим регламентом государственного органа. Следует отметить, что права и обязанности принадлежат государственному служащему только в период прохождения им государственной службы.

**Должностная инструкция** как локальный документ формировался и внедрялся в начале 30-х годов прошлого столетия на практике управления. Должностная инструкция определяет круг полномочий государственного служащего,

его направление деятельности, регулирует работы каждого служащего, позволяет устранить дублирование в работе, излишнюю опеку служащего со стороны руководителя, способствует укреплению дисциплины, развитию самостоятельности и чувства ответственности за порученное дело, являются прочной основой для объективной оценки государственных служащих. Каждая должностная инструкция содержит пять разделов: общие положения, основные задачи и обязанности, права, ответственность, требования к работнику. Должностная инструкция бывает типовая и индивидуальная. Индивидуальная должностная инструкция разрабатывают для конкретных должностей государственных служащих, предусмотренных действующим штатным расписанием и с учетом особенностей деятельности государственного органа. Типовая должностная инструкция в отличие от индивидуальных подлежит корректировке. Типовые должностные инструкции обуславливают единство структуры, однозначное понимание каждого раздела инструкции и возможность единого подхода при анализе индивидуальных инструкций. Реестр государственных должностей является основой разработкой должностной инструкции. В аппаратах соответствующих органов исполнительной власти должностные инструкции, отражают специализации деятельности органов, наименование должности, должностные инструкции, служебные функции, условия замещения административных должностей. Должностные инструкции принимаются Президентом Азербайджанской Республики, центральными органами исполнительной власти.

Структура и последовательность в должностной инструкции всегда сохраняется. При составлении должностной инструкции за основу берутся законы, положения о государственных органах, правила внутреннего порядка, штатное расписание, методические рекомендации. В Квалификационном реестре административных и вспомога-

тельных должностей показано процедура формирования должностной инструкции (статьи 1-3).

В законодательстве, регулирующем государственно-служебные отношения государственных служащих, **должностной регламент** занимает особое место. Должностной регламент основывается на следующих принципах: законность; соответствие полномочиям государственного органа; стимулирование инициатив государственных служащих, стабильность должностных функций; эффективность; личная ответственность государственного служащего за порученное дело; направленность служебной деятельности современным технологиям. Должностной регламент является составной частью регламента государственного органа. Он утверждается работодателем. В должностной регламент входят следующие:

- требования, предъявляемые к лицу, занимающему должность в государственной службе по знанию, осведомленности и характеру, а также по образованию, стажу в государственной службе и рабочему стажу по специальности;

- права и обязанности государственного служащего регламенту государственной службы, обязанностям и функциям структурных подразделений государственных служащих, функциональным особенностям лиц назначенных на государственные служебные должности обеспечивающего выполнение должностных обязанностей;

- полномочия государственного служащего в принятии решений управления и других решений; список правовых обязанностей, предусматривающий подготовку проектов нормативно-правовых актов;

- правила сроков и процедур подготовки и рассмотрения проектов управления и других решений, правил их согласования и принятия;

- правила взаимного воздействия связанные с исполнением должностных обязанностей государственного слу-

жащего с другими государственными служащими, гражданами, а также с организациями;

- список услуг оказываемых в соответствии с регламентом государственного органа гражданам и организациям;

- показатели эффективности и результатов профессиональной деятельности государственного служащего.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Барщиц И.Н., Башно С.В. Источники служебного права. Учебник. М., РАГС, 2007, с.47.

## ГЛАВА VI

### ПРОХОЖДЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

*Ни один человек не занимается ремеслом, которому он не учился хотя бы немного; однако каждый считает себя достаточно квалифицированным для занятия самым трудным из всех ремесел – управление государством.*

*Сократ*

*Без мастера ни в чем достичь нельзя предела.  
Но мастера найдёшь, и завершится дело.*

*Н.Гянджеви*

*Ремесло каждого человека – эликсир для него.*

*М.Ф.Ахундов*

#### 6.1. Понятие и порядок прохождения государственной службы

Важной частью процесса организации и функционирования государственной службы является прохождение службы. Это теоретическая и практическая основа государственной службы. В научной литературе предпринимаются попытки дать определению понятия «прохождение службы» и этому процессу в различных системах, в том числе исследованию содержания и характерных особенностей в государственной службе. Проблемы прохождения государственной службы, несмотря на свою актуальность, не в достаточной степени освещены в научной литературе. Отсутствует также единый научный и законодательный подход к этой проблеме.

В юридической литературе России под прохождением государственной службы понимаются как: «поступление на государственную службу и назначение на должность категории «Б» или «В»; присвоение квалификационного

разряда, воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга; аттестация; увольнение с государственной службы, а также другие фактические данные, которыми действующее законодательство связывает определенные права, льготы и преимущества<sup>1</sup>, «особую социально-правовую систему юридических фактов процессуального характера, включающую органическую совокупность этапов и целенаправленных действий по планированию кадровых процессов, отбору, расстановке, воспитанию и ротации кадров, их профессиональность, подготовке и переподготовке, мотивацию к карьерному продвижению, контролю и оценки деятельности работников»<sup>2</sup>; «это система правовых, организационных и социальных мер, определяющих порядок, процедуру, содержание и основные этапы прохождения службы; это комплекс отношений, возникающих между государством и государственными служащими в процессе осуществления государственно-служебных отношений: это наконец, определенные технологии прохождения службы»<sup>3</sup>, «один из аспектов службы, которая, кроме того, включает ее осуществление, систему подбора, подготовки кадров, материальное обеспечение и др. Эта динамика служебного статуса лица, занимающего государственную должность, его карьера»<sup>4</sup>, и выполнение государственным служащим возложенных на него и меняющихся по воле государства обязанностей, продвижение в связи с этим в иерархии долж-

---

<sup>1</sup> Овсянко Д.М. Государственная служба в Российской Федерации. Учебное пособие. 2-е изд., перер. и доп. М.: Юрист, 2002, с.98

<sup>2</sup> Охотский Е.В. Государственная служба в парламенте. М.: РОССПЭН, 2002, с.197

<sup>3</sup> Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008, с.152.

<sup>4</sup> Бахрах Д.Н. Государственная служба России. Учебное пособие. М.: ТК Велби, Проспект, 2007, с.26-27.

ностей, чинов, рангов, званий, а также уровней профессионализма»<sup>1</sup>.

В соответствии с действующим законодательством прохождение государственной службы понимается как система юридических фактов индивидуальных актов субъектов исполнительной власти влияющих на правовой статус государственного служащего. В Законе Азербайджанской Республики “О государственной службе” отражены следующие элементы, формирующие правовые основы понятия “прохождения государственной службы”: право поступления на государственную службу; принятие на государственную службу; замещение административных должностей; условия государственной службы; оценивание деятельности государственных служащих; аттестация государственных служащих; право на продвижение по служебной лестнице; прекращение государственной службы. Прохождение государственной службы – это процессуальный институт государственной службы, характеризующей вертикальное и горизонтальное перемещение государственного служащего в период пребывания его на государственной службе; это социально-правовое явление, отражающее многообразие индивидуальных особенностей государственного служащего, осуществляющего свою профессиональную деятельность в органах государственной власти. В широком смысле прохождение государственной службы включает в себя все аспекты государственно-служебных отношений: правовой, социальный, организационный, личностный, технологический. Каждый аспект имеет свою специфику. Так, правовой аспект имеет своим предметом правовое обеспечение и регулирование прохождения государственной службы. Социальный аспект отражает социальный смысл и назначение прохожде-

---

<sup>1</sup> Государственная служба: энциклопедический словарь. Под ред. В.К.Егорова, И.Н.Барцица. М.: РАГС, 2008, с.296.

ние государственной службы. Организационный аспект включает в себя организационные начала ее прохождения. Личностный аспект выражается в возможности реализации служащими в ходе исполнения служебных обязанностей своих способностей. Технологический аспект представляет собой набор технологий и процедур, обеспечивающих прохождение чиновниками государственной службы.<sup>1</sup>

*Правовые и социологические подходы к этому понятию можно характеризовать следующим образом. Во-первых,* государственная служба рассматривается как возможность продвижения государственного служащего по иерархической лестнице и замещение им должностей, присуждение званий и степеней, повышение квалификации и зарплаты; *во-вторых,* как процесс, выполнения соответствующих нормативно-правовых требований по выполнению своих обязанностей и продвижению по службе; *в-третьих,* как комплексные правоотношения государственных органов и государственных служащих, регулирующие весь комплекс прохождения государственной службы.

По нашему мнению в соответствии с границами определенными в законодательстве нормы, правила и положения в процессе реализации государственной службы является комплекс правовых отношений и социальных связей. Прохождение государственной службы как интегрирующее социально-правовое явление профессиональной деятельности в органах государственной власти отражает индивидуальные многосторонние характеристики человека

«Прохождение государственной службы» анализируется также с социальной точки зрения. Данное понятие рассматривается как социальный институт, определяются социальные формы, положения, стандарты, статус. Главной целью прохождения государственной службы является

---

<sup>1</sup> Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008, с.151

обеспечение эффективного функционирования государственной службы по исполнению обязанностей определенных государством, умственного, интеллектуального, нравственного роста государственных служащих и их продвижения по служебной лестнице, повышения благосостояния своих работников и т. д. Прохождение государственной службы осуществляется на основе базовых (законность, социальная справедливость, кадровая стабильность) и специальных (принятие на государственную службу, прохождение государственной службы и ее прекращение) принципов.

В теории и практике государственной службы большое значение имеют принципы ее прохождения – основное правило, исходные моменты ее организации. Принципы прохождения государственной службы можно условно разделить на два вида: базовые и специальные. К базовым принципам можно отнести: принцип законности, принцип социальной справедливости, прохождения службы; принцип стабильности кадров, принцип служебного роста государственных служащих в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой; специальные принципы можно классифицировать на три группы: 1) прием и поступление лиц на государственную службу; 2) собственно прохождение государственной службы или нахождения на службе; 3) прекращения государственной службы.

К принципам приема и поступления лиц на государственную службу относятся: конституционный принцип равного доступа граждан на государственную службу; принцип подбора кадров на государственную службу в соответствии с предъявляемыми квалификационными требованиями и правовыми нормами; принцип социально-демократического представительства.

Принцип нахождения на государственной службе можно включить: конституционный принцип свободной реали-

зации своих способностей к труду, государственной службе; принцип полной и безусловной реализации государственными служащими представленных им законом служебных прав и обязанностей, что лежит в основе их деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов; принцип карьерного прохождения государственной службы; принципы продвижения кадров по службе; принцип гарантии правовой и социальной защищенности государственных служащих. К принципам прекращения государственной службы относятся: принцип добровольного увольнения государственного служащего со службы: по собственному желанию; по выслуге лет; принцип прекращения службы по выслуге лет в связи с уходом на пенсию; принцип увольнения служащего с государственной службы по инициативе государственного органа в случаях установленных действующим законодательством.

Более конкретно систему прохождения государственной службы можно представить следующим образом: отбор и оценка кадров на предмет их профессиональной пригодности и личностной подготовленности человека к работе в аппарате органов государственной власти; замещение вакантной государственной должности путем реализации процедуры поступления на службу, комплектования, распределения и профессиональной адаптации кадров; исполнение служебных обязанностей по должности; оценка и мотивация труда государственного служащего, формирование его ценностных установок на высокоэффективное исполнение должности, более динамичное обновление своих знаний и профессиональных навыков в соответствии с требованиями действующего законодательства о государственной службе и достижений управленческой науки; профессионально-квалификационное развитие и должностное продвижение служащих по вертикали и горизон-

тали на основе государственных интересов, служебных потребностей, а также личных заслуг и достоинств; присвоение очередных квалификационных разрядов классных чинов и званий; регулирование межличностных отношений и служебных взаимоотношений: поощрение и наказание, развитие инициативы, формирование духа взаимной требовательности и сотрудничества, ответственного отношения к делу; обеспечение аппарата необходимыми финансовыми и материальными ресурсами; созданы благоприятные социально-бытовые условия – охрана труда, организация медицинского и социального обслуживания, обеспечение детскими учреждениями, комплексом спортивно-культурных услуг и др.; формирование благоприятного общественного мнения и обеспечение высокого авторитета государственной службы; прекращение трудовых отношений, увольнение, выход в отставку, как заключительный этап прохождения государственной службы<sup>1</sup>.

На основе этих принципов можно сделать обобщение следующим образом: существует, необходима политической нейтральности служебных отношений, подбора и продвижения по служебной лестнице в соответствии с профессиональной подготовкой, организаторскими способностями, нравственными качествами служащего; конкурсного отбора на основе состязательности, открытости и справедливости; непрерывности обучения; сохранения в аппарате наиболее способных и увольнения тех, кто не подчиняется нормативно утвержденным стандартам.

Эти принципы в развитых демократических странах: вступление (прием) в государственную службу, нахождение в службе и прекращение деятельности составляет основу прохождения государственной службы. Социально-политическое содержание и технология процесса прохож-

---

<sup>1</sup> Охотский Е.В. Государственная служба в парламенте. М.: РОССПЭН, 2002, с.199

дения государственной службы зависит от государственной формы, политической системы и экономической мощи общества, от характера государственного режима, полноценности юридической базы. В демократической обстановке прохождение государственной службы в аппарате органов государственной власти осуществляется профессиональной деятельностью.

В процессе прохождения государственной службы, которой, один из главных теоретических вопросов – это технология процесса прохождения государственной службы. В мировой практике существовало несколько типов прохождения государственной службы: *должностной, патронажный, карьерный, партийный, дифференцированный, трудовой* и др.<sup>1</sup>

*Должностная система* – в основе прохождения службы находится утвержденный законодателем реестр (перечень) государственных должностей государственной службы. В нем сформулированы порядок и условия занятий. Ликвидации должности в реестре означает автоматическое сокращение должности государственной службы и прекращение государственных служебных отношений со служащим.

*Патронажная система* предполагает, что при назначении на должность и при перемещении по службе предпочтение отдается подбору кадров по признакам личной преданности, знакомства, семейным, родственным и другим подобным связям. В настоящее время путем патронажа назначаются лица, занимающих политические должности, помощники, руководители аппарата центральных органов власти и т.д.

*Партийная система*, – в советском периоде господствовала эта система. Эта система основывалась на при-

---

<sup>1</sup> Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008, с.156-158.

надлежности Коммунистической партии. механизм реализации партийной системы был институт номенклатуры, назначения на те или иные должности в государственных структурах согласовались с партийными комитетами.

*Карьерная система* предполагает пожизненный наем на службу граждан, принятый на государственную службу, в зависимости от результатов конкурсных экзаменов или других форм проверки его квалификации, получает разряд и начинает делать карьеру, которая, в зависимости от характера, делится на обычную и исключительную. Карьерный тип прохождения государственной службы, позволяет обеспечить стабильность и уверенность государственных служащих в завтрашнем дне. И обычная, и исключительная карьеры оканчиваются в связи с достижением определенного возраста, и является важным фактором обновления корпуса служащих. Эта система давно действует в Западной Европе с весьма значительными модификациями. Во французском административном праве понятие «карьер» охватывает, во-первых, перспективы продвижения по службе и, во-вторых, управленческие ситуации, в которых может быть поставлено должностное лицо, чиновник во время нахождения на государственной службе.<sup>1</sup>

Деятельность государственного служащего в карьерной системе, – наблюдается постепенным продвижением по служебной лестнице в соответствии с определенными правилами. Как показала практика многих стран мира, карьерная система способствует формированию стабильного высокопрофессионального государственного аппарата. Она обеспечивает государственному служащему постепенное, по мере выслуги лет, гарантированное продвижение по службе, предусматривающее как обязанность работника повышать свою квалификацию, так и увеличение жалования, социальных

---

<sup>1</sup> Государственная служба основных капиталистических стран. Под ред. В.А.Туманова. М.: Наука, 1977, с.210.

льгот и привилегий. Карьерная система – в ФРГ, Японии, Франции заключается, во-первых, в том, что для занятия общих вакансий, начиная с низших должностей, осуществляется наем людей определенного возраста и образования. Должности среднего и высшего уровней подлежат заполнению только в порядке дальнейшего продвижения служащих; во-вторых, карьерная система является пожизненной; госслужащий всю свою профессиональную жизнь проводит в системе госслужбы, и для него гарантирована непрерывная служебная карьера: речь идет о праве постепенного повышения в должности в рамках иерархических категорий в соответствии с установленными правилами; в-третьих, для данной системы характерно существование сильной иерархии (наличие четко определенных рангов – чинов, знаний, классов) на служебной лестнице. У карьерной системы есть как неоспоримые преимущества, так и явные недостатки. Она надежна, но и неповоротлива; дает возможность служащим повышать квалификацию, но при этом и сковывает их деятельность узкими рамками.

На практике ни одна из перечисленных систем в чистом виде не существует. Все зависит от конкретных политических, социальных, национально-культурных, экономических условий. В ситуации современной государственной службы впитывает в себя признаки и карьерной, и должностной, и даже партийно-номенклатурной системы. Официально патронажная система отрицается, однако на самом деле многие элементы этой системы присутствуют в других типах прохождения госслужбы. В реальности каждая из этих систем интегрируется с другими системами, и создают современный институт прохождения государственной службы. Если в советское время в прохождении государственной службы господствовал партийно-патронажная система, в настоящее время должность, карьера и в определенной степени патронажная система имеет преимущество.

Институт прохождения государственной службы определяются в законе о государственной службе, в указах и распоряжениях Президента АР, в решениях Кабинета Министров и другими нормативно-правовыми актами. Законодательство о государственной службе составляет комплекс нормативно-правовой базы прохождения государственной службы, определяет правила и содержание этого процесса, отражает правовой и социальный статус служащего, регулирует организационно-правовые и социальные связи государственно-служебных отношений. В рамках этой системы с учетом возраста, пола, родственных отношений и т.д. показанных в статусах государственного служащего профессиональная обязанность, по социальным и нравственным статусам осуществляется государственная служба.

Правовая сущность и содержание прохождения государственной службы нашли свое отражение в следующих законодательных актах: 1) Закон АР “О государственной службе»; 2) в положениях государственных органах власти, в статусах их аппарата (в положениях органа, в структуре и в штате, служебных инструкциях); 3) в приме на государственную службу и в правилах назначения должностей: правилах подготовки тестовых образцов и приема для приема государственную службу в государственные органы (9 августа 2001-го года); правилах приема на государственную службу в государственные органы путем конкурса; правилах предварительной проверки возможности работы в государственной службе лиц, принимаемых на государственную службу<sup>1</sup>; правила представления в государственных органах квалификационных категорий

---

<sup>1</sup> Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 3 sentyabr 2001-ci il tarixli «Dövlət orqanlarında dövlət qulluğuna qəbul edilən şəxsin dövlət qulluğunda işləməsinin mümkün olub-olmamasının qabaqcadan yoxlanılması qaydalarının təsdiq edilməsi barədə» Fərmanı. s.124-125 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

государственным служащим<sup>1</sup>; 4) в классификации административных и вспомогательных должностей<sup>2</sup>; 5) в списках ведущих и вспомогательных отделов по возложенным на них функциями органами исполнительной власти<sup>3</sup>; 6) в правилах формирования резервных кадров для замещения руководящих должностей в государственной службе Азербайджанской Республики<sup>4</sup>; 7) в правилах ведения личного дела государственного служащего (5 февраля 2007-го года); 8) в оценке деятельности государственных служащих; 9) в повышении их подготовки и образования; 10) в регулировании заработной платы и социального обеспечения.

Таким образом, в законодательстве о государственной службе появляются институционально определенные параметры статуса государственного служащего. В нормативно-правовых актах отражаются возлагаемые на административные должности требования профессиональных качеств, объем и содержание прав и обязанностей государ-

---

<sup>1</sup> Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 3 sentyabr 2001-ci il tarixli «Dövlət orqanlarında dövlət qulluqçularına ixtisas dərəcələrinin verilməsi qaydalarının təsdiq edilməsi barədə» Fərmanı. s.126-129 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.; Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 23 oktyabr 2003-cü il tarixli «Dövlət qulluqçuları üçün bəzi təminatlar haqqında» Fərmanı. s.176-177 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s. s.259-261.

<sup>2</sup> Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 6 dekabr 2002-ci il tarixli «İnzibati və yardımçı vəzifələrin təsnifat toplusunun təsdiq edilməsi haqqında» Fərmanı. s.140-168 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

<sup>3</sup> Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 22 oktyabr 2003-cü il tarixli «İcra hakimiyyəti orqanlarında onlara həvalə edilmiş funksiyalara görə aparıcı və yardımçı bölmələrin siyahısı»nın təsdiq edilməsi haqqında» Fərmanı. s.175 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

<sup>4</sup> Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 27 iyul 2006-cı il tarixli «Azərbaycan Respublikasının dövlət orqanlarında dövlət qulluğunu rəhbər vəzifələrinin tutulması üçün ehtiyat kadrları formalaşması, qaydalarının təsdiq edilməsi barədə» Fərmanı. s.225-230 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

ственного служащего, критерии оценки качества, условия продвижения по службе, заинтересовать служащего по исполнению должности или применение мер по ответственности и т.д. Как было отмечено, статус государственного служащего приобретает правовую сущность с помощью организационно-правовых форм – конкурса, назначения, испытания, экзамена по специальности, служебным контрактом. Эффективность прохождения государственной службы определяется качественным составом государственных служащих, их профессиональным уровнем, культурно-моральными качествами, этическим поведением. Возникшие внутри аппарата традиции, письменные и не писанные правила, горизонтальные отношения между служащими играют важную роль. Поэтому, поднятием престижа государственного служащего можно добиться практических результатов в прохождении государственной службы. Государственный служащий в этапах прохождения государственной службы формируется и в нем происходит качественные изменения.

В юридической литературе период прохождения службы подразделяется на ряд этапов, каждый из которых соответствует уровню квалификации работника органа управления, опыту его служебной деятельности, способностям профессионально решать стоящие перед ним задачи. Выделяют следующие этапы прохождения государственной службы: *адаптационный этап, этап высокопрофессионального исполнения государственной должности, инновационный этап, этап завершения прохождения государственной службы.*<sup>1</sup>

*Адаптационный этап* – он носит ярко выраженный приспособительный характер и свойственен служащим, вновь принятым на службу, или в период освоения ими

---

<sup>1</sup> Лытов Б.В. Государственная служба: проблемы прохождения // Власть, 2002, №7, с.5-13.

новой должности. Этап высокопрофессионального исполнения государственной должности. Для этого этапа характерно глубокое знание служащим особенностей своей должности, ее функций, технологий исполнения, высокий уровень профессионализма в выполнении служебных обязанностей.

*Инновационный этап* прохождения службы присущ служащим, которые обладают повышенным уровнем интеллектуального развития, нестандартных подходов к решению служебных задач, поиском и внедрением различного рода новшеств в управленческую деятельность, процесс принятия и реализации решений.

Прием на государственные должности является сложным процессом, состоит из критериев определения кандидатов должностным требованиям и выбор, и размещение по этим критериям в соответствии с законодательством. Четкое регулирование функций и полномочий государственных органов, точное определение деятельности в зависимости от каждой должности и занимаемому месту в аппарате является первичным условием осуществления государственных функций. Успех работы зависит от государственных служащих, проводящих к движению государственного механизма, от их эффективной деятельности. А это в свою очередь требует правильного подбора государственных служащих и их расстановки.

В советском периоде в научной литературе и во всех партийных документах, нормативных актах понятие «**подбор**» и «**расстановки**» кадров использовали повсеместно и употреблялись вместе и взаимосвязано. По своему содержанию они очень близки, но вместе с тем, между ними есть и отличия, которые сводятся к следующему. **Подбор кадров** понималось как пополнение конкретных органов государства работниками извне, т.е. не из числа сотрудников этих органов. Процесс подбора заканчивалось решени-

ем вопроса о пригодности или непригодности кандидата для выдвижения на ответственную работу вообще или на конкретную должность. Расстановка кадров рассматривалась как перераспределение работников внутри соответствующих органов власти (перемещение на равноценную должность на другой участок работы, выдвижение на высшую должность, понижение в должности и оформление их в установленном законом порядке на конкретные государственные должности.

Учитывая, то что эти понятия перешли от коммунистической партии и потому не нашли свое отражение в законодательстве, они с теоретической точки зрения и сегодня не потеряли своего значения, широко применяются при анализе государственной службы.

В современной юридической литературе ряд авторов не отрицает значение подбора и расстановки кадров. Овсянко Д.М., Охотский Е.В., Черепанов В.В. и другие в своих монографиях широко употребляют эти термины. Д.М.Овсянко в своей монографии «Государственная служба РФ» понятие подбора кадров рассматривает как «деятельность соответствующих государственных органов и должностных лиц по выявлению, изучению и оценка профессиональных и личностных качеств кандидатов с целью определения их пригодности для выполнения функциональных обязанностей на конкретных должностях, а расстановка кадров – назначение на должность в другой государственный орган. Если процесс подбора заканчивается решением вопроса о пригодности или непригодности кандидата для замещения конкретной должности, то завершается он изданием юридического акта о назначении на должность, либо сообщением претенденту об отказе в назначении.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Овсянко Д.М. Государственная служба в Российской Федерации. Учебное пособие. 2-е изд., перер. и доп. М.: Юрист, 2002, с.101.

Вопросы принятия на государственную должность, продвижения по служебной лестнице можно сравнивать с процессом подбора и расстановки кадров в советский период, нужно стремиться определить схожие и отличные стороны, выявить их сущность с помощью сравнительного анализа. Вопрос подбора и расстановки кадров в последнее время вновь стал актуальным и активно вошел в научный оборот.

**Кадры** (fr. cadre – личный состав) – 1) основной (штатный) состав работников учреждения, предприятия, партийных профессиональных и общественных организаций той или иной отрасли деятельности; все постоянные работники.<sup>1</sup> Универсальность понятия кадры в том, что его применяют как для лиц занимающих политические должности, касается высоких руководящих кадров политической элиты, так и занимающих административные должности в зависимости от категории государственного служащего, используется выражение руководящие кадры и кадры. Отличие кадров от государственных служащих в том, что их в любой момент можно выдвинуть на высокую должность, и освободить от работы, государственные служащие находящихся в карьерной службе, и если они не совершали серьезных нарушений, то в законодательстве не предусмотрено их освобождение от должности.

В настоящее время термин «подбор» и «расстановка» кадров широко используется в законодательстве. В Положении о Комиссии по вопросам государственной службы при Президенте Азербайджанской Республики закреплены: Комиссия обеспечивает осуществление политики в области подбора, расстановки кадров для государственной службы на конкурсной основе (ст.2)..., О порядке формирования резерв-кадров для размещения руководящих кад-

---

<sup>1</sup> Словарь иностранных слов. 16-е изд. испр. М.: Русский язык, 1988, с.211.

ров государственной службы говорится «... основная задача – это обеспечение правильного подбора и расстановки кадров...» (ст.2).

Составная часть прохождения государственной службы – это **поступление** на госслужбу. Процесс поступления в службу проходит через несколько этапов. Первое, определение юридических условий в соответствии с должностной иерархией для замещения должности; Второе, обнаружение у претендентов на замещение должности способностей отвечающих общим и специальным требованиям; третье, прохождение кандидатов через определенные конкурсы и собеседования; четвертое, прохождение срока стажировки и испытания; пятое, придание официальности назначения на должность кандидата согласно законодательству и появление государственно-служебных отношений.

Известно, что во времена Советов в нашей истории кадровое движение было традиционным полем деятельности партии. В партийных документах для всех категорий кадров определялись общие требования политического, делового и личного качества. В юридической литературе государственным служащим предъявляются следующие требования. **Во-первых**, выделять требования по их содержанию: функциональные, правовые, политические, идеологические, социальные, социально-психологические, нравственные. **Во-вторых**, по степени общности: общие, особенные, единичные, специфичные. **В-третьих**, по характеру проявления: формальные, неформальные, явные – скрытые, модельные – реальные. **В-четвертых**, по уровню самой государственной службы: республиканский, региональный, муниципальный. **В-пятых**, по субъекту требований: общество в целом, социальная группа, социальное окружение, отдельная личность<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Государственная служба. Под ред. В.Г.Игнатова. Учебник. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов-н/д, «МарТ», 2004, с.319.

Требования в отношении государственного служащего возникают в зависимости от особенностей правовой сферы (нормативной базы). К претендентам должности существует два подхода. **Первый подход** – под названием модерн, требования правовых актов. А он в свою очередь делится на общие и частные требования. **Второй подход** называется функциональным, поставленные требования для выполнения должностных обязанностей по различным должностям. В Законодательстве Азербайджанской Республики указываются общие и частные требования для лиц, претендующих на должность.

Круг деятельности работников государственных органов на руководящих должностях широк и ответственен, поэтому к ним предъявляются повышенные требования. Руководители должны обладать широким мировоззрением, быть морально устойчивым, организаторскими способностями и другими качествами. От каждого государственного служащего для исполнения государственной должности всегда требуется интеллектуальная, психическая, волевая, эмоциональная и физическая сила. В юридической литературе для занятия руководящей должности требуются следующие качества: 1) стратегическое видение; 2) способность руководства людьми; 3) способность планирования; 4) оценки существующих ресурсов и способность использования ими; 5) обладать организационными связями (связи с другими организациями и лицами, действующими на политической арене).

Государственный служащий, представляя государство, является защитником и носителем материальных, политических, моральных его интересов. Этот аспект государственного служащего является основанием для обеспечения оптимальных интересов модели власти, государственной службы и граждан, государства и общества.

Таким образом, прохождение государственной службы является подинститутом института государственной службы, деятельность по комплектации административных должностей, изменение правового статуса государственно-государственного служащего; в процессе профессиональной деятельности в органах государственной власти интегрирующее в себе социально-правовое проявление различных индивидуальных качеств человека.

По нашему мнению прохождение государственной службы является целым комплексом норм, правил и положений в определенных рамках законодательства, правовых отношений и социальных связей возникающих в процессе реализации государственной службы. Прохождение государственной службы определяется в зависимости от состава государственных служащих, от их профессионального уровня, культурно-моральных качеств, этических поведений. Основным составным элементом прохождения государственной службы является прием на государственную службу и продвижение государственных служащих по должности. Эти выражения являются синонимами выражений: подбор и расстановка кадров используемых в советское время, терминологические изменения.

Для исполнения каждой государственной должности требуется интеллектуальные, психические, волевые, эмоциональные и физические качества государственных служащих. В юридической литературе для замещения руководящей должности требуется обладать следующими качествами: 1) стратегическое ведение; 2) умение руководить людьми; 3) умение планировать; 4) умение оценивать имеющиеся ресурсы и пользоваться ими; 5) обладание организационными связями.

## **6.2. Особенности исполнения государственной должности в государственных органах**

*Для каждой государственной должности сила власти должна умеряться краткостью ее проявления.*

*Ш.Монтескье*

Цели государства достигаются эффективным исполнением государственных должностей, учрежденных в государственных органах. Таким образом, в основе государственной службы стоит эффективное исполнение государственной должности, и деятельность государственного служащего определяется ее статусом. Учитывая вышесказанное, огромное значение имеет повышение государственно-правового статуса государственной службы и ее эффективности, профессионализма государственных служащих, расширение сферы ее влияния.

В бывших Советских республиках после приобретения независимости, как и в других областях, так и в сфере государственной службы возникла необходимость в проведении реформ. Впервые реформы в сфере государственной службы начались в Российской Федерации. Республики РФ оставались перед двумя выборами, или же применяя передовой опыт развитых стран принять их модель, или внутри СНГ создать государственную службу изобретенную самими.

В тот период были два понимания госслужбы и два подхода к ее развитию. Первый – административно-правовой, связывающий госслужбу с реализацией государственной власти и государственного управления и второй - обслуживающий (продолжение вождисткой партноменклатуры), при котором служащие госорганов рассматриваются как обыкновенные наемные работники, обеспечивающие

деятельность руководителей<sup>1</sup>. Второй вариант был принят и включен сначала в Закон «Об основах государственной службы РФ» (1995). Затем определенным изменением в Законах «О системе государственной службы РФ» (2003) и «О государственной гражданской службе РФ» (2004). В этих законах: 1) свечение предназначения госслужбы лишь до обеспечения исполнения полномочий госорганов, а в них лиц, замещающих руководящие государственные должности, что означает по сути технологическое обслуживание «начальства»; 2) определение госслужбы от Конституции РФ, законодательства и полномочий госорганов, так как между ней и над ней поставлены лица, непосредственно исполняющие полномочия госорганов, в результате чего госслужащие юридически не участвуют в исполнении полномочий госорганов и не могут нести ответственность за их последствия; 3) недопущение госслужбы к главному в любом госоргане – процессу принятия и оценки управленческих решений; в законодательстве в целом управленческое предназначение госслужбы вообще не просматривается; 4) отрыв госслужбы от целей и функций государства и замыкание ее в рамках госорганов на обеспечение интересов и воли конкретного «начальника»<sup>2</sup>.

Вместе с тем исполнение государственных должностей коренным образом отличается от функционирования менеджментов и общественных управления. Во-первых, исполнение государственной должности представляет собой конкретное осуществление общественных отношений, которые государственная власть посредством Конституции, законов, правовых статусов органов закрепила за данной должностью. Каждая должность (поиск типологизации или классификации) имеет свое предназначение, содержание,

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. О сущности и миссии государственной службы // Наша власть: дело и лицо, 2009, №4, с.10.

<sup>2</sup> Там же, с.12.

формы и методы реализации, определенные ресурсы и другие элементы, обуславливающие ее значение для государства, общество и граждан; во-вторых, исполнение государственной должности по отношению к разнообразным жизненным обстоятельствам, запросам, ситуациям и т.д. Есть практическое применение идеологии целостности, общенациональных интересов и развития государства; в-третьих, исполнение государственной должности всегда связано с мышлением, т.е. со знаниями, опытом, творческими дарованиями людей, причем с особым мышлением, поскольку «исполнение» есть влияние на других людей как непосредственно, так и через принимаемые правовые акты, управленческие решения и организационные действия; в-четвертых, исполнение государственной должности – это непрерывный процесс, не имеющий ограничений в пространстве и времени; и в-пятых, исполнение государственной должности всегда (по идее, принципу) происходит в установленном правовом режиме, в рамках и с соблюдением определенных материальных и процессуальных правовых норм. В этом отношении исполнение государственной должности предопределено, ограничено и обозначено ответственностью, ограничено и обозначено ответственностью<sup>1</sup>.

Атаманчук Г.В. считает, что госслужба – это практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства путем исполнения госдолжностей, учрежденных в госорганах. В результате: вырисовывается место госслужбы в системе элементов «государство → госаппарат (система госорганов) → госорган → госдолжность → госслужащий → гражданин → общество».

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: РАГС, 2008, с.136-137.

Иерархия должностей в государственных органах осуществляется на основе классификации государственных органов (семь категорий), административных и вспомогательных должностей (девять категорий). Классификация в законе “О государственной службе”, в сборнике классификаций административных и вспомогательных должностей, была еще более уточнена, сюда были включены информации о степенях специализации должностей, их названиях, делении по степеням и условиям занятия этих должностей. Этот сборник классификаций является основой для создания штатной таблицы в государственных органах и подготовке должностных инструкций государственных служащих.

Особенности исполнения государственных должностей в государственных органах можно увидеть в классификации государственных органов в Законе АР «О государственной службе» и в соответствии с этой классификацией утвержденной указом Президента Азербайджанской Республики от 4 августа 2003-го года в Квалификационной Ведомости административных и вспомогательных должностей.

В соответствии с Законом «О государственной службе» АР принятый в 2002 году, государственные органы по своим полномочиям классифицировались следующим образом: высшие органы государственной власти Азербайджанской Республики, основные полномочия которых определяются Конституцией Азербайджанской Республики, или государственные органы, устанавливаемые Конституционными законами; верховный государственный орган и высший орган государственной власти; государственные органы, основные полномочия которых определяются Конституцией Азербайджанской Республики государственные органы, основные полномочия которых согласно Конституции Азербайджанской Республики определяются законом; государственные органы, основные

полномочия которых определяются в порядке, предусмотренном статьей 113 Конституции Азербайджанской Республики; соответствующие органы исполнительной власти и приравненные к ним органы; государственные органы, основные полномочия которых определяются в порядке, предусмотренном статьями 113 и 120 Конституции Азербайджанской Республики; государственные органы, основные полномочия которых определяются в порядке, предусмотренном статьями 113 и 124 Конституции Азербайджанской Республики, «Об изменениях в Законе Азербайджанской Республики», «О государственной службе» от 20 апреля 2012 года. Государственные органы по статусу, иерархию и юрисдикцию классифицируют следующим образом: государственные органы высшей категории, государственные органы 1-й категории, государственные органы 2-й категории, государственные органы 3-й категории, государственные органы 4-й категории, государственные органы 5-й категории. На основе этой классификации государственным служащим устанавливается зарплата Решением Кабинета Министров АР.

Органы исполнительной власти согласно возложенным на них функциями указом Президента АР от 22 октября 2009-го года разделяется на ведущие и вспомогательные секторы. Ведущие секторы, это те секторы, которые непосредственно осуществляют обязанности, возложенные на исполнительные органы в соответствии с существующим законодательством, а также отделы кадров, права, экономики, финансов, международные связи, секретные (специальные) отделы (отделения, сектора). А вспомогательные секторы, которые занимаются обеспечением, связанным с деятельностью органов исполнительной власти (управление делами, учреждение бухгалтерского учета и отчетности (отдел), хозяйственное учреждение (отдел), отделы сообщений, информации) и др. отделы. В центральном аппа-

рате Центральной Исполнительной власти список с конкретным указанием названий ведущих и помогающих секторов с согласован с Министерством Финансов АР и Министерством Труда и Социальной Защиты Населения АР, утверждается руководителем соответствующего центрального исполнительного органа. В дополнениях и изменениях сделанных в этот указ (от 1 марта 2007-го года), ведущие секторы переименованы на обеспечивающие, вспомогательные отделы на содействующие секторы.

Административные должности в зависимости от содержания их функций, источника полномочий и способов занятия данных должностей классифицируются (9 классификаций). Согласно закону «Об изменениях в Законе АР О государственной службе» от 20 апреля 2012 года классификация должностей сократилось от 9-и до 7-и, изменился и состав каждой классификации.

### **6.3. Организационно-правовые способы замещения государственной должности**

*Должность высокую и требующую  
гибкого ума куда легче занять, нежели  
сохранить.*

*Ж.Лабрюйер*

В теории и на практике существует несколько организационно-правовых способов комплектации должностей\*: прием на работу, **назначение, выбор и конкурс**. Эти способы применяются в любое время и в пространстве, в зави-

---

\* Организационно-правовые способы так называются, потому, что назначение, выбор и конкурс осуществляется в определенной организационно-правовой форме и в результате возникают определенные организационные изменения и правовые результаты.

симости от политического режима и формы государственности, уровня демократизации.

Видный мыслитель античности Аристотель в произведении «Политика» показывает сущность вопроса замещения должностей, отвечая на три вопроса. Во-первых, кто назначает на должности; во-вторых, из кого они замещаются; в-третьих, каким образом это проходит.

Назначение на государственную должность, во все времена централизованной монархической формы управления являлся основным способом.

В настоящее время, в соответствии с Конституцией, законами и нормативными актами назначение широко применяется в нескольких формах. Можно выделить следующие процедурные порядки назначения на государственную должность: 1) прямое назначение, без предварительного согласования с каким либо органом или должностным лицом; 2) согласование решения о назначении с другим органом; 3) принятие решения на основе рассмотрения рекомендации конкретного органа о назначении другим органом; 4) предоставление права утверждения решения о назначении другому органу; 5) утверждение рекомендации одного органа о назначении другим органом и принятие решения о назначении третьим органом.

**Первый** – прямое назначение на политические должности Президентом Азербайджанской Республики закреплено в Конституции АР: В соответствии с пунктами 4, 14 статьи 109 и пункта 2 статьи 124 Конституции члены Кабинета Министров, руководители Центральных исполнительных органов, полномочные представители Президента, Главы местных органов власти (ГМОВ) назначаются непосредственно Президентом АР. Согласно законодательству должности государственной службы, руководитель Администрации Президента АР, Государственного советника АР, начальник секретариата Президента АР, советник Президента АР, помощник Президента АР, руководителей

обеспечивающих и содействующих отделов Президентской Администрации, ответственных работников Президентской Администрации, заместители органов Центральной исполнительной власти и другие назначаются непосредственно Президентом АР. Этот же способ руководители Центральных исполнительных властей – министр, председатель комитета, работников центрального аппарата (кроме 6-9 классификаций, без применения конкурса) местных органов, находящиеся в подчинении руководителей образований с юридическим статусом (не входящие в номенклатуру органов Высшей исполнительной власти), руководители аппарата, советники, помощники непосредственно назначаются на должность. Глава местных органов исполнительной власти (ГМОИВ) назначает в таком порядке работников в свой аппарат и, территориальных представителей, руководителей не находящихся в номенклатуре вышестоящего органа, и руководителей предприятий, учреждений находящихся в его подчинении.

**Второй** – согласование решений о назначении с другими органами, Президент АР с согласия Милли Меджлиса АР назначает на должность премьер-министра АР, Заместители Глава исполнительной власти Нахчыванской Автономной Республики назначаются на должность по согласованию с Высшим должностным лицом Нахчывана. Руководителей местных образований органа Центральной Исполнительной Власти (за исключением руководителей местных отделов Министерств Юстиции, Внутренних Дел, Национальной Безопасности, Обороны, Государственного Таможенного Комитета, Министерства Налогов) Министерства Финансов АР, Министерства Экономического Развития, Министерства Труда и Социальной Защиты Населения, Министерства Здравоохранения и Фонда Социальной Защиты и т.д. назначаются с согласия ГМОВ, с согласием других Центральных органов власти.

**Третий** – принятие решения на основе рассмотрения рекомендаций конкретного органа о назначении другими органами. С такими же правилами на основании представления Президента Республики Милли Меджлис Республики назначает судей Конституционного Суда, Верховного Суда Республики, Экономического Суда Республики, членов правления Национального Банка (статья 109-9.10 Конституции). Премьер Министра Нахчыванской Автономной Республики на основании представления Президента Республики назначает Верховный Меджлис Нахчывани. По представлению председателя Верховного Меджлиса Автономной Республики, Глав Местных органов власти в Автономной Республике назначает Президент Республики (статьи 140-2, 141 Конституции). Заместителей ГИВ Бакинского и Гянджинского районов назначают соответствующие ГИВ городов на основании представлений руководителей соответствующих ГИВ.

**Четвертый** – представление права утверждения решения о назначении другому органу. В такой форме назначение характерно для некоторых государств СНГ. Например, в Конституции Таджикской Республики закреплено, что Президент Республики назначает и снимает с должности Премьера Министра и других членов правительства, председателя Национального Банка, его заместителей, указы направляет для их утверждения в Верховный Меджлис (статья 69.3,4 Конституции), Президент Узбекистана назначает Премьера Министра, его заместителей, членов кабинета, Генерального прокурора и его заместителей и направляет их для утверждения в Верховный Меджлис (статья 89-9). Назначение в отмеченной форме противоречит принципу разделения властей. Таким образом, президент диктует свою волю Верховному законодательному органу.

**Пятый** – утверждение рекомендации одного органа о назначении другим органом и принятие решения о назначении третьим органом.

На практике США назначение проводится следующим способом: высшие государственные должности, которые замещает Президент без согласия сената (например, помощники и советники президента; высшие государственные должности, которые замещает президент с согласия сената (министры, их помощники и заместители, послы и т.д.); должности «реестра с», т.е. важные государственные или особо конфиденциальные посты, которые, как правило, замещает глава министерства или ведомства людьми по своему выбору, без конкурсных экзаменов (советники министров, их личные секретари, чиновники, участвующие в разработке государственных программ, заведующие бюро и отделами и т.д.); должности категории «NEA», т.е. высшие посты на конкурсной профессиональной службе (классы – 16, 17, 18)<sup>1</sup>.

Назначение на государственные должности осуществляется **коллегиально** и **единолично**. Назначение в коллегиальной форме решается на заседаниях Милли Меджлиса, Кабинета Министров, коллегиях Центральных Исполнительных органов. Назначение, в единоличной форме охватывая широкие должности, в условиях рыночной экономики еще больше расширяется. Назначение в такой форме ведется в органах Центральной и Местной исполнительных властей, в их учреждениях и организациях. Например, в положении Министерства Экономического Развития и Министерства Транспорта АР Министр назначает центральный аппарат и работников местных органов, находящихся в их подчинении, руководителей образований лиц с

---

<sup>1</sup> Новиков А.В. Правовые формы организации государственной службы в США. М.: Юридическая литература, 1974, с.99.

юридическим статусом. Одной из отрицательных причин единоличного назначения является отсутствие роли коллектива и гласности, в результате в назначении граждан на должности используется знакомство, родство, кумовство, местничество и другие негативные случаи.

**Выбор на государственную должность** является одним из основных принципов демократии, имеет очень давнюю историю. Во времена первобытного общества для ведения дел общины с участием всех пожилых мужчин проводилась сходка, где выбирался совет старейшин, а для ведения войн выбирался военный начальник. В III тысячелетии до нашей эры были созданы около 40 Шумерских городов-государств объединяющих несколько общин. Во главе каждого города-государства стоял государь, которого выбирали и могли заменить на собрании свободных людей, способных носить оружие или на совете старейшин. Деятельность власти Шумерского владычества контролировалась Народным собранием и Советом старейшин<sup>1</sup>. Во времена существования в III тысячелетии до нашей эры Шумерского города-государства в VIII-VII веках д.н.э. в Греции возник «полис» город - государство.

В 510 г до н.э. завершается процесс образования демократического государства в Афинах. Народное собрание являлось верховным органом государства. В народное собрание допускались только полноправные афинские граждане, достигшие 20-летнего возраста. Оно принимало законы, избирало должностных лиц и проверяло их деятельность. Совет пятисот являлся высшим органом управления. Совет контролировал должностных лиц, принимал их отчет, давал им указания и в случае злоупотреблений мог развить против них судебное преследование. В Афинах сложились демократические принципы замещения долж-

---

<sup>1</sup> Yusifov Y.B. Qədim Şərq tarixi. Dərslik. Bakı, Bakı Universiteti, 1999, c.72.

ностей: выборность, срочность, безвозмездность (кроме стратегов), подотчетность, коллегиальность, отсутствие иерархии (кроме военных должностей). Выборы проводились путем голосования народного собрания или по жребию. Не разрешалось занимать должность (кроме военных) дважды или две должности одновременно. Все должностные лица избирались на один год. За исполнение должностей было установлена плата. Первое собрание каждого месяца рассматривало вопрос о том, как должностные лица исполняют свои обязанности, и в случае необходимости могло сместить любого из них и предать суду. По истечении срока пребывания в должности все должностные лица представляли отчет о своей деятельности. Все должностные лица подвергались докимасии – проверке качеств, необходимых для занятия должности<sup>1</sup>.

В Римской аристократической республике (509 г. до н.э.) центральными органами государства были народные собрания, сенат и магистраты. Постановления народных собраний нуждались некоторое время в утверждении сената. Народное собрание выбрало магистратов (консулов, преторов, цензоров). Важную роль в римском государстве играл сенат, члены которого в начале республики назначались консулами, а с IV века до н.э. – цензорами. В систему магистратур входили должностные лица, уполномоченные представлять римское государство и от его имени совершать государственные акты в области управления. Важнейшими принципами организации и деятельности магистратур были: 1) выборность; 2) коллегиальность; 3) срочность; 4) ответственность перед народом; 5) безвозмездность за исполнение государственной службы. Выборы ма-

---

<sup>1</sup> История государства и права зарубежных стран / Под ред. П.Н.Галазны, Б.С.Громыковой. М.: Юридическая литература, 1980, с.110-111.

гистратов происходили в народных собраниях. Все магистраты избирались на один год, за исключением цензоров.

Аристотель отметил, что при назначении должностных лиц мы должны признать демократическими следующие установления: все должностные лица назначаются из всего состава граждан; все управляют каждым, в отдельности взятым, каждый – всеми, когда до него дойдет очередь; должности замещаются жребием либо все, либо за исключением тех, которые требуют особого опыта и знания; занятие должностей не обусловлено никаким имущественным цензом или обусловлено цензом самым высоким; никто не может занимать одну и ту же должность дважды<sup>1</sup>.

После установления Советской власти, в государственном аппарате на более ответственные и, особенно на должности, осуществляющие государственные полномочия, осуществлялось путем выбором. Замещение должностей путем выборов проводилось на основе указаний классиков марксизма-ленинизма. К.Маркс указывал, что при помощи выборности в условиях господства пролетариата народные массы могут «... поставить подходящего человека на подходящее место, а если иногда и ошибаются, то умеют скоро исправить свою ошибку»<sup>2</sup>. В.Ленин подчеркивал, что «масса должна иметь право выбирать себе ответственных руководителей. Масса должна иметь право сменять их, масса должна иметь право знать и проверять каждый самый малый шаг их деятельности. Масса должна иметь право выдвигать всех без изъятия рабочих членов массы на распорядительные функции»<sup>3</sup>. Формирование

---

<sup>1</sup> Аристотель. Политика. с.376-771. Сочинение: В 4-х т. Т.4, М.: Мысль, 1983, с.571.

<sup>2</sup> Маркс К. Капитал. С.1-545. / Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е издание. Т.25. ч.1, 1961, с.344.

<sup>3</sup> Ленин В.И. «Очередные задачи Советской власти». с.127-208 // Полн.собр.соч., т.36. М.: Политическая литература, 1962, с.157.

кадров государственного аппарата посредством выборов получило большое распространение в Советах. Во время этапа «перестройки» предлагались различные варианты расширения круга должностей, замещаемых непосредственно выбором. На практике это предложение не дало положительного эффекта.

Начиная с древних времен для выборов должностей, голосование осуществлялось различными формами. В Греции выборы должностных лиц осуществлялось поднятием руки, в Спарте криком с места. В Древнем Риме (во времена республики) на народном собрании голосование велось непосредственно в виде таблицы. При обсуждении предложений каждый голосующий, свое согласие или возражение отмечал в таблице. В Риме выборы в магистрат, в некоторых случаях велось жребием. В Афинах должностные лица избирались жребием. Согласно закону Перикла открытым голосованием избирались люди на должности (стратеги и т.д.), требующих особого мышления. Избранные путем жребием получали жалованье и отчитывались в своей деятельности<sup>1</sup>. В дальнейшем жребий был вытеснен, однако в последнее время стали применять этот метод. В настоящее время высшая политическая должность, законодательный орган формируется на основе общего, равного и прямого выбора свободным, личным и тайным голосованием<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Словарь античности. М.: Прогресс, 1989, с.188-189.

<sup>2</sup> Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğu: nəzəriyyə və praktika. Bakı: Elm, 2005, s.101-102.

#### **6.4. Конкурсная система замещения государственных служащих**

*Конкурс – это отбор претендентов на государственную службу из неограниченного числа кандидатов; создание одинаковых условий для всех претендентов.*

В формировании государственной службы самое широкое распространение получило конкурсная система, которая еще называется китайской (поскольку впервые стала применяться в Китае). Это способ замещения применяется с 1870 года в Великобритании, с 1883 года в США.

В Азербайджанской Республике замещение должности по конкурсу осуществляется двумя способами. Первое - при приеме на государственную службу по конкурсу для замещения административных должностей по шестым-девятым категориям по классификации (статья 28-2) и замещение должностей по выдвижению (статья 29). Необходимо отметить, что для занятия вакантной должности на основе конкурса обуславливает вхождение государственного служащего в карьеру должностной иерархии и продвижение по карьере.

Этот процесс осуществляется по трем блокам критериям: 1) формальный - анкет; 2) социально-демократическим; 3) по профессиональной квалификации. Эти критерии универсальны, характерны для всех времен и всем системам. Эта система широко используется в приеме на работу вне конкурса.

В законодательстве проведение конкурса проходит в следующих этапах: 1) подготовка к проведению тестовых экзаменов (объявление конкурса, подготовка экзаменационных билетов и т.д.); 2) проверка соответствия стандартам документов предоставленных претендентами, определение состояния их здоровья; 3) проведение тестовых эк-

заменов: а) проверка и оценивание ответов, определение претендентов набравших более 80% баллов и их допуск к проведению собеседования; б) проведение собеседования, определение лиц набравших 20% из возможных баллов, их допуск на стажировку; в) стажировка претендента; д) принятие части претендентов на государственную должность, определение остальной части, как резервных кадров; 4) рассмотрение споров по проведению и итогам конкурса.

На подготовительном этапе конкурса особое внимание надо обратить **на психическое состояние** и здоровье претендентов, так как они после поступления на госслужбу работают с людьми. Как известно, диалектическое единство тела и духа было отражено в известном изречении древних: *«в здоровом теле – здоровый дух»*. Для здоровья «души» совершенно необходимо попечение о здоровье всего тела вообще, а *«система нервов» и желудка особенно*. Нервы должны легко и хорошо принимать впечатление, быстро и верно передавать душе движение, возникающее в результате этих впечатлений.<sup>1</sup> *«Как гимнастика выпрямляет тело, так музыка выпрямляет душу человека» (Платон); «Для сохранения здоровья, а наипаче для предупреждения нормальных болезней нет ничего лучше упражнений телесных или движений (М.Мудров); «Физические упражнения могут заменить множество лекарств, но ни одно лекарство в мире не может заменить физические упражнения (А.Моссо); «Если мы не здоровы духовно, мы никогда не обречем эмоционального, умственного и психического здоровья. Разум хозяин тела, он контролирует поступки, но помните, что разум должен быть подотчетен сердце<sup>2</sup>»; «Где ум работает, там сердце отдыхает» (Буффлер); «Не ум, а сердце рождает мнение» (Монтескье);*

---

<sup>1</sup> Гримак Л.П. Резерв человеческой психики. М., Политиздат, 1989, с.53.

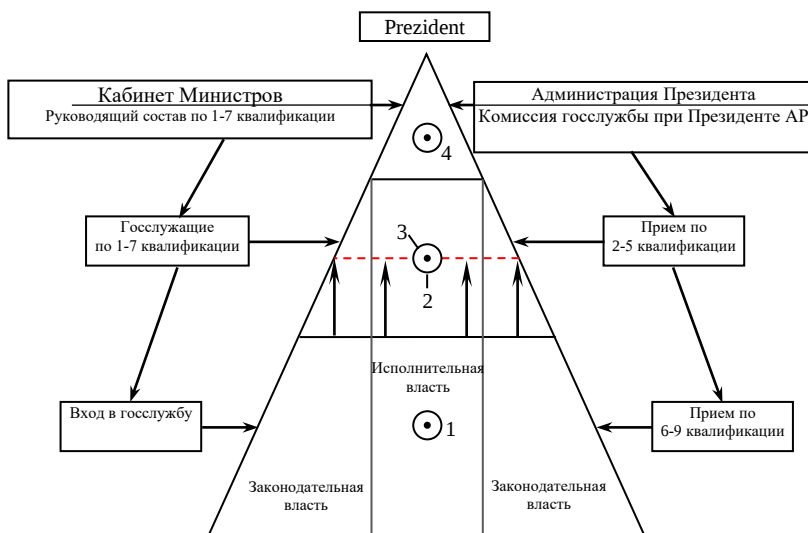
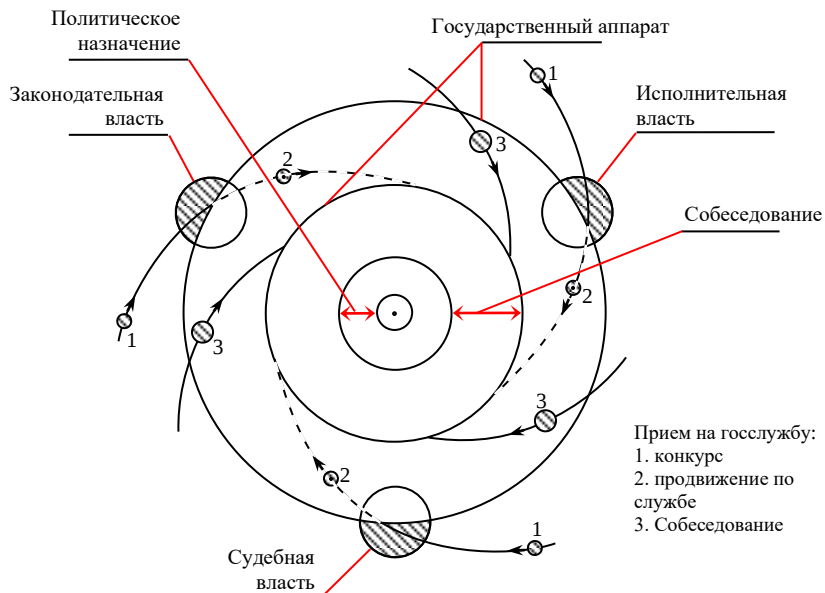
<sup>2</sup> Первые 365 дней счастливой жизни. ... с.43, 340

По Гегелю теоретический дух (или ум) и практический дух (или воля) взаимопроникают и взаимоопределяют друг друга, одно определяет себя через другое. Всё это осуществляется в здоровом теле. *Нет знания, более удовлетворяющего человека, чем знание его собственного тела, его частей, их функций и действий (Т.Джефферсон).*

Тестовые экзамены, проводимые для поступления на государственную службу, по своей сущности состоит из двух этапов: на первом этапе познаются уровень профессиональных знаний; на втором этапе проверяются личные качества и компьютерные знания. Руководитель государственного органа, выбирая одного из прошедших конкурс, своим решением с испытательным сроком на один год принимает его на службу в качестве стажера, и если он оправдает себя, рекомендации в отношении него будут положительными, то с ним заключается трудовой договор (контракт) и принимается на работу с двухгодичным испытательным сроком. Если в течение этого срока не будут нарушены условия договора, то государственный орган издает приказ о приеме на постоянную государственную службу этого лица и с этим лицом заключается соответствующий контракт.

Всем участвующим в конкурсе претендентам, вне зависимости от национальности, убеждений, принадлежности к общественным и другим объединениям предоставляются одинаковые права, перед ними ставят требования по профессиональной подготовке для соответствующей должности, а также соответствие требованиям предусмотренными в законодательстве для поступления в государственную службу.

## Система приема на государственную службу



1. Конкурс 2. Продвижение по службе. 3. Собеседование 4. Политическое назначение.

В объявлении о конкурсе указывается название вакантной должности, требования, поставленные перед гражданами желающими занять эту должность, в том числе условия для работы необходимые для работы в государственной службе. При выборе кандидатов на замещение вакантных должностей по первой-шестой квалификации учитываются следующие условия: уровень квалификации, результаты аттестации; в соответствии с требованиями вакантной должности прохождение переподготовки и повышение квалификации.

Законодательством предусмотрено проведение конкурса по нижеследующим правилам: объявление о проведении конкурса для замещения вакантных должностей; предоставление в определенные сроки документов желающих участвовать в конкурсе в орган управления государственной службы. После завершения приема документов, в течение 10 дней проводится конкурс, который состоит из тестового экзамена и собеседования; успешно прошедшие тестовые экзамены допускаются к собеседованию; кандидат прошедший конкурс представляется руководителю государственного органа; а руководитель государственного органа принимает его на испытательный срок в качестве стажера, а затем, если в течение испытательного срока он оправдает себя, то принимается на работу.

Различение понятия претендента и кандидата для граждан желающих поступить на государственную службу на основе конкурса, помогло бы хорошо понять технологию конкурса. По нашему мнению участвующих в тестовых экзаменах первого этапа конкурса желательно назвать претендентами, а допущенных к следующему этапу кандидатами.

Методика проведения конкурсов разнообразны – от экзаменов для проверки знаний до деловых игр и психологических тестов для проверки навыков и способностей. В ряде стран (например, в Великобритании, Франции, Италии)

главным методом отбора кадров является конкурсный экзамен. В других странах (например, в Германии и Австрии) нет традиций конкурсной экзаменационной системы и при принятии решения об отборе учитывается наличие диплома и стажа практической работы<sup>1</sup>. В США с 1883 года после принятия Пендлтонского акта, вслед за Англией используется принцип квалификационных экзаменов ряда государственных служащих. Конкурсные экзамены до сих пор остаются одним из главных методов отбора кадров для органов управления США. В настоящий момент в США существует одна из наиболее отработанных в мире систем проведения конкурсных экзаменов. Экзаменационный процесс стал в США тщательно изучаемой наукой. Последние годы набор государственных служащих путем конкурсных экзаменов потерпела изменения. Была упразднена ранее существовавшая единая система профессиональных экзаменов на должность, передав право проведения экзаменов и набора персонала самим ведомствам. Если раньше государственные учреждения, в котором открывались вакансии, не заполняемые по какой-либо причине из внутренних источников, ограничивались публикацией объявлений в местной прессе или в специальных бюллетенях по найму, то в настоящее время они все шире прибегают к так называемому позитивному методу набору, т.е. переходят к активным поискам подходящих кандидатов. С 1955 года существует специальная упрощенная система прием на государственную службу выпускников университетов<sup>2</sup>. Ветераны войны имеют преимущества по сравнению с другими претендентами. Для занятия должности более высокого разряда служащему также нужно выдержать экзамен. Практика прове-

---

<sup>1</sup> Rzayev Ə.H. Dövlət nəzarəti: nəzəriyyə və praktika. Bakı, Elm, 2007, s.242-249.

<sup>2</sup> Государственная служба основных капиталистических стран. Под ред. В.А.Туманова. М.: Наука, 1977, с.62-75.

дения конкурсов в США дополнили конкурсные испытания системой тестов, основанных на проверке способностей, черт характера претендента и его психологической совместимости с требованиями, предъявляемыми для замещения искомой должности. В случае успешного прохождения испытательного срока работник зачисляется актом администрации в штат служащих на определенную должность. Только с этого момента он считается государственным служащим.

**В Англии** при отборе кандидатов Комиссия по делам гражданской службы удостоверяется сначала, что кандидат отвечает общим запросам, предъявляемым к лицам, поступающим на гражданскую службу. Эти требования касаются определенного возраста, состояния здоровья, знаний, способностей. Главное условие для поступления на гражданскую службу – это письменный экзамен общего типа. Основной экзамен для чиновников проводится на программах университетов, преимущественным образом Оксфорда и Кембриджа.

Традиционным видом академического экзамена для набора в административный класс (набор открыт для выпускников университетов в возрасте 20-28 лет) стал письменный экзамен получивший наименование «метод I». Он подразделялся на две основные части: письменный экзамен по общим предметам и для выдержавших его – более сложная вторая часть, состоящая из интервью и письменного доклада на какую-либо академическую тему. Результаты определялись средней оценкой за интервью и академический доклад. С 1964 г. «метод II» получил широкое распространение при наборе на гражданскую должность и вытеснив «метод I», стал единственным методом набора в административном классе. Экзамены, проводимые в соответствии с «метод II» разделяются на три основные стадии: первая – это письменные экзамены по общим предметам, состоящие в представ-

лении письменных докладов; второй этап – кандидаты в течение двух дней проводят тесты и интервью. Значительное внимание уделяется предоставленным школами и университетами сведениям, характеризующим кандидата; третья стадия экзамена включает интервью по окончательному отбору<sup>1</sup>.

Основным способом приема на государственную службу **во Франции** является проведение набора по конкурсу. Французская администрация использует один из трех видов конкурса: внешний конкурс, открываемый для кандидатов, только предполагающих поступить на службу и имеющих необходимое образование; внутренний – для продвижения уже занятых на государственной службе чиновников; смешанный, т.е. конкурс открываемый одновременно как для кандидатов «извне», так и для государственных служащих со стажем. Корни французской бюрократической системы уходят во времена абсолютизма, а в определенном смысле – и гораздо дальше. Во Франции для обеспечения эффективности управления страной из столицы, была использована в качестве образца Римская империя. Концепция карьеры или закрытой госслужбы отличается следующими признаками: во-первых, в отличие от системы найма или открытой госслужбы, действующей например в США, правовой статус французского карьерного чиновника в большей мере учитывает специфику его работодателя – государства, и поэтому она регулируется нормами не трудового, а административного права и права государственной службы как его части; во-вторых, система ориентирована на то, что человек, однажды поступающий на госслужбу, останется там всю

---

<sup>1</sup> Государственная служба основных правовых систем мира: нормативные акты. Под ред. А.А.Демина. М.: Книгодел, 2005, с.145-146.

свою трудовую жизнь, постепенно продвигаясь по ступеням карьерной «лестницы».<sup>1</sup>

Постепенно продвигается в карьере по классам и категориям и в определенном смысле входит в «Касту». Прием на государственную службу проведением конкурса проводится на основании принципов закрепленных в Конституции и в законе, т.е. в процедуре приема в отношении претендента не допускается никакая дискриминация. В законе перед претендентами ставятся следующие условия: наличие гражданства, владение политическим правом, повиновение законам, законодательству военной службы, отвечать требованиям физического, психологически-волевого статуса, здоровья. Во Франции во времена Второй Мировой войны для комплектации вакантных должностей службы центральной администрации министерств, проводились многочисленные конкурсные экзамены, поэтому была заменена комплектацией Национальной школы Администрации. Отличительной особенностью проведения конкурса во Франции является контролирование административными судами процесс проведения конкурса и назначение на должности на основании результатов конкурса<sup>2</sup>.

По нашему мнению необходимо уделять особое внимание на позитивность **экспертного заключения**, по вопросам принятия в государственную службу. В приеме и оценке государственной службы предъявляются требования к служащим: предприимчивость, качественные требования в личном и моральном аспекте<sup>3</sup>. Представленные групповые показатели обозначим соответственно  $M_1$ ,  $M_2$ ,

---

<sup>1</sup> Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğuna qəbul: bəzi xarici ölkələrin təcrübəsi və Azərbaycan reallığı // Dırçəliş – XXI əsr, Bakı, 2008-2009, №130-131, s.242-249. –s.246.

<sup>2</sup> Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğuna qəbul: bəzi xarici ölkələrin təcrübəsi və Azərbaycan reallığı // Dırçəliş – XXI əsr, Bakı, 2008-2009, №130-131, s.242-249. –s.246..

<sup>3</sup> Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğunun hüquqi əsasları. Bakı, Elm, 2010, s.251.

М<sub>3</sub>, а весь состав показателей как М. Вопрос претендентов на определенные должности многокритериальный вопрос и рассмотренные критерии не формализуются. Эту задачу в общей форме можно так выразить. Для замещения предусмотренной должности из участвующих необходимо выбрать таких, которые по М качественным показателям больше всех соответствовали указанной должности. В общем случае число претендентов намного больше самих должностей. А это означает, что выбор осуществляется в условиях конкурса.

Решение поставленной задачи осуществляется в двух этапах. На первом этапе претенденты оцениваются по различным качественным показателям, и эти оценки обобщаются и анализируются. А на втором этапе по обобщенным оценкам определяется, какой претендент соответствует какой должности.

Для решения представленной задачи существует множество способов: Из них можно показать трех наиболее характерных: 1) выбор на государственную службу проводится конкурс; 2) выбор осуществляется на основе коллегиальной оценки государственных служащих; 3) единственный выбор служащих на основе соображений должностного лица. В первом способе к вопросам экспертной оценке относятся: подготовка тестовых вопросов, их группировка и составление из них билетов; определение балльных оценок по вопросам и др.; во вторую и третью способы входит оценка в определенной форме по каждому показателю служащих на соответствие должности. Наряду с этим во всех способах относительная важность критериев оценивается экспертным путем. Во второй группе вопрос выбора служащих осуществляется экспертной группой (несколькими специалистами). А в третьем способе решается только одним специалистом – лицом принимающий решение (ЛПР) – руководителем исполнительного органа

или его уполномоченным представителем. Поэтому последний способ может быть рассмотрен как особый случай второго способа. Таким образом, эффективность выбора кадров зависит от экспертов, на сколько, они отвечают требованиям поставленных перед ними и рациональности организации экспертов.

Экспертное заключение конкретизирует качественные показатели кадров и обуславливается необходимостью учитывания мнения профессиональных специалистов в назначении кадров на соответствующие должности. Экспертное заключение затрагивает вопросы подготовки тестовых вопросов и билетов, определение баллов по вопросам и т.д. Эксперты должны обладать высоким профессиональным уровнем (глубокие знания, определенные навыки, практический опыт, логическое мышление и т.д.), быть специалистами в своей сфере, обязаны сохранять объективность, не поддаваться под влияние других, обладать здравым смыслом. Проведение экспертизы характеризуется схемой ее реализации, характером и формой экспертных сведений, их обобщением и т. д.

В общем случае эксперты на определенном уровне отвечают поставленным требованиям, и при проведении экспертизы этот признак принимается во внимание. Организация экспертизы характеризуется его схемой реализации, формой и характером экспертных сведений, правилами обобщения и т.д. В экспертной системе обратная связь в основном применяется должностным лицом какого-либо образования при работе с подчиненными органами для выбора служащих. А к непосредственно связанной системе соответствует выбор государственных служащих тестовым способом. Такой случай происходит как обычно, когда число претендентов получивших проходной балл в тестовой проверке меньше, чем объявленных вакантных долж-

ностей и для замещения оставшихся мест при объявлении о проведении дополнительных тестов.

Экспертное оценивание бывает как в численном отношении, так и интервальном виде, а сведения об этих оценках бывает как четким (однозначным), так и схоластическим и нечетким (многозначным). Из указанных выше оценивания, для экспертов самым легким и с точки зрения информативности является бинарное отношение (сравнение кадров по каждому показателю). В опыте выбора служащих в основном используется численная оценка и во втором более сложном этапе выбора – решение вопроса выбора по многочисленным показателям наиболее достойного претендента соответствующего должности выполняется экспертным путем. Ускоренное развитие компьютерной технологии и компьютеризация общества в решении вопроса выбора создает благоприятные условия для широкого применения способов кибернетики. Для представленных выше всех этих вопросов выбора претендентов соответствующих по многим показателям, определенным должностям предлагается алгоритм (правила) основанный на современной экспертной оценке и способам выбора. В алгоритме используется оценка четкого бинарного отношения и с его помощью решение рассмотренного вопроса выполняется следующими этапами: 1. Определяется предварительное число претендентов представивших документы для занимания объявленной должности. 2. Эксперты с участием лица принимающего решение анализирует представивших документы претендентов желающих занять должность. Претенденты, не отвечающие требованиям должности, снимаются со списка претендентов и таким образом, определяется список кандидатов для замещения должности. 3. Каждый эксперт в соответствии с правилами проведения экспертизы определяет степень важности качественных показателей и по каждому качественному показателю

телю определяет между кандидатами четкую бинарные отношения. 4. Оценки четких бинарных отношений экспертов по каждому качественному показателю обобщаются. Для этой цели используется принцип превосходства голосов и адаптивная экспертная система с обратной связью<sup>1</sup>.

Таким образом, назначение на государственные служебные должности выполняются на основании пяти процедурных правил: 1) непосредственное назначение; 2) назначение с согласованием с другим органом; 3) представление одного органа для назначения рассматривается другим органом и принимается решение; 4) решение о назначении представляется для утверждения в другой орган; 5) представление одного органа утверждается другим органом, а третий орган принимает решение о назначении.

По нашему мнению:

1) среди неограниченного числа претендентов конкурсным способом выбирается государственный служащий; для всех кандидатов создаются одинаковые условия и прохождение одинакового испытания; возложение некоторых определенных требований перед кандидатами и результаты обсуждаются коллегиальным образом;

2) применение в приеме на государственную службу механизма экспертной оценки претендентов повышает его эффективность;

3) граждан желающих поступить на государственную службу на основе конкурса – участвующим на первом этапе конкурса называем претендентом (прошедших тестовых экзаменов), прошедших очередной этап называем кандидатами и тем самым помогаем раскрытию сущности конкурсной технологии.

---

<sup>1</sup> Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğunun səmərəliliyi / AMEA-nın Xəbərləri. Tarix və hüquq elmləri seriyası. Bakı: Elm, 2009, №10, s.268.

## ГЛАВА VII. КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

*Политика – это общественная мораль,  
мораль – это частная политика.*

*Габриель Бонно де Мабли*

*Вы можете не заниматься политикой, всё  
равно политика занимается вами.*

*Ш.Монталамбер*

### 7.1. Сущность кадровой политики в системе государственной службы

*Кадры решают всё. Так было, есть и будет.*

*При формировании демократического право-  
вого государства кадровый потенциал обще-  
ства выступает как основной фактор.*

В современных условиях кадровая политика государства в сфере государственной службы превращается в его руках в главный инструмент государственного управления, средство повышения его эффективности. Кадровая политика, в сфере государственной службы, выступает, как одно из приоритетных направлений государственной политики. Являясь динамичной, кадровая политика государства с изменением исторических условий и функций, задач государства имеет новое содержание и сущность.

В нормативно-правовых актах еще не определена сущность и понятие кадровой политики в сфере государственной службы. Научные исследования и опыт показывают, что кадровая политика государственной службы представляет собой стратегию государства по формированию, раз-

витию и обеспечению кадрового потенциала и кадрового состава государственного аппарата.

Кадровая политика в государственной службе осуществляется по трем направлениям: 1) формирование кадров, обладающих высокими профессиональными качествами; 2) применение современных, передовых кадровых механизмов и технологий; 3) повышение роли и ответственности кадровой службы в государственных органах.

Необходимо отметить, что в недалеком советском прошлом и сегодня про кадровую политику написано много книг, кадроведение стал одним из популярных проблем. Понятие кадровой политики имеет различные видения ученых правоведов.

Под кадровой политикой в государственной службе понимается как «общий курс и последовательная деятельность государства по формированию требований к государственным служащим, по их подбору, подготовке и рациональному использованию с учетом состояния и перспектив развития государственного аппарата, прогнозов о количественных и качественных потребностях в кадрах государственных служащих»<sup>1</sup>; «деятельность и отношение субъектов кадровой политики в государственной службе, направленные на формирование и востребование кадров, их профессиональных способностей в соответствии с целями, задачами и функциями государственных органов». В кадровой политике в системе государственной службы, выражается позиция государства по отношению к кадровому составу государственной службы»<sup>2</sup>.

По нашему мнению кадровая политика является составной частью государственной политики как деятель-

---

<sup>1</sup> Государственная служба. Под ред. В.Г.Игнатова. Учебник. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов-н/д, «МарТ», 2004, с.213.

<sup>2</sup> Государственная служба: энциклопедический словарь. Под ред. В.К.Егорова, И.Н.Барцица. М.: РАГС, 2008, с.143.

ность по долгосрочному, планированному, системному обеспечению кадрами государственного аппарата.

В литературе при проведении кадровой политики и формировании кадрового состава государственной службы рассматриваются следующие приоритетные направления: 1) создание эффективного механизма отбора кадров на госслужбу; 2) совершенствование системы профессионального развития государственных служащих. Она включает профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации и стажировку в соответствии с современными учебными программами; 3) применение современных кадровых технологий прохождения государственной службы, включая методы и способы расстановки, ротации, мобильности, служебного продвижения кадров; 4) планомерное обновление кадрового состава госслужбы путем привлечения на государственную службу наиболее квалифицированных специалистов; 5) формирование кадрового резерва на конкурсной основе и его эффективное использование; 6) повышение социального статуса государственных служащих; 7) установление объективных и всесторонних критериев эффективности государственной службы, оценки результатов профессиональной служебной деятельности гражданских служащих; 8) внедрение современных кадровых технологий оценки персонала. Сюда входят конкурсы, аттестации, квалификационные экзамены; 9) совершенствование информационно-аналитического и документационного обеспечения кадровой деятельности; 10) повышение роли и престижа кадровых служб в системе государственной службы; 11) совершенствование кадровой работы в государственном органе, т.е. ее содержание, стиля и методов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008, с.408-409.

Кадровый потенциал общества всегда рассматривается и в качестве ключевого фактора превращения нашей страны в демократическое, правовое государство. В настоящий момент для выполнения цели и функций государства и в системе государственного управления главную роль играют кадры (государственные служащие). Поэтому в современных условиях государственная кадровая политика в сфере государственной службы превратилась в руках государства и общества в мощный инструмент государственного управления, средство повышения его эффективности. Следовательно, кадровая политика выступает одним из приоритетных направлений государственной политики.

## **7.2. Кадровая работа и кадровая технология**

*А так как существуют три вещи – душа, тело и деньги, то в ваших законах вы должны выше всего ставить совершенство души, на втором месте – совершенство тела, так как она стоит ниже души, а третьем и последним – почтение и богатству, так как она слуга души и тела.*

*Платон*

*Кадровая политика – это стратегия, а кадровая работа – тактика.*

Для осуществления кадровой политики государства устанавливается специальная организационная процедура, с помощью которой и проводится кадровая работа. Кадровая работа, это деятельность кадровых служб и должностных лиц по реализации целей, задач и принципов кадровой политики государства. Кадровая работа характеризует конкретную деятельность по формированию кадров в гос-

ударственных органах. Если субъектом кадровой политики является государство, то субъектом кадровой работы выступают государственные органы или должностные лица. Нередко в научной литературе кадровая политика отождествляется со стратегией, а кадровая работа – с тактикой. С этим можно согласиться, потому, что с помощью кадровой работы решаются индивидуальные, частные кадровые вопросы.

Кадровая работа состоит из следующих составных частей: формирование кадрового состава для замещения должностей государственной службы; принятие на государственную службу и заключение служебных контрактов; назначение на должность и освобождение от занимаемой должности; оформление и ведение личного дела, трудовой книжки государственного служащего; составление и ведение реестра государственного служащего в государственных органах; формирование кадрового состава; проведение аттестации государственных служащих; организация и обеспечение проведения экзаменов по специальностям; переподготовка государственных служащих; повышение квалификации и организация стажировки; повышение государственных служащих по службе; проверка достоверности сведений предоставляемых гражданами при поступлении на государственную службу; организация служебных проверок и ревизий.

Одним из основных направлений кадровой работы является ведение личного дела государственного служащего. Указом Президента АР от 5 февраля 2007-го года утверждены правила ведения личного дела государственного служащего. В правилах указываются подготовка, сбор, обработка, хранение, использование личных сведений и формирование на основе личного дела государственного служащего. Оформление и ведение личного дела государственного служащего в соответствии с требованиями зако-

нодательства преследует цель объективной оценки служебной деятельности государственного служащего, эффективного использования его потенциальных возможностей и учет полученных результатов во время исполнения служебных обязанностей. Кадровое образование несет ответственность защиты сведений имеющихся в личном деле государственного служащего.

Указом Президента Азербайджанской Республики от 21 июля 2006-го года утверждены правила ведения Реестра государственных служащих. Государственный Реестр отражает сведения о государственных служащих (в том числе принятых как стажеры и на испытательный срок, а также лиц, которые прекратили свою деятельность в государственной службе), и является государственным централизованным банком информации веденный на Азербайджанском языке. Цель создания Государственного Реестра является сбор сведений о государственных служащих, их обновление и анализ, а также их выбор осуществляется передвижение по службе, вопросы расстановки и повышения уровня квалификации, использование этих сведений при работе связанной с государственной службой и другими вопросами. В соответствующих случаях на основании этих правил и других нормативно-правовых актов обеспечение этими сведениями соответствующих государственных органов. Управление Государственного Реестра, автоматический сбор сведений, изменение, сохранение, охрана, а также приобретение на основании запроса осуществляется посредством специальным программным обеспечением. Государственный Реестр ведется совместно Администрацией Президента АР и Комиссией по Вопросам Государственной Службы при Президенте АР.

Основное направление деятельности кадровой работы является **подготовка резервных кадров**. Утвержденный указ Президента Азербайджанской Республики от 16 июля

2006-го года правила регулирует работы по назначению на руководящие должности в государственной службе, подготовкой формирования резервных кадров для административных должностей для государственных органов второй-седьмой категорий относящиеся к второй-пятой классификации административных должностей. Формирование резервных кадров является составной частью кадровой политики государственной службы, и эта работа строится на выявление и выбора кадров отличающиеся своей профессиональностью, предприимчивостью и моральными качествами достойными занять должности в государственной службе, и регулярного всестороннего развития претендентов.

Для замещения руководящих должностей государственной службы необходимым являются принципы правового равенства, повышения квалификации кадров, выдвижения опытных и молодых перспективных кадров и их ротация, открытости и прозрачности, относящие в работе с кадрами. В формировании резервных кадров требуется учитывать профессиональные знания претендентов, их отношение к служебным обязанностям и трудовой дисциплине, способность восприятия, решать противоречия, организаторские способности и умения планирования, творчества и инициативность. Отмечается, что при выборе резервных кадров особое внимание нужно уделять таким способностям: как умение стратегического планирования, анализа и прогнозирования, управления, приобретения авторитета и вдохновения коллектива, опыт создания команды, так необходимые для руководящих должностей.

**Кадровая служба**, являясь структурным подразделением управленческого аппарата, охватывает процесс подбора, расстановки, профессионального роста и эффективного использования кадров. Кадровая служба проводится на двух уровнях: 1) тактический уровень – осуществляется

текущая кадровая политика по формированию трудовых резервов; 2) стратегический уровень – формируются основы кадровой политики.

Перечень должностей кадровой службы дифференцируется, еще более уточняется. В настоящее время на неё возлагаются следующие вопросы: чисто кадровые вопросы – подбор кадров, их ротация, наряду с подготовкой проектов приказы по продвижению в государственную службу, она также занимается организацией государственной службы и управлением персоналом – проведение конкурса, аттестации и др., вопросами контроля служащих – сведений о доходах, о соблюдении ограничений, запретов, соблюдение социального обеспечения, правовые вопросы – давать юридические советы сослуживцам. Таким образом, в настоящее время на государственный орган возлагаются комплексные обязанности. Кадровая служба в каждом органе, в каждой организации выполняет свои специфические функции. В структуру государственной службы входят сотрудники отвечающие требованиям анализа и планирования требованиям кадрам, их переподготовки, проверки государственных служащих и проведения тестов, умения ведения картотек, канцелярии и архива, подготовки кадровых приказов, в осуществлении компьютерной обеспеченности в кадровой работе.

*В структуру кадровой службы* входят: 1) формирование персонала (комплектация, оценивание, подготовка, освобождение); 2) распределение и расстановка персонала (первичное размещение, адаптация, перестановка); 3) создание условий для работы персонала (охрана труда, организация медицинского и социального обеспечения, разработка методов стимулирования); 4) совершенствование управленческих структур<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Назаренко Н.Ю. Государственная служба Российской Федерации. Изд-во второе. М.: Экзамен, 2007, с.117.

Управление персоналом государственной службы – это процесс формирования кадровой политики, формирования кадров государственных органов, сохранения и использования профессионального потенциала государственных служащих: к субъектам управления персоналом относятся органы исполнительных органов власти, кадровые службы государственных органов, в состав объектов – государственная служба и государственные служащие. Необходимо отметить, что понятия «кадры» и «персоналы» не совпадают. Персонал в широком аспекте охватывает всех работников государственной службы, а кадры – основная и ведущая часть персонала.

Для кадров характерны: 1) относительно устойчивая профессиональная квалификация работника, как правило, имеющего специальную подготовку; 2) постоянный характер служебно-трудовой деятельности, которая является основным источником его существования и жизнеобеспечения; 3) социально-должностное положение работника в трудовом коллективе, когда его деятельность фактически реализует или обеспечивает исполнение функций и задач данной организации.<sup>1</sup> Задачами управления персоналом государственной службы являются: 1) прогнозирование и планирование потребности в кадрах; 2) формирование персонала – подбор, отбор, расстановка кадров; 3) рациональное использование персонала (продвижение, служебная карьера); 4) стабилизация персонала (профессиональное обучение кадров, развитие потенциала служащих).

В литературе указывается, что управление персоналом должно все меньше основываться на административных методах и все в большей степени ориентироваться на осознанную кадровую политику, базирующуюся на системе интересов государственного служащего и органа государ-

---

<sup>1</sup> Государственная служба: энциклопедический словарь. Под ред. В.К.Егорова, И.Н.Барцица. М.: РАГС, 2008, с.153.

ственного управления. Поэтому необходимы новейшие научные знания и эффективные технологии в области управления человеческими ресурсами, методы формирования и управления трудовым коллективом, освоение инновационных технологий работы с кадрами. Нужны новые подходы к таким проблемам как: кадровое планирование; профессиональный отбор и оценка служащего; формирование резерва и планирование карьеры; руководство и обучение кадров в процессе трудовой деятельности; нормативно-правовая база управления персоналом; стиль управления персоналом и оптимизация труда руководителей; контроль в системе управления персоналом; этика и этикет деловых отношений; формирование здорового морально-психологического климата в коллективе и др.<sup>1</sup>

В последние годы управление персоналом государственной службы основывается на кадровых технологиях. **Кадровые технологии** – это комплексные обязанности по управлению персоналом, с учетом их статуса и особенностей. С помощью кадровой технологии определяется характер исполнения государственными служащими своих служебных обязанностей, степень эффективности труда, профессиональные и личные качества служащих, а также мероприятия по повышению образования, переподготовки, отбора и подготовки государственных служащих.

Кадровая технология – это средство управления количественными и качественными характеристиками персонала, обеспечивающие достижение целей организации. Содержание кадровых технологий представляет собой совокупность последовательно производимых действий, приемов, операций. Поэтому все кадровые технологии по целям можно разделить на три группы: 1) технологии оценки персонала организации; 2) технологии, обеспечивающие

---

<sup>1</sup> Государственная служба Российской Федерации: основы управления персоналом. Под ред. В.П.Иванова. М.: Известия, 2003, с.7.

требуемые характеристики персонала (методы отбора, формирования резерв кадров); 3) технологии, обеспечивающие востребованность возможностей персонала (подбор персонала, ротация, управление карьерой). К первой группе относятся кадровые технологии, обеспечивающие получение всесторонне достоверной персональной информации о человеке; вторую группу кадровых технологий составляют те, которые позволяют обеспечивать требуемые для организации количественные и качественные характеристики состава персонала; к третьей группе относится кадровая технология, позволяющая получить высокие результаты деятельности каждого специалиста и совокупный эффект от согласованных действий всего персонала<sup>1</sup>.

Применение кадровых технологий в государственной службе должно осуществляться на нормативной правовой основе. Это означает: что действия руководителя и специалистов кадровых служб по применению и использованию результатов кадровых технологий строго регламентируется; содержание кадровых технологий должно быть доступно и понятно тем, по отношению к кому они применяются; кадровые технологии не должны нарушать права человека, ущемлять личное достоинство; право по применению кадровых технологий должны иметь те, на кого это возложено, и кто обладает для этого достаточной квалификацией. Кадровая технология позволяет руководителям кадровой службой — на основе информации о состоянии кадровых процессов и кадровых отношений в организации, предпринимать необходимые действия по отношению к персоналу.

Поэтому в управленческой деятельности на работу кадровых технологий воздействуют основные профессиональные качества. Это важное средство для достижения поставленных целей перед организацией, обеспечения эф-

---

<sup>1</sup> Государственная служба. Под ред. В.Г.Игнатова. Учебник. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов-н/д, «МарТ», 2004, с.220-221.

фективного функционирования, в управлении количественных и качественных особенностей персонала.

Таким образом, в государственных органах исполнение обязанностей учрежденных законодательством осуществляются цели и функции государства.

По нашему мнению, для укрепления и придания авторитета государственной службе следует расширить его состав за счет некоторых политических должностей. С учетом опыта Западной Европы и некоторых государств СНГ целесообразно ввести в этот перечень заместителей руководителя Центральных исполнительных властей (заместителей министра) и др.

Считаем, что для исполнения государственных обязанностей формирование кадрового потенциала зависит от кадровой политики в государственной службе. Кадровая политика в государственной службе принятая государством политика, обеспечивающая кадрами на основе системности, планирования и на длительный срок. Эта политика реализуется тремя путями: 1) формированием государственных служащих обладающих необходимыми профессиональными качествами для государственной и общественной службы; 2) внедрение современного кадрового механизма и технологии; 3) повышение роли и ответственности кадровой службы в государственных органах.

### 7.3. Органы управления государственной службы

*Жизнь превратилась бы в хаос, если бы не существовало руководство, ориентиров и законов в наших домах, организации и в обществе (11:116)*

В подготовке и осуществлении концепции кадровой политики государственной службы особую роль играет «Совет Управления Государственной Службы», Комиссия по вопросам Государственной службы при Президенте АР и отдел по Кадровым вопросам Администрации Президента АР<sup>1</sup>, а также отдела кадров центрального и местного органов исполнительной власти.

Как глава государства Президент Азербайджанской Республики обладает исключительными полномочиями в подготовке кадровой политики. Он определяет цели и направления кадровой политики.

**Совет управления государственной службы** участвует в формировании единой государственной кадровой политики. Совет осуществляет контроль за применением Закона и нормативно-методическое обеспечение государственной службы, определяет перечень лиц, относимых к категории государственных служащих в Азербайджанской Республике. Совет образуется в составе 18 членов: 6 членов Совета назначаются Президентом Азербайджанской Республики, 6 членов – председателем Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, а 6 членов – председателем Конституционного суда Азербайджанской Республики. Совет строит свою деятельность во взаимосвязи с Прези-

---

<sup>1</sup> Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 24 avqust 2002-ci il tarixli «Dövlət qulluğu haqqında» Azərbaycan Respublikası qanununun tətbiq edilməsi ilə əlaqədar əlavə tədbirlər barədə» Fərmanı. s.137 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

дентом Азербайджанской Республики, председателем Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, председателем Конституционного суда Азербайджанской Республики и регулярно информирует их о своей деятельности. Совет осуществляет следующие основные функции: участвует в формировании единой государственной кадровой политики; анализирует состояние и эффективность государственной службы в органах государственной власти; осуществляет работу по прогнозированию и планированию кадрового обеспечения государственной службы; разрабатывает проекты нормативных правовых актов и методических предписаний, связанных с организацией и осуществлением государственной службы, и координирует деятельность органов государственной власти при подготовке этих документов; координирует государственную службу в органах государственной власти и методическую работу кадровых служб; рассматривает жалобы государственных служащих в случаях, предусмотренных Законом Азербайджанской Республики «О государственной службе»;

**Комиссия по вопросам государственной службы при Президенте Азербайджанской Республики** создана Указом Президента Азербайджанской Республики от 19 января 2005 года № 180. Комиссия является центральным органом исполнительной власти, организующим применение нормативно-правовых актов, принятых в Азербайджанской Республике в области государственной службы, обеспечивающим осуществление предусмотренной законодательством Азербайджанской Республики политики в области отбора, размещения кадров для государственной службы на конкурсной основе, контроль над соблюдением правил этичного поведения государственных служащих, повышения квалификационной подготовки государственных служащих, их аттестации и социальной защиты, а

также в отношении других вопросов, связанных с государственной службой. Комиссия взаимодействует с Советом управления государственной службой Азербайджанской Республики, государственными органами, общественными, международными и другими организациями.

В первое время полномочия Совета управления государственной службы указом Президента АР от 24 августа 2002-го года осуществлял Отдел по кадровым вопросам Администрации Президента АР. Этим указом полномочия управления государственной службы возлагались на кадровые образования органов Кабинета Министров АР, соответствующих Центральным и местным исполнительным органам.

В законодательствах других стран для таких нарушений предусмотрены серьезные ответственности. Например, в Казахской Республике занимающий должность «Уполномоченный по делам государственной службы», если принял на государственную службу граждан не прошедших конкурс предусмотренным законодательством, то предусматривается его привлечение к ответственности по статьям 12.5 и 28 закона КР «О государственной службе». В Великобритании без разрешения комиссии по делам гражданской службы, законодательством запрещается прием граждан на штат каждым министром.

В государствах СНГ, и зарубежных странах для руководства и управления государственной службы имеется разветвленная сеть государственных органов. Например, в Украинской Республике в целях определения целей, средств и форм реализации основных направлений государственной политики в сфере государственной службы, объединения всех условий государственных органов по повышению эффективности государственной службы создается межведомственный совещательный орган – Координационный Совет по вопросам государственной службы

в государственных органах. Органом управления государственной службой в государственных органах и их аппарате является главное управление государственной службы при Кабинете Министров Украины; в Российской Федерации для координации деятельности по реализации задач, вытекающих из закона РФ, осуществляется Советом по вопросам государственной службы при Президенте РФ и Управление по вопросам государственной службы при Президенте РФ; в Республике Казахстан Уполномоченный орган по делам государственной службы, непосредственно подчиненный и подотчетный Президенту РК; в Киргизской Республике в целях осуществления единой государственной политики в сфере государственной службы, было создано Агентство Киргизской Республики по делам государственной службы.

В странах континентальной правовой семьи специализированные органы управления публичной службой нередко находятся в непосредственном подчинении правительства. В странах англосаксонской системы традиционно главную роль в управлении гражданской службой играл орган, создаваемый парламентом и ответственный перед ними – Комиссия по делам гражданской службы. В Великобритании Комиссия по делам гражданской службы, учрежденная в 1855 г., ныне включена в состав Министерства по делам гражданской службы (1967), глава которого по должности является премьер-министр.

В последние десятилетия механизм управления гражданской службой во многих странах изменен. В США по Закону о реорганизации гражданской службы 1978 г. Комиссия по делам гражданской службы была ликвидирована, а ее функции переданы нескольким органам: Бюро по управлению персоналом (Office of Personal Management), подчиненного Президенту США, Управлению по защите систему заслуг (Merit System's Protection Board) – незави-

симому квазисудебному агентству, а также Управлению специального советника (Office of Special Counsel) – независимому органу ведения расследований и предъявления обвинений<sup>1</sup>.

Во Франции действует Главное управление Республиканской администрации и государственной службы, в Федеративной Республике Германии Палата по кадровым делам, в Китайской Народной Республике Министерство Кадров Государственного Совета, в Японии Палата по персоналам при Кабинете Министров.

---

<sup>1</sup> Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н.Козырина и М.А.Шатиной. М.: Спарк, 2003, с.106.

## ГЛАВА VIII

### ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

*Никогда не слишком.*

*Солон*

*Мера во всём – вот наилучшее.*

*Клеобул*

#### 8.1. Сущность и критерии эффективности государственной службы

*Эффективность всегда связана с управлением и во многом зависит от сознания, поведения и деятельности субъектов управления.*

*Поведение – это зеркало, в котором каждый показывает свой облик.*

*И.Гёте*

В современное время обеспечение эффективности государственной службы является актуальной проблемой.

**Эффект** (lat. effectus) – 1) действие, результат чего-либо; 2) впечатление, производимое на кого-либо, кем-либо, чем-либо; 3) средство, приём для создания определенного впечатления. **Эффективный** (lat. effectivus) – дающий определенный эффект.<sup>1</sup>

Эффект представляет собой сумму двух моментов: во-первых, разницы между результатами и затратами, свидетельствующей о положительном «сальдо», т.е. о пользе, принесенной человеческими усилиями и использованными

---

<sup>1</sup> Словарь иностранных слов. 16-е изд. испр. М.: Русский язык, 1988, с.609.

ресурсами; во-вторых, способность этой разницы удовлетворять реальные жизненные потребности общества, людей в процессе её потребления. Нет эффекта от любого вида деятельности, если вследствие ее нет прироста материальной и духовной продукции, улучшения социальных условий жизни, сохранения среды обитания.<sup>1</sup>

В целом эффективность или для достижения других социально важных целей рассматривается как отношение всех затрат производства. Речь идет не только о финансовых затратах, а об охвате еще более широкой области. Сюда входят кадры, информация, материально-технические запасы и т.д. В сущности эффективность характеризует количественные и качественные показатели затрат обуславливающие достижения цели той и иной социальной системы. Эффективность каждой работы связанной с общественным характером всегда связана с управлением. Понятие эффективности средства человеческой деятельности, созданного им средства – общее, эффективность управления частное<sup>2</sup>.

Эффективность государственного управления состоит из технической эффективности и экономической эффективности. **Техническая эффективность** государственного управления определяется степенью достижения целей деятельности с учётом «общественных целей»; **экономическая эффективность** государственного управления определяется как отношение стоимости объемов представленных услуг к стоимости объемов, привлеченных для этого ресурсов.

Рациональность в государственном управлении может узнать сравнением положительных результатов с допу-

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: РАГС, 2008, с.275.

<sup>2</sup> Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей. М., РАГС, 2008, с. 332.

щенными затратами. В литературе классическая форма рациональности рассматривается как отношение результатов ( $P$ ) на потраченные на него затраты ( $З$ )

$$\mathfrak{Z} = \frac{P}{З}.$$

Более точные количественные критерии эффективности познаются в сравнении фактических результатов ( $\Phi p$ ) с планируемым ( $\Pi p$ ):

$$\mathfrak{Z} = \frac{\Phi p}{\Pi p}.$$

Таким образом, эффективность управления субъекта (государственного служащего) оценивается как результат полученного воздействия на объект управления.

В каждой общественно-экономической формации государство для осуществления своих интересов создает адекватную целую систему управления, а эффективность этой системы зависит от эффективной деятельности государственных служащих.

Современный этап развития Азербайджанской государственности характеризуется повышением внимания на проблемы эффективности государственной власти и государственного управления. Эффективность государственных явлений рассчитывается и оценивается в основном воздействием субъекта управления на объект управления, его состоянием, уровнем развития, количественными и качественными показателями и открытости воздействия управления, целенаправленностью и с точки зрения полученных результатов. Несмотря на различия без управления невозможно деятельность человека. Деятельность и развитие субъекта управления в отдельности сам по себе от объекта управления не имеет никакого значения.

В теории государственного управления на эффективность управления обращается большое внимание. Здесь эффективность управления исследуются критериями эф-

фektivности, показателями оценки, посредством методов расчета, т.е. методологические понятия этой проблемы. Методологическая основа эффективности государственных явлений заключается в точном и последовательном исследовании сущности субъектов и объектов социального управления. Субъект управления только лишь решениями управления и воздействием на поведение и деятельность объекта управления, соединяется с ними, служат во благо людей и общества. Все необходимое для жизнедеятельности – социальная инфраструктура, продукты, товары повседневного потребления, технические изделия, охрана здоровья, обеспечение безопасности и все области производства, т.е. производство продукции, обладающие потребительской ценностью, осуществляется управляемым объектом. Воздействия субъекта на управляемые объекты возможно созданием условий – законодательных, организационных форм, посредством необходимых механизмов. Управляемый объект, сознательно принимая воздействия управления, вносит поправки в свою деятельность, поднимает его еще на более высокий уровень.

Состояние, уровень развития, параметры качества и количества объектов управления измеряются и оцениваются с точки зрения целенаправленностью и полученного результата воздействия управления.

Осуществление государственного управления, выраженные в целях, задачах и функциях в решениях и взаимодействия субъектов управления возможно управленческим воздействием на управляемые объекты – поведением и деятельностью людей, коллективов. Поэтому, логично, что эффективность всех государственных явлений проявляет себя в деятельности управляемых объектов – в экономических социальных, культурно-моральных процессах. Таким образом, основное место в эффективности управления проявляет себя в социальном благосостоянии, полученные

каждым человеком общества. Социальная эффективность проявляет себя в силе каждого человека, коллектива и общества, в реальном состоянии сознания, в эффективности поведения и деятельности людей.

В юридической литературе выделяется три вида социальной эффективности государственного управления:

- **общая** социальная эффективность, раскрывающая результаты функционирования системы (т.е. совокупности государственных органов и управляемых ими объектов) государственного управления;

- **специальная** социальная эффективность, характеризующая состояние организации и функционирования самого государства как субъект управления общественными процессами; кстати, наиболее важный и наименее определяемый социальный эффект;

- **конкретная** социальная эффективность, отражающая деятельность каждого управленческого органа (орган государственной власти и местного самоуправления) и должностного лица, каждого единичного управленческого решения, действия, отношения.<sup>1</sup>

Как правило, **социальная эффективность** основывается на высокие показатели отвечающие требованиям современного технико-технологического уровня труда, товаров, потребления. Поэтому все государственные явления должны быть анализированы и оценены с призмы социальной эффективности управления.

Социальную эффективность управления государственных явлений можно оценивать с помощью определенных критериев и показателей. К критериям эффективности относятся признаки, пределы, стороны определяющие уровни и качества процесса исследования, а также соответствующие требованиям и интересам общества. Критерия

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: РАГС, 2008, с.278.

социальной эффективности государственного управления раскрывает деятельность системы, т.е. совокупность субъекта государственного управления и управляемых объектов, другими словами результаты системы управления. Социальная эффективность государственного управления характеризует уровень организации и деятельности самих субъектов управления – министерств, агентств, служб, государственных органов, акционерных обществ.

**Критериям социальной эффективности** входит: целенаправленность организации и функционирования субъектов управления; трата времени на решение вопросов управления и осуществления воздействия управления; стиль работы субъектов управления; сложность организации вертикального и горизонтального уровня субъектов управления; содержание субъектов управления (обеспечение деятельности, экономические, социальные, технические, кадровые, информационные затраты).

Конкретную социальную эффективность можно выделять через такие критерии: степень соответствия направлений, содержания и результатов управленческой деятельности тем параметрам, которые определены в её нормативной модели (регламенте, инструкции, положения и т.д.); законность управленческих решений и действия; заряд – мощностъ управляющих воздействий и реальность их практического осуществления; содержание управленческих актов (решений, действий, поступков и т.д.); демократизм, связанность управленческой деятельности с людьми; мера обеспечения в решениях и действиях, поведения и собственном образе жизни управленца престижа субъекта власти – управления; правдивость и целесообразность управленческой информации; нравственность мышления и поведения персонала субъектов управления, особенно его руководящего звена.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей. М., РАГС, 2008, -с.350-351.

Этот критерий должен быть принят для анализа деятельности каждого субъекта управления и его структурных единиц, а также каждого человека.

Оценка деятельности эффективности государственной службы является сложной проблемой, поэтому его можно решить только в соответствии конкретной системе управления и субъекта управления. Результат основной деятельности субъекта проявляет себя в подготовке, принятии и в организации исполнения решений управления и объективном влиянии.

Продукция, произведенная субъектом управления (государственного служащего) не имеет потребительской цены непосредственно для потребностей человека. По Адам Смит в независимости от того они производят или нет материальные ценности занимающиеся нефизическим и умственным трудом их продукция не считается товаром. Потребительская ценность решений и воздействия субъектов управления отражается в поведении и деятельности объектов управления, соединяется с ними и превращается в актуальный товар жизни людей и общества.

В юридической литературе эффективность государственной службы определяется степенью совпадения теоретической (идеальной), нормативной и реальной её моделей: теоретическая модель – модель, построенная на основе концептуально-научного понимания сущности государственной службы, её социально-политического статуса, пределов влияния на общественные процессы, особенностей нормативного.

Нормативная модель – официально институализированная модель. Её источником являются конституция страны, законы, уставы, указы, постановления, приказы, инструкции и другие юридические формы, которые регулируют статус, функции и полномочия государственной службы и каждого её элемента. Этот тот нормативный

ориентир, на которой настраивается система; реальная модель – это та конкретная модель, которая объективно сложилась в стране в данной конкретно-исторический момент. Это воплощение накопленного опыта организации и функционирования сложившегося аппарата государственной власти и в его рамках государственной службы.

Наиболее эффективна та государственная служба, которая в наибольшей степени соответствует как нормативным, так и реальным моделям, которая максимально приближена к интересам общества и запросам граждан, в оптимальном режиме обеспечена материально-финансовыми и людскими ресурсами.<sup>1</sup>

На эффективность государственной службы можно рассмотреть с двух призм. **Первое**, ввиду того, что государственная служба функционирует за счет государственного бюджета государственные служащие входят в состав субъектов управления финансируемых из бюджета. Здесь эффективность субъектов управления анализируется и оценивается в рамках бюджета по затратам на содержание государственных служащих. С юридической точки зрения деятельность государственных служащих не нормировано, невозможно исследовать подготовку решений, рассмотрение обращений граждан, уровень воздействия на объекты создающие продукции потребительской ценностью, поэтому в органах государственного аппарата действует принцип равного пая. Следовательно, определение уровня эффективности деятельности каждого служащего, в том числе должностных лиц остается проблемой.

**Второе**, ввиду того, что политическую функцию государства осуществляет политическое руководство, а функция управления осуществляется с помощью государственной службы, государственная служба выступает в роли ме-

---

<sup>1</sup> Охотский Е.В. Государственная служба в парламенте. М.: РОССПЭН, 2002, с.162-163.

ханизма государственного управления. Поэтому, эффективность государственной службы рассматривается и анализируется с призмы эффективности управления. Эффективность государственного управления находит свое отражение в деятельности государственных служащих, в обеспечении интересов и требований общества. Если государственная служба не хорошо работает, то невозможно получить необходимого эффекта от государственного управления. Государственные служащие выступают от имени государства, поэтому при оценке конкретного процесса управления на передний план должен быть выдвинут правильное исполнение ими своих служебных обязанностей и создание системы контроля с целью имеет важное значение.

По нашему мнению, для повышения эффективности государственной службы целесообразно обратить внимание на нижеследующие вопросы:

- системность, последовательность и целенаправленность реформ проводимых в системе государственного управления и в области государственной службы;
- усовершенствование технологии приема в государственную службу. Добиться выбора кадров соответствующих современным требованиям;
- устранение недоработок в законодательстве о государственной службе, противоречащих положениям конституции;
- усовершенствование механизмов использования полномочиями государственных органов;
- усиление контроля в государственной службе, расширение функции надзора Комиссии Государственной службы при Президенте Азербайджанской Республики;
- обеспечение вновь принятых или принятых с испытательным сроком лиц должностными инструкциями, регламентом государственных органов и т.д.

Таким образом, эффективность государственной службы носит комплексный характер и анализом эффективности государственного управления вносится ясность. В монографии обеспечение эффективности государственной службы рассматриваются и исследуются: подготовка и повышение образования государственного служащего; оценка деятельности и аттестация государственного служащего; вопросы применения материального обеспечения государственного служащего.

## **8.2. Подготовка и повышение квалификации государственных служащих**

*Образование – клад, труд – ключ к нему.*

*П.Буаст*

*Образование даёт юношам благоразумие, старикам утешение, беднякам – богатство, богатым украшение.*

*Диоген*

*Не знать – не стыдно, стыдно не учиться.*  
*азербайджанская пословица*

*Образование должно быть истинным, полным, ясным и прочным.*

*Я.Каменский*

В условиях глобализации вопросы научно-теоретической и политической подготовки, формы и направления повышения профессионального уровня и переподготовки государственных служащих, приобретают особое значение.

Азербайджанская Республика, располагаясь в пространстве между Европой и Азией, очень нуждается в кад-

рах способных понять, своевременно реагировать на культурные ценности Востока и Запада, на происходящие глобальные изменения в Азербайджанской Республике, процесса интеграции Азербайджана в Европу и мировое сообщество, способных вносить свою лепту широким мировоззрением, глубокими познаниями. Поэтому вопрос профессионального развития служащего в системе государственной службы является одним из приоритетных вопросов. В условиях кардинального реформирования системы государственной службы требование профессионального развития и образования государственных служащих становится особенно актуальным. Недостаточный профессионализм и компетентность служащих признан у официально значительной части наших госслужащих, и еще не хватает ни опыта службы, ни соответствующих знаний и умений. Зачастую они не обладают правовой, социально-экономической, управленческой подготовкой, необходимой для служебной деятельности.

Поэтому в законодательстве подготовка и повышение квалификации государственного служащего считается обязательной частью и элементом государственной службы, в каждом государственном органе переходит на передний план, этот процесс должен продолжаться в течение всей служебной деятельности, т.е. постоянная подготовка, переподготовка и повышение квалификации, указывающая на его субъективное право.

В законе «О государственной службе» АР закреплены: равноправие граждан в занятии той или иной должности государственной службы в соответствии со своими способностями, успехами по службе и профессиональной подготовкой (4.1.8); лицо, претендующее на административную должность, должно иметь соответствующее высшее образование. При наличии у этого лица другого высшего образования оно должно изменить специальность и изу-

чить профиль той административной должности, на которую претендует (13.3); быть выдвинутым по службе или претендовать на повышение размера государственной заработной платы с учетом повышения квалификации и отношения к выполнению служебных обязанностей (19.04); квалификационный разряд государственного служащего показывает уровень его квалификации (ст.16).

Подготовка кадров с обширными знаниями и мировоззрением, чутко улавливающих и реагирующих на интеграционные и глобализационные процессы, происходящие в современном мире – это требования времени. Повышение профессионального и образовательного уровня государственных служащих можно анализировать в историческом аспекте. Советская система образования прошла следующие этапы развития: Первый этап охватывает период организации системы образования в годы становления советской власти, формирования нового общества и социалистической экономики. Доминирующими на этом этапе были комвузы и советские партийные школы. Второй этап охватывает период восстановления народного хозяйства. Этот период ознаменовался бурным развитием и совершенствованием советской системы образования. Третий этап, охватывающий середину 30-х годов, характеризуется разветвленной сетью партийных, марксистско-ленинских школ, очного и заочного образования. четвертый этап, охватывающий конец 30-х – середину 60-х годов, знаменуется становлением массовой образовательной системы, совершенствованием подготовки кадров в партийных школах. Пятый этап охватывает период с середины 60-х годов до распада Советского Союза. На этом этапе продолжается совершенствование советской системы образования, создаются новые учебные заведения, расширяется подготовка кадров для нужд народного хозяйства. Шестой этап охватывает постсоветский период и характеризуется со-

зданием собственных систем образования бывших советских республик.

В подготовке государственных служащих на современном этапе автор выделяет три направления: 1) подготовка специалистов государственной службы на базе среднего образования; 2) переподготовка кадров на базе высшего образования; 3) повышение квалификации государственных служащих.

На базе среднего образования подготовка проводится в академиях, университетах и институтах. В республике функционируют 28 государственных и 14 частных высших учебных заведений, в которых обучаются около 13 тысяч студентов. Начиная с 1993 года, в Азербайджане применяется многоступенчатая система образования. Первую ступень высшего образования (4 года) готовит бакалавров, вторая ступень (2 года) магистров.

Повышение квалификации понимается как учебный процесс преследующий цель получение государственным служащим профессиональных знаний для надежного исполнения функций и полномочий государственных органов в соответствии с занимаемой должностью. Большинство чиновников работающих в государственном аппарате специалисты с высшим образованием по различным профессиям.

Одним из требований демократического гражданского общества является формирование людей инициативных, обладающих широким мировоззрением, богатым знанием, глубоким познанием. Для выполнения этих требований необходимо учебные технологии Азербайджана привести в соответствие с мировыми стандартами.

В Азербайджане подготовкой кадров для государственных органов долгое время занималась Высшая Партийная школа. А с 3 января 1999-го года Указом Президента АР создана Академия Государственного Управления при Пре-

зиденте Азербайджанской Республики. К задачам Академии относятся: подготовка кадров всех ступеней: на основе средних образований – базовая учёба (ступень бакалавра), на основе высших образований и учёбы по специальности (ступень магистра), подготовки кадров высшей специальности (аспирантура и докторантура), также переподготовки кадров и повышение квалификации государственных служащих. В Указе говорится: необходимо организовать с охватом всех ступеней кадровой подготовки принятой во всем мире и базового образования (ступень бакалавра) на основе среднего образования, а на его основе профессиональное образование (ступень магистра), а также высокопрофессиональных кадров (аспирантура и докторантура). Таков путь подготовки резервных кадров в любой области в мировой практике. Академия обязана подготавливать специалистов кадров из молодых людей способных управлять на уровне отвечающим современным требованиям, а также повышение квалификации существующих кадров, государственных служащих. Отмечено, что подготовка кадров должно вестись с учетом национальных чувств, верности традициям и обычаям, быть им преданным, и в духе уважения.

На факультете подготовки и переподготовки кадров обучение проходит в двух направлениях: 1) переподготовка государственных служащих с высшим образованием по специальности “государственное и муниципальное управление”, без отрыва от производства (на три года) и с отрывом от производства (на два года); 2) курсы повышения квалификации работников органов государственной власти, министерств, комитетов, управлений, центральных органов, компаний, структур местного самоуправления.

Каждый год Академия принимает 200 человек в бакалавры, 50 человек в магистратуру и для повышения квалификации 75 человек госслужащих, работающих в разных

государственных органах. Ежегодно 200 руководящих работников проходят краткосрочные курсы по 8-ми направлениям. За десять лет Академию окончили 2600 человек, 700 человек получили второе образование, 4000 государственных служащих прошли повышение квалификации.

Регулярно к курсам привлекаются руководящие работники центральных и местных исполнительных властей. Перед слушателями выступают ответственные работники Администрации Президента АР, Милли Меджлиса, Кабинета Министров, министерств и государственных комитетов, а также известные специалисты-ученые высших учебных заведений республики, Национальной Академии Наук Азербайджана. Академия осуществляет практический обмен по кадровой подготовке и в учебной сфере соответствующими научными и учебными заведениями и университетами зарубежных стран. Кроме этого организуются встречи и выступления видных специалистов ряда развитых стран (США, Франция, Россия, Турция и т.д.) с профессорско-преподавательским составом, выпускниками и студенческим составом Академии. Цель в деятельности курсов состоит в том, что систематизировать знания в сфере государственной службы у слушателей, вооружить их соответствующими новыми знаниями, информацией и разъяснять сущность политики государства по разным направлениям деятельности.

В юридической литературе принципы подготовки, переподготовки и повышения квалификации госслужащих могут быть разделены на три группы: профессиональные, общегражданские и внутрикорпоративные принципы<sup>1</sup>. **В общегражданские принципы** входят: развитие повышенного чувства ответственности и гражданского сознания; внедрение в поведение навыков мотивирующего и мотиви-

---

<sup>1</sup> Государственная служба (комплексный подход). Под ред. А.В.Оболонского. Учебник. М.: Дело, 1999, с.328.

вированного воздействия на окружающих; честность и неподверженность коррупционным воздействиям. **Профессиональные принципы** включают: наличие знаний из областей политологии, экономики, социальной психологии, истории и теории мирового и отечественного государственного управления, социологии, права и др.; умение использовать эти знания; стремление постоянно повышать свой профессиональный уровень. **К корпоративным принципам** относятся: укоренение навыков руководящей работы, в том числе лидерских качеств, а также умение соизмерять цели и способы их достижения; к принятию модели открытого и предсказуемого поведения, учету разнообразных позиций и умение найти оптимальное решение.

В зарубежной литературе к главной отличительной особенности нового типа государственной службы относят высокий уровень профессионализма. Для того, чтобы в США стать лучшим врачом, нужно упорно учиться не менее семи лет, а потом еще три года проходить специализацию. Но весьма странно, что от «профессионалов в области управления страной» не требуется длительного курса обучения и практики. Считается, что достижение соответствующего уровня «суперпрофессионала» из государственной службы нужно учиться не меньше, чем врачу, а после этого постоянно продолжать повышать квалификацию и не раз проходить стажировку.

Сущность профессионализма – это практика, опирающаяся на глубокие знания, а также хорошее знание опыта других. Выделяются несколько групп обязательных знаний и навыков, которые выходят за пределы общепринятых на государственной службе и ведет к суперпрофессионализму<sup>1</sup>.

Качество образования государственных служащих всегда остается проблемной. Основная проблема существую-

---

<sup>1</sup> Государственная служба: кадры на рубеже веков (зарубежный опыт). Реферативный бюллетень, №3, 98. М.: РАГС, 1998, с.10-11.

щей системы образования является не совершенствование правового знания. В сложившейся обстановке, причины втягивания в коррупцию и во взяточничество должностных лиц, увеличение должностных преступлений, нужно видеть в отсутствии у государственных чиновников требуемого юридического образования или не правильной оценке роли права. **Правовое знание** является основным фактором формирования правовой культуры. Правовая культура состоит из следующих компонентов: знание законов, его необходимости, справедливости, уверенности в неизбежности правовой ответственности, юридические правила высокого уровня, техника законодательства, состояние усовершенствования законодательства, умение применения и исполнения права, правовая деятельность, охватывающая социальные и политические права граждан. Правовое знание повышает ответственность должностных лиц, стимулирует четкое выполнение своих обязанностей, правильное оценивание деятельности других лиц, выбор оптимальных вариантов в решении стоящих перед ними задач. Важность правового знания в экономической и политической сфере отражает себя еще ярче. В экономической сфере после приобретения независимости – в условиях перехода из закрытого общества в открытое общество, в условиях строительства гражданского общества и правового государства, когда на переднем плане становится человеческий фактор, от государственных служащих требуется перестройка правового мышления, отказ от административно приказных методов, выполнения требований закона, правовой оценки своей деятельности. Необразованность в политической сфере во многих случаях приводит к нарушению правовых норм высшими должностными лицами и нанесению большого вреда обществу, становится причиной серьезных финансовых нарушений, препятствует осуществлению государственному процессу управления, при-

вносит беззаконие в государственно-правовые отношения.

Вопросы правового знания государственных служащих, начиная с древних времен, всегда были в центре внимания. В Древнем Риме правовому знанию придавалось большое значение, на многие высшие должности назначались юристы. В школах обязательным требованием было знать наизусть XII таблиц. Служивший около 40 лет визиром в Сельджукском государстве Низамимюлк, был очень умным, мудрым политиком, владел персидским, арабским, турецким и другими языками, освоил природно-общественные, религиозно-философские науки, греческую систему образования, создал своим именем медресе «Низамийя» для подготовки чиновников того периода. Низамимюлк изобрел систему образования, принесшую ему мировую известность, и впервые открыл это медресе в городе Багдаде, являющегося центром арабского Халифата и Исламской религии. После этого такие медресе были созданы и в других культурных очагах. В этих медресе наряду с изучением религиозно-шариатских законов, преподавалось право, экономика, философия, математика, астрология, секретарство, шутовство, в целом все требуемые предметы необходимые для того времени<sup>1</sup>.

В развитых капиталистических странах предпочтение отдается чиновникам с юридическим образованием. Например, в США каждый четвертый из высшего государственного чиновничества является юристом, в ФРГ согласно законодательству президент, вице-президент республиканской счетной палаты, 1/3 всех оставшихся членов должны быть с юридическим образованием.

---

<sup>1</sup> Бартольд. Сочинение. В 9-и т. Т.1, М.: Восточная литература, 1983, 763 с. –с.377; Öbu Öli Nəsn ibn Öli xəcə Nizāmülmülk. Siyasətnamə. Bakı: Elm, 1987, s.8.

В процессе повышения эффективности государственной службы особую роль играет **психологическая подготовка**. Новые в психологической науке формы: психология управления, психология служащего, трудовая психология, социальная психология формируются и развиваются<sup>1</sup>. Психические свойства государственных служащих отражаются в психопрограмме. В психопрограмму включаются требования, предъявляемые профессиональной деятельностью к психическим процессам (восприятию, памяти, воображению, мышлению), психическим состояниям (усталости, апатии, стрессу, тревожности, депрессии), вниманию как состоянию сознания, эмоциональным (сдержанность, аффектация, индифферентность) и волевым (настойчивость, последовательность, импульсивность) характеристикам<sup>2</sup>.

В развитых странах – США, Великобритании, Франции, Японии и др. вопросы подготовки и повышения квалификации рассматриваются как неотделимая часть института государственной службы. В Англии на государственной службе работают в основном лица, закончившие Оксфордский и Кембриджский Университеты.

В 1970 г. в **Великобритании** учрежден колледж по обучению гражданских служащих (КГС), работающий под общим руководством Министерства по делам гражданской службы. Колледж имеет три центра расположенных в Лондоне, Эдинбурге и Сонигейде. В этих центрах организованы курсы для обучения госслужащих таким предметам, как организация управления и руководство кадрами, теория принятия решений, социального и государственного

---

<sup>1</sup> Подготовка кадров государственной службы. Учебно-методическое пособие. Под ред. Е.А.Яблоковой. Второе издание. М.: Флинта, 2005, s.4.

<sup>2</sup> Филиппов А.В. Работа с кадрами: психологический аспект. М.: Экономика, 1990, с.11-12.

управления, статистики и информации, международной экономики, менеджмент.

**В США** и западноевропейских странах действует ряд государственных и общественных организаций, имеющих своей целью координацию усилий в области управленческих кадров, организацию обмена опытом учебной деятельности и содействие ее развитию. В США – это Американская Ассоциация управления, Американская ассоциация университетских школ бизнеса и др.; в Западной Европе – Европейский Фонд развития управленческих кадров (штаб-квартира в Голландии), Английский фонд образования в области управления, Французский Национальный Фонд содействия подготовке к управлению предприятиями. Особое место в создании руководящих кадров государственного аппарата **во Франции** занимает Национальная школа администрации (НША), созданная ордонансом от 9 октября 1945 года. В эту школу принимались две категории слушателей – лица с высшим образованием не старше 26 лет и государственные служащие не старше 30 лет, имеющие стаж не менее 5 лет. Влияние НША на публичную службу Франции трудно переоценить. Достаточно сказать, что члены министерских кабинетов в основном получают образование в НША. Эту школу сопоставляли с советскими партшколами.

Подготовка государственных служащих **в Японии** формируется и развивается под воздействием пяти известных во всем мире систем, основанных на традициях народа. В структуру этой «пятерки» входят: 1) система пожизненного найма; 2) система кадровой ротации; 3) система подготовки на рабочем месте; 4) система репутаций; 5) система оплаты труда. Одна система не существует без другой. В сумме они составляют единый сложный механизм, формируют мотивационную среду, направленную на подготовку высокопрофессиональных работников и полную

реализацию их физических, творческих и интеллектуальных способностей<sup>1</sup>.

**В Российской Федерации** после завоевания независимости в системе подготовки государственных служащих и повышения квалификации проведены реформы и создана его правовая база. В настоящее время в РФ имеется ряд учебных заведений и центров, осуществляющих подготовка госслужащих. В области повышения квалификации госслужащих основную нагрузку берут на себя Российская Академия государственной службы при Президенте РФ (РАГС) и ее филиалы – региональные Академии госслужбы и отделения РАГС. Система РАГС образована на материальном и кадровом фундаменте, оставшемся от Академии общественных наук при ЦК КПСС (АОН). Кроме системы РАГС имеется Академия народного хозяйства РФ (АНХ), более специализирующаяся на подготовке кадров органов управления с ориентацией на менеджмент.

В Азербайджанской Республике до создания Академии Управления при Президенте АР подготовкой государственных служащих, их переподготовкой и повышения квалификации занимались следующие высшие учебные заведения: Бакинская Высшая Партийная Школа и в 1986-1999-х годах Институт управления народного хозяйства при Кабинете Министров АР. Бакинский Институт Социального Управления и Политологии четырех годичным очным обучением.

В 1992-м году при институте управления Народного хозяйства при Кабинете Министров АР на основе модели Стамбульского Университета действовал факультет менеджерской подготовки и с 1994-го года высшая государственная школа управления. Повышением образования государственных служащих занимаются учебные заведе-

---

<sup>1</sup> Волгин Н.А. Опыт подготовки и стимулирования труда государственных служащих в Японии. М.: РАГС, 1998, с.33.

ния и центры, созданные при министерствах и главных управлениях, институты повышения квалификации.

В настоящее время на руководящих должностях государственной службы находятся в основном лица, посланные в семидесятые годы прошлого столетия в самые престижные высшие школы СССР по инициативе Общенационального лидера Гейдара Алиева. Будет к месту сделанное замечание, что созданное в Мусульманском Востоке первое демократическое государство – Азербайджанская Республика открыл Бакинский Государственный Университет, добился открытия Азербайджанского отделения в Горийской Семинарии, с целью подготовки кадровых резервов было послано 100 молодых людей в самые престижные Университеты и Институты передовых зарубежных стран.

Таким образом, подготовка государственной службы проводится в трех направлениях. Первое, подготовка кадров для государственной службы на базе среднего образования, второе переподготовка на базе высшего образования, третье, повышение квалификации государственных служащих. По нашему мнению, подготовка государственной службы и системы повышения образования требует усовершенствования, имеется нужда в общей правовой и психологической подготовки государственных служащих. Целесообразно изучение опыта в этой сфере развитых стран.

### 8.3. Аттестации государственных служащих и оценка их деятельности

*У стратега должны быть чистыми не только  
руки, но и глаза.*

*Перикл*

*Все мы, так или иначе, подвержены влиянию  
условий, обстоятельств, окружающей среды, обра-  
зования, усвоенных привычек и наследственных  
черт. Именно эти факторы формируют человека и  
делают его таким, какой он есть и каким он оста-  
ётся не всегда.*

*А.Линкольн*

*Труд - отец голода, дед пищеварения, прадед  
здоровья.*

*М.Сафир.*

Процесс подготовки и повышения квалификации госу-  
дарственного служащего тесно связан с проведением атте-  
стации. Аттестация практикуется давно, качественно новое  
развитие она получила после принятия Закона «О государ-  
ственной службе» АР. Аттестация (лат. attestatio – свиде-  
тельство) – 1) определение квалификации, уровня знаний  
работника или учащегося; в ряде ведомств. Аттестация яв-  
ляется обязательным условием для присвоения работнику  
знания, ранга и т.д.; 2) отзыв о способностях, знаниях, де-  
ловых и других качествах какого-либо лица, его поведения  
и т.п.; характеристики<sup>1</sup>. В толковом словаре В.И.Даля ат-  
тестация - делать отметку или надпись о службе, поведе-  
нии, способностях.

---

<sup>1</sup> Словарь иностранных слов. 16-е изд. испр. М.: Русский язык, 1988, с.63; Лысенко В.Т. Технология аттестации государственных и муниципальных служащих // Кадры, 1998, №4, с.31.

В законе «О государственной службе» указано, что в ходе аттестации оцениваются профессионализм, деловые и моральные качества государственного служащего и делается вывод о его соответствии или несоответствии занимаемой должности (31.3). К основным целям аттестации относятся: определение соответствия или несоответствия государственного служащего занимаемой должности; выявление возможности использования потенциальных способностей работника, стимулирование его к повышению своей профессиональной компетентности; установление степени необходимости повышения квалификации, профессиональной подготовки или переподготовки служащего; обеспечение возможности составления долгосрочного плана выдвижения кадров, а также своевременное увольнение государственного служащего с должности или перевод его на работу более низкой квалификации (31.4).

Несмотря на то, что аттестация применяется давно, ее правовой механизм и технологии проведения глубже не исследованы. В литературе существует множество подходов к понятию аттестации: «проводимая предприятием, учреждением, организацией в специальной организационно-правовой форме периодическая проверка деловых и политических качеств определенных категорий работников в целях постоянного повышения их деловой квалификации и идейно-политического уровня, а также улучшение подбора и расстановки кадров» (205, с.8); «предусмотренная законодательством периодическая проверка деловых, политических и моральных качеств определенных категорий работников в целях установления их соответствия занимаемой должности, постоянного повышения их деловой квалификации, идейно-политического уровня, а также улучшения их подбора и расстановки»<sup>1</sup>; «определение соответ-

---

<sup>1</sup> Бакутис А. Аттестация: трудности и перспективы. Совет народных депутатов, 1987, №1, с.66.

ствия профессионального уровня на результаты труда работника»<sup>1</sup>.

Таким образом, независимо от контингента и места работы сущность аттестации работников остается неизменным.

По нашему мнению, понятие аттестации можно сформулировать как организационно-правовую форму определения эффективности государственной службы, соответствия государственных служащих требованиям занимаемой ими должности, качество исполнения ими своих обязанностей по реализации компетенций государственных органов.

Аттестация влияет на все сферы деятельности государственного аппарата, поэтому вопросы аттестации являются объектом исследования, как юристов, так и ученых экономистов, социологов. В некоторых случаях в зависимости от целей аттестации, пользуются выражениями профессиональная, квалификационная и должностная аттестация.

После восстановления независимости Азербайджанской Республикой упразднение Советов НД привело к расширению функций органов исполнительных властей, а это в свою очередь расширил круг объектов аттестации. В 1991-м году распоряжением Государственного Секретаря в соответствии с утвержденным Положением о правилах проведения аттестации работников Президентского аппарата АР проводится аттестация государственных служащих, а согласно решению от 23 мая 2001-го года Премьера Министра Азербайджанской Республики «О проведении аттестации работников АР» проводится аттестация работников. Правовая база аттестации государственных служащих создана Законом «О государственной службе». Созданный в Азербайджане институт государственной службы стал основой перехода регулирования аттестации государственных служащих со сферы трудового права в плоскость административного права.

---

<sup>1</sup> Калачева С.А. Аттестация. М.: ПРИОР, 2001, с.3.

Аттестация как одна из организационно-правовых форм проверки и оценки кадров включает в себя: объект аттестации (кого проверяем и оцениваем), методы оценки (как проверяем и оцениваем), процедуры оценки (кто и где производит проверки и оценки, каков порядок проверок и оценок), критерии оценки, на основе которых определяется квалификация качеств работника, правовые последствия проверки и оценки.

Эффективность аттестации во многом зависит от определения критериев оценки. **Под критерием оценки** государственных служащих понимаются основные требования, предъявляемые к работнику определенной должности, и к результатам его труда. Из множества человеческих качеств отбираются качественные критерии, которые были бы достаточными для более и менее объективного суждения о способностях и возможностях государственного служащего решают поставленные перед ним задачи. Правильное определение качественных критериев позволяет дать объективную оценку государственным служащим.

Для проверки человеческих качеств и оценки их деятельности аттестация проводится в двух направлениях: **оценки труда и оценки персонала.** *«Труд часто является отцом удовольствия» (Ф.Вольтер), «Труд – отец счастья» (Б.Франклин), «Труд подливает масло в лампу жизни» (Д.Беллерс) «Труд – благороднейший исцелитель от всех недугов. Нет ничего радостнее труда» (Н.Островский); «Труд – это борьба, борьба – это удовольствие» (Ж.-Ж.Руссо); «Великих людей питает труд» (Сенека); «Дерево славится плодами, человек – трудом» (азербайджанская пословица); «Слава в руках труда» (Леонардо да Винчи); «Труд наилучшее лекарство, нравственное и эстетическое» (А.Фронс).* **В оценку труда** входит качественные и количественные показатели.

**Оценки персонала** подразумевают степень подготовки государственного служащего для исполнения своих обязанностей, уровень его квалификации, соответствие стандартам качества, диагностику развития профессиональных качеств, эффективность деятельности и оценивание ротационных перспектив. Оценки в государственной службе проводятся на двух стадиях: при назначении на должность, или повышении и понижении в должности; текущие (актуальные) оценки.

В Законе «О государственной службе» АР деятельность государственных служащих оценивается по следующим критериям: профессиональные знания; отношение к служебным обязанностям, умение проводить анализ, способность решать проблемы и принимать решения, творчество и инициативность, трудовая дисциплина, способность руководства коллективом, общение, отношения между работниками. Деятельность руководящих работников дополнительно оценивается умением проведения анализа и прогнозирования, управления; способностью создания в коллективе атмосферы авторитета, вдохновения и команды.

Оценка кадров охватывает всю систему управления персоналом – подбор, расстановку, служебное продвижение кадров, профессиональное развитие персонала (подготовка резерва, развитие карьеры, обучение). В структуру критериев оценки персонала входят: 1) **профессиональные критерии** – это характеристика профессиональных знаний, умений, навыков, профессионального опыта человека, его квалификации, результатов труда государственного служащего; 2) **деловые критерии** – характеризуют организованность, интеллект, ответственность, инициативность; 3) **личностные критерии** – раскрывают такие особенности человека, как способность к самооценке, нравственность, честность, справедливость; 4) **интеграль-**

**ные критерии** - характеристики, которые образуются на основе целого ряда других присущих человеку качеств, таких как профессиональный авторитет, культура мышления, речи<sup>1</sup>. Оценка государственных служащих проводится на двух этапах: первый этап – при приеме на работу и изменение в должности; второй – регулярно проводится текущая (актуальная) планомерная оценка.

Государственным служащим, занимающим должности высшей квалификации, предъявляются высокие требования: высокий профессиональный уровень (профессионализм, практический опыт, компетентность, общая культура, знание иностранного языка); стиль работы (предприимчивость, активность, готовность риску и новшествам, требовательность, четкая организация и планирование работы); умственные качества (уровень образования, память, логика, умение сосредоточиться); качества характера (оптимизм, спокойствие, уверенность, чуткость, лояльность, скромность); лидерские качества (ответственность коллективному труду, коммуникабельность, общительность, умение скрывать свои чувства, оптимистичный настрой, целеустремленность).

В юридической литературе излагается содержание направлений управленческой деятельности руководителя в системе госслужбы: информационно-аналитическая деятельность; планирующая деятельность; организационно-исполнительная деятельность; координирующая деятельность; контрольно-учетная деятельность; представительская деятельность, деятельность профессионального самосовершенствования (самоуправление)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Управление персоналом: Учебник / Под ред. А.И.Турчинова. М.: РАГС, 2002, с.186-193

<sup>2</sup> Государственная служба. Под ред. В.Г.Игнатова. Учебник. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов-н/д, «МарТ», 2004, с.353-358.

Оценка руководящих работников во многом зависит от **типа руководства**, который он выбирает. На практике существуют *автократический, демократический и либеральный типы руководства*.

**Автократическому** руководству присущи следующие черты: он принимает решение и настаивает, чтобы им подчинялись; определяет деятельность коллектива, не спросив их мнения; не дает подробной информации о намерениях на будущее; по собственной инициативе порицает или поощряет членов коллектива; большую часть времени держится вдали от коллектива. Руководитель автократического типа привык спускать вниз только такой минимум необходимой информации, без которого подчиненные вообще не могли бы выполнить возложенных на них задачи.

**Демократический тип руководства** является противоположностью руководства автократического типа и характеризуется следующими чертами: руководитель не боится применить власть и понести ответственность, дает служащим ясные и убедительно обоснованные поручения, не изображает своей перегруженности работой; трудится столько, сколько нужно, порицает или поощряет, только когда имеет к этому основания. Демократический тип руководителя работает методом убеждения, а автократический – принуждением. У таких типов руководителей должны быть такие качества как оперативность, справедливость, широкое мировоззрение, высокая профессионализм, компетентность, умение работать с членами коллектива.

Должностное лицо, выбравшего автократическую форму управления строит свою деятельность на основе принципа централизованного единовластия, не позволяет проявления активности находящихся в его подчинении, сам определяет направления их деятельности. Автократиче-

ский руководитель слабо строит связи с членами коллектива, поэтому не знает реальное состояние коллектива, все вопросы решает с лицами, которые его окружают. Во многих случаях, где автократическое руководство, подхалимство и двуличие становятся привычным явлением, вокруг способных людей создается нездоровая обстановка и они устраниаются от должности. Автократический руководитель не умеет, строит свою деятельность на принципах «убеждения», поэтому выбирает путь «устрашения», «наказания».

**Либеральному** руководителю присуща анархия, самовольство, не учитывая мнения других. Для такого руководства элемент жесткости не характерен, между работниками существует минимальная активность. Либеральное руководство – присуще людям, случайно занявшим эти должности, они слабохарактерные, неопытные, неумелые, несведущие и некомпетентные люди, у которых отсутствуют способности руководителя. Как известно анархию всегда приводит к автократизму или абсолютизму.

**Авторитет должностного лица** является очень важным как для собственного его положения, так и для возлагаемого им государственного органа. *«Человек не может существовать без авторитета, а между тем авторитет приносит с собою ошибок столько же, сколько истин» (И.Гёте); «Авторитет происходит от разума, а не разум от авторитета: всякий авторитет, не признанный разумом – бессилён» (В.Скотт).* Известно, что авторитет появляется между субъектом являющегося его носителем и объектом (народом, коллективом) в процессе взаимоотношений. Авторитет должностного лица появляется из двух источников неразрывно связанных между собой. Первый, **формальный авторитет** (объективный фактор) выражающейся воздействием руководителя на других лиц и определенной политической властью должностным статусом,

второй, **неформальный авторитет** (субъективный фактор) создается личностными качествами и проявляется в отношениях с общественностью. Формальный авторитет определяется должностью. Лицам, стоящим на верхней ступени должностной иерархии законодательными актами представлены большие права, привилегии, другие преимущества, что создает условия для высокого формального авторитета. Неформальный авторитет формируется в личных качествах руководителя в отношениях с другими людьми в совместной деятельности.

**Реальный авторитет руководителя** формируется единством должностного авторитета (формального) и личным авторитетом (неформального). Служебное положение, конечно, является источником авторитета. Оно позволяет руководителю показать свои личные качества, однако, должностной авторитет не может длительное время прикрывать недостатки личного авторитета. Когда должностное лицо начинает работать, он обладает лишь должностным авторитетом, затем благодаря своей воле, принципиальности, отношениям в коллективе, своим волевыми и моральными качествами, беспокойством социально-бытовыми условиями членов коллектива, профессиональной и компетентной организацией работы приобретает неформальный авторитет.

При оценке государственных служащих такие качества как *характер, способности*, (в том числе талант, гениальность) требуют особое внимание.

**Характер** — это своеобразная привычная манера поведения человека, в которой проявляется его отношение к окружающей действительности. Три фактора формирует характер: наследственность, общественная среда, самовоспитание.

*«У каждого человека три характера: тот, который ему приписывают, тот который он сам себе приписывает*

*и наконец, тот, который есть в действительности» (В.Гюго); «У кого характер упорядочен, у того и жизнь благоустроена» (Демокрит); «Если характер человека создается обстоятельствами, то надо, стало быть, сделать обстоятельство человеческим» (К.Маркс); «Хороший характер – богатство на всю жизнь» (Гэзлитт); «Характер состоит в способности действовать согласно принципам» (Кант).*

Характер – это индивидуальное сочетание существенных свойств личности, выражающих отношение человека к действительности и проявляющихся в его поведении, в его поступках.<sup>1</sup>

Характер взаимосвязан с другими сторонами личности – с темпераментом и способностями. Темперамент влияет на форму проявления характера, своеобразно окрашивая те или иные его черты. Так, настойчивость у холерика выражается в кипучей деятельности, у флегматика – в сосредоточенном обдумывании. Холерик трудится энергично, страстно, флегматик – методично, не спеша.

С характером неразрывно связаны и **способности**. Расцвет способностей связан с умением настойчиво преодолевать трудности, не падать духом под влиянием неудач, работой организованно проявлять инициативу. Связь характера и способностей выражается и в том, что формирование таких черт характера, как трудолюбие, инициативность, решительность, организованность, настойчивость. *«Только человек может совершить невозможное. Могут те, которые думают, что могут. Характер есть совершенно воспитанная воля» (Р.Эмерсон); «Способности помогают нам достигнуть вершины, но характер помогают нам удержаться на ней» (Дарими).*

**Способность** – характеристика личности, выражающая меру освоения некоторой совокупности деятельности.

---

<sup>1</sup> Психология. Под ред. Крутецкого В.А. М., 1974, 227 с.

Уровень и степень развития способностей у личности выражают понятия **таланта** и **гениальности**. **Талантом** называют такую совокупность способностей, которая позволяет получать продукт деятельности, отличающийся оригинальностью и новизной, высоким совершенством и общественной значимостью. *«Талант рождается в тиши, характер – лишь в потоке» (И.В.Гёте); «Талант на одну треть состоит из инстинкта, на одну треть – из памяти и одна треть – из воли» (Досси); «Талант – дар, над которым властвует человек; гений – дар, властвующий над самим человеком (Лоуэлл); «Талант работает, гений творит» (Шуман).*

**Гениальность** – высшая ступень развития таланта, позволяющая осуществлять принципиальные сдвиги в той или иной сфере творчества «создавать эпоху».<sup>1</sup>

В литературе есть много теорий о гениальности. Многие поддерживают **теорию наследования таланта**. Её сторонники утверждают, что гениальность передаётся по наследству, накапливаясь, словно некая таинственная энергия, из поколения в поколение. Надо сказать, что есть немало фактов, как бы подтверждающих эту идею.

**Теория «патологичности гения»** ответственность за редкое явление перекладывает на плечи случая, по вине которого якобы тот или иной избранник получает во владение «нарушенный в нужную сторону» организм. Согласно этой теории особенно полезны для возникновения гениальности расстройства психики. Сторонники патологической теории гениальности люди, во главу угла ставят отклонение от нормы и физических параметров мозга. *«Не существует гения без примеси сумасшествия» (Аристотель)*. Создатель еще одной теории гениальности французский философ XVIII века **Гельвеций** в своем знаменитом трактате «Об уме» утверждал, что талант и его высшая

---

<sup>1</sup> Пекелис В. Твои возможности человек. М., Знание, 1984, с.17.

форма – гениальность – никоим образом не зависят от наследственности: все, чем человек становится, определяется воспитанием и обучением, которые он получает в процессе жизни в обществе.<sup>1</sup>

Можно выделить два полюса гениальности, между которыми лежит гамма постепенного перехода. Представителей одного полюса можно было бы назвать по традиции, гениями **«от бога»**, представителей другого **«от себя»**.

**Гении «от бога»**, как правило, выделяются своими способностями с детских лет; судьба благоприятствует им уже в начале жизненного пути, их обязательность, трудолюбие сливается воедино со стихийным, произвольным, творческим импульсом, составляющим саму основу их психической жизни.

**Гениев «от себя»** развитие медленно, иногда запоздало, судьба обращается с ним довольно жестоко. Здесь фантастическое преодоление судьбы и преодоление самого себя. Многие из них в детстве и юности производили впечатление малоспособных и даже тупых. *«...Любой человек, сколь бы гениален он ни был, в течении своей жизни использует не более одной миллиардной доли тех возможностей, которые ему предоставляет его мозг» (Н.Дубинин).*

Учение «от себя» над всем преобладает несокрушимая воля, неуёмное стремление к самоутверждению у них колоссальная жажда знаний и деятельности, феноменальной работоспособности.<sup>2</sup>

*«Гений есть не что иное, как дар огромного терпения» (Ж.Бюффон); «Гений – один процент вдохновения и девяносто девять процентов пота» (Т.Эдисон); «Природа наделяет гением, общество – умом, занятие – вкусом» (Бекальд); «Национальный энтузиазм – великая колыбель гения» (Амвел); «Широта ума, сила выражения и активность души – вот что такое гений» (Дидро); «Гений – это*

---

<sup>1</sup> Пекелис В. Указ. соч. ... с.16

<sup>2</sup> Пекелис В. Указ. соч. с.191-192.

*способность видеть невидимое, двигать неосознанное, рисовать то, что не умеет формы» (Ж.Жубер); «Гений прокладывает след, а талант идёт по нему, но идёт по-своему» (Гуцков); «Гений вызывает удивление, но характер возбуждает уважение. Гениальные люди действуют на разум, люди с характером на совесть» (Н.В.Шелгунов).*

Выдающиеся таланты и гении в большинстве обладали великолепной **памятью**. Говорят «беспамятных гениев» не существует. Память – словно жесткий диск в компьютере, на котором мы можем хранить всё, что пожелаем, осознанно наблюдая, говоря и думая.

В современной психологии принято деление памяти по характеру. Их три вида: *образная, эмоциональная и логическая*. Все эти памяти живут бок об бок, но какая-то преобладает над другими, главенствует. У каждого человека есть все виды памяти, а верховодит одно из её видов. Сегодня есть такие понятия о памяти как долговременная память, кратковременная память и память оперативная, или промежуточная. Все они взаимосвязаны.

В зарубежной литературе рассматривается вопрос о том, какие качества и способности требуются для эффективной работы на должностях высокого уровня. Эти качества и способности разделяют на 3 большие группы, которые связаны с концептуальными, межличностными и деловыми умениями руководителя. **К первой группе** относятся качества, вытекающие из самой личности руководителя. **Ко второй группе** относятся навыки и способности, связанные с умением строить и развивать отношения на различных организационных уровнях. **К третьей группе** отнесены качества, способности и навыки, связанные с изучением деятельности организации, планированием ее работы и реализацией намеченных целей<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Качество современного руководителя (государственная служба кадров на рубеже веков. Зарубежный опыт). Реферативный бюллетень, №3, 98. М.: РАГС, 98, с.103.

**К субъектам аттестации** относятся непосредственно руководитель структуры работника, отдел кадров, вышестоящий орган управления государственной службы, товарищи по работе, специалисты-эксперты, другие служебные органы функционирования, общественные организации, специально созданная аттестационная комиссия и др. Законодательством определяются конкретные права и обязанности субъектов аттестации. **Объекты аттестации** определяются законодательством регулирующие аттестацию. В этих актах, также указывается список лиц, не попадающих в очередную аттестацию. Например, государственные служащие, работающие на занимаемой должности менее одного года, стажеры не проходят аттестацию. Матери находящиеся в отпуске по уходу за ребенком в течение одного года после выхода на работу не проходят очередную аттестацию.

Оценку качеств государственных служащих можно проводить качественными, количественными и комбинированными методами. **Качественный метод** подразумевает письменную и устную характеристику, биографию, сравнение эталонных качеств работника, групповые дискуссии. Все эти методы определяют не конкретный уровень качества государственных служащих, а только лишь определяет наличие или отсутствие тех или иных качеств. Во время проверки и оценки качества государственного служащего используемый основной источник информации делится на три группы: - официальные документы (анкетный листок, характеристика); второе – собеседование или запрос; третье – социальное сопровождение.

**В количественный метод** входит оценка баллами, или очками, коэффициентный способ. Широко распространен метод оценки качеств работников балловой шкалой. **Комбинированный метод** является симбиозом двух предыдущих методов, т. е. качества работника оценива-

ются баллами, или очками и составляется характеристика. В этот метод относится определение шкалы оценки каждого фактора, система группировки предусматривающий выбор ограниченного числа оценочных факторов; тестирование – оценка работников по уровню решения заранее подготовленных проверочных тестов и определение количественных показателей отражающих баллами. Тесты, рекомендуемые для обнаружения качеств работников, делится на: личностные тесты и тесты, определяющие квалификацию. В последние годы в научной литературе предлагаются «психологические тесты» для оценки личных качеств государственных служащих.

В процессе руководства и управления воля должностных лиц играет особую роль. *«Наша личность – это сад, наша воля его садовник» (В.Шекспир); «Решительность и воля даёт слабому уму превосходство над более сильным» (Ж.Верн); «Нет ничего более увлекательного, чем воля, побеждающая непокорное тело» (Р.Роман); «Воля – целеустремленность, соединенная с правильным рассуждением» (Платон); «Человек без воли похож на корабль, у которого нет руля и компаса, он меняет свое направление с каждой переменной ветра» (С.Смайлс); «Человека можно принудить, т.е. можно подчинить власти других его физическую и вообще внешнюю сторону, но свободная воля сама по себе не может быть принуждена» (Гегель).* Среди психологических тестов анализ воли человека имеет важное значение. Психологи говорят, что воля – напряжение сил при встрече с препятствием. Она отражает ситуации жизненной борьбы. Если нет борьбы, нет сопротивления, нет необходимости в волевом усилии. *«Тот, кто хочет развить свою волю, должен научиться преодолевать препятствия» (И.П.Павлов); «Серьёзная, глубокая, настоящая воля характеризуется, прежде всего, сочетанием с представлением уверенности в достижении цели*

(И.Гёте). Воля – это не умение тупо идти к случайно выбранной цели, терпя трудности, а умение целенаправленно и разумно найти полезное для себя и общества дело, и стремление к его выполнению. Всякое волевое действие раскладывается на несколько этапов. Вначале это осознание цели, затем – стремление к ее достижению. При осуществлении воли за основу берется *«закон целесообразности»*, человек должен иметь ясную цель, качества решительности, упрямства, сдержанности, храбрости, отваги, дисциплинированности. Воля – не умение идти к намеченной цели с закрытыми глазами, а способность разумного и целенаправленного определения порученного дела для себя и для общества и его осуществления, выбор оптимального варианта для устранения стоящих препятствий без спешки и психическая деятельность, направленная для претворения их в жизнь. У тех людей волевой аппарат начинает действовать, которые обладают эмоционально-волевыми качествами, могут заставлять себя работать, могут сосредотачивать свое внимание и мысли на определенных вопросах. *«Уверенность в себе – секрет успеха. Верьте в себя, в возможности и силы, данные вам Богом. Способность улучшить жизнь находится внутри вас, а не снаружи»* (45:13); *«Человек лишь тогда чего-то добивается, когда он верит в свои силы»* (Л.Фейербах). Все великие личности обладали умением сосредотачивать свои мысли на основной цели. Не случайно, большинство известных людей провели свою жизнь в ожесточенной борьбе, непрерывной преодолении препятствий, не меняя своих убеждений.

**Процедура (технология) оценки** – показывает, какие способы использовались для оценки государственного служащего.

Аттестация государственного служащего проходит через три стадии: подготовительный период, проведение ат-

тестации и юридическое заключение. К необходимым подготовительным мероприятиям при аттестации относятся: определение конкретных сроков аттестации и составление графика проведения; создание аттестационной комиссии; подготовка отзыва (характеристики) и аттестационного листа на работника, подлежащего аттестации. На этапе проведения аттестации и оценки комиссия заслушивает информацию о себе работника проходящего аттестацию и рассматривает предоставленные материалы. При прохождении аттестации работника там должен участвовать руководитель той структурной единицы, где он работает. Если государственный служащий по уважительной причине не участвует в работе аттестационной комиссии, аттестация может быть проведена без него.

Работа аттестационной комиссии должна проводиться в условии открытости, объективности, бескорыстности и отвечать требованиям законодательства. Аттестационная комиссия оценивает служебную деятельность государственного служащего, т.е. его соответствие требованиям занимаемой должности, участие в осуществлении обязанностей поставленных перед соответствующим государственным органом, а также занимается проверкой профессионального образования государственного служащего, уровня опыта работы, повышения его квалификации и состояния переподготовки и т.д., и комиссия должна принять решение.

Во время аттестации во многих случаях квалификация, профессиональность работника считается основным критерием, а это в свою очередь не полностью раскрывают комплексные качества работника. В некоторых случаях аттестация превращается в интервью, в экзамен вопрос-ответ. При проведении аттестации не создается психологическая обстановка, чувствуется нервность, неуместные замечания, проходящая в условиях недоброжелательности,

аттестация не позволяет внимательно выслушать аттестуемого и по достоинству их оценить.

Законодательством не допускается оценивать аттестуемого лица по политическим мотивам, морально-нравственной зрелости, личности, убеждениям и чисто человеческими ценностями.

По юридическим результатам аттестации в отношении отдельных государственных служащих добившихся успехов в работе, с учетом оценок и рекомендаций принятых аттестационной комиссией при соблюдении положений действующего законодательства, принимаются решения о материальном или моральном награждении, о назначении надбавок к должностному окладу, изменении надбавок или его отмены, о направлении на курсы повышения квалификации, повышения должности или понижения, в случаях не соответствия занимаемому должности государственные служащие могут быть освобождены от занимаемой должности.

При анализе всех трех этапов проведения аттестации государственных служащих становится ясным, что аттестации, проводимые в годы независимости, мало отличаются от аттестации прежних времен. Их отличительные черты: роль общественных организаций в аттестационных комиссиях занижены, раньше проведение аттестации предусматривались через один раз в каждые 3-5 лет или каждый раз после проведения выборов в советские органы или в аппарат общественных организаций, в новом законодательстве предусматривается проведение аттестации один раз в каждые 5 лет.

При оценке государственных служащих занимает решающее место **принцип эффективности**. Недостаточно внимания уделяется экономическим, организационным и социальным эффективным в оценки деятельности государственного служащего. Применение системы оценка **экономической эффективности** способствует созданию

надлежащих условий: для выявления потенциальных возможностей государственного служащего; объективных основ материального и нравственного стимулирования; роста профессионального уровня; совершенствования организационной структуры. **Организационная эффективность:** применение системы оценки создает условия для планомерного повышения квалификации государственных служащих, определяет его направление и формы. На основе результатов оценки возникает реальная предпосылка для перестановки и выдвижения кадров, с другой стороны, анализ отдельных должностей позволяет совершенствовать организационную структуру. **Социальная эффективность** отражается в создании соответствующих социальных и психологических условий, формировании нового отношения к труду, повышении роли коллектива в кадровой политике.

Анализируя вопросы аттестации государственных служащих можно прийти к такому выводу - несмотря на то, что аттестация проводится давно, отсутствует четкий, рациональный и влиятельный механизма проверки – оценки государственных служащих. В законодательных актах аттестации организационно-правовой механизм повторяется, и в таком виде дошло до сегодняшнего дня. На практике проведение аттестации во многих случаях носит характер кампании, руководители государственных учреждений используют аттестацию для избавления от неудобных им работников. Это подтверждает многочисленные факты, отраженные в периодической печати.

По нашему мнению аттестация государственного служащего преследует цель сделать еще динамичной государственной службы. Аттестация организационно-правовая форма определения личных качеств государственного служащего и выяснение того, как он пользуется предоставленными ему правами и обязанностями в соответствии с должностной иерархией – соответствует ли занимаемой

должности, оценка его профессиональной деятельности. Таким образом, для повышения рациональности аттестации государственного служащего, необходимо создание четкого и деятельного механизма оценки, модернизация организационно-правовых технологий проведения аттестации.

Нам кажется, что технология проведения аттестации должна быть модернизирована на основе современного международного опыта, преодолены субъективизм и формализм в проведении аттестации, результаты аттестации должны быть оценены через призму эффективности.

#### **8.4. Социально-экономическое положение государственных служащих и стимулирование их деятельности**

*Лучшие малые деньги принять за работу, пойми,  
Чем с рукою протянутой скорбно стоять перед  
людьми.*

*Н.Гянджеви*

*Тот наиболее богат, кто доволен малым, ибо та-  
кое довольство свидетельствует о богатстве  
натуры.*

*Сократ*

*Душевная радость возникает у людей благодаря  
умеренности в удовольствиях и размеренной жизни;  
Тот, кто никак не может противостоять соблаз-  
нам денег, никогда не будет счастлив.*

*Демокрит*

Социально-экономическое положение государственных служащих в первую очередь определяется с их материальным положением. Доподлинно известно, что экономика

определяет политику, всегда идет впереди политики. В жизни имеются многочисленные факты, что из-за материального состояния самые способные, творческие, люди с высоким интеллектом ради повышения своего материального положения, свои потенциальные возможности по отдаче своих сил на служение обществу занимают другими делами или стараются работать в частном секторе. Служебная деятельность государственных служащих тогда имеет социальный смысл и значение, когда их деятельность обеспечивается в необходимом размере экономически и правами. В Азербайджанской Республике, когда идут реформы во многих сферах многие вопросы решаются по-новому. Среди этих вопросов ведущее место занимает **оплата труда** государственных служащих.

В юридической литературе и в законодательстве оплата труда государственных служащих рассматривается как денежное обеспечение по труду, осуществляется в форме заработной платы или государственного жалованья. По традиции работающих в производственных отраслях денежная выплата осуществляется в виде заработной платы, а в непроизводственных отраслях – служащим государственных органов осуществляется выражением государственное жалованье, финансируемое из государственного бюджета.

Заработная плата, получаемая государственными служащими должна стимулировать для выполнения своих служебных обязанностей и привлечения к службе квалифицированных и компетентных лиц.

Вопросы оплаты труда государственных служащих можно рассмотреть через механизм стимулирования. **Стимулирование труда** отражает интересы государственного служащего, стремящегося удовлетворять свои материальные и нравственные потребности. Механизм стимулирования затрагивает актуальные проблемы личности, способствует повышению его творческой активности, производи-

тельности труда, четкому выполнению должностных обязанностей.

Стимулирование (lat. stimulus - побуждение к действию, побудительная причина) – это внешнее побуждение к действию, давать толчок; служить побудительной причиной, поощряет<sup>1</sup>. Стимулами можно считать внешние воздействия на человека – а мотив (*от фр. motiv*) означает внутреннюю причину, побуждающую к какому-либо действию. Стимулы, внедряясь в сознание работника и усваиваясь им становятся мотивами деятельности. Стимулирование – это процесс регулирующего воздействия на работника факторов внешней среды с целью повышения его трудовой активности. Если мотивация подталкивает деятельность изнутри, то стимулирование привлекает ее извне возможностью удовлетворения потребностей<sup>2</sup>.

Для раскрытия механизма действия стимулов к труду следует ответить на следующие вопросы: *что побуждает к труду (какие интересы и потребности лежат в его основе), кого побуждают к труду (объект стимулирования), через что происходит побуждение (механизм стимулирования), чем побуждают (материальные и моральные стимулы)*. Важнейшим элементом системы стимулов к труду выступают материальные стимулы.

Все потребности человека можно подразделить следующим образом: биологические потребности – физиологические (голод, жажда, сон), половые или сексуальные, ориентировочные; социальные потребности – трудовые, познавательные, эстетические, нравственные. Один из ведущих философов Древней Греции **Эпикур** создал (III в. до н.э.) первую классификацию человеческих потребностей,

---

<sup>1</sup> Словарь иностранных слов. 16-е изд. испр. М.: Русский язык, 1988, с.485.

<sup>2</sup> Теория управления. Под ред. Гапоненко А.Л. Учебник. М.: РАГС, 2008, с.273-274.

которая и поныне остается одной из лучших. *Все желания людей Эпикур разделил на три группы: естественные и необходимые (желание еды, питья, сна); естественные, но не необходимые (например, половое желание); желания, которые не являются ни естественными, ни необходимыми (например, честолюбие, слава)*<sup>1</sup>.

**Маслов** в своей книге «Иерархия потребностей» (впервые опубликовано в 1943 г.) выдвинул тезис, что потребности людей распределены по пяти уровням: 1) физиологические – первоначальные потребности – еда, воздух, вода и убежище; 2) безопасность – потребность безопасности от психологического ущерба; 3) любовь – сильное желание любить и быть любимым. Потребность в привязанности и в том, чтобы принадлежать кому-то; 4) уважение – потребность имеет хорошую репутацию, престиж и признание со стороны других, потребность быть уверенным в себе и своих силах; 5) самовыражение – жгучее желание самореализации. Потребность стать лучшим среди равных<sup>2</sup>. По Маслоу как только потребности на более низком уровне удовлетворены, они теряют свое значение, а потребность следующего уровня, наоборот, обретают значимость. Человеческие потребности проявляются абсолютно предсказуемо, шаг за шагом. Как только удовлетворены ваши физиологические потребности на первый план выходит потребность в безопасности и т.д. чем больше удовлетворяется потребность, тем меньше мы заинтересованы в ее удовлетворении. *«Человек редко думает при свете о темноте, в счастье – о беде, в довольстве – о страданиях и, наоборот, всегда думает в темноте о свете, в беде о счастье, в нищете – о достатке» (Кант)*. Если людям, при-

---

<sup>1</sup> Гримак Л.П. Резерв человеческой психики. М.: Политиздат, 1989, с.167.

<sup>2</sup> Баркер А. Как еще лучше ... управлять людьми. М.: ГРАНД, 2002, с.49-58.

выкшим удовлетворять свои основные потребности с помощью регулярно получаемой оплаты, неожиданно убрать или сократить ее, то она может превратиться из стимула в источник недовольства. Как известно, бедность похищает рассудок и доблесть, губит знания и образованность, гонит совесть и стыд и приводит с собой беззаконие и злодейство.<sup>1</sup>

Если жалование государственного служащего не удовлетворяет его биологические и социальные потребности, он вынужден искать дополнительные источники материальных средств. В результате, снижается качество службы в государственных органах, государственные служащие отвлекаются на другие виды занятий по зарабатыванию денег, что способствует появлению коррупции. Все это характерно там, где заработная плата в государственной службе меньше прожиточного минимума. Уровень оплаты государственных служащих меньше работающих по найму или работающих в частном секторе, что приводит к оттоку кадров из государственной службы в частный сектор.

Правильное определение отношения желаний и реальных потребностей для удовлетворения материальных потребностей человека является самой большой и ждущей своего решения проблемой. В некоторых случаях это исходит из менталитета Азербайджанского народа и общественной мысли быть верным максималистским традициям, и ни в чем не отставать от остальных (в свадебных и траурных церемониях, в поведении и в др.), добиться самого лучшего и большого (машины, здания, двора и т.д.), не удовлетворение существующим материальным положением, требований далеких от реальности, меняет человеческую психику, и исполнение воображаемых желаний становится причиной негативных явлений и поиска нетрудовых доходов.

---

<sup>1</sup> Ибн Аль Мукаффа. Калила и Димна. ... с.160.

Древнегреческий философ **Демокрит** (до н.э. 470-360) говорил: *«богат тот, кто беден желаниями»; «прекрасна во всем середина: мне по душе ни избыток, ни достаток»*<sup>1</sup>. Он четко различал, разделял, даже противопоставлял так называемые телесные блага и удовольствия – и душевные блага, которые считал божественными. *«Не телесные силы и не деньги делают людей счастливыми»*, - говорил Демокрит. *«Телесная красота человека есть нечто скотоподобное, если под ней не скрывается ум»*. *Счастье, по Демокриту, в хорошем расположении духа, и его невозмутимости, гармонии, симметрии, в неустрашимости души»*<sup>2</sup>. Кто довольствуется малым, живёт спокойно и без всяких тревог, а тот, кто пожирает алчность находится в вечно беспокойстве и трудах.<sup>3</sup>

**Насирэддин Туси** в произведении “*Əхлақи насірі*” анализирует количественный и качественный состав страсти (души). Он делит страсти на «страсть ангела», «дикий страсть» и «страсть животного». Он показывал, что если человек сможет разумом управлять свою страсть, поднимется в небеса, если же страсть оставить в наедине, то страсть понесет его вниз – до скотоподобного уровня.<sup>4</sup>

Таким образом, полученная заработная плата человеком на государственной службе должна быть направлена на реальные потребности.

Главным стимулом государственного служащего в удовлетворении его потребностей служит **заработная плата**. Заработная плата характеризуется следующими признаками: заработная плата выплачивается за определенную работу; выплачивается в виде денег на основе конкретных

---

<sup>1</sup> Таранов П.С. Философия сорока пяти поколений. М.: ООО АСТ, 1999, с.136-137.

<sup>2</sup> 100 великих мыслителей. М.: Вече, 2002, с.66

<sup>3</sup> Ибн Аль Мукаффа. Калила и Димна. ... с.194.

<sup>4</sup> Tusi Xacə Nəsrəddin. Əхлақи-Nəsiri. Bakı: Elm, 1980, с.49

тарифных ставок; выплачивается из средств государственного бюджета в соответствии с минимальной зарплатой. В советском пространстве оплата труда работающих в государственном аппарате зависела от схемы должностных окладов, должностных номенклатур и особенностей должности, состояла из должностного оклада определенного для каждой должности. Схема должностных окладов предусматривал названия всех должностей, как нормативный документ показывал месячный должностной оклад, придавал официальность принадлежности каждого служащего в тот или иной должностной группе. Должностям, находящимся в верхней группе по сравнению с должностями низшей группы предусматривал более высокую заработную плату. В схеме должностных окладов каждой должности указывался верхний и нижний уровень заработной платы. Оклады входящих в одну группу были одинаковы. А это позволял руководству каждому определять заработную плату в зависимости от качества и рациональности каждого работника. Основными направлениями усовершенствования заработной платы в советское время были: экономия фонда заработной платы, тарифные ведомости и различные пути увеличения должностных окладов, в том числе, уменьшение числа работающих, рационализация структуры заработной платы, отмена не обоснованных надбавок, направление на применение новых правил премирования рабочих.

После принятия Конституционного Закона от 24 мая 1991 г. года<sup>1</sup> «Об экономической независимости» Азербайджанской Республики в условиях перехода на рыночную экономику основным элементом трудовых и административно-правовых отношений является заработная плата

---

<sup>1</sup> «Azərbaycan Respublikasının iqtisadi müstəqilliyinin əsasları haqqında» Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası Qanunu. Azərbaycan SSRİ Ali Sovetin məlumatı. Bakı, 1991, №9-10, s.13-21.

или государственное жалованье, которые подверглись коренным изменениям как в экономическом аспекте, так и в правовом аспекте. В трудовом кодексе Азербайджана заработная плата – рассматривается как общность оплат по исполнению трудовых функции за определенное время, определенным трудовым договором за выполненную работу (оказанные услуги) выплачиваемой работодателем в форме денег или натуральной форме ежедневная или ежемесячная сумма, а также добавленные к нему надбавки, премии и других выплат<sup>1</sup>.

В качестве важного элемента юридической категории показателей характеризующих заработную плату являются: оплата труда, оплата за проделанную работу; выплачивается в денежной форме; основывается на заранее определенные тарифные нормы; выплачивается по результату работы; выплачивается из средств заработанных трудовым коллективом производственных участков, предприятий и учреждений, а в государственных органах из бюджетных средств; не менее минимальной заработной платы определенным государством. В целом, механизм заработной платы имеет ясно выраженный иерархический характер, т.е. заработная плата зависит от оклада, а оклад зависит от должности. Продвижение по службе является основным источником повешения заработной платы.

Начиная с 1992-го года в Азербайджанской Республике для регулирования заработной платы, применяется **минимальная заработная плата (МЗП)**. Это означает, что отношение между минимальной заработной платой и прожиточным минимумом постоянно регулируется. По существующим международным конвенциям трудовых организаций, МЗП применяется для защиты работающих лиц по найму от необоснованной заниженной заработной платы.

---

<sup>1</sup> Azərbaycan Respublikasının Əmək Məcəlləsi. Bakı: Azərnəşr, Hüquq ədəbiyyatı, 2009, c.115.

Во время применения МЗП механизм расчета заработной платы было очень простым. Месячный должностной оклад определялся согласно заработной плате и тарифному коэффициенту согласно 19-ти разрядной системе. Для каждой категории утвержденный коэффициент МЗП умножался на 5500 манат и определялся оклад. Поэтому в расчете заработной платы МЗП играла определяющую роль. Согласно указу Президента Азербайджанской Республики от 11 марта 1996-го года «О дополнительных мерах усовершенствования системы заработной платы и либерализации зарубежных экономических связей» и согласно решению Кабинета Министров от 16 мая 1996-го года «О правилах заработной платы» при расчете заработной платы отменяется его привязка к МЗП и тарифные коэффициенты.

Вопросы денежного довольствия государственных служащих впервые затрагиваются в Законе «О государственной службе» АР. Размер государственного денежного довольствия определяется объемом компетенций, уровнем профессиональной подготовки. Государственное денежное довольствие состоит из основной (должностное жалование, тарифная ставка) и меняющейся частей (дополнительные выплаты, премии). Месячный оклад составляет основу жалования государственного служащего. При назначении каждого на государственную должность принимается решение о его должностном окладе. Распоряжением Президента АР от 10 августа 2004-го года минимальная сумма месячного оклада государственных служащих определена для административных должностей в размере 350 тысяч манат, согласно распоряжению Президента АР «О повышении заработной платы государственной службы» от 24 января 2007-го года<sup>1</sup> эта сумма изменена. В бюджетных

---

<sup>1</sup> Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 23 yanvar 2007-ci il tarixli «Dövlət qulluqçularının əmək haqlarının artırılması haqqında» Sərəncamı. s.270-271 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

организациях служащему государственный оклад определяется не менее должностных окладов определенных государством выплачивается государственным органом за счет бюджетных средств.

В «Законе о государственной службе» АР к заработным платам относится должностной оклад, премии и надбавки к должностному окладу. Оклад государственного служащего по 9-й квалификации административных должностей приравнивается к минимальному должностному окладу. Должностные оклады для государственных служащих устанавливаются в соответствии с классификацией должностей государственной службы. Должностной оклад каждого последующего разряда выше предыдущего в размере. В системе государственной заработной платы государственных служащих проведены широкомасштабные реформы, приняты многочисленные указы, распоряжения и создана законодательная база. В это законодательство входят законы: «О государственной службе» (ст.22); «Об установлении дополнительной платы госслужащего за исполнение соответствующих полномочий»<sup>1</sup>; «Об установлении местных коэффициентов к должностным окладам государственных служащих»<sup>2</sup>. «Об установлении повышенного коэффициента для должностных госслужащих за опасные для жизни и здоровья либо особенно тяжелые условия службы»<sup>3</sup>; Указ Президента АР «Об установлении

---

<sup>1</sup> Dövlət qulluqçusu üçün hakimiyyət səlahiyyətlərinin icrasına görə əlavə haqqın təyin edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.64 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

<sup>2</sup> Dövlət qulluqçularının vəzifə maaşlarına yerli əmsalların müəyyən edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.66 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

<sup>3</sup> Qulluq şəraiti həyat və sağlamlıq üçün təhlükəli olan, yaxud xüsusilə ağır olan dövlət orqanlarında dövlət qulluqçularının vəzifə maaşları üçün artıq əmsalın müəyyən edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.72-73 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

дополнительной платы за стаж в должности государственному служащему (3 сентября 2001 года) и др.

Жалование государственных служащих в Азербайджанской Республике определяется на основе классификации государственных органов и административных должностей. Должностной оклад работников органов исполнительной власти определяется следующим образом: по первой категории в 1525-1550 манатов; во второй категории в 1050-1500 манатов; по третьей категории 613-950 манатов; по четвертой категории в 451-600 манатов; по пятой категории в 335-449 манатов; по шестой категории в 247-333 манатов; по седьмой категории в 138-246 манатов; по восьмой категории в 138-183 манатов; по девятой категории в 90-135 манатов. Таким образом, диапазон заработной платы меняется по 9-и категориям от 90 до 1550 манатов. Разница в зарплате первой и шестой категории имеет соотношение 1:4, а с девятой категорией 1:12.

В периоде перехода к рыночной экономике вопрос **нормирования труда** государственного служащего остается проблемной. Нормирование труда считается индикатором индивидуального труда работника по среднему уровню общего интенсивного труда. Нормирование работы служащего по следующим причинам затруднительно: невозможность учета выполнения многих функций по характеру работы служащего; отсутствие показателей рациональности труда служащего. Анализ показывает, что для государственных служащих характерны многочисленные и многоплановые роли труда. Результат труда государственного служащего не имеет потребительной стоимости как интеллектуальный товар, и по этой причине не подлежит нормированию. Другой причиной служит выполнение многих функций, которые не могут быть учтены по характеру труда государственного служащего. Ненормирование труда государственных служащих может приве-

сти к тому, что одни служащие будут обременены работой, а другие – бездействовать. Обременение работой высококвалифицированных работников может способствовать появлению антистимула.

**Антистимул** понимается как сумма фактов мешающих осуществлению материальной заинтересованности, повышению производительности труда, обеспечению личных и общественных интересов коллектива. Один из этих фактов является равномерное распределение жалованья. Результат всего этого является, то, что заработная плата, играющая стимулирующую роль качества и рациональности работы государственного служащего, намного отличается от заработной платы работающего в частном секторе. Поэтому, усовершенствование механизма заработной платы, в повышении производительности и интенсивности труда, в повышении качества труда служащего обоснование качественных и количественных показателей является важным вопросом.

Одним из основных частей государственного жалованья является **вознаграждение**. Вознаграждение понимается как положительная оценка перед государством и общественными организациями государственных служащих и коллектива. *«Глубочайшим свойством человеческой природы является страстное стремление людей быть оцененными по достоинству» (У.Джеймс)* Вознаграждение отдельных граждан как особая форма поощрения граждан и коллектива за достигнутые успехи, поведения как положительная оценка и одобрение применяется государством, общественными органами и должностными лицами. За успешные и добросовестное выполнение своих служебных обязанностей государственным служащим, за постоянное и безукоризненное выполнение, за особую важность и сложность выполненной работы к нему применяется различные виды вознаграждений. В Трудовом Кодексе АР вознаграж-

дение – выплачиваемое в порядке и в форме с предусмотренной в системе заработной платы, за повышение количества и качества, с целью повышения материальной заинтересованности работника денежное поощрительное средство. В законе о государственной службе говорится, о том, что усердное выполнение своих должностных обязанностей государственными служащими всесторонне поощряется. Научно обоснованная система поощрения заставляет повышать свои показатели деятельности работника. Наряду с оценкой уровня профессионализма и должностных обязанностей на службе, повышение рациональности во всех сферах управления, в органах государства должен стимулировать укреплению порядка и государственной дисциплины.

*Меры поощрения осуществляется с материальной и моральной заинтересованностью.* Оба они претворяются посредством коллективного и индивидуального, общего и частного поощрения.

Награждение государственных служащих стимулирует их на более ответственное исполнение своих должностных обязанностей. Согласно Положению “О видах и правилах награждения государственных служащих” утвержденному Президентом Азербайджанской Республики 24 августа 2002 года, применяются материальное и моральное, коллективное и индивидуальное, общее и специальное награждение. Индивидуальное награждение государственных служащих производится в следующих случаях: 1) за своевременное и профессиональное выполнение должностных обязанностей предусмотренных инструкцией, проявление инициативы, за рациональные предложения; 2) за применение новых форм и методов в работе, помощь молодым специалистам; 3) за качественное выполнение заданий и поручений руководства; 4) за отличие в разработке проектов нормативно-правовых актов. Коллективное

награждение производится за: 1) качественное и своевременное выполнение государственных задач; 2) в праздничные дни и по другим примечательным событиям<sup>1</sup>.

Руководитель государственного органа может поощрить государственного служащего за выполнение особо важных заданий, связанных с выполнением сложных работ, а также за образцовую работу в индивидуальном порядке (одноразовый) во время праздников и юбилеев. Сумма поощрения в зависимости от результатов работы государственного служащего определяется руководителем того органа, где он работает, а верхний уровень поощрения не ограничивается.

Вместо денежного поощрения предусматривается вознаграждение государственного служащего ценным подарком. Меры общего поощрения регулируется трудовым законодательством, а к особым мерам относятся конкретные категории государственных служащих в соответствии с юридическим статусом предусмотренных в правовых актах о поощрении.

С целью усиления материальной заинтересованности государственных служащих законодательно предусматривается по итогам года выплата премий. Эта премия выплачивается согласно полученной заработной плате, с учетом непрерывного трудового стажа, по результатам служебной деятельности и вклада личного труда.

В связи с выполнением указа Президента АР от 4 января 2001-го года в решении Кабинета Министров от 29 января 2001-го года указывается: каждый год работники исполнительной и судебной власти могут быть поощрены в размере должностного оклада не менее одного раза; руко-

---

<sup>1</sup> Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 24 avqust 2002-ci il tarixli «Dövlət qulluqçularının mükafatlandırılmasının növləri və qaydaları haqqında Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə» Fərmanı. s.135-137 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

водителям исполнительной и судебной власти дано право в рамках средств выделенных для оплаты заработной платы за исключением предусмотренных законодательством надбавок соответствующим работникам аппарата за достигнутые высокие результаты, при своевременном выполнении особо необходимых работ назначать прибавки в размере не более 25 % к их должностным окладам.

**Моральное поощрение** государственных служащих включает в себя награждение орденами и медалями, внеочередное присуждение званий, досрочное присвоение рангов и классов, перевод на еще более высокую должность, назначение на более высокие государственные должности. Поощрение государственных служащих осуществляется органами и должностными лицами в рамках предоставленных им полномочий и определенными правилами. Например, руководитель, принявший на работу сотрудника, имеет право на поощрение и дарение ценного подарка, а награждение орденом и медалями согласно Конституции входит в права Президента АР. Правила награждения, основания награждения, виды награждения и т.д. регулируются положением о правилах государственного награждения.

Часть государственного жалованья состоит **из надбавок**. В Трудовом Кодексе (статья 157-5) указано, что надбавка к заработной плате – оплата в связи с условием труда по замене или дополнительная выплата с целью поощрения работника. В Законе «О государственной службе» предусмотрено, что за стаж службы в должности государственному служащему, начиная со второго года службы, выплачивается дополнительная плата (22.7): квалификационный разряд государственного служащего дает ему право получать надбавку к должностному окладу и пользоваться социальными гарантиями (16.1). Аттестационная комиссия на основании результатов аттестации может дать рекомен-

дации о вознаграждении отдельных государственных служащих за достигнутые успехи, изменения должностных окладов по соответствующим должностям, установлении к должностным окладам, изменении или ликвидации надбавок (31.14).

Одним из своеобразных видов оплаты труда государственных служащих является **привилегии**. Предоставление привилегий государственным чиновникам имеет исторические корни. После октябрьской революции 1917-го года большевистские лидеры приняли декрет о не превышении заработной платы чиновников выше заработной платы рабочего средней квалификации. В 1918-м году повышается жалование специалистов и высших чиновников, а партийным и государственным руководителям применяются различные привилегии. В годы гражданской войны в результате гиперинфляции деньги потеряли свою ценность, поэтому повысились привилегии не денежного характера.

В 1922 на XII партконференции была принята резолюция «О материальном положении активных парторботников кроме денежного вознаграждения по высшему разряду, были обеспечены в жилом отношении, в отношении медицинской помощи. Уравнивательные тенденции в отношении зарплаты привели к росту бесплатных привилегий для номенклатуры. До 1947 года члены Политбюро ЦК, номенклатура, имевшая высший статус, не получали денежного содержания и полностью обеспечивались за счет государства по потребности. Для номенклатуры за счет государства строилось лучшее жилье, обеспечивалось специальное медицинское и санитарное обслуживание, велось снабжение лучшим продовольствием, предоставлялись государственные дачи, устанавливались специальные пенсии.

В прежних Кодексах о Труде Азербайджанской Республики (статья 136) указывалось, что рабочим и служа-

щим выполняющие свои трудовые обязанности с успехом и добросовестно предоставляются привилегии и льготы. Здесь в первую очередь им предоставляли льготы в общественной, культурной сфере и квартирно-бытовые услуги (путевки в санатории и дома отдыха, улучшение квартирных условий). Такие работники пользовались преимуществом при выдвижении в должности. Привилегии государственным служащим рассматриваются в законодательстве и в Законе о государственной службе. Особое значение имеет указ Президента Азербайджанской Республики о некоторых обеспечениях государственных служащих<sup>1</sup>.

В социальном обеспечении государственных служащих **пенсия** играет особую роль. Пенсионные вопросы государственного служащего регулируется Законом Азербайджанской Республики «О пенсионном обеспечении государственных служащих»<sup>2</sup>.

Рассмотрение **опыта некоторых зарубежных стран** в оплате труда имеет значение для предстоящих реформ в этой сфере. Оплата труда государственных служащих **во Франции** в последние десятилетия определяется заинтересованностью государства в привлечении высококвалифицированных лиц к государственной службе. На первом этапе был введен порядок в оплате труда чиновников, выполняющих одинаковую работу. Создается определенный баланс между оплатой в частном и государственном секторе. До введения во Франции трудового законодательства и законодательства о социальном обеспечении чиновники обеспечивались государством лучше, чем ли-

---

<sup>1</sup> Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 23 oktyabr 2003-cü il tarixli «Dövlət qulluqçuları üçün bəzi təminatlar haqqında» Fərmanı. s.176-177 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

<sup>2</sup> Dövlət qulluqçularının pensiya təminatı haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.75-80 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

ца, занятые в частном секторе. До 1914 года система оплаты базировалась на учете очень немногих элементов. Подавляющее большинство получало только жалование без каких-либо то ни было дополнений к нему. Не существовало и равенства оплаты за одинаковую работу, поскольку жалование чиновником различных министерств определялось различными декретами. В условиях социальных и экономических трудностей после первой мировой войны, Закон от 6 октября 1919 года кроме шкалы заработной платы ввел шкалу дополнительных вознаграждений для отдельных категорий чиновников, а также установил систему повышения размеров жалования в связи с понижением уровня жизни. Закон 1919 года сохранил большой разрыв между низко и высокооплачиваемыми служащими: последние получили зарплату в 13 раз больше, чем первые. В период после второй мировой войны были дальше развиты основные принципы оплаты, введенные законом от 1919 г.

В законе от 19 октября 1946 г. установлено, что вознаграждение чиновников состоит из жалования, а также надбавок на семью и квартирную плату. Правительственная комиссия, созданная для установления принципа и размеров вознаграждения, определили три основных позиций, установления заработной платы чиновникам. Во-первых, считалось, что минимальное и максимальное вознаграждения должны относиться друг к другу как 100 и 800. Во-вторых, комиссия определила последовательность должностей, их должностную иерархию и вытекающие отсюда различия в вознаграждении; в-третьих, минимальное вознаграждение чиновников должен быть на 20% выше низшего заработка в частном секторе<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Государственная служба основных капиталистических стран. Под ред. В.А.Туманова. М.: Наука, 1977, с.218-219.

На последующем этапе оплата труда производилась на основе двух элементов – жалование и дифференцированные региональные надбавки. 20-я статья закона “О статусе государственного служащего” определяет следующий порядок оплаты труда государственного чиновника: жалование (основная зарплата), надбавки и социальные льготы. В системе оплаты труда Франции выделяются следующие основные проблемы: 1) иерархическая проблема – если в начале прошлого века разница в соотношении оплаты труда было 1:20, то сейчас этот показатель снижен до уровня 1:5; 2) проблема внутреннего паритета – за ту же работу штатные сотрудники получают больше жалования, чем внештатные; 3) проблема внешнего паритета – существование большой разницы в оплате труда чиновников государственного и частного секторов. В законодательстве Франции предусмотрены дополнения к основному окладу. Дополнительные выплаты, связанные с исполнением обязанностей, которые разбиты на пять категорий: 1) возмещение представительских расходов; 2) возмещение за действительно выполненную дополнительную работу; 3) возмещение за особые обязанности или особые виды риска, присущие должности; 4) выездное пособие для служащих; 5) премии, основанные на характере работы.

**В США** важное значение для организации работы личного состава государственных учреждений имеет система вознаграждения профессиональных чиновников. Главное место в ней занимают методы оплаты труда, различные формы дополнительных льгот, механизм присуждения премий и почетных наград. Уровень зарплаты государственных служащих и методы ее исчисления являются наиболее острой проблемой работы с кадрами в государственном аппарате США. Ни в штатах, ни в системе федеральных ведомств нет единой основы для назначения зарплаты. Особенности формирования государственной

службы привели к тому, что в настоящее время федеральный аппарат имеет две независимые друг от друга шкалы зарплаты: для чиновников конкурсной гражданской службы и для чиновников заграничной службы. Каждому должностному классу определяется свой уровень зарплаты. Причем устанавливается низкая и верхняя граница ее с разницей примерно 25-30%. В этих рамках проводится деление нескольких промежуточных уровней. Таким образом, на государственной службе США зарплата чиновника зависит не только от уровня должности, но и от времени пребывания на ней. Эта практика позволяет администрации более эффективно использовать зарплату в качестве средства стимулирования работы служащих. Законы о зарплате государственных служащих 1962 года и об уравнивании зарплаты федеральных служащих с работниками в частном секторе 1970 года является правовой основой ежегодного повышения оплаты труда федерального чиновничества <sup>1</sup>.

Закон о реформировании государственной службы 1978 года закрепил принципы найма и продвижения по службе в зависимости от способностей и заслуг применительно к государственным служащим. За работой равной ценности выплачивается одинаковое вознаграждение. Предусмотренным этим законом основная система оплаты труда федеральных служащих умственного труда известна как Общая тарифная сетка. Общая тарифная сетка включает в себя 15 разрядов, каждый из которых характеризуется соответствующим уровнем сложности работы, ответственности и соответствующими квалификационными требованиями. Для каждого разряда существует диапазон окладов, состоящий из 10 ступеней, а переход с одной степени на другую осуществляется в установленные сроки.

---

<sup>1</sup> Новиков А.В. Правовые формы организации государственной службы в США. М.: Юридическая литература, 1974, с.171.

В дополнение к Общей тарифной сетке существуют еще несколько основных систем оплаты труда. Тарифная сетка руководящих работников отнесена к категориям выше верхнего уровня Общей тарифной сетки. Эта система включает в себя шесть уровней оплаты труда. В ответ на растущую потребность в реформировании системы оплаты труда в федеральном правительстве принят в 1990 году Закон о сопоставимости ставок оплаты труда федеральных служащих. Этот закон предусматривает нормы в отношении достижения сопоставимости ставок оплаты труда федеральных и нефедеральных служащих. Закон о сопоставимости ставок оплаты труда федеральных служащих разрешает также в особых случаях выплачивать служащим премии за трудоустройство и переезд, а также специальные надбавки для закрепления на работе.

**В ФРГ** в Законе «Об окладах федеральных служащих» от 27 июля 1957 года и в новой редакции от 6 февраля 1991 года предусмотрено право государственных служащих на определенный должностной оклад. Они состоят из основного оклада, местной доплаты, в определенных случаях – должностных или местных надбавок, а также прочих доплат и надбавок. Все вопросы по оплате регулируются на единой правовой основе, причем данные правовые нормы действительны и для Федерации, и для земель, и для муниципалитетов, муниципальных объединений, органов, учреждений и фондов. Конституционной основой оплаты государственных служащих является «принцип содержания». Этот принцип означает, что денежное довольствие и социальное обеспечение, установленные законом, являются не вознаграждением за выполнение служебных задач, а гарантированным содержанием чиновника. Оплата должна быть соразмерной и соответствовать занимаемой должности. Она должна обеспечивать государственному служа-

щему возможность полностью посвятить себя своей профессии<sup>1</sup>.

Традиционная система оплаты труда государственных служащих состоит из нескольких разрядов в каждом из четырех классов карьерной структуры. Для всех служащих государственного сектора, за исключением магистров и университетских лекторов, действует одна и та же школа оплаты труда. Каждому разряду соответствует фиксированный базовый оклад плюс надбавки, назначаемые каждые два года по выслуге лет. Другие надбавки к базовому окладу предусмотрены только для определенных типов функций независимо от индивидуальных результатов. К служащим и рабочим государственного сектора применяются аналогичные правила<sup>2</sup>.

**В КНР** система заработной платы государственных служащих строится на основе принципа распределения по труду. Заработная плата государственного служащего зависит от должностного ранга. Она складывается главным образом из должностного оклада, оплаты за ранг, базовой заработной платы и выплаты за выслугу лет. В соответствии с принятыми правилами госслужащие пользуются районными и другими дотациями. Для них осуществляется также система периодического повышения оклада.

В ходе ежегодных проверок государственным служащим определяются как лучшие по соответствующим должностям, могут быть повышены оклады и выданы денежные премии. Государства в соответствии с развитием национальной экономики и изменениями индекса цен на необходимые жизненные расходы планомерно повышает нормы

---

<sup>1</sup> Государственная служба (комплексный подход). Под ред. А.В.Оболонского. Учебник. М.: Дело, 1999, с.244.

<sup>2</sup> Мэннинг Н. и Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. Весь мир, 2003, с.296.

заработной платы государственных служащих, чтобы фактический ее уровень также непрерывно повышался<sup>1</sup>.

Новая политика в КНР заключается в том, что труд госслужащих оплачивается на уровне, соответствующем уровню, установленному для менеджеров и профессионалов, выполняющих аналогичный круг обязанностей на государственных предприятиях. Такая система оплаты труда предусматривает вознаграждение по результатам деятельности. Для государственных служащих, чья деятельность в ходе ежегодной аттестации оценена как «отлично» и «компетентен», предусмотренное повышение зарплаты на государственной службе невелико: коэффициент основной ставки оплаты труда на самой высшей и самой низшей должности составляет 5,6:1, а возможно и 3:1 с учетом всех льгот<sup>2</sup>.

Таким образом, в оплате труда государственного служащего в условиях перехода к рыночным отношениям, как было отмечено выше, были проведены реформы как в экономическом, так и в правовом аспекте, создана правовая база оплаты труда государственных служащих в соответствии с международными стандартами, государственное жалование, надбавки к ним и привилегии позволили приблизить их к частному сектору. В результате повысился авторитет государственной службы, увеличилось количество претендующих лиц работать в государственной службе.

Материальная (жалование, поощрение, надбавка, привилегии и т.д.) и моральное стимулирование (награждение орденами, медалями и почетными званиями и т.д.) рассматриваются вместе, и дополняют друг друга.

---

<sup>1</sup> Государственная служба (комплексный подход). Под ред. А.В.Оболонского. Учебник. М.: Дело, 1999, 440 с. –с.301-302

<sup>2</sup> Мэннинг Н. и Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. Весь мир, 2003, 496 с. –с.337

Размер государственного жалования зависит от уровня полномочий, ответственности, профессионализма, стажа службы и т.д. Жалование государственного служащего состоит из его постоянной части (должностной оклад, тарифная категория) и меняющейся части (надбавки к должностному окладу и поощрение).

Считаем, что с целью модернизации системы оплаты труда изучение опыта Франции в этой сфере имело бы значение. Во Франции оплата труда состоит из трех элементов: жалования (основной оклад) надбавок и социальных привилегий. В системе оплаты труда существует три основные проблемы: первое – проблема иерархии – соотношение (1:5) между высокооплачиваемыми и низкооплачиваемыми; второе, проблема внутреннего равенства, внештатные работники получают меньше жалование по сравнению со штатными чиновниками, за одну и ту же работу, третье, принцип внешнего равенства. Уменьшение разницы между государственными служащими и работниками частного сектора, принцип соответствия размера жалования государственных служащих с жалованием работающих в общественном секторе.

## ГЛАВА IX

### ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДИСЦИПЛИНЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

*По отношению к ответственности следует держаться как к огню: не слишком близко, чтобы сгореть, и не слишком далеко, чтобы замерзнуть.*

#### 9.1. Ответственность государственных служащих

*Проступок, хоть и может вызвать временное благополучие, никогда не приносит подлинного счастья.*

*В. Скотт*

*Первое наказание для виновного заключается в том, что он не может оправдаться перед собственным судом.*

*Ювенал*

*Первое условие исправления – сознание своей вины.*

*Сенека*

*Величайшие поощрения преступности – безнаказанность.*

*Цицерон*

Ответственность – это особое общественное отношение, обеспечивающее эффективную реализацию многообразных взаимосвязей между служащими с одной стороны, государством (его органом) с другой. Ответственность является очень сложным, многофункциональным и многофакторным феноменом, также является особым общественным отношением позволяющего рационально осу-

существовать многочисленные связи между служащими и государственными органами, основа для укрепления государственной дисциплины, соблюдению законодательства и правовым нормам во всех сферах жизнедеятельности общества и государства. Ответственность как общественное отношение имеет более сложную структуру, проявляет себя во взаимоотношениях и влиянии между людьми, между коллективом и обществом. Объективная сторона ответственности непосредственно связано с проведением политических, экономических и юридических реформ, в укреплении государственности, государственной дисциплины.

В самом общем виде ответственность представляет собой отношение, обеспечивающее интересы и свободу взаимосвязанных сторон и гарантированное обществом и государством. Она формируется на основе последовательного воздействия трех составных частей: а) сознание долга; б) оценки поведения; в) наложения санкций. Проблемы ответственности госслужащих вызывают большой интерес у представителей различных отраслей научного знания. Несмотря на то, что проблеме юридической ответственности посвящено множество публикаций как в отраслевых юридических науках, так и в общетеоретическом плане, многие вопросы данной проблемы еще не нашли окончательного решения. До сих пор недостаточно полно выработано единое общепризнанное понятие юридической ответственности.

В философском словаре **понятие ответственности** определяется как «способность человека сознательно (намеренно, добровольно) выполнять определенные требования и осуществлять стоящие перед ним задачи: совершать правильный моральный выбор, достигать определенного результата, а также связанные с этим вопросом правоты или виновности человека, возможности одобре-

ния или осуждения его поступков, вознаграждения или наказания<sup>1</sup>. Здесь ответственность рассматривается в позитивном и негативном аспектах, причем в их взаимосвязи и взаимообусловленности. Ведущим элементом в ответственности выступает оценка решения, действия гражданина, коллектива, органа или другого компонента общественной системы с точки зрения признанных и действующих идеалов, ценностей, принципов, норм и пользы для общественного развития<sup>2</sup>.

Обширная литература посвящена этическому моральному аспекту феномена ответственности, где ответственность рассматривается в качестве осознанной и воспринятой (усвоенной) индивидов социальной необходимости инициативного исполнения долга (чувства ответственности) всех видов обязанностей, которые общество возлагает на своих членов. В последние годы вопрос ответственности активно исследуются в психологии, где ответственность рассматривается как психологическое свойство личности или психологический механизм регуляции социального поведения личности в конкретных системах<sup>3</sup>.

Основой в механизме социальной ответственности является соответствие социальных должностных обязанностей социальным нормам. В содержание должностных обязанностей входит: обязательность определенных поведения и действий, необходимых в обществе; обязательные меры поведения конкретных общественных отноше-

---

<sup>1</sup> Философский словарь / Под ред. И.Г.Фролова. М.: Политическая литература, 1986, с.346-347.

<sup>2</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. второе. М.: ОМЕГА. Л., 2004, с.415.

<sup>3</sup> Агеева Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении (социально-правовой аспект). Л.: Ленинградский Университет, 1990, с.6.

ний; при не соблюдении эталонному поведению возможность социального принуждения. Юридическая ответственность, как один из видов социальной ответственности, является важным институтом каждой правовой системы, одним из признаков показывающих сущность права и необходимый элемент его воздействующего механизма. Поэтому проблема правовой ответственности занимает одно из центральных мест в общей правовой теории и в сферах права. Правовая ответственность это ответственность государства перед правом и законами, в процессе реализации законов. Правовая ответственность, как правило, в первую очередь находить свое адекватное выражение в конституционных нормах, а они в свою очередь конкретизируется в текущем законодательстве и развивается<sup>1</sup>.

Строительство правового государства в условиях перехода из тоталитарного общества в гражданское общество обуславливает повышение ответственности плюралистического демократического государства, правовой ответственности его органов и служащих в общественной жизни, взаимной ответственности государства и личности. С учетом политико-правовой реальности важную роль играет в укреплении правовой ответственности соблюдение надежным правовым правилам государства, его органов и ответственных лиц, в выполнении своих функций в развитии экономической и социально-культурной сфере общества. В период реформ и перехода в рыночные отношения, в этапе перехода в социально-экономической области качественно из одного состояния в другое состояние, из прошлого на сегодняшний день и в будущее, в

---

<sup>1</sup> Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Круглый стол журнала Государство и право // Государство и право, 2000, №3, с.21.

борьбе между старым и новым правовая ответственность играет большую роль.

Проблема правовой ответственности по сей день является спорным. Наряду с правоведами, философы также принимают участие в определении сущности и правовой природы этого явления. *С конца 60-х годов прошлого века, правовую ответственность стали рассматривать как с негативной, так и с позитивной позиции.* Часть ученых-правоведов подходят к правовой ответственности с ретроспективных позиций, т. е. рассматривают ее как ответственность за определенное правонарушение, противоправное действие.

В юридической литературе к юридической ответственности относят следующие признаки: юридическая ответственность, которая состоит из нормы материального и норм процессуального права, причем процессуальное право лишь регулирует порядок и условия возложения, изменения юридической ответственности за правонарушения; юридическая ответственность является наряду, например, с экономикой, одним из видов социальной ответственности; юридической ответственности, в отличие от социальной, устанавливается только правовыми актами; она применяется за совершение правонарушения, за нарушение правовых норм; юридическая ответственность является одной из форм государственного принуждения, а поэтому применяется либо государственными органами, либо по поручению государственных органов общественными органами<sup>1</sup>.

Юридическая ответственность понимается как совокупность наказаний определенных законами и отражены в материальных и процессуальных нормах. Подход в проблеме только с ретроспективной позиции, справедливо

---

<sup>1</sup> Духно Н.А. Ивакин В.И. Понятие и виды юридической ответственности // Государство и право, 2000, №6, с.12.

подвергается критике в научной литературе. Рассмотрение ответственности только как наказание, умаляет воспитательное значение этого института. В данном случае, понятия “ответственность” и “наказание” фактически, отождествляются. В научной литературе такое отождествление подвергается критике с позиций методологии, гносеологии и исторических реалий. По мнению Бельского К.С. этот подход не раскрывает данную категорию полностью, не показывает все структурные элементы ответственности, а замыкается на одном, фактически отождествляя понятия «ответственность» и «наказание»<sup>1</sup>. Это ни с методологической, и ни с гносеологической точки зрения неточно, методологически она неправильна потому, что ограничивает содержание ответственности одним элементом. Гносеологически оно ошибочно потому, что отождествляет ответственность и наказание, и этим самым лишает категории ответственности смысла существования, обезличивает и выхолащивает это богатое и содержательное понятие.

Государственный механизм сам по себе не может двигаться, осуществляется посредством человека, посредством его силы. Ответственность действует на человеческое мышление, заставляет его анализировать и оценивать свои мысли, мотивы, цели, поведение и деятельность. Быть ответственным всегда создает серьезное психологическое напряжение. Ответственность, как правило, касается некоторых интересов людей: с одной стороны создает большие возможности для реализации интересов, способствует формированию позитивно социальных взаимных связей; в другом случае, напротив, уменьшает возможности их реализации, в обязательном порядке их ограничивает.

---

<sup>1</sup> Бельский К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Государство и право, 1999, №12, с.12.

В вопросе правовой ответственности ученые правоведы делятся на две группы: в одну группу входят только лишь сторонники негативного аспекта, а в другую группу сторонники двух аспектной ответственности, где отражены и негативные, и позитивные аспекты. Вокруг двух рассмотрений в отношении к ответственности между теоретиками права продолжаются споры. Некоторые ученые видят отсутствие в правовых основах позитивного аспекта, выполнение должностных обязанностей, законопослушного поведения, не принимают объединения в одном понятии исполнение своих служебных обязанностей разумным образом с действиями правонарушителей. По Лейсту О.Е. невозможно определить особенности и качества позитивной ответственности, «нельзя отделить его от должностных обязанностей», «различить от законопослушных действий»<sup>1</sup>. Рассмотрение в позитивном аспекте правовой ответственности указывает на возникновение некоторых проблем в юридической науке, ответственность является главной линией закона, поэтому его замена на принцип добровольчества становится причиной потерь свойств права.

По нашему мнению правовая ответственность надо рассматривать с позитивной позиции. В позитивном аспекте правовая ответственность является разновидностью социальной ответственности. Признаки социальной ответственности характерны также и для правовой ответственности. Правовая ответственность способствует добросовестному выполнению субъектом своих должностных обязанностей, соблюдения законности и правопорядка, имеет огромное воспитательное значение.

Для эффективного выполнения задач поставленных в позитивном аспекте характерно осуществление активной и творческой деятельности, не предпринимать ничего

---

<sup>1</sup> Лейст О.Э. Понятие ответственность в теории права // Вестник Московского университета. Секция 11, Право, 1994, №1, с.32.

противозаконного. В.М.Манохин предлагает закрепление в законе сначала позитивной ответственности, а затем ответственности за административные правонарушения<sup>1</sup>. Г.В.Атаманчук считает, что ответственность, сопровождаемая положительным влиянием на соответствующие действия, должны оцениваться позитивно. Одобряется развитие сознания личности направленное на будущее (позитивное, активное, перспективное, перспективное), а провинившиеся лица, допустившие ошибки и правонарушения подвергаются санкциям, оцениваются негативно. Это в свою очередь, отражается в применении санкций<sup>2</sup>. По мнению Максимова И.В. доктрины позитивной ответственности имеет объективное основание. Он предлагает рассмотреть позитивную ответственность через статус личности. Он считает, что позитивная ответственность может иметь место лишь в ситуации обладания специальным статусом<sup>3</sup>.

В негативном аспекте происходит нарушение правовых норм субъектом ответственности, при исполнении своих обязанностей в надлежащем виде. Ответственность должностного лица возникает при нарушении прав и обязанностей, возложенных на субъекты, для достижения определенных целей и становится причиной правовой ответственности негативного характера. В этом случае позитивная ответственность проявляет себя в социально-правовых отношениях.

Позитивная ответственность государственного служащего определяется в конституционных и правовых

---

<sup>1</sup> Манохин В.М. Концепция закона о государственной службе // Государство и право, 1991, №12, с.96.

<sup>2</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. второе. М.: ОМЕГА. Л., 2004, с.415,417.

<sup>3</sup> Максимов И.В. Концепция позитивной административной ответственности в теории и праве // Государство и право, 2006, №8, с.31-34.

нормах. Конституция обязывает государственные органы, должностных лиц и граждан соблюдать законность, прививает чувство ответственности за выполнение своих должностных обязанностей. В Конституции закреплено, что гражданин, личность, должностное лицо несет ответственность за правильное исполнение своих обязанностей. Также в законодательных актах, в положениях, в должностных инструкциях и в других нормативных актах уделяется большое внимание позитивному аспекту правовой ответственности, т.е. указывается на осмысленное исполнение должностных обязанностей и законов, творческое выполнение и заранее предупреждаются о не допущении действий направленных к привлечению негативной ответственности.

Позитивный аспект юридической ответственности государственного служащего отражен в моральном и этическом кодексах, регулирующих поведение государственных служащих. В качестве примера можно привести *Кодекс этики правительственной службы США (1958)*, *этический кодекс министра Англии (1997)*, *Кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан (2005)*, *Закон о правилах этического поведения государственных служащих Азербайджана (2007)*.

**В Исполнительном указе Президента США «Принципы этики поведения должностных лиц и служащих госаппарат»** закреплены в Кодексе, где указано «каждое лицо, находящееся на правительственной службе, должно: 1) преданность высшим моральным принципам и государству ставить выше преданности лицам, партии или государственным органам; 2) поддерживать Конституцию, законы и постановления Соединенных Штатов и всех органов власти и никогда не поддерживать тех, кто уклоняется от их исполнения; 3) работать весь трудовой день за дневную оплату, прилагая необходимые усилия и

мысли для выполнения своих обязанностей; 4) стараться находить и применять наиболее эффективные и экономичные способы решения поставленных задач; 5) никогда не осуществлять дискриминации путем предоставления кому-либо специальных благ или привилегий как за вознаграждение, так и без него и никогда не принимать для себя либо для своей семьи благ или подарков при обстоятельствах, которые могут быть истолкованы как воздействие на исполнение должностных обязанностей; 6) не давать никаких обещаний, касающихся должностных обязанностей, поскольку госслужащий не может выступать как частное лицо, когда дело касается государственной должности; 7) не вступать ни прямо, ни косвенно в коммерческие отношения с правительством, если это противоречит добросовестному исполнению должностных обязанностей; 8) никогда не использовать конфиденциально полученную при исполнении должностных обязанностей информацию для извлечения личной выгоды; 9) вскрывать случаи коррупции при их обнаружении; 10) соблюдать эти принципы, сознавая, что государственная должность является выражением общественного доверия».

В ноябре 1989 года был принят новый Закон о реформе этических норм. Его основные разделы: ограничения на трудоустройство и деятельность бывших служащих после их ухода в отставку; правила отчетности федеральных госслужащих об их финансовом положении; прием подарков и командировки за счет неправительственных источников финансирования; ограничения на работу по совместительству и получение гонораров; создание общественной комиссии по проблеме гражданской службы и зарплате служащих: др. В октябре 1990 года Закон был подкреплён исполнительным указом Президента «Принципы этики поведения должностных лиц и служащих госаппарата». В Законе закреплены следующие принципы:

государственная служба есть «служба общественного доверия», что требует от служащего ставить лояльность Конституции, закону и этическим принципам выше личных и частных интересов; служащий госучреждения не может иметь финансовых интересов, способных прийти в противоречие с добросовестным выполнением им служебного долга; он не должен принимать участие в финансовых операциях с использованием не подлежащей разглашению служебной информации или допускать использование такого рода информации для продвижения чьих-либо частных интересов; он не должен вымогать или принимать любой подарок или другие виды вознаграждения, имеющего денежную стоимость (кроме случаев, оговоренных в законе), от любого лица или организации, желающих получить содействие в том или ином вопросе или имеющих деловые отношения либо ведущих деятельность, подпадающую под юрисдикцию ведомства, где работает данный служащий, или на чьи интересы может существенно повлиять выполнение или невыполнение им своих должностных обязанностей; он не должен давать несанкционированных обязательств или обещаний, подразумевающих возложение ответственности за их выполнение на правительственное учреждение; он не должен использовать служебные помещения для извлечения личной выгоды; при выполнении служебных обязанностей он обязан действовать на непартийной основе, без каких-либо предпочтений к той или иной частной организации или лицу; он обязан охранять государственную собственность и не допускать использования ее в любой другой деятельности, не предусмотренной служебными предписаниями; он не должен заниматься подработкой в иных организациях или другими видами деятельности, включая поиск новой работы или ведение переговоров о трудоустройстве, если это препятствует выполнению им слу-

жебных обязанностей и профессионального долга на госслужбе; он обязан информировать соответствующие структуры о всех ставших ему известными фактах растрат, обмана, злоупотреблений и коррупции в госучреждениях; он обязан добросовестно выполнять обязательства, возложенные на него законом как на гражданина страны, в первую очередь – такие, как уплата федеральных и местных налогов; он обязан строго соблюдать все законы и правила, направленные на обеспечение равных прав всех граждан США.

**Этический кодекс министра Англии** впервые был издан в 1992 году, а в 1997 году от лица премьер-министра Т.Блэра выпущено с дополнениями. В предисловии говорится, «принимая данный Кодекс, я хотел бы подтвердить свою твердую решимость восстановить чувство доверия между британским народом и его правительством. Все мы пришли сюда для того, чтобы служить другим, и мы должны служить честно и в интересах тех, кто доверил нам наши посты. Я ожидаю от всех министров, что они будут работать в соответствии с буквой и духом данного Кодекса. Министрам Кодекс будет служить полезным руководством, справочником и источником рекомендации, как им исполнять свои официальные обязанности в соответствии с самыми высокими стандартами благопристойности. Я решил опубликовать этот документ потому, что открытость – жизненно важный элемент хорошего, ответственного правительства. Мы и далее будем расширять открытость на основе Закона о свободе информации. Я думаю, что мы должны иметь абсолютно ясное понимание того, как министры должны отчитываться перед Парламентом и гражданами и контролироваться ими... Я с удовлетворением рекомендую данный Кодекс всем своим коллегам-министрам».

Кодекс содержит десять разделов, в которых правовые нормы порой переплетаются с нормами этическими. Это отражает общую современную тенденцию привнесения в государственное управление этических принципов и начал с попыткой сформулировать их на языке, близком к юридическим нормам. Эти принципы: бескорыстие – лица, занимающие государственные должности, должны действовать исключительно в общественных интересах; принципиальность – лица, занимающие государственные должности, не должны связывать себя какими-либо финансовыми или иными обязательствами по отношению к сторонним лицам или организациям, могущим пытаться оказать влияние на выполнение ими своих служебных обязанностей; беспристрастность – лица, занимающие государственные должности, должны при решении служебных вопросов, включая назначения на должность, распределение государственных контрактов либо рекомендации о награждении тех или иных лиц или предоставлении им льгот, основывать свой выбор на заслугах и достоинствах кандидатов; подотчетность – лица, занимающие государственные должности, подотчетны обществу за свои решения и действия и обязаны не препятствовать любой проверке, связанной с их служебной деятельностью; открытость – лица, занимающие государственные должности, должны проявлять максимально возможную открытость во всех своих действиях и решениях; честность – лица, занимающие государственные должности, обязаны заявлять о любых своих частных интересах, связанных с их официальными обязанностями, и предпринимать шаги по разрешению любых возникающих конфликтов интересов способами, которые обеспечивают защиту общественных интересов; лидерство – лица, занимающие государственные должности, должны служить инициато-

рами распространения этих принципов и утверждать их личным примером<sup>1</sup>.

От 10 апреля 2007 года был принят Закон Азербайджанской Республики «О правилах этического поведения государственных служащих», состоит из 3-х глав, 24 статей. Закон обязывает государственных служащих соблюдать законы, сознательно отнестись в своем должностном обязанностям, предупреждает об ответственности противоправных поступков; государственный служащий в своей служебной деятельности должен опираться на правила и принципы этического поведения; выполнять свои обязанности на высоком профессиональном уровне, в рамках компетенций установленных законом; согласиться с установленными ограничениями; государственным служащим запрещаются действия направленные на незаконное приобретение материальных и нематериальных благ, льгот и привилегий, принятие незаконных решений. В законе предусматривается дисциплинарная ответственность за нарушение этических норм поведения.

Ответственность государственного служащего состоит из трех составных частей: а) осознание долга; б) оценки поведения; в) наложение санкций.

Отмечая важность позитивного аспекта правовой ответственности, однако, нельзя уменьшать или отрицать его значение в ретроспективном аспекте. Каждое лицо, допустившее правовое нарушение не должен остаться в стороне от ответственности. Если кто-то не выполняет свои должностные обязанности, допускает правовые нарушения, в отношении к ним применяется как основной принцип «Преступление не должно остаться без наказания» и должен быть привлечен к юридической ответственности. В статье 80 Конституции Азербайджанской Республики указывается, что нарушение конституции и

---

<sup>1</sup> Оболонский А.В. Мораль и право в политике и управлении. М.: ГУ-ВШЭ, 2006, с.95-98.

законов, в том числе злоупотребление правами, предусмотренными в конституции и в законе, и не выполнение служебных обязанностей становится причиной привлечения к ответственности в соответствии с законом.

Социальная ответственность делится на политическую, моральную, юридическую и конституционную ответственность. Предмет ответственности является одним из его важнейших элементов. Правонарушение влечет за собой юридическую ответственность (дисциплинарную, административную, материальную, уголовную). Государственный служащий может быть привлечен к ответственности за выход из дозволенных рамок политических целей, действия направленные против нравственности и морали, нарушение этических требований государственной службы.

Одним из необходимых элементов ответственности является **предмет ответственности**, отражающий в постоянном ответе за что-то. С этой точки зрения правовая ответственность – за допущенные правовые нарушения; политическая ответственность – за выход пределов от намеченных политических целей, программы и других политических инструкций; моральная ответственность – привлекаются к ответственности за действия против морального поведения.

Сущность ответственности обнаруживается в действиях направленных в его надлежащем обеспечении и в целесообразности. Отсюда вытекает комплексный характер ответственности. Следовательно, расценивание одним аспектом ответственности гражданина, общества, государства без оценки других аспектов не достаточно. Размер ответственности определяется пониманием результатов действий и принятых решений самим лицом. В целом, ответственность проявляет себя в взаимосвязи между собой,

зависимых друг от друга элементов и как система социальной организации сторон.<sup>1</sup>

**Политическая и моральная** ответственность, являясь одним из основных ответственностей, имеют очень большое значение. Так как в бывшем Советском Союзе существовала единопартийная система, политическая ответственность членов партии в соответствии с занимаемыми должностями регулировалось партийным уставом. В отношении руководящих работников входящих в номенклатуру за нарушение партийной и государственной дисциплины применялись серьезные меры, иногда выражали политическое недоверие к ним. В многопартийной системе большинство руководящих работников занимающих политические должности, не принадлежать ни какой партии, поэтому невозможно их привлекать к партийной ответственности.

В отношении лиц занимающие политические должности в высшей должностной иерархии не приняты юридические нормативные акты, непосредственно регулирующие дисциплинарные ответственности. Их ответственность регулируется политическими нормами, определенными правилами, предусмотренными в законодательных актах определяющих полномочия соответствующих органов. Ввиду того, что ответственность лица, занимающего высокую должность, является одним из важнейших условий, в определении правовой ответственности в должностях для исполнения своих функций в полном объеме в отношении прав и обязанностей.

Вопрос моральной ответственности в деятельности государственных служащих занимает более жестко. **Моральная ответственность** понимается как общественное влияние государственных служащих за нарушение этиче-

---

<sup>1</sup> Мельников В.П. Государственная служба в России: исторический опыт. учебник. М.: РАГС, 2005, 448 с. —с. 416-417

ских требований в служебной должности или в государственной службе, за нарушение правил поведения. Иногда должностные лица государственных органов власти не считаются нормами поведения, остаются в стороне от всяких ответственностей, но вместе с тем требуют от других соблюдения норм поведения. В настоящее время требуется уделить больше внимание к моральной ответственности.

В практике с точки зрения теории и нормативов широко используется отношение правовой ответственности к политической и моральной ответственности. Понятие правовой ответственности тесно связано с юридическими нормами. Появление правовых норм требует наличие механизма их исполнения всеми членами общества. Правовая ответственность тогда применяется, когда там существуют правовые нормы, если нет правовой нормы, значит нет и правового нарушения. Полномочие правовой ответственности является ответственность за нарушение конкретных норм при осуществлении в профессиональной форме компетентных государственных органов. Правовая ответственность связана с противозаконными поступками и действиями людей, т.е. непосредственно связано с правонарушением. Правовое нарушение выход за пределы правил поведения предусмотренных законом и в других законодательных актах.

Механизм юридической ответственности действует нормально в том случае, когда в законе четко обозначены основные элементы ответственности – его структура, субъекты, условия, объем, процедура и правила применения.

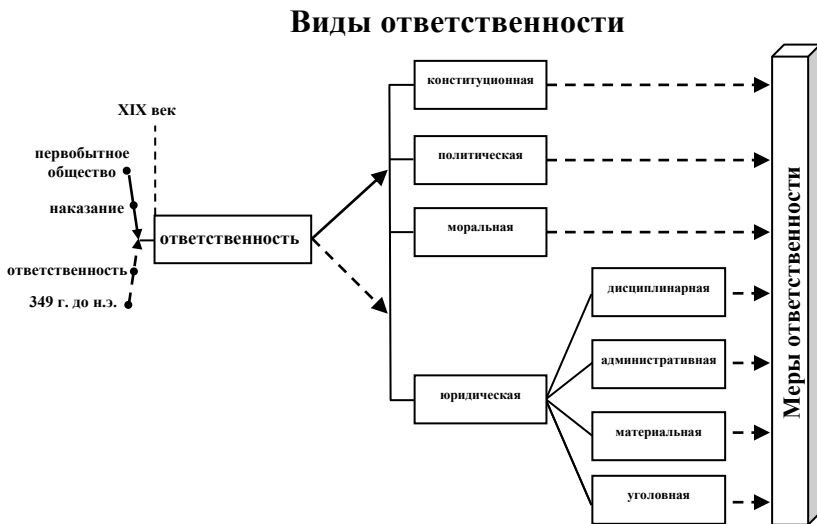
В юридической литературе указываются различные основы ответственности. Из них: первое, законы являются правовой основой; второе, практическая основа – правонарушения, т.е. дисциплинарные и административные проступки, преступные действия, приводящие в движение механизм ответственности. По основам возникновения

правовую ответственность можно разделить на объективные и субъективные основы. К объективным основам относится гражданско-правовая ответственность за причиненный факт ущерба. Здесь факт причиненного ущерба объективная основа, а нормы закона формальная основа. К субъективным основам относится только лишь ответственность за проступки в правовых нарушениях. По субъектам юридической ответственности подразделяется на личные ответственности и коллективные ответственности; по способам воздействия правовой ответственности на восстанавливаемые и на репрессивные ответственности. Восстановление – направляется на возмещение причиненного ущерба. Репрессивный способ – осуществляемый с применением наказания.

В основные принципы осуществления юридической ответственности относятся: принципы законности, справедливости, целесообразности и неизбежности. Принцип законности – понимается как беспрекословное исполнение требований законов и соответствующих нормативных актов со стороны государственных служащих. Принцип справедливости тесно связан с остальными принципами и предъявляет некоторые требования. Это: недопущение унижения человеческих достоинств во время применения наказания и взысканий, меры наказания должны соответствовать по тяжести нанесенного правового нарушения. Принцип целесообразности – лицо, которого считают виновным в совершении правового нарушения, может частично или полностью освобожден от санкций. Если виновное лицо добровольно возмещает причиненный ущерб, устраняет нанесенный вред и сожалеет за содеянное, то целесообразно применение в отношении к нему административного или другого наказания; Принцип неизбежности означает, что ни один из нарушителей права не должен оставаться безнаказанным. В отношении тех

или других правовых нарушений быстро и оперативно должны быть приняты меры правовой ответственности.

По типу юридическая ответственность делится на общее и частное, по разновидности состоит из штрафа и компенсации, а по характеру делится на дисциплинарную, административную, материальную и уголовную.



**Понятие дисциплинарной ответственности** подразумевает применение дисциплинарных мер в служебном порядке, при нарушении государственным служащим служебной дисциплины. Имеются определенные признаки, характеризующие и отличающие от других видов ответственности дисциплинарные ответственности: а) основа дисциплинарной ответственности являются дисциплинарные проступки; б) в отношении административного проступка предусматривается дисциплинарное наказание; в) дисциплинарные ответственности применяют компетентные органы в порядке подчиненности; г) полномочия

этих органов (должностных лиц) права полномочий определяется законодательством.

В ст. 25 Закона «О государственной службе» указано, что неисполнение или недостаточное исполнение возложенных на государственных служащих обязанностей, а также несоблюдение установленных этим Законом ограничений влечет за собой дисциплинарную ответственность. В Трудовом Кодексе АР (статья 186) предусмотрено, что если работодатель и работник не выполняют при решении этого вопроса возложенными должностными обязанностями согласно нормативно правовым актам или при злоупотреблении этими правами или не исполняют обязательства, предусмотренные трудовым договором, привлекаются к дисциплинарной ответственности. Законом предусмотрен выговор, вычитание из жалованья в течение года, в размере от 5 до 30 процентов, меры административного порицания. Перевод служащего на низкооплачиваемую работу, на низкую должность, снижение или лишение квалификационной степени, освобождение от занимаемой должности, увольнение из государственной службы осуществляется с согласия руководства соответствующего органа. В законодательных актах в отношении дисциплинарной ответственности предусмотрены правила наложения и применения взысканий, полномочия наложения взысканий, права подачи жалобы государственными служащими. При наложении взысканий необходимо учитывать тяжесть совершенных проступков и сущность, личность работника, его авторитет в коллективе, уровень профессионализма. В приказе о внесении взысканий нельзя унижать честь и достоинство работника, унижающие его моральные чувства, а также указать сведения за не дисциплинированность с мотивами мести (статья 86-3 Трудовой Кодекс АР). За каждый дисциплинарный проступок может быть применен только одно

дисциплинарное взыскание. Наряду с этим привлеченный к дисциплинарному взысканию служащий может быть также привлечен к материальной ответственности. Согласно законодательству привлеченный к дисциплинарному взысканию служащий, по данному вопросу не может стать причиной возбуждения против него уголовного дела.

Одним из успехов законодательства за последние годы в области дисциплинарной ответственности является проведение служебной проверки в связи по тем или иным проступкам государственного служащего. Служебная проверка проводится на основании представления работодателя или письменного заявления служащего. Во время проведения служебной проверки полностью, объективно и всесторонне должно быть рассмотрены факты, причины и условия, повлекший за собой дисциплинарный проступок служащего, характер и размер нанесенного ущерба в результате проступка служащего, положение заставившего написать заявление о проведении служебного расследования. Представитель работодателя назначившего служебное расследование должен контролировать ее своевременное и правильное проведение.

Можно провести сравнительный анализ практики некоторых зарубежных стран. **В США и Англии** к государственным служащим применяется предупреждение или выговор, низкая оценка служебной деятельности при выдаче новой характеристики, отстранение от работы сроком на 30 дней (с выплатой или без выплаты жалованья). Во французском законодательстве применяются предупреждение, порицание, задержка повышения квалификации, перевод повышения квалификации на более позднее время, снижение квалификационной категории, принудительное направление на другую работу, снижение в звании, перевод в резерв с сохранением пенсионных прав,

освобождение от работы сроком на 6 месяцев. В законодательстве Германии предусмотрены выговор, денежный штраф, снижение жалования, перевод на другую, низкооплачиваемую работу, освобождение от службы, уменьшение пенсионного довольствия, отказ в пенсионном обеспечении. В КНР в законодательстве за дисциплинарные нарушения применяются следующие виды взыскания: предупреждение, выговор, строгий выговор, понижение в ранге, отстранение от должности. В период действия дисциплинарных взысканий нельзя производить повышение в должности и повышение ранга<sup>1</sup>.

По признакам можно характеризовать дисциплинарную ответственность, его схожие и различные свойства с административной, материальной и уголовной ответственностью.

Дисциплинарные взыскания применяются, как правило, во внутрислужебном порядке; лицо, которое подвергается дисциплинарному взысканию, находится в прямой служебной зависимости от органа или должностного лица налагающего взыскание. В Законе «О государственной службе» установлено, что виды взыскания применяемым руководителем государственного органа, где работает государственный служащий: выговор, перевод на работу более низкого разряда; понижение квалификационного разряда, лишение квалификационного разряда, увольнение с государственной службы.

**Административная ответственность** – вид юридической ответственности, которая выражается в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного взыскания к лицу, совершившему правонарушение. Административная ответственность имеет следующие характерные черты; 1) административная от-

---

<sup>1</sup> Государственная служба (комплексный подход). Под ред. А.В.Оболонского. Учебник. М.: Дело, 1999, с.297.

ветственность устанавливается как законами, так и подзаконными актами, либо их нормами о административных правонарушениях; 2) основанием административной ответственности является административное правонарушение; 3) субъектом административной ответственности могут быть как физические лица, так и коллективные образования; 4) за административные правонарушения предусмотрены административные взыскания; 5) административные взыскания налагаются органами и должностными лицами на неподчиненных им правонарушителей; 6) применение административного взыскания не влечет судимости и увольнения с работы; 7) меры административной ответственности применяются в соответствии с законодательством, регламентирующим производство по делам об административных правонарушениях<sup>1</sup>. Как отмечено, административное взыскание – это мера ответственности за административное правонарушение. Основными видами административных взысканий являются: а) предупреждение; б) штраф; в) безвозмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения правонарушения; г) конфискация предмета; д) лишение специального права; е) исправительные работы; ж) административный арест.

Эти: субъектами правонарушений являются как физические, так и юридические лица; административная ответственность применяется в отношении лиц достигших 16-летия при совершении ими административных нарушений; определяются особенности административной ответственности должностных лиц и других лиц; вместо административного взыскания применяется административное наказание; предоставляется список субъектов рассматривающих дела административных правонарушений; основательно показывается производство административ-

---

<sup>1</sup> Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: Зерцало, 1997, с.282-283.

ных правонарушений; указываются правила исполнения решений в отношении административных правонарушений. В целом, во всех аспектах административной ответственности предприняты большие шаги с целью усовершенствования.

Административная ответственность действует в соответствии с определенными принципами: законность, ответственность за проступок; принципы индивидуальности, гуманизма, целенаправленности, неизбежности, открытости. Административная ответственность относится к общеправовой форме ответственности и направлена на обеспечение интересов всего общества.

**Материальная ответственность** – при совершении проступка служащим, в результате чего наносится материальный ущерб государству, организации и гражданину, он привлекается к материальной ответственности. Государственные служащие несут в установленном законодательством порядке материальную ответственность за ущерб, причиненный по их вине. Ущерб, причиненный в результате законных действий государственных служащих, возмещается в полном объеме за счет средств государственного бюджета. В соответствии с Законом АР «О государственной службе» при нанесении ущерба по вине государственных служащих они в порядке определенным законодательством несут ответственность (статья 26.6). Согласно законодательству привлекаются к ограниченной или в полной мере к материальной ответственности. Ограниченная материальная ответственность предусматривает выплату за нанесенный ущерб в размере одного среднемесячного заработной платы. Прекращение деятельности в государственной службе государственного служащего не освобождает его от материальной ответственности за нанесенный материальный ущерб. Материальная ответственность может быть предъявлена сов-

местно с уголовной, административной и материальной ответственностью или в отдельности. Во многих случаях привлечение государственного служащего к уголовной или административной ответственности создает условия для его привлечения к материальной ответственности. Государственный служащий виновный в нанесении ущерба вне зависимости от привлечения его к уголовной или другой ответственности обязан в определенном порядке оплатить материальный ущерб. При выяснении, что действительно нанесен материальный ущерб, действия виновного, т.е. действие или бездействие противоречить закону, возникает связь между противозаконным действием и результатом этого действия.

Если должностное лицо, в процессе трудовых отношений допустил незаконное или безосновательное прекращение трудового договора и в наличии законно вступившего в силу постановления суда о неправильном определении заработной платы и других выплат, а также при необоснованном и незаконном не выплате и в других случаях должностное лицо несет полную ответственность за нанесенный материальный ущерб. В условиях рыночной экономики и свободного гражданского общества в системе управления между гражданами (физическими лицами) и юридическими лицами государственных органов гражданско-правовые отношения находят активное развитие. При осуществлении этих правовых отношений в некоторых случаях встречаются случаи нарушений имущественных, обязательственных и других гражданско-правовых аспектов. Сюда относятся земельные, водные, лесные, трудовые, семейные и другие области права. Эти правонарушения во многих случаях становятся не санкциями, а причиной гражданско-правовой ответственности с восстановительным характером. Его цель – обеспечение вос-

становления нарушенных прав принадлежащих гражданскому или юридическому лицу.

Государственный служащий, совершивший преступление, привлекается **к уголовной ответственности**. В уголовном законе предусмотрено, что если формально имеется признаки какого-либо действия (действия или бездействия), но они малозначительны, поэтому не представляют собой общественную угрозу, т.е. не причиняет вреда личности, обществу или государства или действие (действие или бездействие) не представляющей опасности не считается преступлением. Уголовная ответственность отличается индивидуальным характером, т. е. лицо, совершившее преступление подвергается наказанию. Некоторые преступления относятся к должностным лицам и классифицируются как должностные. *К должностным преступлениям относятся использование служебного положения, превышение служебных компетенций, халатность, получение взятки, служебная фальсификация, распространение служебной тайны и т.д.*

**Под злоупотреблением должностными полномочиями** понимается как использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение права и законных интересов граждан или организации, либо охраняемых законом интересов общества или государства<sup>1</sup>.

**Система должностных злоупотреблений по Уголовному Кодексу Франции включает в себя три группы преступных деяний:** злоупотребления властью, посягающие на управление; злоупотребления властью, пося-

---

<sup>1</sup> Стренин А.С. Соотношение злоупотребления должностными полномочиями и служебного подлога // Вестник Моск. Университета. Серия 11. Ж. Право, 2002, №3, с.122.

гающие на права частных лиц; нарушение долга порядочности. **В первую группу** входят такие преступные деяния, как деятельность, направленная на воспрепятствование исполнению закона; осуществление полномочий публичного должностного лица после официального их сложения. **Ко второй группе** деяний УКФ относит посягательства на личную свободу со стороны должностных лиц; дискриминацию физических или юридических лиц, совершенную должностным лицом; посягательство на неприкосновенность жилища; посягательство на тайну сообщений. **Третью группу** составляют: незаконное взимание денежных сумм; взяточничество, в том числе торговля влиянием; незаконное получение выгоды; нарушение свободы доступа к участию в государственных сделках и равенства кандидатов; незаконное изъятие или расхищение чужой собственности. Большая часть должностных злоупотреблений относится к категории проступков. По французскому уголовному праву все преступные деяния делятся по их тяжести на преступления, проступки и нарушения. Таким образом, должностные злоупотребления отнесены к категории нетяжких преступных деяний. В качестве проступка, посягающего на управление, рассматривается деятельность, направленная на воспрепятствование исполнению закона. Субъектом данного преступного деяния может быть лицо, обладающее государственной властью и действующее при исполнении своих полномочий. Если такая незаконная деятельность привела к своему результату, т.е. к невыполнению предписаний закона, то наступает более строгая ответственность: верхний предел срока наказания удваивается (см. ст. 432-1 и 432-2 УКФ).

К злоупотреблению властью, посягающему на управление, относится и продолжение осуществления своих полномочий, во-первых, лицом, обладавшим государ-

ственной властью; во-вторых, лицом, выполнявшим обязанности по государственной службе и, в-третьих, лицом, обладавшим избирательным мандатом, если указанные лица были официально извещены о решении или каком-либо обстоятельстве, прекращающих их полномочия. Наибольший интерес могут представлять те преступные деяния, которые отнесены французским законодателем к «нарушениям долга порядочности». УКФ достаточно обстоятельно регламентирует ответственность публичных должностных лиц за взяточничество в различных его формах, в том числе в виде торговли влиянием, и за другие корыстные злоупотребления властью. Центральное место в системе норм о корыстных злоупотреблениях властью занимают, безусловно, нормы об уголовной ответственности публичных должностных лиц за активное (дача взятки) и пассивное (получение взятки) взяточничество. Предмет взятки трактуется французским законодателем достаточно широко: различные приношения, подарки, «презенты», обещания, какие-либо преимущества или льготы (ст. 432-11). Следовательно, предметом взятки могут быть как имущественные, так и неимущественные блага.

**Взяточничество** в собственном смысле слова представляет собой незаконное получение, вымогательство, предложение или предоставление в ответ на вымогательство прямо или косвенно взятки для совершения или воздержания от совершения какого-либо действия, входящего в круг полномочий или обязанностей публичного должностного лица, обусловленного его избирательным мандатом либо облегченного его должностью, обязанностями или мандатом.

Надо отметить, что получение, предложение, вымогательство и дача в ответ на вымогательство взятки наказы-

ваются одинаково: 10 годами тюремного заключения и штрафом в размере 1 млн фр.

В условиях демократизации перехода от тоталитаризма к свободному обществу, при строительстве правового государства и гражданского общества исследователи права видят рациональным правовым механизмом защиты Конституции как самостоятельного вида правовой ответственности в конституционной ответственности. Отделение как самостоятельного вида Конституционной ответственности обосновывается следующими объективными причинами<sup>1</sup>: первое, увеличение фактов нарушений Конституционных норм; второе, повышение роли Конституционного права; третье, превращение Конституционного права как средством воздействия на все правовые отношения; четвертое, активное развитие процессуальных институтов Конституционного права и т.д. Необходимо отметить, что субъекты Конституционной ответственности слишком ограничены. В Конституции Азербайджанской Республики не рассматриваются вопросы привлечения к ответственности лиц, занимающих политические должности – членов Кабинета Министров, министров, руководителей судебных властей. По нашему мнению вопросы ответственности лиц, занимающих политические должности, должны быть закреплены в Конституции.

В юридической литературе предлагается, что вопрос **конституционной ответственности** высших должностных лиц должен быть закреплён в Конституции как отдельный раздел и там должны быть указаны конкретные субъекты ответственности, правила и условия применения ответственности. Во всех конституциях демократических государств указаны правила и условия преждевре-

---

<sup>1</sup> Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Круглый стол журнала Государство и право // Государство и право, 2000, №3, с.26.

менного прекращения полномочий представительств государственной власти и исполнительных органов, других должностных лиц. Решениями компетентных государственных органов прекращается исполнение полномочий государственных органов или должностных лиц за действия направленные против Конституции. Примером приводится Конституция Австрии, подвергнутая автором глубокому анализу. **В Конституции Австрии** (статья 142) приводится список должностных лиц федеральных земель, подвергаемых конституционной ответственности, определяются основы конституционной ответственности, перечисляются компетентные органы, рассматривающие вопросы ответственности. 1) Конституционный суд рассматривает дела в связи с обвинениями, которые влекут предусмотренную Конституцией ответственность верховных органов Федерации и земель, за допущенные ими в ходе их официальной деятельности виновные правонарушения. 2) обвинение может быть возбуждено: а) против Федерального президента – в связи с нарушением им Федеральной Конституции – по решению Федерального собрания; б) против членов Федерального правительства и органов, приравненных к ним в отношении ответственности, – в связи с нарушением ими закона – по решению Национального совета; в) против членов правительства земли и органов, приравненных к ним в отношении ответственности, установленной настоящим законом или Конституцией земли – в связи с нарушением ими закона – по решению соответствующего Ландтага; г) против губернатора земли, его заместителя (статья 105, абзац 1) или члена правительства земли (статья 103, абзацы 2 и 3) – в связи с нарушением ими закона, а также неисполнением постановлений или иных распоряжений (указаний) Федерации по вопросам непрямого федерального управления, а в отношении членов правительства земли также в связи с неисполнением ими указаний губернатора по таким же

вопросам – по решению Федерального правительства; д) против органов столицы Федерации Вены в случаях, когда они в сфере собственной компетенции выполняют отнесенные к области федерального исполнения задачи – в связи с нарушением ими закона, – по решению Федерального правительства; е) против губернатора земли – и связи с неисполнением указания, данного согласно статье 14, абзацу 8, – по решению Федерального правительства; ж) против президента или исполняющего обязанности президента школьного совета земли – в связи с нарушением закона, а также неисполнением постановлений или прочих распоряжений (указаний) Федерации – по решению Федерального правительства.<sup>1</sup>

Австрийский опыт показывает, что введение в Конституцию вопроса ответственности данной категории лиц, дает реальные гарантии предупреждения случаев использования властных полномочий в личных целях. Опыт Австрии показывает, что целесообразно расширение круга должностных лиц привлекаемых к конституционной ответственности. В демократическом правовом государстве конституционная ответственность выступает как реальной гарантией против злоупотребления властью. Таким образом, Конституционная ответственность отличается от других видов правовых ответственностей по зарождению и составу конституционных правонарушений.

В последнее время ученые-правоведы предлагают закрепление в Конституции как отдельный вид ответственности **государства перед гражданами, должностными лицами и организациями**. Ответственность лиц и должностных лиц перед государством и правовое отражение находит, прежде всего, в Конституции, а затем в исполне-

---

<sup>1</sup> Австрийская Республика: Конституция и законодательные акты / Под ред. И.П.Ильинского. М.: Прогресс, 1985, с.102-103.

нии обязанностей определенных в законах и нормативно правовых актах.

Таким образом, правовая ответственность показывает себя в двух аспектах. Если второе обладает длительной историей и регулируется правом, а первое возник из опыта последних лет, его значение все возрастает и пока не имеет точного нормативного отражения. Комментирование правовой ответственности двух аспектным образом справедливо находится на уровне последних достижений юриспруденции.

## **9.2. Контроль в сферах государственной службы**

*«Идёт отпочкование» новой ветви власти.*

*В. Чиркин*

*Одни слепы глазами, другие сердцем.*

*Индийская мудрость*

Слово контроль заимствовано из французского языка (controle). Полного смыслового анализа в литературе нет. Контроль означает: 1) проверку кого-либо или чего-либо, чтобы удостовериться в соответствии чему-либо; 2) надзор, наблюдение в целях проверки; 3) испытание знание, свойств для выяснения их пригодности к чему-либо.

В Кратком Оксфордском словаре термин «контролировать» имеет три семантических варианта: 1) проверить или контролировать, а следовательно, и регулировать (платежи) и т.д.; 2) требовать отчета; 3) сдерживать и направлять свободное действие.

В теории управления контроль считается одним из основных функций субъекта управления. Государственное управление осуществляются различными экономическими, правовыми, административными деятельностями, в том числе контролем. Разделение общества на властную силу и подчиненных, управляющего и управляемых,

контролирующих и контролируемых показывает теоретическую и практическую сущность механизма социального управления в современном обществе. Управляющее воздействие контроля рассматривается в первую очередь как влияние на поведение управляемой системы (объекта управления) в рамках установленных целей, законов, требований, нормативов, стандартов и многочисленных указаний. Воздействие контроля, его властная сила утверждается принятием различных санкций за допущенные недостатки. Государство для исполнения своих решений использует кроме контроля, принудительную силу и другие механизмами регулирования.

К содержанию контроля, как функции управления есть разные подходы ученых. Первые из них рассматривают контроль в следующих аспектах:

1. Контроль – это властное целенаправленное воздействие одних людей на поведение других для того, чтобы убедиться в правильности чего-либо.

2. Контроль – это процесс проверки и сопоставления фактических результатов с заданными параметрами.

3. Контроль – это процесс, при помощи которого субъект управления определяет, правильны ли его решения и не нуждаются ли они в известной корректировке.

4. Контроль – важная составляющая управленческого воздействия (сознательного, продуманного, преднамеренного и зафиксированного в соответствующих правовых и других нормативных установлениях, обязательных для исполнения) на людей через специально созданные структуры, институты.

5. Контроль – неотъемлемая составляющая процесса принятия и реализации управленческих решений (от его начала и до завершения).

6. Контроль и оперативное информирование (по принципу обратной связи) – составная часть управленческой

деятельности, которая помогает исполнять управленческие решения.<sup>1</sup>

Другие содержания контроля включают:

- наблюдения за функционированием подконтрольных субъектов и объектов, получения объективной информации о выполнении ими правил и поручений, их состояния. Формы сбора информации – изучение данных учёта, отчётов, проверка документов, инвентаризации, ревизии, получение объяснений и др.;

- анализа собранной информации; выявление тенденций, причин, разработки прогнозов;

- разработки и принятия мер по предотвращению вредных последствий, ущерба, несчастных случаев, целесообразных действий и расходов, пресечения противоправной деятельности;

- учёта нарушений, выявления их причин и условий;

- выявление виновных, привлечение их к ответственности.

В одних случаях контролирующие субъекты вправе сами решить вопрос о дисциплинарной, материальной, административной ответственности виновных, в других – обязаны ставить вопросы об этом перед компетентными органами, должностными лицами.<sup>2</sup>

Таким образом, контролирование – деятельность управления позволяющего выявлять отклонения параметров, целей, полученных результатов в отношении с предусмотренными результатами, а также их исправление и предупреждение. Контроль – важная функция реализации полномочий власти. Особая роль функции управления контроля создает условия для осуществления обратной связи, обеспечивающее информацией об исполнении ре-

---

<sup>1</sup> Теория управления. Изд. 3-е допол. и перераб. Под ред. Гапоненко А.Л. М., РАГС, 2008, с.296-297.

<sup>2</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник. 2-е изд. перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2008, с.358-359.

шений, своевременное выполнение мер воздействия на объект управления и изменение планов и поставленных целей. Контроль выявляет отношение между фактически и намеченными. Он необходим для укрепления исполнительной дисциплины, оценки работы, предотвращения нежелательных результатов, оперативного регулирования процессов.

В Азербайджанской Республике, добившейся независимости повышается актуальность и значение контроля в решении больше масштабных задач, его проблемы приобретают новое содержание. Контроль непосредственно связан с осуществлением государственной политики, построением правового демократического государства и гражданского общества, с государственным управлением. С этой точки зрения повышение рациональности и качества контроля превращается в неотложную задачу укрепления его научных и демократических основ и расширения правовой базы. Контроль один важных каналов получения необходимых всесторонних сведений о происходящих в обществе процессах. Он помогает нормальному функционированию всех подразделений общества, выдвижения объективных рассуждений о том, как осуществляются интересы народа. Правильная организация контроля обеспечивает выполнение каждым чиновником требований конституции, законов и других нормативных актов, проведение организационных работ по осуществлению принятых решений. Осуществляются практические шаги по решению возникающих проблем.

В научной литературе проблемам контроля уделяется мало внимания. Систематическое рассмотрение контроля не превратился в объект исследования юридической науки. Ученые-правоведы для обогащения общей теории контроля должны обобщенно анализировать и синтезировать области правовой науки и государственной правовой тео-

рии, рассматривать вопросы применения принципиальной методологии, принципов, структур, систем и теоретических понятий, являющейся велением времени. Системное рассмотрение проблем контроля должно превратиться в объект исследования различных областей науки.

Известно, что все виды контроля, в том числе государственный контроль являются различными проявлениями социального контроля. Слово социальный связан с жизнью и отношениями между людьми и присуща обществу. Социальный контроль отличается от социалистического контроля, созданного в советское время от слова социальный. Это различие выражается в классово-социальном характере социалистического контроля, т.е. являясь новой и высшим видом надзора, который должен был служить социалистическому обществу. Социалистический контроль в соответствии с методами воздействия партийного аппарата велась в идеологической, политической, кадровой, репрессивной форме контроля.

**Идеологический контроль** обеспечивался серьезной и непримиримой идейной борьбой властной партией против инакомыслящих, лиц, не являющихся единомышленниками. Все решения и действия аппарата осуществлялся на высоком уровне контроля и партийной идеи.

**Политический контроль** осуществлялся под лозунгом руководящей и направляющей роли партии, единством партии и народа, нерушимого блока коммунистов и беспартийных, монополией партии над властью, т.е. обеспечивался монополией партии над властью. Формы надзора были различными, в процессе надзора пользовались рядовыми коммунистами, комсомольцами, общественными контролерами, народными депутатами, активистами, не являющимися партийными.

**Кадровый контроль** кадров и решения о кадрах находился под монополией партии. В сущности, это выполне-

ние требований соответствующими кадрами стандартам номенклатурных требований марксистско-ленинской идеологии и партийных решений и систематическая и комплексная оценка, которые определяют, как выполняются цели развития организации. Основной принцип кадрового надзора – выбор, расстановка и оценка кадров по политическим, деловым и моральным качествам, их верность партии, восприятие порядка партийных директив как собственных и неукоснительное их реализация.

**Репрессивный контроль** охватывает политическую, финансовую, уголовную и другие виды, обуславливает существование хорошо продуманной неявной системы надзора, заслушивание отчетов партийных, советских и народного контроля, обеспечение мер принуждения и премирования.

Посредством механизма социального контроля общество и его подразделения (группы, организации) устанавливает определенные ограничения перед нарушениями, приносящими вред на функционирование социальной системы. В качестве таких ограничений стоят правовые и моральные нормы, обычаи и традиции.

Динамическое развитие общества создает условия для постоянного изменения социального контроля, приспособления к новым условиям и целям. Понять сущность социального контроля можно добиться исследованием правовых аспектов контроля общества, принципов деятельности социального управления, их функций, форм, методов и средств. Социальная контрольная система является сложной, по субъектам контроля в него входят общество, государство, отдельные государственные органы, общественные организации, трудовые коллективы, граждане.

Социальный контроль становится важным средством в управлении общества, в усовершенствовании социально-политического механизма, в успешном решении стоящих

перед ними задач. Не правильная постановка задачи социального контроля с одной стороны приводит политическую систему в хрупкое состояние, с распространением различных антисоциальных форм поведение людей отклоняется от принятых норм, с другой стороны становится причиной застоя во всех областях общественной жизни.

В целом, социальный контроль рассматривается в социальном, правовом и управленческом аспекте.

**В социальном аспекте** контроль рассматривается как анализ определенных особенностей человеческого поведения в установленных рамках с помощью норм и критериев. Социальный контроль запрещает отклонение от этой рамки человеческого поведения. Социальный контроль важная функция общества, государства и его органов, общественных организаций и коллективов и других социальных учреждений, субъективные права граждан.

**Правовой аспект контроля** отражает контроль как функцию общества и управления, которая с правовой точки зрения урегулировано. Посредством права контрольной функции управления превращается в юридическое право граждан и правомочие других правовых субъектов. Права инструмента контроля, норма права и контроль выступают средство регулирования поведения людей. Если право – это возведение в закон воля государства, всего народа, то можно сказать, что контроль – средство выявления и обеспечения соответствия поведения людей этой воле. Если социальная норма – масштаб поведения, то контроль – способ выявления соответствия поведения людей этому масштабу. Вместе с тем право оказывает большое влияние на организацию контроля, порядок его поведения, эффективность.

Контроль непосредственно связан с осуществлением государственной политики, построением правового демократического государства и гражданского общества, госу-

дарственным управлением. Юдит Груббер посвятила специальную работу проблемам контроля. Она выделяет пять подходов к демократическому контролю: контроль посредством участия в процессах принятия и осуществления решений; контроль в форме клиентальных отношений; контроль над бюрократией с точки зрения соответствия ее деятельности общественным интересам; контроль в форме юридической ответственности; самоконтроля. Контроль по своей сути предполагает определение неравенства сторон.<sup>1</sup>

**Контроль в управленческом аспекте** рассматривается как оценка в обществе и коллективе. Контроль в управленческом аспекте обладает специфичными признаками. Все органы контроля вне зависимости от осуществляемых обязанностей, а также вида деятельности обладают функциями контроля. В этом аспекте сущность контроля: во-первых, особый вид неотъемлемой части деятельности управления; во-вторых, в процессе принятия решений управления как источник необходимого информационного обеспечения для осуществления управления; в-третьих, система проверки фактического состояния его деятельности с целью подтверждения соответствия права субъекта хозяйствования; в-четвертых, механизм обратной связи для получения необходимой информации об исполнении решений управления.

Сущность контроля в управленческом аспекте можно определить как наблюдение, проверку, анализ, оценку протекающих в обществе, государстве, коллективах процессов.

Контроль в государственной системе специфичен и решает три основные задачи: первое, повиновение законам и другим нормативным актам, позволяющим сохранить стабильности государственного строя и общества, своевременное выявление существующих недостатков в области органов государственной власти, не выходя за пределы

---

<sup>1</sup> Cruber I. Controlling Bureoucracies. L., 1987, p.27.

установленным порядкам и процедурам, а также осуществление поправок при необходимости; второе – охватывает повышение ответственности должностных лиц, эффективности государственного управления, численности государственных органов и их взаимное влияние, вопросы оказания сопротивления государственного аппарата против бюрократизации; третье – охватывает эффективное использование системы делопроизводства, доставки документов по адресу и исполнителям, контролирование своевременного их исполнения и другие вопросы.

Успешное решение этих обязанностей возможно исполнением в соответствии с законом государственными служащими в государственных органах.

В литературе по теории государства и права и административному праву понятие контроль рассматривается либо как форма управленческой деятельности, либо как метод управления, либо как форма обеспечения законности. В последние годы в связи с функциональным анализом управленческой деятельности контроль стал рассматриваться и как функция государственного управления.

Характерные черты контроля как функций государственного управления выражаются: во-первых, он стабилен, т.е. органически связан с целями государственного управления, являясь его составной частью; он реализуется всеми органами государственного управления на различных уровнях и в различном объеме. Во-вторых, контроль не является сам по себе первичной организаторской деятельностью, распространяется на деятельность аппарата управления, которая уже имеет место независимо от контроля; в-третьих, для контроля характерна присущая управленческой деятельности власть. В то же время контроль сам по себе не является мерой государственного принуждения.

Осуществление функционального назначения контроля на определенном этапе процесса управления выводит его на передний план. Контроль осуществляется на различных этапах деятельности управления, например, обобщение, анализ, в ходе планирования, т.е. непосредственно осуществляется в деятельности управления.

В целом, рассмотрение контроля специалистами в качестве элемента и функции управления, как правило, связывается на конечном этапе деятельностью управления сравнением полученных результатов. Автор солидарен со специалистами права, которые рассматривают понятие контроля как одного из функций управления. В исследовательской работе функция контроля рассматривается как деятельность по контролированию, т.е. рассматривается как фактическое состояние дел, сравнение и анализ предусмотренных целей, оценка деятельности контроля и отражение в принятых решениях для предотвращения выявленных недостатков.

Понятие контроля охватывает два основных направления: контроль как проверка осуществления принятых решений или соблюдение установленных ограничений и контроль как выяснение соответствия действительного состояния или поведения контролируемого объекта намеченному, желаемому или ожидаемому. Один из них – учетные сведения о действительном состоянии дела, а другое сведения о состоянии, которое должно быть. Здесь, основные нормативные акты, т.е. исследуются решения с позиций требований правовых норм. Каждый из этих направлений между собой опираются на две сравниваемые информации.

В процессе контроля получение, анализ, использование информации является одним из основных факторов. Получение оперативной информации, отражающее реальное состояние дел в контролируемом объекте, их соответствие государственным интересам, в содержании принятых ре-

шений позволяет выявлять недостатки в организации государственного аппарата и в стиле его работы. В процессе контроля осуществляется сравнение полученной информации.

Получение и использование информации объекта контроля производится в следующей последовательности: 1) получение необходимой информации; 2) анализ и оценка полученной информации; 3) выражение отношения отклонениям от требований определенных в правовых актах в ходе контроля.

Совокупность всех форм контрольной деятельности государственных служащих, призванный объективно и качественно проанализировать и оценить работы организаций, называется **контролинг**. Контролинг госслужащих включает два основных элемента: административный контроль и исполнительный контроль.

**Административный контроль** – это все виды деятельности, направленные на получение информации об эффективности функционирования и текущего состояния управляющей системы организации. **Исполнительный контроль** – осуществление всех видов деятельности по оценке текущего состояния и эффективности функционирования управляемой системы организации.

Контроль осуществляется определенными принципами. К ним относятся: принцип законности, принципы гласности, независимости; ответственности; целесообразности; системности; единой методологии; эффективной организации обратной связи; охраны чести и достоинства личности и др.

В науке и на практике в зависимости от целей, обязанностей и назначения классификация государственного контроля осуществляется различными критериями. Классификация осуществляется по природе, осуществляемым целям и обязанностям субъекта контроля, характеру полномочий контроля, сущности деятельности контроля, по

характеру взаимоотношений субъекта контроля и объекта контроля, по этапу управления ведения контроля, правовых и дисциплинарных результатов, проведения мер контроля.

В юридической литературе широко распространена систематизация классификации по природе контроля, роли и по месту. Право для ведения контроля предоставляется на основе разделения власти права законодательной, исполнительной власти органам суда и прокуратуры. По характеру контроля разделяется на общий и специальный контроль.

По теории управления **контрольное отношение** является специфический вид управленческих отношений. Контрольное отношение начинает реально формироваться с момента формирования субъекта управления с организационной точки зрения и закрепления правового статуса.

Контрольное отношение состоит из сбора и обработки информации о движении объекта управления, сравнение результатов с указанными показателями в законах, инструкциях и в других нормативных актах, а также в плановых программах, выявление перегибов и недостатков, анализ причин порождающих и их оценка, а также возникающих отношений в принятии обязательных мер. Контрольное отношение во время построения гражданского общества и правового государства изменяются в соответствии с общим характером реформ, на всех уровнях государственного управления контроль расширяется, возникают отношения с демократической основой.

В процессе управления, в том числе в деятельности контроля в качестве основного субъекта выступает государство, общественная организация, коллектив и гражданин.

В литературе государственный контроль характеризуется так: **во-первых**, государственный контроль есть раз-

новидность социального контроля; **во-вторых**, государственный контроль представляет собой целостную, динамично развивающуюся систему с множеством образующих его компонентов; **в-третьих**, государственный контроль имеет государственно-властный характер; **в-четвертых**, всеобщность и обязательность контроля не следует понимать абстрактно, как его безграниченность и беспрецедентность; **в-пятых**, государственный контроль осуществляется через разветвленную систему государственных органов; **в-шестых**, государственный контроль имеет правовой характер; **в-седьмых**, государственный контроль опирается на силу убеждения и принуждения, но при этом он всегда имеет принудительный характер.<sup>1</sup>

В зависимости от направления контроля – субъекта контроля и объекта контроля, взаимной связи между контролирующим и контролируемым делится на внутренний (ведомственное, внутриведомственное) и внешним (вне ведомственные, между ведомствами и над ведомствами), общие и специальные, линейные, функциональные или оперативные.

**Внутренний контроль** в одной системе осуществляется над органами, **внешние** - в органах между субъектами независимыми между собой. Если внутриведомственный контроль характеризуется не разрывными связями, поставленными перед каждым государственным органом, то контроль над учреждением необходимостью одинакового решения вопросов всех или некоторых областей управления. На практике эти два вида контроля тесно связаны между собой. Контроль над учреждением позволяет координировать деятельность разнохарактерный и разветвленный ап-

---

<sup>1</sup> Маштакова Е.Н. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации. Дисс. на соискан. уч. ст. к.ю.н. Ростов-на-Дону, 2000, с.29

парат управления и обеспечения стабильности деятельности определенных программных исполнителей.

По этапам осуществления контроль делится на предварительный, текущий и последующий. В основные формы контроля входит ревизия, инспекция, надзор, тематическая проверка или ведение расследования. Меры контроля могут быть плановыми и внеплановыми.

**Методы контроля**, т.е. процедура контроля, используемая методика и способы достаточно разнообразны. Выбор того или иного метода определяется видом контроля, зависит от характера контролируемого объекта, от источника используемой информации, от предусмотренных целей и других факторов.

При изучении содержания документов используются **формальные, арифметические и логические методы**.

**В формальном методе** определяется правильность придания официального характера документов (наличие всех предусмотренных реквизитов, правила ведения изменений, правильное заполнение, подлинности подписей, идентичности между первым экземпляром и копией). **Арифметическим методом** определяется степень ошибок отчетов. **Логическим методом** выясняется соответствие друг другу сведений в документах, определяется соответствие документов действующим нормам во время придания им официального характера, юридическим ограничениям. Группа документов целиком, а другие выборным образом подвергается контролю.

В системе контроля над учреждением важное место занимает особый государственный орган осуществляющий борьбу против нарушений законов – **государственная инспекция**. По характеру государственную инспекцию можно разделить на два вида: первое, организационно-независимая система органов подчиняющейся Кабинету Министров республики, второе подразделения являющие-

ся структурой центральных органов исполнительных властей. Большинство государственных инспекций являются структурной частью отраслевых органов управления, поэтому некоторые авторы считают их отраслевыми органами. Государственная инспекция осуществляет функцию контролирования управления, поэтому было бы вернее рассматривать ее как функциональный орган.

Как было отмечено, контроль осуществляется проведением проверок. Существуют различные виды и формы проверок. В состав часто проводимых проверок входят комплексные, отраслевые, оперативные, превентивные, а также проверки исполнения и результатов деятельности.

В дополнительные элементы (способы, средства) механизма государственного управления, как на этапе получения информации, так и во время определения нарушений, входят лицензирование, экспертиза, сертификация, аккредитация, разрешение (согласие, выпуск), выдача, маркировка, технические средства контроля и т.д.

В настоящее время одной из создающих проблем в классификации контроля является анализ схожести и различия понятий **контроля** и **надзора**.

В обыденном понимании значение слова «надзор» и «контроль» одинаково: это наблюдение или постоянное наблюдение с целью присмотра, проведение за кем-нибудь или чем-нибудь, за соблюдением каких-либо правил.

В юридической литературе проблеме соотношения надзора и контроля уделено немало внимания.

**Надзор** как способ обеспечения законности в деятельности исполнительной власти. Надзор это постоянное системное сопровождение деятельности органов, у которых отсутствует отношения подчиненности и субординации в их деятельности или граждан осуществляемые особыми государственными органами. Здесь деятельность объекта находящегося под надзором рассматривается не с точки

оценки целесообразности и рациональности, а с призмы законности. При осуществлении надзора, как правило, не разрешается вмешиваться в хозяйственную деятельность объекта. Подход осуществляется в форме предупреждения, обращением в правоохранительные органы (прокуратура, налоговые инспекции и др.) или рассмотрением дела в суде. Должностные лица органов контроля не обладают правами непосредственного принятия мер наказания за нарушения законности и юридических прав. Понятие надзора также рассматривается в узком и широком аспекте. В узком юридическом смысле это деятельность государственных органов по выполнению требований законности. В широком смысле надзор не делим с деятельностью некоторых органов обладающими определенными полномочиями, связанными с возможностями. К этим полномочиям относятся: давать указания для исполнения устранения недостатков выявленных в объекте контроля; постановка вопроса о привлечении к ответственности перед компетентными инстанциями лиц виновных выявленных нарушениях; в некоторых случаях применять государственные обязательные меры.

**Надзор делится на прокурорский и административный надзор.** Нет единого взгляда на административный надзор в юридической литературе. Даже существует такое мнение, что надзор это прерогатива прокуратуры. В действительности между надзором и контролем имеются отличия, как в сфере деятельности, так и по особенностям правовых форм методов. Орган контроля наряду с проверкой нарушений требований законодательства субъектом управления также осуществляет проверку правильности, целесообразности и рационального использования предоставленного ему полномочиями. Особенность административного надзора в том, что он может только в рамках своих полномочий проверят соответствие закону действий

конкретного объекта. Таким образом, административный надзор, являясь различным видом контроля над объектом, действует в активной сопроводительной форме, а в необходимых случаях применяет властные меры. Надзор в определенном смысле является одним из направлений контроля.

Контрольно-надзорная деятельность необходимо характеризовать в качестве неразрывной функции государственного аппарата государственных органов наделенными определенными полномочиями. Контрольно-надзорную деятельность можно рассматривать как систему, объединяющую в себе следующие блоки: цели контроля; принципы контроля; методы контроля; процесс контроля. Конкретную цель государственной власти составляет обязанности по эффективному использованию материальных, финансовых, трудовых, научных и т.д. запасов страны.

Сущность функции контроля – надзора выявляются во время анализа принципов, на которые они опираются. Это общие принципы деятельности государственного аппарата: власть народа, разделение властей, гуманизм, законность, профессионализм, наличие особых и самостоятельных органов контроля, учет в деятельности контроля, приоритет предварительного и финансового контроля, адекватность законодательной деятельности, информационное, научное и кадровое обеспечение в контроле, не вмешательство в политику, открытость, коллегиальность, наличие достаточных сил и средств для исполнения поставленных целей и обязанностей, многочисленность органов ответственности, контроля<sup>1</sup>.

Профессионализм в государственной службе играют ведущую роль в управлении государственной деятельно-

---

<sup>1</sup> Величко А.Ю. Контрольная надзорная деятельность государства: система и ее элементы. Государство и право, 2008, № 1, с. 103.

сти, правотворчества, правосудии, в осуществлении дипломатических, правоохранительных и других функций.

**Контроль над государственными служащими имеет свои специфические признаки:** первое, государственный служащий в зависимости от статуса органа, где он работает, от занимаемого места этого органа в системе государственной власти осуществляет те или иные формы, виды контроля; **второе**, государственный служащий в зависимости от занимаемой позиции в построенной структуре на основе иерархической модели, от наделенных полномочий власти является объектом контроля для вышестоящих должностей, а для нижестоящих должностей выполняет функцию субъекта контроля, **третье**, государственный служащий – индивидуум, человек, гражданин, должностное лицо выступает в качестве объекта и субъекта контроля. В некоторых случаях государственный служащий выдвигает на передний план должностной статус, стараясь спрятать за ним свой человеческий и гражданский статус; **четвертое**, контроль над государственным служащим в зависимости от отношения его прав к обязанностям изменчив. Высокая должность с малым правом не создает условия для эффективной работы, не может выполнять в соответствующем качестве функции объекта и субъекта контроля, большие права низкой должности создает условия для самовольства, оставаться в стороне от контроля и несения ответственности.

В юридической литературе к триаде государственной власти предлагается выделение дополнительной **четвертой ветви власти – контрольная власть**. Если законодательную власть осуществляет парламент, исполнительную власть президент, судебную власть суды, функцию государственного контроля – государственные органы власти, осуществляющие государственный контроль.

Статья В.Е.Чиркина, опубликованная в 1993 году, была первой попыткой специального обсуждения о контрольной власти. Он пишет: «идёт отпочкование» новой ветви власти, контрольный. Суть его позиции заключается в следующем: «В отличие от формы контроля у любого государства есть универсальная контрольная функция, вытекающая из существа государственной власти – контрольной».<sup>1</sup>

При формировании самостоятельной контрольной ветви власти предлагаются следующие принципы её организации и деятельности: 1) независимость контрольной власти. Она может обеспечиваться способами, аналогичными тем, которые применяются при формировании и деятельности судебной власти; 2) как и суд, контрольная ветвь власти должна быть беспристрастным; 3) контрольная власть обязана действовать на основе принципа гласности; 4) узкая специализация органов контрольной власти при осуществлении проверок в области государственной жизни, выявление и расследование фактов правонарушений, совершенных должностными лицами государственных и муниципальных органов; 5) коллегиальность управления контрольными органами; 6) наличие достаточных сил и средств для использования поставленных задач; штат квалифицированных сотрудников; правовая база, позволяющая осуществлять контроль за органами власти; наличие финансовых и материально-технических средств; 6) наличие достаточных сил и средств для использования поставленных задач; 7) ответственность. Контролер и контрольные органы должны гарантировать надёжность представляемой ими информации и нести ответственность за дачи недостоверной информации перед её пользователями; 8) законность. Контрольные органы обязаны действовать на

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Контрольная власть. Государство и право, 1993, №4, с.10.

основе специального закона о контроле и контрольных органах; 9) множественность контрольных органов.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции. Государство и право, 2002, №3, с.15.

### 9.2.1. Самоконтроль государственного служащего

*Смотри внутри себя. Внутри источник добра, который никогда не истощится, если ты не перестанешь рыть.*

*Марк Аврелий*

Эффективность механизма контроля в государственной службе зависит от таких факторов как **самоконтроль** государственного служащего. В государственной службе основной и специфичный вид контроля является самоконтроль. **Самоконтроль**, являясь ядром государственного контроля и составной частью социального контроля, осуществляется человеком регулирование своего поведения, мотивов и намерений. Самоконтроль в процессе общественной жизни прилагает усилие к достижению соответствия идеальной человеческой модели сформированной в сознании человека согласно законам общества, древним обычаям, социальным нормам, национальному менталитету<sup>1</sup>. Здесь на первый план переходит **самопознание**. Дж.Джеймс У. в своей книге «Личность» пишет «...мое самосознание в его целом является как бы двойственным – частью познаваемым и частью познающим, частью объектом и частью субъектом; в нём надо различать две стороны, из которых для краткости одну мы будем называть личностью, а другую – «я».<sup>2</sup>

Понимая слово «личность» в самом широком смысле, мы можем, прежде всего, подразделить её на три части: а) её составных элементов; б) чувств и эмоций, вызываемых

---

<sup>1</sup> Рзаев А.Н. Государственный контроль: теория и практика (на азерб. яз.), Баку, Элм, 2007, с. 110.

<sup>2</sup> Джеймс Дж.У. Личность. с.262-271 / Мир философии: Книга для чтения. В 4-х ч-х. Ч.2. М.: Политиздат, 1991, 262с.

ими (самооценка); в) поступков, вызываемых ими (заботы о самом себе и самосохранение).

**Самооценка** бывает двух родов: самодовольство и недовольство собой. Великий русский писатель Л.Н.Толстой указывает, что: «в человеке как будто два «я», которые как будто не могут ужиться друг с другом, которые как будто борются друг с другом, исключают один другого. Одно «я» говорит: один «я» живу по настоящему, все остальное только кажется, что живет, и потому весь смысл мира в том, чтобы мне было хорошо. Другое «я» говорит: «Весь мир не для тебя, а для своих целей и знать не хочет о том, хорошо ли тебе или дурно». Один «я» говорит: «Я хочу удовлетворения своих потребностей и желаний, и для этого только мне нужен мир». Другое «я» говорит: «Все животное живёт для удовлетворения своих желаний и потребностей. Желания и потребности одних животных удовлетворяются только в ущерб другим, и поэтому все животные борются друг с другом. Ты животное и потому должен вечно бороться. Но как бы успешно ты не боролся, все борющиеся существа рано или поздно задавят тебя».

Одно «я» говорит: «Я хочу жить, жить вечно». Другое «я» говорит «Ты непременно очень скоро, а может быть сейчас, умрешь и умрут все те, которых ты любишь, а ты и они каждым движением уничтожают свою жизнь и идут к страданиям, к смерти, к тому самому, что ты ненавидишь и чего боишься больше всего».<sup>1</sup>

*«Наше тело – это только 1% от того, чем мы являемся на самом деле, настоящее «я» - это внутренний мир ... Наша истинная реальность то, что мы представляем собой в душе» (59:18).*

---

<sup>1</sup> Толстой Л.Н. Понятие жизни. Полное собрание сочинений. М., 1936, т.26, с.883.

Человек, являясь индивидуумом, обладает отличающимися его от других психическими качествами (темпераментом, характером, способностью), психологическими качествами (воображением, формированием, волей, внимательностью и т.д.), психическим состоянием (эмоциональностью, чувствами, желанием, мыслями, настроением), социально-психологическими свойствами (мотивами, интересом, требовательностью, интересами и т.д.).

Аристотель, ставя на самый верхний уровень человека, отобразил иерархическое строение живого мира. Он показал, что человек отличается от мира растения и животного своим разумом и способностью речи. Если у человека эти два фактора не будут работать, то он опустится на нижнюю ступень развития. Насирэддин Туси показывал, что если человек сможет управлять своей страстью с умом, то он возвышается, а если не сможет обуздать их, то он опустится до животного уровня...

Человек отличен от прочих животных четырьмя свойствами, присущими только ему, и они – основа мироздания. Это мудрость, чистота нрава, рассудительность и справедливость. Под мудростью мы понимаем знание различных наук, умение обходиться с людьми и убеждать их. Рассудительность – это терпение и сдержанность, почтительность и благоразумие. Что касается чистоты нрава, то это целомудрие, стыдливость, щедрость, верность слову и умение держать себя с достоинством. И, наконец, справедливость – это стремление к истине, соблюдение обещаний, свершение добрых дел и совесть. Все эти свойства причисляются к добродетелям, а их противоположности – к порокам.<sup>1</sup>

Сказанные мысли великих мыслителей сегодня являются весьма поучительными. Они говорили: *«Если хочешь познать других, в первую очередь познай себя, хочешь*

---

<sup>1</sup> Ибн аль-Мукаффа. Калила и Димна. М., 1986, с.32.

*управлять других, то управляй себя и свою семью, хочешь контролировать других, то контролируй себя», «Тому, кто будет властвовать над другими, надлежит сначала властвовать над собой» (Демокрит); «Самое трудное – познать самого себя» (Эзон), «Познаешь самого себя – познаешь своего Бога» (Ибн Рушид).*

В познании себя и в контроле выявляется сущность его внутреннего «я». Внутреннее человеческое «я» является динамичным, постоянно меняющимся, развивающимся, усовершенствующим диалектическим процессом. В жизни у некоторых людей внешнее и внутреннее «я» не соответствуют друг другу, а других дополняют друг друга, и находятся в гармонии. Поэтому, некоторые смотрятся не как на самом деле или не такими, какими кажутся. Важное значение имеет правильное определение внутри у каждого «я» таких свойств как прочного и меняющего, сильного и слабого, активного и пассивного, доброжелательного и злорадного. Наука «физиогномика» разрабатывала систему корреляции между чертами лица человека и основными свойствами его характера, способностями и талантами, достоинствами и недостатками.

Обогащаясь знанием и воспитанием, человек достигает добродетели.<sup>1</sup> Аристотель в труде «Этика» определяет «добродетель» как выбор середины между двумя пороками, один из которых состоит в избытке, а другой – в недостатке. *«Середина есть точка, ближайшая к мудрости; не дойти до неё – то же самое, что её перейти» (Конфуций); «Прекрасно во всём середина: мне по душе не избыток и недостатки» (Демокрит); «Если перейдёшь меру, то самая приятная становится самым неприятным» (Платон).* Аристотель выделяет два вида добродетели: *дианоэтические или интеллектуальные; и этические или волевые добродетели, добродетели характера.* Все они даны от при-

---

<sup>1</sup> Чанышев А.Н. Аристотель. М.: Мысль, 1987, с.136-137.

роды только в возможности и приобретаются. При этом *дионотические добродетели приобретаются путем обучения, этические – путем воспитания, вырабатывающего в человеке хорошие привычки*. Таким образом, приобретение нравственного характера – долгий и трудный путь, требующий опыта и времени; по мнению Платона «общий для всех людей добродетелью является мужество, рассудительность, мудрость, великолепие и т.д.

Для самоконтроля надо руководствоваться следующими правилами: *«Самое первое и самое главное в жизни – это стараются владеть самим собою» (В.Гумбольд), «Первым твоим законом должно быть уважение к себе самому» (Пифагор), «Если ты хочешь, чтобы тебе всегда угождали, прислуживай себе сам» (Б.Франклин).*

Человек в зависимости от того на сколько усваивает и сознает законы, нормы и принципы общества, то он следует им, контролирует свое поведение. В эффективности самоконтроля играет особую роль Закон АР от 31 мая 2007-го года «О этических правилах поведения государственных служащих». В законе указывается, что каждый государственный служащий должен руководствоваться верховенством закона, демократическим принципам человеческих прав и высоких этических прав поведения, обязаны соблюдать положения этого закона.

На практике есть несколько субъективных факторов обуславливающих нахождение государственного служащего вне контроля. К ним относятся: 1) когда имеются родственные, дружеские связи и местничества государственного служащего, с лицом занимающегося высокую должность в должностной иерархии; 2) коррупционные связи с должностными лицами; 3) привязанность к партии власти; 4) некоторые служащие, принятые на государственную службы путем патронажа, имеющие больше прав.

Для самоконтроля можно руководствоваться следующими **универсальными принципами**, указанными в книге «Первые 365 дней счастливой жизни» (Коран, Сунна, мудрость души): *Пусть ваши жизненные ценности никогда не заставят вас идти на компромисс с вашими принципами; никогда не совершайте плохих поступков, даже если вас никто не видит; помните об ответственности перед собой и Богом; никогда не скрываете правду, чего бы это вам не стоило; никогда не предавай то доверие, вам оказанного, и не раскрывайте поведанные вам секретов; всегда будьте правдивым и никогда не лгите, независимо от последствий; слушайте своё сердце, оно никогда не лжёт. Прежде чем сделать что-либо, спросите себя: «Как бы я себя чувствовал, если бы так поступил другой человек по отношению ко мне?»; лучшая форма самоконтроля – контроль над гневом; вы не сможете победить, не победив себя; примите на себя обязательство никогда не повторять одну и ту же ошибку; учитесь, наблюдая и размышляя; учитесь видя, чувствуя и вдумываясь; уверенность в себе – секрет успеха. Верьте в себя, в возможности и силы, данные вам Богом. Способность улучшить жизнь находится внутри вас, а не снаружи; если мы не здоровы духовно, мы никогда не обретем эмоционального, умственного и психического здоровья; вера – величайшая сила. Живите с верой. Помните, всё может измениться, - не только законы Господа.<sup>1</sup>*

В Азербайджанской Республике контроль за государственной службой осуществляет Комиссия по вопросам государственной службы при Президенте Азербайджанской Республики, а контроль за выполнением правил этических норм государственных служащих осуществляет ру-

---

<sup>1</sup> Первые 365 дней счастливой жизни. Коран, Сунна, Мудрость души. - 2-е изд. испр. СПб, Диля, 2010, 416с.

ководитель государственного органа и соответствующий орган контроля.

### **9.3. Коррупция в системе государственной службы и правовые средства противодействия коррупции**

*Положить конец необоснованным проверкам органам власти, вести серьезную, системную борьбу с взяточничеством и коррупцией во всех областях жизни страны.*

*Ильхам Алиев*

Коррупция позволяет должностным лицам государственных органов использовать государственный механизм как средство для достижения частных и групповых интересов, которое порождает явление отделение государственного аппарата от общества.

**Коррупция** (лат. *coorruptio*) – подкуп, продажность общественных и политических деятелей, должностных лиц в капиталистическом обществе.<sup>1</sup>

Повышение уровня коррупции в системе государственной службы приводит к весьма серьезной угрозе национальной безопасности, деформации государственного аппарата. Коррупция представляет серьезную угрозу деятельности публичной власти на основе закона, подрывая доверие населения к институтам государства, порождая правовой нигилизм.

Как известно, коррупция как социальное явление не новое. Это явление существует в каждой стране, в каждом

---

<sup>1</sup> Словарь иностранных слов. 16-е изд. испр. М.: Русский язык, 1988, с.263.

обществе, в каждом политическом или в экономическом режиме, даже в древних цивилизациях коррупция существовала в различных формах. В определенные времена коррупция как глобальная опасность также встречались в зарубежных промышленно развитых странах. Коррупция в разрушительной форме влияет на экономику, государство и общество, причиняет экономический ущерб, каждый год из государственного бюджета, экономической и финансовой системы списываются в огромных количествах денежные средства, создает условия для легализации полученных таким образом доходов. Общество видит это в неадекватности органов государственных власти, государственные чиновники погрязли в коррупции. В общественной мысли это явление оценивается как негативное явление.

Социальная опасность коррупция становится причиной нарушения нормальной работы государственных органов, показывает себя в изменении направления правового механизма осуществления власти в сторону коррупции. Негативные случаи в государственной службе, в том числе, когда бюрократизм синтезируются с понижением морального уровня государственных служащих в государственной политике и законодательной базе государственной службы указанное правовое поведение деформируется в коррупцию.

В юридической литературе **понятие коррупции** рассматривается как 1) прямое использование должностным лицом прав, связанных с его должностью, в целях личного обогащения; 2) продажность, подкуп должностных лиц, политических и государственных деятелей, госслужащих»<sup>1</sup>; «подкуп (дача взятки или ее получение), а также любое незаконное использование лицом своего публично-

---

<sup>1</sup> Государственная служба. Под ред. Игнатова В.Г. ... М.-Ростов-на-Дону, 2004, с.502.

го статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для своих близких вопреки законным интересам общества и государства, либо представление такой выгоды указанному лицу<sup>1</sup>; как явление в системе государственной службы, которое включает разнообразные противоправные деяния, состоящие в принятии государственным служащим лично или через посредников имущественных благ, осуществление государственным служащим должностных злоупотреблений с использованием своего статуса, а также подкуп государственного служащего физическими и юридическими лицами<sup>2</sup>; «использованием государственным служащим своих должностных полномочий в целях удовлетворения корыстной или иной личной заинтересованности и с противоправным предоставлением преимуществ физическим и юридическим лицом в различных сферах жизнедеятельности<sup>3</sup> «не предусмотренное законом получение материальных, иных благ и преимуществ лицами, уполномоченными на выполнение государственных и приравненных к ним функций, путем использования своего статуса и связанных с ним возможностей, а также подкуп указанных лиц посредством противоправного представления этих благ и преимуществ физическими и юридическими лицами».<sup>4</sup>

В информационном документе ООН «О международной борьбе против коррупции», коррупция рассматривает-

---

<sup>1</sup> Лопатин В.И. О системном подходе к антикоррупционной политике // Государство и право, 2001, №7, с.26.

<sup>2</sup> Куракин А.В. Государственная служба и коррупция. М.:Nota BENE, 2009, с.54.

<sup>3</sup> Костенников М.В., Куракин А.В. Административно-правовые средства противодействия коррупции в системе государственной службы РФ // Государство и право, 2009, №12, с.19.

<sup>4</sup> Охотский Д.М. Государственная служба Российской Федерации. М., Юрист, 2002, с.86

ся как злоупотребление государственной властью с целью получения личной выгоды, а Группа Коррупции Европейского Союза как преследование цели в государственной или частной сфере лицам, которым возложено исполнение определенных обязанностей получение незаконных благ, поведение которое нарушает возложенных на него обязанностей.

В понятии коррупции можно увидеть следующие общие признаки: первое - субъекты коррупции являются должностные лица; второе - причина коррупции является подкуп и продажа должностного лица на почве частных интересов и корысти; третье - коррупция возникает, когда должностное лицо допускает правовое нарушение при злоупотреблении своего должностного статуса; четвертое – действие противоречащее общим интересам общества и государства.

В Законе Азербайджанской Республики «О борьбе с коррупцией» закреплено понятие коррупция как «незаконное получение должностными лицами материальных и прочих благ, льгот или привилегий с использованием своего статуса, статуса представляемого ими органа, должностных полномочий или возможностей, вытекающих из данного статуса и полномочий, а также привлечение физическими и юридическими лицами данных должностных лиц на свою сторону путем незаконного предложения или обещания, либо передачи им отмеченных материальных и прочих благ, льгот или привилегий (ст.1).

Субъектами правонарушений, связанных с коррупцией, являются лица: избранные или назначенные в государственные органы в порядке, установленной Конституцией и законами Азербайджанской Республики; представляющие государственные органы на основе специальных полномочий; государственные служащие; лица, осуществляющие организационно-распорядительные или администра-

тивно-хозяйственные функции в соответствующих структурных единицах государственных органов, в государственных учреждениях, предприятиях и организациях, а также в государственных субъектах, где государство владеет контрольным пакетом акций; кандидатура которых на выборные должности в государственных органах АР зарегистрирована в установленном законом порядке; избранные в установленном законодательством АР порядке в органы местного самоуправления; осуществляющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в негосударственных органах; получившие материальные и прочие блага, льготы и привилегии в обмен на оказание незаконного воздействия на решение должностного лица с использованием своего влияния или связей; физические или юридические лица, незаконное предлагающие или обещание либо передавшие должностному лицу материальные и прочие блага, льготы или привилегии, а также лица, являвшиеся посредниками в осуществлении подобных действий (ст.2).

Например, в словаре русского языка С.И.Ожегова коррупция рассмотрена в буржуазных странах как: подкуп, взятками, продажность должностных лиц, политических деятелей.<sup>1</sup> В юридико-энциклопедическом словаре о бюрократии сведения отсутствуют.

При рассмотрении механизма возникновения коррупции можно увидеть, что к должностным лицам, позволяющие правовые нарушения органами представляющие их, действующие от их имени руководящие лица, обладающие полномочиями принятия решения. К этой категории можно отнести: лица, занимающиеся политические должности, руководителя аппарата государственного органа первой категории, лица, занимающие административные должности.

---

<sup>1</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., Русский язык, 1983, с.264

Одной из причин возникновения коррупции является косвенное участие в правонарушениях функциональных работников участвующих в подготовке решений, в их осуществлении. Поэтому, возникает вопрос внесения в список субъектов нарушителей права государственных служащих занимающие административные должности и др.

Коррупция существовал во все времена и во многих странах, а в настоящее время эта социальная болезнь еще больше распространяется. В советское время коррупция не воспринималась, как следует, указывалось, что это явление присуще капиталистическим странам.

В период перестройки в советском обществе самое распространенное выражение было **«нетрудовой доход»**. Социальная и правовая сущность нетрудовых доходов была неоднородна: от легальных (наследование, помощь родителей и иных родственников) до противоправных (начиная от мелких деликтов и кончая тяжкими преступлениями). В отношении государства к нетрудовым доходам граждан очевидно различие в оценке законных и незаконных нетрудовых доходов.

Незаконные нетрудовые доходы наносят существенный вред интересам общества. К их числу относились посягательства на государственную и личную собственность, иные корыстные преступления (получение взяток, поборы, спекуляции и т.п.). Опасность представляло также «скрытые формы» извлечения незаконных нетрудовых доходов, такие, как получение незаработанной зарплаты, премий в результате приписок, изготовления некачественной продукции и т.д. Причем этим доходам придавалась видимость законности путем оформления ценностей как выигранных по лотерейным билетам, полученных по наследству, в виде дара и т.д. Поэтому борьба с незаконными нетрудовыми доходами формально стала не только одной из важных государственных задач, но и всенародным делом,

делом каждого гражданина. В состав нетрудовых доходов входило также выплаты из общественных фондов потребления, льготы при представлении жилой площади, выдачи путевок в санатории и дома отдыха, ссуды, получаемые гражданами от предприятий и организаций.

В партийных решениях и в научной литературе отмечалось, что в настоящее время имеется достаточно широкая прослойка населения, которая живет в значительной мере на нетрудовые доходы. Наряду с расхитителями, спекулянтами и другими паразитическими элементами очень многие рабочие, колхозники, руководители, ученые врачи, инженеры получают часть своего заработка (нередко и значительную часть) не за реальный вклад в общее благо, а за отработанное время, за должность и т.д. Они не нарушили ни одного юридического закона, но тем не менее нанесли ущерб стране и может быть, гораздо больший, чем ущерб от продавца-спекулянта или директора-взяточника.<sup>1</sup>

Противоправные действия не соответствующие количеству и качеству труда на основе индивидуального труда, полученные незаконными источниками и способами занимает особое место. В состав незаконного дохода вносится захват с целью наживы общественного имущества (взяточничество, оброк, торговля и т.д.).

Противоправные доходы по характеру общественной опасности и степени, начиная с мелких правонарушений, расширялся до тяжелых преступлений. В принципе каждое нарочно совершенное преступление (а также государственно опасного, преступления против личности) мог бы стать источником дохода без труда.

Против грабежа государственной собственности являющегося одним из источников нетрудового дохода ставились декларативные требования. К ним относятся: обеспечение систематического контроля государственного иму-

---

<sup>1</sup> Правда, 1987, 21 января, с.2

щества, и выявление фактов выходящего за пределы определенных правил; осуществление контроля над деятельностью государственного аппарата; осуществление действенных мер в целях предотвращения присвоения государственного имущества; привлечение широких масс населения для охраны национальных богатств<sup>1</sup>.

Правовая активность населения в этой области выдвигается на передний план. Эта активность в борьбе против грабителей социалистической собственности осуществлялась в следующей форме. Выражение непримиримой позиции коллектива в отношении грабителей народного имущества; стремится предотвратить получения незаконного дохода народным достоянием и противоправных действий; не быть солидарным с правонарушителями; создание обстановки нетерпимости в органах прессы и ведение борьбы против них.

Уровень реального участия трудящихся в борьбе против нетрудовых доходов, низкий интерес выявления соответствующих органов и должностных лиц этих фактов связано с упущениями в законодательстве. По этой причине к фактам и сигналам общественности отсутствовало нужное внимание.

Известно, что приведение в порядок всех сфер деятельности субъектов хозяйствования рассматривались на основе законов, положений, правил, норм, в рамках решений управления.

Особое место среди комплексных мер в борьбе с нетрудовыми доходами занимал **социальный контроль**. Социальный контроль имеет универсальное значение, его влияние проявляется во всех сферах общественной жизни. Со-

---

<sup>1</sup> См. Гойман В.И. Правовая активность в системе социального контроля. В кн.: Социальный контроль и правовая ответственность в борьбе с посягательствами на экономическую систему СССР. Горький, 1988, с. 26.

циальный контроль реализовался при помощи разнообразных организационных, технических, экономических, идеологических, юридических и других средств. В борьбе с правонарушениями, хищениями, иными посягательствами на государственную собственность социальный контроль осуществляется главным образом посредством правовых средств, выступая, по существу, социально-правовым контролем. В социальном контроле от социальных субъектов – требовалось правильное применение правовых средств граждан, общественных организаций и государственных органов. Уровень правовой подготовки, правовой взгляд и позиция, профессионализм и способность конкретного субъекта занимал особое место в охране народного имущества. Деятельность общественных организаций в этой области (группы и посты народного контроля, охрана социалистического имущества и т.д.) играл важную роль.

Их общественно-правовая деятельность проявлялся в следующем: предотвращения присвоения народного имущества осуществление мероприятий совместно с государственными органами; объективное, непосредственное охрана товарно-материальных ценностей; правовое воспитание общественности в охране народного имущества, повышение их осведомленности в борьбе с противоправными явлениями; участие трудящихся в правовом опыте государства и общественных организаций; рассмотрение факторов борьбы против нетрудовых доходов по месту жительства, в организациях и учреждениях, трудовых коллективах<sup>1</sup>.

В то время в предотвращении нетрудовых доходов деятельность контроля и верное направление являлись основным фактором для государства, для нормального функционирования и развития общественных организаций, реальность заработной платы зарабатываемы каждым членом

---

<sup>1</sup> См. Гойман В.И. Указ. соч. с. 30.

общества, выполнение известному эквиваленту в трудовом распределении между отдельными работниками и обществом, между коллективом обществом являлись самыми важными условиями.

В юридической литературе эквивалентность в обмене трудом, как живым, так и общественным, выступает как форма экономического контроля общества. Экономический контроль был направлен на поддержание равновесия между индивидуальными затратами труда и общественно необходимыми.

Выступал в качестве инструмента предотвращающего нарушения эквивалентности в трудовом обмене в экономическо-контрольном содержании.

Во времена «перестройки» Советской власти начинается использование выражения коррупция. В современное время еще не потерявшее свою актуальность и сущность источник нетрудового дохода сегодня можно увидеть в коррупции, взяточничестве, в надбавках к заработной плате и т.д.

Коррупция является своего рода индикатором состояния безопасности общества.<sup>1</sup> В.В.Лунеев указывает, что коррупция стала нашей конституцией, а безответственность за ее – повседневной практикой.<sup>2</sup> Проблема противодействия коррупции одна из важнейших для любого государства и достаточно длительное время находятся в центре внимания ученых-правоведов. В книге А.В.Куракина «Государственная служба и коррупция» были характеризованы как все аспекты проявления коррупции в системе государственной службы, так и методы борьбы с ней. Ана-

---

<sup>1</sup> См. Хабибуллин А.Г. Коррупция как указ национальной безопасности: методология, проблемы и пути их решения // Журнал российского права, 2007, №2, с.45.

<sup>2</sup> Лунеев В.В. Коррупция в России. Государство и право, 2007, №11, с.20-27.

лизируется состояние административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы.

Коррупция в каждой стране проявляет себя в соответствии с национальными, политическими, экономическими и другими условиями в различных формах. Статистические данные, международный опыт показывает, что коррупция в первую очередь связана с взяточничеством, злоупотреблении должностью, совершенных преступлений в экономической сфере, а также с увеличением разбоев в различных областях государственного имущества.

Основные причины масштабной коррупции в системе государственной службы состоят в непоследовательности административных преобразований, а также зачастую в бессмысленном, непрерывном реформировании государственной службы; в неэффективности использования кадров в системе государственной службы; низком профессиональном уровне многих (в том числе высокопоставленных) государственных служащих; отсутствии четких границ персональной ответственности государственных служащих; неэффективности использования административных процедур, обусловленных режимом прохождения государственной службы. Кроме того, коррупцию в системе государственной службы провоцирует и отсутствие должных механизмов карьерного роста государственного служащего; низкий уровень оплаты труда большинства государственных служащих; отсутствие конкурсов и альтернативы при назначении на ответственные должности государственной службы, наиболее уязвимые коррупцией; отсутствие эффективных механизмов юридической ответственности в административно-правовой сфере деятельности государственного служащего; дублирование функций различных органов государственной власти на федеральном и региональном уровнях; низкий уровень системности

в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы; политическая целесообразность и конъюнктура в деле противодействия коррупции в системе государственной службы РФ.<sup>1</sup>

Социальный портрет коррупции достаточно полно исследован социологическими методами и проанализирован зарубежными экспертами и систематизирован компанией «Трансперенси интернэшнл» индекс восприятия коррупции в республиках СНГ, в том числе и Азербайджане.

**Причины коррупции** в системе государственной службы весьма разнообразны. Согласно проведенному в 2007 году Институтом Социологии РАН исследованию причины коррупции, по мнению населения РФ, следующие: жадность и аморальность чиновников и бизнесменов – 70.1% респондентов, неэффективность государства и несовершенство законов – 63.3%; низкий уровень правовой культуры, правовой нигилизм – 37,2%; классовость и семейственность в системе государственной службы – 33.9; правовая неграмотность государственных служащих – 13,7%.<sup>2</sup>

Коррупция является неразделимой части организованного преступления, как особо опасное преступление уменьшает значение принципа верховенства закона, задерживает развитие экономики страны, сокрушает доверие должностных лиц, подталкивает их к должностному предательству.

В Азербайджане борьба с коррупцией имеет давнюю историю. В состав антикоррупционных законодательств входят: законы Азербайджанской Республики «О борьбе с коррупцией» от 13 января 2004 года; «Положении о ко-

---

<sup>1</sup> Костенников М.В., Куракин А.В. Административно-правовые средства противодействия коррупции в системе государственной службы РФ // Государство и право, 2009, №11, с.16.

<sup>2</sup> Российская газета, 2008, 6 июня.

миссии по борьбе с коррупцией Азербайджанской Республики» от 3 мая 2005 года; Указ Президента Азербайджанской Республики от 28 октября 2004 года «Об утверждении положения управления по борьбе с коррупцией при генеральном прокуроре Азербайджанской Республики и общего численного состава сотрудников прокуратуры»; распоряжение Президента Азербайджанской Республики от 3 сентября 2004 года «Об утверждении Государственной программы по борьбе с коррупцией (2004-2006 годы)».

Закон «О борьбе с коррупцией» был направлен на выявление, предупреждение и ликвидацию последствий правонарушений, связанных с коррупцией, защиту социальной справедливости, прав и свобод человека и гражданина, создание благоприятных условий для развития экономики, обеспечение законности, прозрачности и эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, должностных лиц. В Законе закреплены субъекты правонарушений, связанных с коррупцией (ст.2), сферу применения закона (ст.3); органы, осуществляющие борьбы с коррупцией (ст.4); предупреждение коррупции (II раздел).

Близкие родственники должностных лиц, выборные должности и за исключением предусмотренных законодательством, не могут занимать какую-либо должность непосредственно под его руководством. На практике самый распространенный случай встречается тогда, когда должностное лицо в подчиненном ему органе не предоставляет ему высокую должность, однако фактически уполномочивает его большими правами и посредством этого на основе субъективных факторов решает вопросы.

В законе закреплены, что правонарушения, связанные с коррупцией состоят из двух частей: из правонарушений, непосредственно заложенных в коррупции и правонарушений, создающих условий для коррупции (ст. 9.1). В За-

коне требования финансового характера (ст.5) и недопущение совместной работы близких родственников (ст.7) и ограничение, связанные с получением подарков имеет определяющие значения.

К должностным лицам представляются нижеследующие сведения о предоставлении о своих ежегодных доходах с указанием источника, вида и суммы; о своем имуществе, являющемся объектом налогообложения; о своих вкладах, иных бумагах и других финансовых средствах в кредитных организациях; о своем участии в качестве акционера или учредителя в деятельности компаний, фондов и прочих хозяйственных субъектов, для собственности в данных предприятиях; о долге, превышающем пятикратный размер условной финансовой единицы; о других обязательствах финансового и имущественного характера, превышающих тысячекратный размер условной финансовой единицы.

В Положении «О комиссии по борьбе с коррупцией Азербайджанской Республики при Совете Управления государственной службы. Основными задачами комиссии являются: принимать участие в формировании государственной политики в сфере борьбы с коррупцией, координировать деятельность в данной сфере государственных органов и иных структур; анализировать состояние и эффективность борьбы с коррупцией; осуществлять контроль над исполнением государственных программ по борьбе с коррупцией; принимать сведения финансового характера; осуществлять контроль над приемом сведений финансового характера; собирать, анализировать и обобщать сведения о связанных с коррупцией правонарушениях и вносить предложения в соответствующие государственные органы; сотрудничать с государственными органами и иными структурами в сфере борьбы с коррупцией (ст.5).

Управление по борьбе с коррупцией при генеральном прокуроре Азербайджанской Республики является структурой, специализирующейся в области предварительного следствия и оперативно-розыскной деятельности, проводящейся в связи с преступлениями, связанными с коррупцией.

Цели и задачи государственной программы по борьбе с коррупцией (2004-2006 годы) состоит из усиления борьбы с коррупцией, обеспечивая осуществление комплексных мер в рамках единой системы, и создания условий для формирования социально-экономических отношений на наиболее здоровых основах. Все органы, осуществляющие борьбу с коррупцией, осуществляют свою деятельность, основываясь на общих задачах, определяемых государственной программой.

Проблема борьбы против коррупции носит многоплановый и комплексный характер. Для ликвидации случаев коррупции и взяточничества требуется подготовить и осуществить социальные, экономические, организационные и правовые меры. Коррупция не знает границ. Там где существует корысть, всегда имеется место коррупции, и удущением одной корысти можно устранить и коррупцию. Во всех странах коррупция имеет иерархическую структуру. В соответствии с занимаемой должностью в должностной пирамиде стоят политические должностные лица, а внизу находятся рядовые чиновники. Чиновники нижнего уровня и мало уполномоченные постоянно находятся в отношениях с гражданами, занимаются созданием волокиты, создавая искусственные преграды, расширяют коррупцию.

Коррупция и взяточничество существует в каждом государстве, поэтому превратился в проблему с международным характером. Поэтому, эта социальная болезнь всегда находится в центре внимания международного общества, влиятельных международных организаций, проводятся

международные конференции, посвященные этой проблеме. Например, в 1990-м году в Вашингтоне представители 90 государств, ООН, ОБСЕ, Европейского Союза, Международного Банка, Всемирной Таможенной Организации, Интерпола и многих других влиятельных международных организаций провели Всемирный форум, где обсуждались вопросы борьбы с коррупцией в правоохранительных органах.

В 2001-м году, в Голландском городе Гаага был проведен 2-й глобальный форум посвященной теме «Борьба с коррупцией и обеспечение правдивости» с участием 144 государств, представляемыми руководителями министерств юстиций, финансов, иностранных дел, прокуратуры и таможенных органов, ООН, Европейского Союза, Международного Банка, Международного Валютного Фонда, Всемирной Таможенной Организации, а также с участием представителей других международных организаций<sup>1</sup>. На Форуме были обсуждены достигнутые успехи в области предотвращения коррупции, и новые пути борьбы с ней. В принятой Форумом Декларации было сообщено о необходимости ведения борьбы с коррупцией со всеми государствами, необходимости принятия кодекса поведения должностных лиц в национальных правительствах, создание особых структур для борьбы с коррупцией и т.д. посчитано целесообразным<sup>2</sup>.

Изучение опыта зарубежных стран по борьбе с коррупцией полезно для национальной практики. Сегодня во многих странах (Швеция, Дания, Финляндия, Швейцария, Италия, Германия, Великобритания, Канада, Япония, США) имеют место существенные успехи в деле противодействия коррупции. Отмечаются также определенные успехи во многих государствах Юго-Восточной Азии и в

---

<sup>1</sup> См. «Коррупция и борьба с ним». Ганунчулуг, 2003, № 2.

<sup>2</sup> См. Ганунчулуг, 2001, № 5.

странах Балтии. Необходимо подчеркнуть, что зарубежные государства, которые добились положительных результатов в деле противодействия коррупции, на протяжении многих лет создавали соответствующие правовые средства (конституционные, международно-правовые, уголовно-правовые, информационные и др.) для этого.<sup>1</sup>

В зарубежной литературе различается «белая», «серая» и «черная» коррупция. «Белая» коррупция означает действия, которые не рассматриваются как коррупция ни общественностью, ни элитой. «Черная» коррупция – это такая коррупция, которая, напротив, признается как таковая всеми (и общественностью, и элитой), и все единодушны и ее осуждении. «Серая» коррупция – одни признают как коррупцию, а другие нет.<sup>2</sup>

Учитывая зарубежный опыт противодействия коррупции может и должен быть использован при создании комплексных правовых средств по противодействию ей.

Коррупция проявляется в различных формах в соответствии с национальными, политическими, экономическими и другими условиями каждой страны. В зарубежной литературе отмечается, что практически коррупция встречается везде, обновляется, оказывает влияние на новые сферы деятельности. Коррупция осуществляется «скрытым обменом» с целью утаивания от посторонних глаз или неписаными законами принятыми всеми. С взяточдателем (постороннее лицо) или взякополучателем (государственным служащим) взаимные отношения следующие: взяточдатель для достижения своих целей принуждает взякополучателя нарушить свои служебные обязанности. Однако, данные последних лет показывают, что эти взаимные отношения носят обратный характер, т.е. предложение взятки исходит

---

<sup>1</sup> Костенников М.В., Куракин А.В. Указ. соч. ... с.17.

<sup>2</sup> Rose – Ackerman S. Democracy and «grand» corruption. International Social Science Journal/ September 1996. №149, p.356-380.

не от взяткодателя, а от политика и государственного служащего.

В органах массовой информации в государственной службе коррупция различают по формальным и неформальным признакам. Некоторые государственные чиновники формально в соответствии с законодательством в представленных декларациях о доходах указывают, что у них все нормально. А в неформальной, невидимой стороне дорогие машины, на которых ездят эти чиновники, богатые усадьбы и дачные дома, формально не принадлежащие им, косвенно принимать участие в деятельности предпринимательства.

Необходимо отметить, что в зарубежных странах добившихся успехов в борьбе с коррупцией долгие годы создавали соответствующие правовые средства. Как правило, в борьбе с коррупцией успех достигается применением конституционных, международно-правовых, уголовно-правовых, информационно-правовых и др. различных правовых средств. Другими словами в системе государственной службы с коррупцией применялись все средства борьбы.

Для отечественного законодательства против коррупции значительную роль играет Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года.

В борьбе против коррупции в первую очередь усилия нужно направить на устранение причин их создающие. Основные причины распространения коррупции: низкая заработная плата государственных чиновников, пустоты в экономической сфере, нарушение принципа социальной справедливости в обществе, формирование у некоторых чиновников (особенно, у государственных чиновников участвующих в принятии решений) чувства уверенности в их не наказуемости, снижение уровня морального поведе-

ния, существование слоя желающего обогащения любыми путями и др.

**Взяточничество** является опасным видом должностных преступлений. Она нарушает работу государственного аппарата, разлагает его, подрывает его авторитет, порождая у граждан неправильное представление о должностных лицах как о людях, которые могут за взятки пойти на любые злоупотребления. В.Ленин предупреждал, что «... если есть такое явление, как взятка, если это возможно, то нет речи о политике. Тут еще нет даже подступа к политике, тут нельзя делать политики, потому что все меры останутся висеть в воздухе и не приведут равно ни к каким результатам».<sup>1</sup>

В словаре русского языка С.И.Ожегова взяточничество характеризуется как должностное преступление, заключающееся в получении взяток. Взятка – деньги или вещи, даваемые должностному лицу как подкуп, как оплата преступных, караемых законом действий...<sup>2</sup> В советском энциклопедическом словаре взяточничество – это получение должностным лицом любым путем и любой форме материальных ценностей или представление ему материальных благ за совершение (или несовершение) в интересах взяткодателя действий, входящих в компетенцию данного должностного лица.<sup>3</sup>

В современной системе демократического управления в процессе принятия политического решения допускаются различные случаи коррупции. У коррупции существуют виды взяточничества, присвоение государственного имущества, кумовство, местничество, незаконный сбор голосов на выборах, получение денег на выполнения законных

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн.собр.соч. т.44, с.174.

<sup>2</sup> Ожегов С.И. Указ. соч. ... с..73.

<sup>3</sup> Советский энциклопедический словарь. Под ред. А.М.Прохорова. ... изд.четвертое. М., Советская энциклопедия, 1987, с.217.

и незаконных дел. Таким образом, одной из форм явления коррупции является взятка и взяточничество. Взятка средство связывания должностных лиц к коррупции. Если коррупция является социально-политическим событием связывающий государственный механизм частично с организованными образованиями, то взятка конкретный акт поведения<sup>1</sup>.

В уголовном праве взяточничество рассматривается как понятие, охватывающее три вида преступления: получение взятки, дача взятки, посредничество во взяточничестве<sup>2</sup>. Взятка рассматривается как оказание помощи должностному лицу незаконным путем дача кем-то иным лицом денег или как другая прибыль.

В ст. 311 Уголовного Кодекса Азербайджанской Республики получение взятки характеризуется как прямое или косвенное требование или получение лично или через посредника для себя либо третьих лиц материальных и иных благ, льгот или привилегий за какое-либо действие (бездействие), связанное с исполнением служебной обязанности (полномочий) и иных благ, льгот или привилегий за какое-либо действие (бездействие), связанное с исполнением служебной обязанности (полномочий) должностного лица, равно за общее покровительство или попустительства на службу. В ст. 312.1 дача взятки предусматривается как передача должностному лицу прямо или косвенно, лично или через посредника, ему само либо третьим лицам материальных и иных благ, льгот или привилегий за совершение какого-либо действия либо отказ в совершении такого действия связанного с исполнением служебной обязанности. За преступление должностного лица привлекается к уголовной ответственности (или штрафом в размере

---

<sup>1</sup> Самендаров Ф.В. Организованная преступность и проблемы борьбы с ним // Ганунчулуг, 1997, № 10, с. 1. (на азерб. языке).

<sup>2</sup> Бах: Щцгуг енциклопедик лцъяти. Дирчялиш. Б. 1991, с. 167.

от тысячи до двух тысяч манатов либо лишением свободы на срок от двух до пяти лет с конфискацией имущества). Дача взятки должностному лицу за совершение им заведомо незаконных действий (бездействия) или неоднократно более строго наказывается. Лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если дача взятки имело место вследствие угроз со стороны должностного лица или если лицо добровольно сообщило соответствующему государственному органу о даче взятки.

Посредничество во взяточничестве действия направленное на дачу взятки (непосредственная дача предмета взятки, создание условий для этого и т.д.). В это время независимо от того получает ли он вознаграждение от взяткодателя или взяткополучателя появляется ответственность посредника<sup>1</sup>. В литературе взятка делится на два вида. Первый из них взятка преследует цель ускорения какого-либо дела в соответствии с законом в государственном управлении, и это считается обычным видом взятки. Это взятка называется легким или ускоряющей взяткой. Второе дача и получение взятки для продвижения незаконного дела в государственных органах. Этот вид называется тяжелой взяткой. Цена тяжелого преступления относительно выше легкой взятки<sup>2</sup>.

Взятка вынуждает должностного лица злоупотреблять полномочиями в пределах своих должностей, и это происходит в двух основных этапах: при определении решения и совершении фальсификации. Известно, что взяточничество происходит по причине личной корысти должностного лица. С одной стороны корысть с личной заинтересованностью, а с другой стороны с интересом не связанной с корыстью - т.е. получением вознаграждения за оказанные услуги родственнику должностного лица или для выпол-

---

<sup>1</sup> Бах: Щцгуг енсиклопедик лццяти. Дирчялиш. Б. 1991, с.368

<sup>2</sup> См.: Рагимли Р. Взятка в управлении. Дирчялиш, 2005, № 88-89, с. 266 (на азерб. языке).

нения других целей. Если кто-то получает взятку без ведома должностного лица, и передает ему, то это не признак корысти первого.

Преступление получения взятки является криминальное действие с непосредственным намерением с субъективной точки зрения. Таким образом, виновный сознает, что он вознаграждается за использование своих должностных полномочий и только лишь из своих служебных позиций за действия (бездействия), которые он может совершить и желает его осуществления. В общем, в Азербайджане в 1990-м году было выявлено 32, 1995-м 67, в 2000-м 22, в 2006-м 17 преступных фактов связанных с взяточничеством. Одновременно в 1990-м 17, 1995-м 57, 2000-м 21, 2006-м 15 человек были осуждены приговорами суда за такие действия. Среди изложенных поступков выявленные факты по преступлениям дачи взятки и осужденные лица составляют приблизительно 30-40 % из всех фактов взяточничества<sup>1</sup>.

Все это можно указать в следующих формах: должностное лицо в рамках своих полномочий при назначении на должность, при заключении определенного контракта и при осуществлении других действий не получает никакого дохода или подарка, выступает в интересах семьи, друзей и окружающих; должностное лицо частично отходя от соответствующих правил, не получая никаких подарков действует в интересах семьи, родных и друзей; должностное лицо, исполняя возложенные на него обязанности отказываясь от денег и подарков; должностное лицо, вопреки требованиям законодательства выполняя «возложенное» на него дело получает свое «вознаграждение» (например, задача требующего принятия коллективного решения,

---

<sup>1</sup> Гадиров А.Х. «Процессуально-тактические и научно-методические проблемы следствия преступлений связанных с коррупцией. Диссертация. Д.ф.ю.н. Баку, 2010, с. 46.

принимается самолично); должностное лицо создает условия для изменения результатов голосования, удовлетворяющие его интересы; должностное лицо вопреки государственным интересам для получения личной наживы пользуется служебным положением.

Одной из причин создающих коррупции является перегибы во время приема на государственную службу. Одной из широко распространенных фактов является то, что используя свои служебные полномочия, не принимая во внимание моральные качества, работоспособность и специальность, субъективными основами преданных, близких ему людей принимает на государственную службу. Негативные случаи, происходящие в процессе приема в государственные органы, оставляют негативные следы в психологии вновь принятых чиновников. Должностное лицо устроенный на работу посредством взятки посредством коррупции за короткое время собирает у других лиц в несколько раз больше той суммы, которую отдал (меня кадры и другими способами).

Одной из главных задач предотвращения правонарушений является сбор, хранение и использование честных и достоверных сведений о доходах должностных лиц.

В юридической литературе советского периода предлагается ряд иных ограничений, которые могут быть установлены в отношении сбора, хранения и использования информации о доходах граждан: 1) информация должна собираться и использоваться только для контроля за законностью полученных доходов. Иное использование возможно лишь с разрешения компетентного органа; 2) объем накапливаемых данных должен соответствовать целям их сбора; 3) граждане должны информироваться о том, какие данные об их доходах хранятся; 4) должна существовать возможность доступа граждан к хранимым данным об их доходах, а также опротестовании неточных записей заин-

тересованными лицами; 5) пользователи банковских банных о доходах граждан могут получать информацию лишь в рамках тех должностных или общественных функций, которые они выполняют; 6) период хранения информации, а в ряде случаев и время ее использования должно быть ограничено заранее установленных сроков; 7) в банках данных должны существовать технические возможности разрешения идентифицирующих признаков от остальных данных, должны применяться средства защиты информации от несанкционированного доступа, намеренного или неумышленного искажения.<sup>1</sup>

В законе о борьбе с коррупцией к должностным лицам предъявляются требования финансового характера, и предусматривается ответственность за нарушение этих требований. Ввиду того, что сведения о доходах и имуществе должностных лиц являются полностью закрытыми, поэтому нарушается принцип прозрачности, и общественность не может требовать с них отчета. На практике проживаемое недвижимое имущество, используемые машины формально не принадлежать им.

Субъектам коррупции часто выступают должностные лица, которые используют собой статус вопреки законным интересам общества и государство, совершавший должностные преступления, то есть злоупотребление должностными полномочиями, повышение должностных полномочий, присвоение полномочий должностного лица, получение взятки, незаконное воздействие на решение должностного лица (торговля авторитетом), служебный подлог, халатность.

---

<sup>1</sup> Калужный Р.А., Мирошниченко В.Н. Контроль за законностью доходов граждан и гарантии защиты информации о них. Социальный контроль и правовая ответственность. Сборник научных трудов. Горький, 1988, с.63.

В системе норм об алчности злоупотребления властью, в том числе в нормах о преступной ответственности активное (дача взятки) и пассивное (получение взятки) взяточничество должностным лицом занимает центральное место. Одной из причин возникновения коррупции является неправильное распределение прав, обязанностей и ответственности государственного служащего. Известно, что основу системы государственной службы составляет правильное определение правового статуса государственного служащего и точное составление является одной из основных задач.

В системе государственной службы среди правовых средств в эффективности борьбы против коррупции особое место занимает административно-правовые средства. В связи с этим административно-правовые нормы определяют режим осуществления в государственной системе и в целом в управлении. Отсутствие сопротивления коррупции в государственной системе и непосредственной наследственности административно-правовыми средствами в его предотвращении снижает эффективность борьбы с коррупцией. Необходимо отметить, что существующие в системе государственной службы все виды коррупции взаимосвязаны друг с другом. С этой целью для борьбы с коррупцией должны быть использованы комплексные административно-правовые средства, как в организационном, так и правовом аспекте, в том числе во всех видах государственной службы и на всех его уровнях и это должен носить системный характер.

В целях предупреждения и предотвращения коррупции наряду с таким особым антикоррупционным механизмом как установление административное правового запрета на, регулирование конфликта интересов, также анализируется потенциал борьбы с коррупцией (например, аттестация, формирование кадрового резерва, ротация кадров и т.д.). В

правовом механизме борьбы с коррупцией использование нормативного, организационного и информационного потенциала является важным фактором.

Таким образом, для предотвращения коррупции и взяточничества необходимым условием является исполнение требований законности. Коррупция и взяточничество существует в каждом государстве, поэтому является проблемой международного характера. Независимо от политического строя и уровня экономического развития коррупция и взяточничество существует во всех странах, и отличаются только лишь масштабом. В развитых капиталистических странах чтоб государственные чиновники не погрязли в коррупции и во взяточничестве перед ними законодательно устанавливаются жесткие требования, и осуществляется постоянный контроль над его выполнением.

В юридической литературе к числу административно-правовых средств противодействия коррупции относят: административные запреты, связанные с режимом государственной службы; средств урегулирования конфликта интересов на государственной службе; четкий должностной регламент государственного служащего; конкурсное замещение должности государственной службы; установление и обязательное использование кадрового резерва в системе государственной службы; обязательное установление альтернативы при выборе кандидатов при назначении на должности; определение статуса должности государственной службы, которая связана с коррупционными угрозами; социальные гарантии, связанные с режимом и статусом государственного служащего; определение примерных этапов карьерного роста государственного служащего; отстранение от занимаемой должности государственной службы в случаях возникновения «конфликта интересов»; режим служебной дисциплины на государственной службе; административный контроль за служеб-

ной деятельностью государственных служащих; дисциплинарная и административная ответственность государственных служащих; механизм представления сведений о доходах имущества в обязательствах имущественного характера государственного служащего и др.<sup>1</sup>

В литературе особо выделяются меры, направленные на создание системы стимулов к антикоррупционному поведению. В качестве более конкурсных предложений выделяются следующие:

1. Усовершенствование мер юридической ответственности, включая введение более эффективных видов наказаний, таких как кратковременное, длительное или пожизненная дисквалификация должностных лиц по судебному решению, увеличение резервов административных штрафов, интенсификация применения штрафа как основного и дополнительного уголовного наказания.

2. Законодательное закрепление и активное использование ограничительных санкций, связанных с частичной или полной утратой социальных льгот и привилегий (запрет на премирование, выплату пособий, лишение процентных надбавок к зарплате за выслугу лет или классный чин, ограничения в пользовании служебного транспорта и т.п.) возложением дополнительных обязанностей (чаще декларировать доходы, проходить внеочередное тестирование, внеплановую аттестацию, испытание на полиграфе и др.).

3. Должностным лицам органов государственной власти следует вменить в обязанность осуществлять личный прием граждан, работать с их жалобами и заявлениями рекомендовать этим лицам отказаться от чисто кабинетного стиля работы;

---

<sup>1</sup> Костенников М.В., Куракин А.В. Административно-правовая средство противодействия коррупции в системе государственной службы РФ // Государство и право, 2009, №12, с.17

4. Внести существенные корректировки в правовое регулирование и организацию кадровой работы, используя при подборе претендентов на государственные должности эффективные способы объективной оценки претендентов, включающие: тестирование; испытания на детекторе лжи (полиграфе); изучение общественного мнения о кандидате на должность; его имиджевые характеристики;

5. Следует пропагандировать и поощрять бдительность, ответственное отношение к исполнению служебного долга не только при выполнении должностных обязанностей, но и вне службы;

6. Решению обозначенной проблемы будут содействовать допустимая открытость госслужбы для контроля со стороны гражданского общества, а также использование других демократических форм работы.<sup>1</sup>

Общенациональный лидер Гейдар Алиев в 1998-м году отмечал, «Сейчас у нас в Азербайджане можно сказать, что все говорят о коррупции. Между прочим, о коррупции больше всех говорят, те которые этим занимаются. Основной довод оппозиции критикующих властей является существование коррупции в государственных органах. Существует, и это я не отрицаю. Кстати, за короткое время моей работы я снял с должности многих министров, других должностных лиц, руководителей городских и районных исполнительных властей и наказал их. Однако, у меня есть моральное право об этом говорить, потому, что с этим я веду борьбу... Всю жизнь боролся с этим и сейчас стою на этой позиции. Сейчас коррупции больше чем, в 70-е годы моей работы. Конечно, в то время, наверное, легко было с этим бороться. Потому, что в то время была другая

---

<sup>1</sup> Буравлев Ю.М. Коррупция в госаппарате, правовые и организационные проблемы системного противодействия этому злу // Государство и право, 2008, №11, с.102-103.

власть. А сейчас трудно с этим бороться. Несмотря, на это мы ведем эту борьбу, и будем ее вести»<sup>1</sup>.

Гейдар Алиев особо подчеркивал, что «в борьбе с преступностью особое место занимает борьба с коррупцией, с взяточничеством. Для усиления этой борьбы в первую очередь необходимо выявить, разоблачить и привлечь к ответственности занимающихся коррупцией, людей взяточничеством внутри органов правоохранительных органов»<sup>2</sup>.

На расширенном заседании Кабинета Министров посвященной итогам 2010-го года Президент Азербайджанской Республики Ильхам Алиев потребовал положить конец необоснованным проверкам органами власти, вести серьезную, системную борьбу с взяточничеством и коррупцией во всех областях жизни страны.

В Президентской Администрации во время проведения 27 января 2011-го года расширенного заседания Комиссии по борьбе с коррупцией было потребовано выполнение задач поставленных руководителем страны. В связи с этим в Прокуратуре Азербайджанской Республики было создано управление по борьбе с коррупцией. Эта задача была обсуждена на коллегиях всех министерств, главных управлений, отмечено, что в некоторых областях существуют случаи коррупции и взяточничества, обсуждены меры борьбы и указаны факты.

Президент Азербайджанской Республики в своей речи, посвященной 28 Маю – Дню Республики отмечает, что «В нашей стране ведется серьезная борьба с нежелательными явлениями. Эта борьба приносит хорошие результаты. Борьба с коррупцией, взяточничеством даёт свои плоды.

---

<sup>1</sup> Щейдар Ялийев. Мцстягиллийимиз ябядидир. 17-жи китаб. Азярняшр, Баки, 2006, с.59-60.

<sup>2</sup> Щейдар Ялийев. Мцстягиллийимиз ябядидир. 16-жы китаб. Азярняшр, Баки, 2005, с.179-180.

Наши действия одобряются народом. И в дальнейшем будем вести серьезную борьбу с коррупцией, взяточничеством, нежелательными явлениями»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> «Азәрбайжан» гязети, 28 май 2011, с.2.

## ГЛАВА X

# ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

*Германия создана, чтобы по ней путешествовать, Италия – чтобы временно проживать в ней, Англия – чтобы там мыслить, Франция – чтобы жить в ней.*

*Ш.Монтескье*

*Во Франции на что нужна мысль? – чтоб её высказать. – В Англии? – чтоб привести её в исполнение. – В Германии? – чтоб её обдумать ...*

*П.Я.Чаадаев*

Ввиду того, что государственная служба выступает как механизм государственного управления все перемены, происходящие в политической системе, отражаются в государственном управлении и в государственной службе.

Время требует создание в Азербайджане демократической государственной службы отвечающего Западным ценностям, способного перевести экономику в рыночные отношения, трансформации в социальную систему обеспечивающего права и свободы человека.

Сравнительный анализ реформ государственной службы зарубежных стран<sup>1</sup> позволяет создать условия для формирования национальной государственной службы в соответствии со светскими ценностями.

В западных странах проведенные реформы государственного управления и государственной службы характеризуются многоаспектностью. К ним относятся: 1) сокра-

---

<sup>1</sup> Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğunun tədqiqində müqayisəli metod: nəzəri, tarixi və praktiki aspektləri / Bakı Universitetinin Xəbərləri. Sosial-siyasi elmlər seriyası. Bakı: Bakı Universiteti nəşriyyatı, 2009, №2, s.28-36.

щение государственных расходов; в том числе совокупного фонда заработной платы; 2) сокращение патронажа; 3) повышение гибкости контрактов о найме; 4) сокращение совокупных расходов на заработную плату; 5) улучшение материальных стимулов; 6) решение проблемы предполагаемой коррупции и укрепление доверия к власти со стороны населения и частного сектора; 7) повышение эффективности деятельности и уровня услуг<sup>1</sup>.

Одним из направлений реформ в государственной системе является упрощение структуры центральных органов власти и обеспечения гармонии направленных на проведение реформ в организационной структуре исполнительной власти.

В зарубежных странах при проведении реформ государственной службы основное внимание уделяется нижеследующим направлениям: управление системы карьеры, т.е. более надежной гарантии обеспечения работой и защиты от политического вмешательства; освобождение кадров от государственной службы и проведение сокращений проводится только на юридических основаниях; личным стимулированием – продвижение вперед по образцовой службе и механическое применение правил вознаграждения; открытость – стимулирование карьеры в рамках открытой системы.

По нашему мнению, не существует универсальных моделей в сфере проведения реформ в системе государственной службы. В каждой стране реформы проводятся соответственно уровню развития общества, применяется опыт передовых стран в сфере организации государственной службы. История права даёт нам множество примеров подтверждающих этот тезис автора. Приведем некоторые из них. Наиболее ярким примером является “Табель о рангах” Петра Великого, который вобрал в себя принципы органи-

---

<sup>1</sup> Мэннинг Н. и Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. Весь мир, 2003, с.41-42.

зации государственной службы таких передовых стран того времени, как Англия, Швеция, Пруссия, Голландия.

В каждой стране право осуществляется по своему. В литературе есть забавные определения и типов права:

– *английская система: можно всё, кроме того, что нельзя;*

– *немецкая система: нельзя ничего, кроме того, что можно;*

– *французская система: можно всё, даже то, что нельзя...*<sup>1</sup>

Можно сказать, что бюрократическая система применяется во многих странах, в том числе и в республиках СНГ. Созданная в начале XIX века модель рациональной бюрократии М. Вебером на основе Китайской модели после Второй Мировой войны, начался широко применяться в капиталистических странах, особенно в США. Впервые примененный прием на работу в США путем патронажа в ограниченном виде широко распространено во многих странах мира. В свою очередь голландская система государственной службы была заимствована из Англии и Швеции. Система экзаменационного приема на государственную службу, примененная более двух тысяч лет тому назад в Китае, была плодотворно использована в Англии, США и Франции. Созданная во Франции система замкнутой карьерной службы и административный трибунал широко распространился в таких странах, как Англия, США, Германия, также созданная в США система “Службы высших руководителей” (СВР), стала пролегоменом указанного подразделения в управлении Австралии, Венгрии, Южной Кореи и Новой Зеландии. И, наконец, институт Омбудсмена, возникший в XVII веке в Швеции и преследующий цель контроля за деятельностью чиновников, а также исполнения законов, распространилась по всему миру и внедряется в 120 государствах.

---

<sup>1</sup> Таранов П.С. Золотая книга руководителя ... с.142.

Сформировавшейся модель государственной службы в XVII веке в Пруссии на принципе личной верности и преданности в последующие времена продолжился в Германии. Базовые принципы государственной службы определенные принципом разделения властей впервые было закреплено в Основном законе в Конституции США принятого в 1787-м году, в настоящее время эта модель конституции применяется в более чем в 130-ти странах мира.

Начиная, с XXI века во многих странах формируется новая модель государственной службы, приближающейся к менеджменту. Этот модель в широком виде возникла во времена правления премьер министра М. Тэтчера в Великобритании, и затем стал применяться в других странах. Практика миграции между государственной службой и бизнесом Англии расширил ее географию во всем мире.

СВР создается из небольшой группы высших государственных чиновников обладающих большим опытом управления. Цель создания этой службы является укрепление потенциала управления и улучшения обеспечения работ по подготовке кадров к государственной службе<sup>1</sup>. В США СВР по своей природе является особой кадровой системой в органах исполнительной власти, сюда входят карьеристы и политические чиновники, занимающиеся основными должностями в государстве<sup>2</sup>.

Большинство зарубежных стран в 80-е и 90-е годы XX века в государственном управлении, в том числе государственной службе проведены широкомасштабные реформы.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Мэннинг Н. и Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. Весь мир, 2003, с.53.

<sup>2</sup> Лобанов В.В. Служба высших руководителей в США // Государство и право, 1996, №6, сс.133.

<sup>3</sup> Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. Изд. второе, перераб., доп. М.: Логос, 2001, 200 с.

В юридической литературе указывается концепции реформы, выдвигаемые учеными по государственной службе. Из них: концепция Манохина В.М. «О концепции государственной службы РФ»<sup>1</sup>; Бельского К.С. «О концепции реформы государственной службы»<sup>2</sup>, Оболенского А.В. «Реформы государственной службы РФ: концепция и стратегия»<sup>3</sup>, Гришкова А.Н. «Проблемы реформы государственной службы РФ»<sup>4</sup>, «Реформа государственной службы России: истории инициатив реформ в 1992-2000 годах» под редакцией Т.Зайцевой<sup>5</sup>.

А.В.Оболенский опираясь на опыт действующей практически во всех развитых странах **«merit system»** (системы заслуг и достоинств), так и на отечественную специфику выдвигает нижеследующие «десять заповедей» реформы: 1) статутное разделение политических и «карьерных» должностей; 2) приоритет профессиональных качеств; 3) компенсируемые ограничения; 4) приоритет «живых» денег над «теневыми» льготами; 5) перевод значительной части госслужбы на хозрасчет; 6) прозрачность; 7) ориентация на клиента; 8) служебная лояльность; 9) внимание к этическим регуляторам поведения; 10) системность подготовки и переподготовки кадров<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Манохин В.М. Концепция закона о государственной службе // Государство и право, 1991, №12, с.90-98.

<sup>2</sup> Кант И. Критика практического разума. с. ... Сочинения: В 6-и т. Т.4, ч.2. М.: Мысль, 1966, с.24-32.

<sup>3</sup> Оболенский А.В. Реформы Российской государственной службы: концепция и стратегия // Общественная наука и современность, 1998, №3, с.5-13.

<sup>4</sup> Гришковец А.А. Проблемы реформы государственной службы Российской Федерации // Государство и право, 2001, №12, с.54-63.

<sup>5</sup> Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год. Под ред. Т.В.Зайцевой. М.: Весь мир, 2003, 304 с.

<sup>6</sup> Оболенский А.В. Бюрократия для XXI века ? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М.: Дело, 2002, с.154-162

При президентстве Д.Картера на основе «Пендлтон-ском акте» были приняты принципы «**merit system**» (1978) – система набора и продвижения служащих на основе их профессиональных и деловых качеств<sup>1</sup>.

### **10.1. Формирование и эволюция государственной службы в Англии**

*Одним из парадоксов, которыми богата государственность и правовая система Англии – является чрезвычайно широкая сфера действия конституционного права при отсутствии писанной конституции.*

*... Англичане честны, у них есть нравы, семейная жизнь, союз родства и дружбы .... Их слова, приязнь, знакомства надежны: действие, может быть, их общего духа торговли, которая приучает людей уважать и хранить доверенность со всеми её оттенками. Но строгая честность не мешает им быть тонкими эгоистами...*

*Н.Карамзин*

В Англии, как и в других областях в формировании государственной службы и в проведении реформ отличаются своеобразными особенностями. В Англии впервые как синоним государственной службы и публичной службы в оборот вошли понятия гражданская служба, политическая и военная служба отделяется от гражданской служ-

---

<sup>1</sup> Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğu anlayışı, mahiyyəti və prinsipləri / AMEA, Fəlsəfə, Siyasi-Hüquqi Tədqiqatlar İnstitutu, Elmi əsərlər. Bakı, №4(10), 2007, s.166-171; Rzayev Ə.H. Dövlət nəzarəti: nəzəriyyə və praktika. Bakı, Elm, 2007, 310 s.; Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века ? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М.: Дело, 2002, 168 с. –с.94-95.

бы. Принимается не имеющего аналога в мире «Кодекс министра», регулирующего поведения министра. Нужно отметить, что в Англии по сравнению с остальными странами в современном понятии не существовал профессиональная служба. Существовавший с XVII века центральный аппарат Министерства формировался путем патронажа. В XVII-XVIII веках должности являлись собственностью короля, и они или продавались или дарились, даже передавались по наследству. Принадлежность в Англии служащих аристократическим семьям и наличие ограниченных полномочий, гражданские качества и высокое социальное происхождение по сравнению с Францией, Австрией, Пруссией, где должности продавались, злоупотребления должностями не имели такого широкого распространения. Эти случаи явились основными причинами возникновения патронажной системы в Англии.

Реформы гражданской службы в Англии начаты в 1954 году докладом Нарткота-Тревелияна, представленной Парламенту. В докладе использован богатый опыт в администрации знаменитой Ост-Индской компании. Главный акцент в Докладе ставился на основе профессиональных качеств людей создать из высококвалифицированных служащих гражданской службы. В ней рекомендовалось праздная система патронажа, заменив ее открытыми конкурсными экзаменационной комиссией. Далее, предлагалось разделить всех служащих на два больших класса – административной и технической. Замещение вакансий рекомендовалось из числа служащих на основе их достоинств, а не выслуги. Эта реформа осуществлялась только через 15 лет, лишь в 1970 году. К тому же первоначальный проект претерпел ряд изменений. Так, были введены не два, а три класса служащих – администраторы, исполнители и кларки.

Реформа в корне поменяла британскую государственную службу и даже оказали серьезное влияние на развитие

этого института за пределами Великобритании, в том числе США. На основе этой реформы в 70-е годы на основе знаменитого фултонского доклада проведены реформы гражданской службы. Рекомендации Фултона профессионализм в гражданской службе переходит на передний план.

По этому акту служащие разделялись на три категории – администраторы, исполнители и на клерки; претенденты на гражданскую службу при сопровождении специального независимого контрольного органа выбирались на основе результатов письменных экзаменов проводимых по программе Оксфордского и Кембриджского Университетов; кандидат, успешно сдавший экзамен, проходил «срок испытания»; продвижение вперед осуществлялся руководством на основе оценки рейтинга.

В рекомендациях доклада отражено: на передний план перенести профессионализм в государственной службе; при комплектовании государственной службы преимущество предоставляется окончивших Оксфордскую, Кембриджскую школу, отменить разделение служащих на классы; в службу государственной структуры применить Американскую модель; открыть Национальный колледж гражданской службы для подготовки специалистов администратора в сфере технологии управления и повышения квалификации; перенести на передний план научную организацию труда и оценку служащих; произвести кадровый обмен между различными организациями и частными корпорациями; создать централизованное руководство в государственной службе; наряду с закрытой гражданской службы, кастовых особенностей привлечение со стороны представителей бизнеса и науки к ответственным постам; необходимо учитывать опыты массовых организаций, частных фирм, а также опыт США, Франции.

Некоторые представленные в докладе Фултона «О государственной службе» предложения были приняты. Из

них: классы были формально заменены 7 ступенчатой административной группой, создали открытую структуру. Для достижения самой высокой ступени необходимо начать самой низшей ступени – выбором позиции административного стажера. С целью централизации кадров создали «Министерство по делам государственной службы», «Комиссия службы государства» как отделение был принять в состав министерства, создали специальный колледж повышения квалификации служащих и проведения научных изысканий.

Реформы Фултона не привели к радикальным переменам и существующие недостатки не были ликвидированы, обновление государственной службы не повлекло за собой открытие, как и прежде «входа со стороны». Создали колледж, однако он не смог завоевать популярность и престиж, повышение квалификации остался в сфере полномочий учреждений, не появилась единая шкала должностей в соответствии с Американским примером.

В конце прошлого столетия модернизация управленческого аппарата усиливается, институт государственной службы обновился на основе Французского опыта и Американского менеджмента<sup>1</sup>. В последующие времена основные направления реформ можно характеризовать следующим образом: государственная служба формируется на основе конкуренции с частным сектором, т.е. в государственную службу применяется «новый менеджмеризм» – используется рыночный механизм, поведение служащих регулируется «Кодексом национальных служащих», поведение министра «Кодексом министра».

Новый этап развития государственной службы в Англии при М.Тэтчер, когда в 1979 году она впервые стала премьер-министром. Программа «Следующие шаги» была

---

<sup>1</sup> Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление / Под ред. Г.В.Барабашева. М.: Прогресс, 1984, с.7.

запущена в 1988 году в начале третьего срока премьерства Тэтчера. Ее ведущей целью было внедрение «нового менеджизма», т.е. рыночных механизмов и стимулов в практику госслужбы. Средствами достижения этой цели стали: 1) разделение всех правительственных структур на две категории – к первой отнесли центры формирования политики и ключевые распорядительные департаменты, на второй – сугубо исполнительные структуры; 2) перевод этих исполнительных структур на договорные отношения с ключевыми департаментами, т.е. фактическое придание им полуавтономного статуса, вплоть до возможности в некоторых случаях их приватизации; 3) поощрение передачи на контрактной основе ряда функций и операций, прежде выполнявшихся государственными структурами, от исполнительных агентств – фактически частным организациям, имея формальный статус «полунеправительственных организаций» или сокращенно «кванго»; 4) сокращение единой тарифной сетки, пенсионных и других привилегий, ранее распространявшихся на всю государственную службу<sup>1</sup>. Эта реформа, несомненно оказалась успешной. Однако она имела негативные последствия. Превращение устоявшейся административной системы из иерархической в более сложную его структуру и полурыночную по принципам функционирования, в частности упразднение прежней единой тарифной сетки и пенсионной схемы, нанесла ущерб репутации государства как идеального работодателя, и тем самым репутации государства вообще. Нетрудно представить себе, что программа «Следующие шаги» не вызвала особого энтузиазма у основной массы служащих<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Оболонский А.В. Эволюция государственной службы в Великобритании // Государство и право, 1996, №6, с.121-130.

<sup>2</sup> Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века ? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М.: Дело, 2002, с.44-46

## 10.2. Характерные свойства государственной службы в США

*Американская конституция была первой в мировой истории конституцией. Конституция США считается апогеем эпохи Просвещения – этой грандиозной попытки XVIII столетия применить достижения западной науки и мысли к сфере человеческих отношений.*

*Оглядываясь назад нам следует только ради извлечения урока из прошлых ошибок и пользы из дорого купленного опыта.*

*Д.Вашингтон*

*Воля народа – единственная легитимная основа любого правительства, и защита её свободного выражения должна быть нашей первой целью.*

*Т.Джефферсон*

В США государственная служба в отличие от европейских стран была создана после демократии на базе демократии. Формирование и развитие государственной службы в США прошел длинный путь. В начальном периоде истории США использовался патронажная система, позже «добыча победителю», закон Пендлтона (1883) положившую основу профессиональной гражданской службы, формировавший систему достоинства, в настоящее время в силе современная «merit system»<sup>1</sup>.

Первый президент США Дж. Вашингтон управлял государством посредством департамента, создал прецедент

---

<sup>1</sup> Государственная служба основных правовых систем мира: нормативные акты. Под ред. А.А.Демина. М.: Книгодел, 2005, с.50-51.

назначения на высокие государственные должности из состава «аристократии», верных ему и лояльных людей, положил основу, применяемую в практике системы патронажа (на латинском – патрон – покровительствующий). В организацию служебной деятельности личного состава федеральных учреждений особое влияние оказал юридическое творчество Дж. Вашингтона, сыграл большую роль в создании государственной службы в штатах и на местах. Патронажная система в той или иных модификациях во всех странах мира применяется при назначении лиц с политическими должностями.

В связи с развитием капитализма в странах мира, в XIX веке расширение капиталистического способа производства, применение общественного разделения труда, повышение функций управления стал причиной занятия особого места в социальной структуре общества категории служащих. По мере расширения количественного состава работающих по найму его значение еще больше приобрел значение, из независимой категории служащих сформировался государственный аппарат. По общественной иерархии во всех уровнях участвуют служащие, их количество увеличивается, меняется юридическое положение.

Развитие государства в США, расширение его обязанностей и функций меняет сущность формирования государственной службы. В 20-30-х годах XIX века начинается распространяться практика назначения на государственную службу кандидатов по политическим заслугам. Это попало в историю как система «добыча победителю» применявшаяся в период правления президента Э.Джексона. По этой системе осуществляется комплектация государственной службы, за счет партийных функционеров победившая на выборах. Эта система обосновывается на три принципа: 1) государственные должности назначались лишь по политическим заслугам; 2) периодический обмен

служащих и сохранение занимаемой должности зависело от того остается ли партия у власти сторонником, которого он является; 3) в формировании государственного аппарата повысилась роль конгресса. Эта система позволяла вхождение в государственную службу представителям нижнего и среднего звена буржуазии. Эта система, являясь опорой властвующей партии, играла эффективную роль в осуществлении его воли. Периодический обмен государственных служащих или массовая чистка уменьшала эффективность государственной службы. Каждый служащий по усмотрению политического руководства без всяких причин мог бы, освобожден от занимаемой должности, поэтому, опасаясь этого, чтоб остаться в должности, был обречен на исполнение даже противозаконных указаний руководства. По другой идее Джексона в государственном аппарате управление должно было быть таким простым, чтоб каждый служащий без образования мог бы выполнить должностные обязанности.

Таким образом, в США победивший на выборах президент формировал государственную службу двумя способами за счет своей команды: верхний эшелон государственного аппарата на основе патронажа, остальные же должности на основе «политических заслуг». Система «добыча победителю» продолжалась до середины XIX века без всяких ограничений.

Закономерности промышленного и социального развития в странах мира в XIX веке оказал свое воздействие на развитие государственной службы. Общественное положение требовало достижения моральной чистоты в государственной службе, борьбу с взяточничеством, повышение ответственности государственных служащих. Поэтому, на этом этапе большую роль играет принятый акт (1854) в Англии на основе доклада Норткот-Травельона обосновывающего комплектацию государственной службы на осно-

ве профессионального качества и открытого конкурса патронажной системы. В 1883-м году принимается закон названный именем автора «Закон Пендлтона» закон «О гражданской службе». С этим наносится большой удар по системе «Добыча победителю» и начинается этап создания современной службы. Этот закон предусматривал в формировании государственной службы нижеследующие принципы: а) проведение открытого конкурса кандидатов на занятие места государственных должностей; б) установление запрета на освобождение от занимаемой должности по политическим причинам; в) политический беспартийность государственных служащих. Комплектование государственного аппарата на основе закона Пендлтона получил название «Система достоинств». Положительная сторона этой системы в том, что формируется традиция принятия на прием в государственную службу ранее не служившихся людей<sup>1</sup>.

В формировании профессиональной государственной службы США большое влияние оказал теория «Изучение администрации» В. Вильсона. Основные черты этой теории: наличие единого центра управления каждой системы управления; отделение политики от управления; профессионализм служащих; организационная иерархия как условие финансовой и административной эффективности; существование хорошей администрации как необходимость достижения модернизации человеческой цивилизации и счастья<sup>2</sup>.

Принципы «**merit system**» принятый при Президенте Картере Акт 1978 года о реформе гражданской службы ис-

---

<sup>1</sup> Оболонский А.В. Государственная служба США: история и современность // Государство и право, 1998, №4, с.104-105.

<sup>2</sup> Шамхалов Ф.И. Основы теории государственного управления. Учебник. М.: Экономика, 2003, с.16.

пользуются большинством демократических стран. К эти принципам относятся нижеследующие:

1. Отбор и продвижение кадров должны осуществляться из всех слоев общества, исключительно на основе способностей, знаний и умений кандидатов, в результате честной и открытой, предоставляющей всем равные возможности, конкуренции (правда, закон предоставляет некоторое преимущество ветеранам вьетнамской войны и волонтерам Корпуса мира в виде начисления им нескольких дополнительных баллов, допускает прямое принятие на определенные должности проявивших особые способности выпускников колледжей, а также позволяет заполнять без конкурса должности, на которые трудно найти желающих).

2. Равное отношение ко всем претендентам, вне зависимости от их политических взглядов, расы, религии, национального происхождения, пола, возраста, семейного статуса или наличия инвалидности, при полном уважении к их частной жизни и конституционным правам.

3. Равная плата за равный труд, обеспечивающая, в сопоставлении с оплатой в частном секторе, стимулы для хорошей работы на государственной службе.

4. Все служащие должны отвечать высоким требованиям с точки зрения их интереса к общественным делам и чувства солидарности.

5. Федеральные трудовые ресурсы должны использоваться эффективно.

6. Служащие должны поддерживать высокое качество своей работы, снижение качества должно исправляться, а те, кто не может или не хочет улучшить свою работу, должен быть от нее отстранен.

7. Служащим должны быть обеспечены их эффективное обучение и стажировка, если это приведет к улучшению общей организации дела и качества их работы.

8. Служащие должны быть защищены от произвола, личного фаворитизма или принуждения политического характера.

9. Служащим должно быть запрещено, использовать свой официальный статус или влияние для вмешательства в избирательные кампании или воздействия на результат выборов.

10. Служащие должны быть защищены от преследования за законное раскрытие информации о нарушениях законов, правил и инструкций, а также о плохом управлении, значительном разбазаривании средств, злоупотреблениях властью или возникновении серьезной угрозы общественному благу и безопасности.

В несколько упрощенном и сокращенном виде они воспроизведены на вручаемой всем чиновникам специальной пластиковой карточке.

В 1993 году Президент США Клинтон начал управленческую реформу – инициативы – «Перестройка системы государственного управления». Она была призвана обеспечить более эффективную и экономическую работу правительства. За семь лет администрации упорядочила кадровую структуру, ликвидировала устаревшие программы и ведомства, наделила их работников полномочиями по устранению бюрократических проволочек и наладила партнерские отношения для достижения намеченных результатов<sup>1</sup>.

Как видно в этой системе на переднем плане стоит конкурс. В настоящее время в США для политической элиты применяется способ патронажа, для профессиональной государственной службы конкурсный способ. Во времена президентства Рейгана, как в Англии берется направление на сходство деятельности государственного сектора частному

---

<sup>1</sup> Мэннинг Н. и Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. Весь мир, 2003, с.423.

сектору, приведение в соответствие к рыночным отношениям государственной службы с гражданскими отношениями.

Регулирование в США государственной службы законодательством носит комплексный характер. Федеральными государственными служащими считается каждое лицо, получающую заработную плату из федерального бюджета. Наряду с федеральной службой существует государственная служба отдельных штатов и самоуправляемых органов.

### 10.3. Бюрократическая служба во Франции

*Француз – поклонник случая, силы, успеха, блеска и шума больше, чем настоящей славы, более склонный к героизму, чем к добродетели, более близкий к гениальности, чем к здравому смыслу, более способный строить обширные планы, чем доводить до конца крупные предприятия.*

*А.Токвиль*

*Одной из характерных особенностей французского чиновничества является его полное и четкое регулирование законодательством.*

Во Франции раньше других стран Западной Европы появляется профессиональная бюрократия, осуществляется разделение труда и дифференциацию государственных служащих. Во Франции бюрократическая служба возникла на национальной почве, в течение многих лет закреплялось и одновременно познается как система построенной на серьезных правилах. Во Франции корни государственной службы уходят самодержавию, и даже еще к ранним временам. Сущность государственной службы органически связано серьезной централизацией

государства в соответствии с Римской империей. Такая централизованная власть открывал широкие возможности для чиновника, как полномочного представителя государственного органа.

Во Франции в период монархии усиление королевской власти и создание централизованного государства непосредственно связано с именем Ришелье (1624-1642) бывшего в то время первым министром, известного в истории как серый кардинал. Ришелье в период своей деятельности коренным образом изменил систему управления и посредством созданного им особыми интендантами централизованным образом контролировал всю страну – губернаторов и органы самоуправления провинций. В отличие от других должностей должность интенданта не был предметом купли-продажи.

Во времена Великой Французской революции в государственном аппарате осуществляются коренные изменения, в 1789-м году в государственной службе отменяются все привилегии, после завоевания власти буржуазией Франции, наряду сохранением основных принципов существующей государственной службы, пользуются его исключительной ролью как опорой властвующего класса. К. Маркс так характеризовал роль чиновников в период революции. Во Франции исполнительная власть имел в своем распоряжении полумиллионную армию чиновников и с их помощи осуществляли свои интересы, и сохраняли их в зависимом от себя состоянии<sup>1</sup>.

Во Франции профессиональная государственная служба начинается формироваться с 1798-го года Наполеоном. Старая система управления полностью меняется, в провинциях создаются департаменты и им назначаются префекты ответственные перед центральным аппаратом,

---

<sup>1</sup> Маркс К. «Гражданская война во Франции». с.321-367 / Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е издание. Т.17, 1960, с.190.

отменяется муниципальная свобода, государственное управление решается единолично и жесткой исполнительной властью<sup>1</sup>. Наполеон формирует государственную службу на принципах иерархии, привилегий и унификаций из числа армии и церковного персонала. По его мнению, идеальный имперский чиновник должен был быть наполовину военным, наполовину священником. Во времена империи Наполеона формируется Французский бюрократический аппарат, не создаются государственные институты, открывается высшая элитарная школа – «Эколь Политехник» подготавливающая профессиональных государственных чиновников. Наполеон на основе государственного аппарата старых режимов и со времен революции, в том числе бюрократической службы Китайской модели, синтезируя со своим теоретическим и практическим опытом, формирует Французскую государственность. В бюрократическую (от французского Bureau – канцелярия + krotos – власть, буквенное значение канцелярская власть) службу входила: зависимость всех чиновников от императора; финансовая зависимость чиновника от государства; отсутствие гарантии у чиновников от освобождения в любое время, перемещение занимаемой должности; серьезное контролирование чиновников; предоставление чиновникам одинаковых возможностей; серьезной ответственности чиновников перед императором; придание официального характера всех форм деятельности в письменном виде внутри организации и т.д.

Таким образом, во Франции государственное управление организовано как особая каста на национальной почве с централизованной системой государственной службы и является системой, созданная на серьезных

---

<sup>1</sup> Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран / Под ред. З.М.Черниловского. М.: Юридическая литература, 1984, с.83-84.

правилах. Ф.Энгельс писал: «Наполеон после 1798-го года созданной им бюрократической службой каждое правительство пришедшего к власти принимал как инструмент и использовал его против своих врагов»<sup>1</sup>. Французское чиновничество, несмотря на то, что перенос много сотрясений, не смогла себя удержать. Французская бюрократическая служба в последующие времена усовершенствовалась, стал классическим эталоном для государственных служб развитых стран.

Одной из характерных особенностей французского чиновничества является его полное и четкое регулирование законодательством. Основные принципы государственной службы регулируются конституцией, программой прав человека и гражданина и следующими законодательными актами: во Франции государственная служба законом «Про общий статус чиновничества» (1946), Ординансом (1959) определяющий роль и место чиновников. На основании принятого в 1981-м году решения «О проведении реформ в государственной службе» приняты десятки законов и декретов, частичного решения «Про общий статус» государственных служащих. Этот статус взят из трех свободных законов. Сюда входят: закон от 13 июля 1983-го года о «Права и обязанности служащих», закон от 11 января 1984-го года отражающие «Положения статуса о центральной государственной службе»; закон от 11 января 1984-го года отражающие «О местной массовой службе»<sup>2</sup>. В законе «Про об-

---

<sup>1</sup> Маркс К. «Гражданская война во Франции». с.321-367 / Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е издание. Т.17, 1960, с.199.

<sup>2</sup> Комментарий к Федеральному Закону О гражданской службе Российской Федерации и законодательства о гражданской службе зарубежных государств. Под ред. Наздрачева А.Ф. и др. М.: МЦФЭР, 2005, с.543.

щий статус чиновничества» определяется структура массовой службы связанного с управлением, категории государственных служащих. Государственная служба по иерархии делится на четыре класса: А, В, С, D. Начиная с А по D уровень иерархии уменьшается. Все государственные служащие делятся на чиновников постоянно имеющие должности, т.е. лица, находящиеся в штате, и на другие служащие занимающие должности вне штата. В юридической доктрине и в административной практике чиновник и служащий различаются следующим образом: чиновники и служащие, не являющиеся чиновниками. К не являющимся чиновникам относятся почасовики, работающие по контракту, чиновник-стажер.

Одной из характерных особенностей государственной службы Франции является концепция карьеры или закрытая государственная служба. Входящий в государственную службу лицо получает статус чиновника, с постепенным повышением класса и категории в карьере продвигается вперед и в определенном смысле вводится в «касту». Деятельность вошедших в карьерную систему лиц регулируется не трудовым правом, а административным правом и они завершают свою трудовую деятельность в этой системе<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Оболонский А.В. Государственная служба во Франции // Государство и право, 2000, №11, с.60-66. –с.60-61.

#### 10.4. Институт чиновничества в Германии

*Германский народ – замечательный народ, могущественный народ, лишенный всякого обаяния.*

*Н.Бердяев*

*Немцев упрекают в том, что они всегда подражали во всем французам и англичанам; но забывают, что это самое умное, что они, как нация, могли сделать, потому, что собственными силами они не произвели бы ничего дельного и хорошего.*

*А.Шопенгауэр*

В **Германии** появление чиновничества как каста особо доверенных лиц и предоставление им функций и полномочий в сфере государственного управления относится к первой половине XVII века. В литературе указывается, что родиной чиновничества в Германии является Пруссия. Король Пруссии Фридрих-Вильгельм I (1688-1740) провел реформы управления, в созданные органы управления выбирал людей по принципу личной преданности. Как правило, состав чиновников он формировал из офицеров, отличающихся высокой дисциплиной, привыкших повиноваться приказам и порядку. Король особым вниманием воспитывал у служащих основы бюрократии, консерватизм и одновременно принимал каждую инициативу или новую идею, предложенную чиновником. Король для подготовки чиновников впервые из всех Германских государств организывает в Пруссии «Университет, осуществляет общее начальное образование» (1763). Основной принцип чиновничества в Пруссии, а затем в Германской империи являлся верность и личная преданность. Этот принцип, укрепляясь и развиваясь в Германском пра-

ве, применяется как особые правовые отношения в качестве специфического института организационной и юридической формы.

В конце XVIII века при назначении чиновников как обязательное положение применялся специальные экзамены. Начиная с 1794-го года, в праве Пруссии указывается, что чиновники стоят на службе не у монарха, а у государства и принимаются положения об их правах и обязанностях.

Первый имперский закон о чиновничестве принят в 1873-м году сразу после появления Германской империи с сохранением основных показателей чиновничества Пруссии. Политический статус чиновника определялся юридическим политическим принципом надежности. В принятом 1849-м году в решении «Об административной ответственности» указано, что если чиновник потеряет доверие или примет участие в партиях враждебно относящихся к власти, то они считаются виновными и привлекаются к дисциплинарной ответственности, даже могут быть освобождены от должности. В XVIII веке с целью обеспечения доверия четырежды был принят нормативный акт о дисциплинарной ответственности чиновников. Эти акты следующие: «О дисциплинарной ответственности чиновников» (1823), «О судебной и дисциплинарной ответственности чиновников» (1844), «О дисциплинарной ответственности» (1849), «Об административных ошибках» (1852)<sup>1</sup>.

Постепенно в Германии в составе чиновничества формируется институт «Политический чиновник». В Пруссии во времена применения конституционализма и ответственности министра эта проблема приобретает политическую и теоретическую значимость. Указом от 31 августа 1899-го

---

<sup>1</sup> Государственная служба основных капиталистических стран. Под ред. В.А.Туманова. М.: Наука, 1977, с.235.

года впервые перечню должностей входящих в состав политических чиновников придается официальный характер.

После Первой Мировой войны в 1918-м году появляется Вайморская республика. В 1919-м году среди буржуазных государств впервые принимается самая демократическая Вайморская конституция. В подготовке этой конституции в качестве представителя правительства участвовал самый великий социолог XX века М. Вебер. Принятием этой конституции в Германии полуабсолютная монархия заменяется парламентской буржуазно-демократической республикой. В Вайморском законе «Об обязанностях чиновников» (21 июня 1922-й год) для защиты республиканского строя принцип верности и преданности чиновников монарху или императору заменяется принципом верности и преданности республике. Этим законом расширяется список «политических чиновников». Основным показателем характеризующих политических чиновников является приход к власти вновь избранных, и уходящих из должностей в связи изменением политической платформы правительства и отставка правительства или окончания срока<sup>1</sup> (160, с. 277-238).

После поражения 5 июня 1945-го года Германия в соответствии с Потсдамским соглашением создается Западная Германия и экономический, и политический надзор поручается США, Англии и Франции. 8 марта 1949-го года парламентским советом принимается Конституция и утверждается военными губернаторами США, Англии и Франции и 23 мая 1949 года вступает в силу. В основном законе ФРГ с указанием социальных и правовых особенностей указывается основные принципы правового государства. Вопросы государственной службы закреплены в 33-й статье Конституции, те или иные положения в различных

---

<sup>1</sup> Государственная служба основных капиталистических стран. Под ред. В.А.Туманова. М.: Наука, 1977, с.277-238.

статьях. Таким образом, в Германии создание современной государственной службы связано с вступлением в силу Конституции (1949)<sup>1</sup>.

Понятие государственной службы с функциональной точки зрения охватывает всю деятельность по осуществлению государственных обязанностей; с юридической точки зрения сюда входит регулирование всех видов общественных отношений между работодателем (государством) и носителем массовой службы существующей в государственной сфере службы. В Германии государственная служба делится на два вида: чиновники и наемные лица – служащие и работников государственных учреждений.

Деятельность занимающиеся в государственных органах массовые должности, профессиональных государственных чиновников регулируются государственно-правовыми нормами. Поэтому в Германии понятия чиновник и служащий не совпадают друг другу. Основное отличие между ними правовая форма назначения: для чиновника это акт назначения в особом порядке в компетентный государственный орган, для служащего и рабочего договор между сторонами о начале и поступлении на работу. В современное время чиновничество играет ведущую роль и фактически осуществляет функцию управления.

В Германии отношения государственных служб регулируются следующими законодательными актами: один из юридических актов регулирующих правовой статус чиновника является принятый в 1971-м году в новой редакции федеральный закон «О чиновнике»; закон от 14 июля 1953-го года (с дополнениями и изменениями от 27 февраля 1985-го года) «О правовом положении государственных служащих»; закон от 14 июля 1953-го года (с дополнения-

---

<sup>1</sup> История государства и права зарубежных стран / Под ред. О.А.Жидкова и др. Учебник. В 2-х т. Т.2, М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2001, с.342.

ми и изменениями от 18 сентября 1957-го года и от 27 февраля 1985-го года) «О федеральных служащих»; положение от 15 ноября 1978-го года «О переходе на государственную службу в Федерации»; закон от 24 августа 1976-го года (новой редакцией от 24 октября 1990-го года) «Об обеспечении государственного служащего», Положение от 24 июля 1967-го года «О федеральной дисциплинарной практике»; закон от 27 июля 1957-го года (новые редакции от 25 февраля 1989-го и от 6 февраля 1991-го года) «О заработной плате федеральных государственных служащих»<sup>1</sup>.

Служебные отношения не чиновников (служащих и рабочих) государственной службы регулируется «Федеральным тарифным договором», а заработная плата рабочих тарифным договором для рабочих. Таким образом, в упрощенном виде служащие и рабочие регулируются трудовым правом, а чиновники административным правом. Необходимо отметить, что категория чиновников и служащих для государственного органа управления появилась одновременно, а позже предоставлением особых прав и политического статуса чиновникам отделились как группа доверенных лиц выполняющих функции управления. После Первой Мировой войны появляется термин массовой службы, а понятие государственной службы перестает применяться.

В составе чиновничества ФРГ кроме специфичного понятия немецкой бюрократии «политического чиновника» существует еще и «Почетный чиновник». «Почетные чиновниками» являются бывшие государственные чиновники, обладающие большим авторитетом и высокой мора-

---

<sup>1</sup> Комментарий к Федеральному Закону О гражданской службе Российской Федерации и законодательства о гражданской службе зарубежных государств. Под ред. Наздрачева А.Ф. и др. М.: МЦФЭР, 2005, с.559.

лью, представляются в различных советах, комитетах и комиссиях, их деятельность носит общественный характер.

В Германской системе управления существует административная судебная система осуществляющая функцию гражданского контроля над чиновничеством. В приеме на государственную службу всем претендентам представляются одинаковые условия, и не допускается какая-либо дискриминация. В Германии отсутствуют сильные централизованные властные органы. В реформах, осуществленных в государственном управлении Германии обмен между частным сектором, по сравнению Великобританией и Новой Зеландией осуществляется сравнительно слабее, не осуществляется координация деятельности между органами местной власти, а направляется снизу вверх, с периферии к центру.

В отличие от других федеральных государств, в Германии существует единая государственная служба. Это объясняется необходимостью избегания возможных конкуренций между органами власти на различных вертикальных уровнях, а также в землях и между местными органами власти<sup>1</sup>.

Основные элементы, характеризующие профессиональность чиновников – пожизненная занятость, получение заработной платы в соответствии с принципом «алименты» (сохранения), беспристрастный, политический нейтралитет и умеренность, отсутствие права на забастовки и соблюдение особых правил дисциплины.

---

<sup>1</sup> Мэннинг Н. и Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. Весь мир, 2003, с.288.

## 10.5. Развитие государственной службы в Японии

*Японцы при создании своих государственно-правовых институтов сначала обратились Китайской культуре, государственности и праву, начиная со второй половины XIX века свои взоры обратили к западной цивилизации – Германии, Франции, Голландии, после Второй Мировой войны выбрали направление в сторону США и Англии.*

*Источниками развития в Японии являются система образования, мотивация, способность, перестраиваться, меньшая острота конфликтов и терпимости в обществе, внимание к производительности труда и качества.*

Создание и развитие государственной службы в **Японии** коренным образом отличаются от других по национальным обычаям и традициям, географическим расположением, быстрой восприимчивости идей и новшества и творческим внедрениям. Высокоразвитая Китайская цивилизация, ее социально-экономическая структура и государственная система, синтоизм, буддизм и конфуцианство в сильной степени повлияли и сыграли большую роль в развитии Японии.

В 1872-м году принимается закон «О рангах чиновников». Основная цель этих перемен и реформ является достижение западной науки, проводятся школьные реформы в традиционной системе образования. В Японии образование, начиная с детства, прививает им национальное достоинство, отношение к государственности, переносить трудности, сохранение уважения обычаям и традициям, праотцам, предкам. В Японской школе в начальных классах детей учат терпимости к трудностям, в средних классах тер-

петь до конца, в старших классах, несмотря на существующие преграды, достигать цели.

В Японии чиновничья служба каждого достойного кандидата на государственные должности считается пожизненной привилегией. В отличие от Китая в Японии главным считается не категория, а должность. Чиновнику в зависимости от должности и категории предоставлялся натуральный платеж и земельный пай. Феодалы, высокодолжностные и чиновники с высокой категорией обязаны были предоставлять своих детей для службы при дворе. Позже это формируется как передача этих должностей по наследству. В связи с малочисленностью и нехваткой чиновников широко распространяется совмещение должностей.

Уникальность японского чиновничества в первую очередь определяется особенностью японской культуры, влияющие на национальный характер (трудолюбие, коллективизм, преклонение перед авторитетом, достижение гармонии между личностями, оказание усердия самоусовершенствованию).

В результате проведенных реформ в Японии, после Второй Мировой войны под руководством США в 1946-м году принимается демократическая конституция Японии закрепляющая принцип разделения власти. Необходимо отметить, что правовая система в Японии в определенной степени находился под юридическим влиянием других стран. Возникшая юридическая система Японии находился сначала под влиянием права Китая, затем с конца XIX века Европейского континентального права (Германии, Франции, Голландии) и начинается проверка американской правовой системы. С целью устранения несоответствия между старой и новой системой, для интеграции в единую систему позволяющего совместную работу изучается и применяется Американская государственность.

21 октября 1947-го года принимается закон «О публичных должностных лицах». В 15-й статье Конституции, в 96-й статье Закона указывается, что массовые должностные лица стоят не на службе отдельных частей народа, а служат всему народу. В законе на передний план переносится профессионализм, наследственность и ответственность чиновников, выражающие интересы Японского общества и современные жизненные вопросы государства. В Японии в государственную службу входят служащие, занимающиеся административной, дипломатической и судебной деятельностью. В категорию государственных служащих наряду с чиновниками входят работающие в государственных учреждениях, служащие государственной железной дороги, работающие в телевидении и государственных школах, военные служащие (силы самообороны), сотрудники полиции. Правовое положение государственного служащего определяется должностью соответствующей его рангу. Служащие действуют в соответствии с рангом и 15 категориями. Категория чиновника представляется в зависимости его стажа, уровня образования, различных служебных характеристик. В законе о государственной службе разделяются на обще должностные и особо должностные лица. К особым должностям относятся 16 должностных категорий, включая Премьер министра. В настоящее время в Японии государственные служащие классифицируются следующим образом: 1) государственные служащие правительства (центрального). Они: а) чиновники I категории участвующие в принятии решений и постановке задач. Сюда входят министры и его заместители. В каждом министерстве бывает два заместителя. Один из них, как и министр считается политиком, является депутатом, особым государственным чиновником, а другой заместитель министра исполняет функциональные обязанности министерства и входит в состав государственных чи-

новников первой категории. К обычным государственным чиновникам входят заведующие и специалисты департаментов, отделов и отделений министерства и т.д. Такая же шкала относится и к местным государственным чиновникам.

Персонаж министерств, парламента и других служб входят в категорию производственных государственных служащих. Военнослужащие, полиция, пожарники, учителя, врачи и др. считаются государственными служащими. Находящиеся на федеральном уровне в шкале статуса относятся к первой категории, а находящиеся в шкале муниципалитета относятся ко второй категории<sup>1</sup>. Эти нормы закона применяется ко всем должностям. В законе особо подчеркивается, что работники правительства не должны привлекаться к общим обязанностям и, в особенности вне должностей и этим лицам не должны выплачиваться заработная плата (статья 6).

В законе указывается, что прием на работу осуществляется сдачей экзамена (статья 26), повышение служащих в форме соревнования между служащими (статья 37), цель экзаменов оценка потенциала по выполнению служебного долга (статья 45), создание для всех лиц одинакового условия (статья 46). В Японии проводятся два вида экзамена. С целью приема или с повышением должности (статья 33). Одновременно допускается проведения приема и без экзаменов. К этой категории относятся преподаватели, врачи, водители транспорта, технический персонал. В Японии существует 17 различных видов конкурса. Каждое государственное учреждение каждый год свой состав комплектует в среднем 20 новыми служащими<sup>2</sup>. К экзаменам до-

---

<sup>1</sup> Волгин Н.А. Опыт подготовки и стимулирования труда государственных служащих в Японии. М.: РАГС, 1998, с.45.

<sup>2</sup> Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н.Козырина и М.А.Шатиной. М.: Спарк, 2003, с.433.

пускаются только лишь японские граждане. Конкурс организуется по принципу «открытых дверей». Конкурсные экзамены для большинства государственных учреждений носят идентичный характер. Для лиц, впервые поступившим на государственную службу конкурс проводится по трем группам: 1) с окончанным высшим образованием; 2) с неоконченным высшим образованием; 3) окончившим средние учебные заведения.

В Японии в сфере государственной службы соблюдение законодательству осуществляется Палатой по персоналу при Кабинете Министров. Палата дает рекомендации в области государственной службы, контролирует определение должностей и уровня службы, проведении экзаменов, назначении чиновников, освобождении с работы, оплаты труда, повышения образования, выполнением обязанностей государственных служащих.

Необходимо отметить, что в Японии всем областям уделяется очень большое внимание, и в том числе идеям в сфере государственной службы, осуществление идей в практике, сопровождается непрерывным процессом усовершенствования.

Национальные традиции Японии, специфический национальный менталитет всегда находится на переднем плане. По этим особенностям Япония в экономическом отношении находится среди самых передовых государств. В литературе указывается четыре причины японского мифа: первое – положительные стороны развития других стран, а также своего развития, взяв их за основу, творчески применяют; во-вторых – японцы все время были творческими людьми. Они, для расширения фундаментальных исследований, начиная с 1980-го года, спроектировали 26 широкомасштабный современный технополис, охватывающий всю Японию. В каждом технополисе (техно-технология, полис – древний греческий город – государство) были созданы

исследовательский центр, школы, центры культуры и искусства, коммуникационная сеть и т.д. Эти технополисы по мнению японцев в XXI веке должны сыграть роль двигателя экономического развития Японии. В третьих берут изобретения других стран, творчески их национализируют, обновляют, улучшают, приводят в соответствие, находят то, чего не видели изобретатели, применяют и этими продуктами выходят на мировой рынок; в-четвертых, у японцев творчество присуще не отдельным лицам, а группам. Группа всех интеллектов объединяют в специальном виде, члены группы вместе участвуют в процессе принятия решения и ее осуществления<sup>1</sup>.

Таким образом, можно произвести общая характеристика реформ системы государственной службы в зарубежных странах, выделены следующие специфические характеристики: реформы в государственном управлении и системе государственной службе проводятся параллельно; институт государственной службы формируется на основе передовой мировой практики; улучшается материальное обеспечение, повышается профессиональный уровень государственных служащих; применяется практика определения политики от управления, политических должностей от административных; деятельность политической элиты регулируется на законодательном уровне; проводится обмен кадрами между государственным и частным секторами, применяется практика менеджмента в государственной службе; расширяется практика применения института «служба высшего руководителя»; совершенствуется правовая база государственной службы, регулирующие служебно-правовые отношения; модернизируется порядок замещения государственных должностей на конкурсной основе; продвижение государственных служащих по служебной лест-

---

<sup>1</sup> Джексон Грейсон младший, Карла О'Делл. Американский менеджмент на пороге XX века. М.: Экономика, 1991, с. 274-276

нице и стимулирование их деятельности определяется результатами аттестации; совершенствуются технология проведения аттестаций, координация деятельности государственных служащих, руководство государственной службой.

Считаем, что, наша республика находящейся в переходном периоде при усовершенствовании института государственной службы целесообразно применение в Азербайджане этих направлений с учетом национальной должности.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

*Знание того, каким вещи должны быть, характеризует человека умного, знание того, каковы вещи на самом деле характеризует человека опытного, знание такого, как их изменит к лучшему, характеризует человека гениального.*

*Д.Дидро*

*Знание – сокровищница, но ключ к ней – практика.*

*Томас Фуллер*

*Чем старше становятся люди, живущие духовной жизнью, тем больше расширяется их умственный кругозор, тем более яснее их сознание; люди же живущие мирской жизнью, с годами тускнеют всё больше и больше.*

*Талмуд*

*... Нет пользы в теории без практики, в картине без содержания, в государстве без справедливости, в дружбе без верности, в науке без знания, в милостыни без намерения, в жизни без доверия.*

*Калила и Димна*

В современном мире, когда человечество вступило в третье тысячелетие, решение любой проблемы возможно только лишь посредством государственного управления и соответствующей ему государственной службой. Управление свойственно каждому обществу, государству, отдельным его элементам (организация, коллектив, государственные органы и т.д.).

Для управления, системное выражение взаимосвязи и взаимодействия его элементов играет большую роль. Системность придает управлению необходимое единство, координацию, субординацию, определенную целесообраз-

ность и эффективность. Все виды управления объединяют людей и в рамках этого объединения находятся во взаимодействии. Основные элементы системы управления состоят из субъектов организованных им людей и управляемого объекта.

Управление всегда предполагает существование и взаимодействие трех явлений: субъект управления; объект управления – вид деятельности, вследствие которого создаются материальные, социальные и духовные продукты, обладающие потребительской ценностью; субъект управления через свои управляющие воздействия лишь соучаствуют в производственных процессах. Его решения и действия не содержат в себе непосредственные потребительские ценности; взаимодействия между субъектом управления и объектом и управляемыми объектами, в процессе которого формируются и реализуются управляющие воздействия. Три этих явления образуют управленческую систему.

Управленческая система всегда иерархично: в ней субъект управления по своему статусу призван навязывать свою волю управляемому объектом. Управление тоже иерархично: в нем вышестоящие уровни навязывают свою волю нижестоящим.

Государственный служащий в аппарате органов власти выступает в качестве управленческих отношений с двух сторон – как субъект управления и как объект управления. В этом случае государственный служащий для лица, занимающегося более высокой должностью, является объектом, а для стоящего ниже исполняет роль субъекта.

Эффективность всей деятельности государственного управления определяется доведением до объекта управления информации, решений, указаний, приказов, распоряжений и законов и правильным использованием полученных достоверных сведений об их выполнении. Сегодня основная проблема связана с нормальной работой каналов

обратной связи, т.е. при открытом состоянии прямых каналов идущих от субъектов управления к объектам управления идет без препятствий, преград, а в каналах обратной связи часто встречаются препятствия и информации от объекта к субъекту и идёт медленно. В таком случае, положительная или отрицательная деятельность объекта не правильно определяется, в некоторых случаях негативные явления указываются как позитивные. Все это становится причиной появления противоречий между субъектом и объектом, нарушению системности в объекте, разделение на отдельные части. Эта проблема в автоматических системах управления решается быстро и четко. Так вот, если в управленческой системе возникает какая-либо неисправность или не получается желаемый результат, то в работу подключается канал обратной связи, т.е. измерительные приборы отражают эти случаи и немедленно вносят изменения в систему.

Государство свои цели и функции осуществляет посредством власти предоставленной ей народом. Остаются проблемы предотвращения случаев злоупотребления государственными служащими государственной властью или служебным положением, превышение власти, случаев коррупции. Известно, что основные свойства характеризующие власть состоит из следующих: наличия двух сторон; подчинение второй стороны первой стороне; право субъекта на использование методов принуждения; существование правовых норм регулирующих выполнение объектом распоряжений и указаний, выданных субъектом. Таким образом, власть является волевым отношением, действует в одном направлении, обуславливаются выдачей субъектов приказов, требований, правил, с другой стороны подчинением, соблюдением существованием объектом, регулирующим свои действия. При осуществлении государственным служащим управленческой деятельности особую роль

играет его моральные качества, уровень знаний, чувство самолюбия во время самостоятельной деятельности для правильного использования своими соображениям, полномочиями власти.

Практика показывает, что лиц злоупотребляющих властью можно условно объединить в две группы. В первую группу входят лица с низким уровнем знаний, неглубоко знающие законодательные акты и свой должностной статус. В этой группе деятельность строится на принуждении, использованием методов административного командования. Во вторую группу можно включить лиц с низкими моральными качествами, считающие государственное имущество своим, не считающие с законом, предоставляющие большие права вне зависимости от занимаемой должности. Все это являются факторами открывающие широкие просторы для бюрократии на всех уровнях государственной власти. Изучение «Законов природы» и жить в соответствии с ними счастье. Если мы предпримем что-нибудь против законов природы, то не сможем стать счастливыми. Законы природы установлены создателем мира. Наша обязанность знать их, принимать и жить в соответствии с этими законами». Это древние законы указывают верный курс к берегам спокойной жизни. Наша обязанность – открывать, изучать и полностью выполнять их. Однако если мы выбираем жизнь вне этих рамок, в этом нет ничего хорошего, и это может отражаться на нашем физическом, эмоциональном, умственном и душевном здоровье.<sup>1</sup> *«Мышление – великое достоинство, и мудрость в том, чтобы говорить о истинном и чтобы, прислушиваясь к природе, поступать с ней сообразно (Гераклит)»; «Природа никогда не обманывает нас: это мы сами по-*

---

<sup>1</sup> Первые 365 дней счастливой жизни. Коран, сунна, мудрость души. Изд.2-е, исправ. М.-Санкт-Петербург, «Диля», 2010, с. 5, 25.

*стоянно обманываемся» (Ж.-Ж.Руссо); «Природа – творец всех творцов», «Природа естественная книга, страницы которой полны глубокого содержания» (Гёте); «От законов природы никуда не укроешься» (Менандр); «Законодатель, вводящий законы, противоречащие законам природы ... преступен. По существу, это порождение преступлений с целью их последующего наказания» (Т.Джефферсон); «С тех пор как природа пустила человек по тёмной тропе жизни, она дала ему факел разум, чтобы при его свете он двигался вперед» (Вошвари Пос); «Всё в мире растёт, увядает и возвращается к своему корню. Возвращение к своему корню означает успокоение, согласие с природой» (Лао-Цзы).*

Государственный служащий без знания полномочий государственного органа по осуществлению целей и функций государства, где он работает, без знания должностного регламента, не сознавая сущность государственного управления, не сможет правильно и эффективно построить свою деятельность.

Все субъекты управления должны знать основные характеристики управляемых объектов, ориентироваться на них и учитывать при формировании и реализации управляющих воздействий.

Известно, что сущность государственной службы определяется содержанием государственного органа и государственного управления. Анатомия каждого государственного органа должна соответствовать динамическим требованиям его деятельности. Организационная структура раскрывает построение субъектов управления, призванное быть адекватным и достаточным для практической реализации целей и функций управления. Структура органа обеспечивает эффективность его деятельности. Содержанию государственного органа должна соответствовать своя форма. Если содержание не согласуется с формой, возник-

кает противоречие, форма не обладает никакой сущностью и возникает необходимость создания новой формы. Форма, соответствующая содержанию содействует развитию содержания, ускоряя ее. Во многих случаях старая форма не соответствует измененному содержанию, начинает задерживать его дальнейшее развитие. Например, во время переходного периода на рыночную экономику в управлении формально отказано от административно-командной системы Советского времени, а в действительности эти методы по своему содержанию остались не измененными.

По нашему разумению для теории и практики государственной службы было бы полезно обратить внимание на следующие задачи:

- продолжение демократических реформ в государственной службе и его превращение в прочный социально-правовой институт;

- еще больше усовершенствовать комплексно-правовое регулирование государственной службы. Рассматривать государственную службу в более широком аспекте, т.е. присвоить всем работающим в органах и организациях финансируемых с бюджета статуса государственного служащего, было бы целесообразно рассмотрение отделение профессионального чиновничьего института проведением дифференциации посредством проведения конкурса вступающих в карьерную службу. Для этого возникает необходимость в принятии законов «Гражданской государственной службы» и «О чиновничестве»;

- создание механизма реализации как социального института правил этического поведения государственного служащего, перенесение на передний план социальной ответственности;

- повышение эффективности и авторитета органов управления государственной службы, расширение полномочий;

- формирование четкой и продуманной системы контроля деятельности государственной службы;
- предотвращение случаев субъективизма в приеме на государственную службу;
- применение на практике приема вне конкурса на работу на государственную службу выпускников Государственной Академии Управления при Президенте Азербайджанской Республики;
- использование опыта стран применивших новых классических методов государственной службы для модернизации национальной государственной службы.

Государственная служба является многосторонней, сложной социально-правовой и организационным институтом, поэтому требует продолжение всестороннего исследования, на основе исторического и архивных материалов необходимых с научной точки зрения опыта государственной службы Азербайджанской Демократической Республики в период её существования.

Указанные эти предложения носят логический и реальный характер. Их целью является дальнейшее усовершенствование существующей системы государственной службы. Хотелось бы верить, что эта монография, отражающая организационные и правовые аспекты государственной службы Азербайджанской Республики написана на основе сравнения с зарубежным опытом принесет свои плоды в решении сложной и важной задачи.

## TƏKLİF OLUNAN BIBLIOQRAFİK SİYAHİ

### Normativ-hüquqi aktlar

1. Azərbaycan Respublikasının Əmək Məcəlləsi. Bakı: Azərnaşr, Hüquq ədəbiyyatı, 2009, 296 s.
2. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası. Bakı: Qanun, 2009, 48 s.
3. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 29 dekabr 2000-ci il tarixli “Dövlət qulluğu haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununun tətbiq edilməsi barədə» Fərmanı. s.33-37 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.
4. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 3 sentyabr 2001-ci il tarixli «Dövlət orqanlarında dövlət qulluğuna müsabiqə vasitəsilə qəbul qaydalarının təsdiq edilməsi barədə» Fərmanı. s.115-119 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.
5. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 3 iyul 2005-ci il tarixli «Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu məsələləri üzrə Komissiya haqqında Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə» Fərmanı. s.179-185 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.
6. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 1 sentyabr 2006-cı il tarixli «Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının nümunəvi əsasnaməsinin təsdiq edilməsi barədə» Fərmanı. s.205-210 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.
7. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Dövlət büdcəsindən maliyyələşdirilən təhsil və səhiyyə müəssisələrində işi dövlət qulluğunun xüsusi növünə aid edilməsi haqqında konsepsiya layihəsinin hazırlanması haqqında 20 aprel 2011-ci il Sərəncamı // “Azərbaycan” qəzeti, 21 aprel 2011, №84.
8. «Azərbaycan Respublikasının iqtisadi müstəqilliyinin əsasları haqqında» Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası Qanunu. Azərbaycan SSRİ Ali Sovetin məlumatı. Bakı, 1991, №9-10 (838-839), s.13-21.
9. Azərbaycan Respublikasının «Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası haqqında» əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə» Azərbaycan

Respublikasının Qanunu. s.56-59 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

10. «Azərbaycan Respublikasının Korrupsiyaya qarşı Mübarizə üzrə komissiya haqqında Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə» Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.82-86 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

11. Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası (1999-2009). Bakı: Azərbaycan nəşriyyatı, 2009, 304s.

12. Dövlət qulluğu haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. Bakı: Hüquq ədəbiyyatı, 2001, 40 s.

13. Dövlət qulluğu haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.3-33 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

14. «Dövlət qulluğu haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanununda dəyişikliklər edilməsi barədə» Azərbaycan Respublikasının 20 aprel 2012-ci il tarixli Qanunu // Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Topplusu, 31 may 2012, №5, maddə 413.

15. Dövlət idarəetmə sisteminin təkmilləşdirilməsi ilə əlaqədar Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına (Əsas Qanuna) dəyişikliklər və əlavələr haqqında Qanunu // «Vışka» qəz., Bakı, 1991, 3 aprel.

### **Dövlət qulluğuna aid ədəbiyyat**

16. Əsgərov Z.A. Konstitusiya hüququ. Dərslik. Bakı: Bakı Universiteti nəşriyyatı, 2006, 698 s.

17. Hüquq ensiklopedik lüğəti. Bakı, Azərbaycan Ensiklopediyasının Baş redaksiyası, 1991, 544 s.

18. Məlikova M.F. Dövlət və hüquq nəzəriyyəsi. Dərslik. Bakı: Maarif, 1988, 383 s.

19. Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğu: nəzəriyyə və praktika. Bakı: Elm, 2005, 264 s.

20. Rzayev Ə.H. Dövlət nəzarəti: nəzəriyyə və praktika. Bakı, Elm, 2007, 310 s.

21. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М.Козлова и Л.Л.Попова. М.: Юристъ, 2000, 728 с.

22. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н.Козырина и М.А.Шатиной. М.: Спарк, 2003, 464 с.
23. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: РАГС, 2008, 312 с.
24. Бахрах Д.Н. Государственная служба России. Учебное пособие. М.: ТК Велби, Проспект, 2007, 152 с.
25. Брэбан Г. Французское административное право. М.: Прогресс, 1988, 488 с.
26. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. Изд. второе, перераб., доп. М.: Логос, 2001, 200 с.
27. Государственная служба (комплексный подход). Под ред. А.В.Оболонского. Учебник. М.: Дело, 1999, 440 с.
28. Государственная служба. Под ред. В.Г.Игнатова. Учебник. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов-н/д, «МарТ», 2004, 528 с.
29. Государственная служба основных капиталистических стран. Под ред. В.А.Туманова. М.: Наука, 1977, 289 с.
30. Государственная служба основных правовых систем мира: нормативные акты. Под ред. А.А.Демина. М.: Книгодел, 2005, 184 с.
31. Государственная служба Российской Федерации: основы управления персоналом. Под ред. В.П.Иванова. М.: Известия, 2003, 410 с.
32. Государственная служба: энциклопедический словарь. Под ред. В.К.Егорова, И.Н.Барцица. М.: РАГС, 2008, 432 с.
33. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба. Учебное пособие. М.: ЮРКНИГА, 2005, 480 с.
34. Демин А.А. Государственная служба. Учебное пособие. М.: ООО Книгодел, 2009, 184 с.
35. История государства и права Азербайджанской ССР / Под ред. М.С.Халафова и др. Баку: изд-во АН Аз.ССР, 1964, 313 с.
36. История государства и права зарубежных стран / Под ред. О.А.Жидкова и др. Учебник. В 2-х т. Т.2, М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2001, 712 с.
37. Касумов З.М. Разделение властей. Баку: Тэкнур, 2008, 268 с.
38. Лобанов В.В. Служба высших руководителей в США // Государство и право, 1996, №6, с.131-139.

39. Манохин В.М. Советская государственная служба. М.: Юридическая литература, 1966, 195 с.
40. Мельников В.П. Государственная служба в России: исторический опыт. учебник. М.: РАГС, 2005, 448 с.
41. Мехтиев Р.Э. На пути к демократии: размышляя о наследии. Баку, Шярг-Гярб, 2007, 752 с.
42. Мэннинг Н. Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. Весь мир, 2003, 496 с.
43. Назаренко Н.Ю. Государственная служба Российской Федерации. Изд-во второе. М.: Экзамен, 2007, 187 с.
44. Наздрачев А.Ф. Государственная служба (комплексный подход). Учебник. М.: СТАТУТ, 1999, 592 с.
45. Новиков А.В. Правовые формы организации государственной службы в США. М.: Юридическая литература, 1974, 192 с.
46. Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века ? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М.: Дело, 2002, 168 с.
47. Овсянко Д.М. Государственная служба в Российской Федерации. Учебное пособие. 2-е изд., перер. и доп. М.: Юристъ, 2002, 287 с.
48. Охотский Е.В. Государственная служба в парламенте. М.: РОССПЭН, 2002, 400 с.
49. Песчанский В.В. Служащие в буржуазном обществе (на примере Англии). М.: Наука, 1975, 379 с.
50. Пронкин С.В., Петрухина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. Учебное пособие. М.: Аспект Пресс, 2004, 414 с.
51. Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год. Под ред. Т.В.Зайцевой. М.: Весь мир, 2003, 304 с.
52. Рзаев А.Г. Некоторые проблемы правового регулирования государственной службы. Баку, Ганун, 1997, №20, с.29-31.
53. Рзаев А.Г. Понятие и принципы государственной службы. Административное и муниципальное право. М.: Московская Государственная Юридическая Академия, 2009, №1(13), с.53-56.

54. Рзаев А.Г. Государственная служба Азербайджанской Республики: становление и развития // М.: Социология власти, РАГС, 2009, №1, с.208-217.

55. Рзаев А.Г. Реформы государственной службы. Зарубежный опыт и реалии Азербайджана. М.: Право и управление – XXI век. Изд-е Международного института управления МГИМО (4), МИД России, 2009, №1(10), с.94-100.

56. Розенбаум Ю.А. Формирование управленческих кадров (социально-правовые проблемы). М.: Наука, 1982, 232 с.

57. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран / Под ред. З.М.Черниловского. М.: Юридическая литература, 1984, 472 с.

58. Хрестоматия по истории государства и права СССР. До-октябрьский период. М.: Юридическая литература, 1990, 480 с.

59. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008, 575 с.

**А.Г.Рзаев**

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА:  
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

---

