

## РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И РЕАЛИИ АЗЕРБАЙДЖАНА

**А.Г. РЗАЕВ**

*КАНДИДАТ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК,  
ВЕДУЩИЙ НАУЧНЫЙ СОТРУДНИК  
ИНСТИТУТА ФИЛОСОФИИ И  
ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ НАНА*

После провозглашения государственного суверенитета Азербайджанской Республики обозначилось начало становления правового государства. Становление правового государства - это более глубокий процесс, связанный с переходом от общества, сложившегося на социалистических началах, к другому государственному, общественному и экономическому порядку, основанному на принципах демократии, верховенства закона и эффективности.

**Ключевые слова:** реформы государственной службы, реалии Азербайджана.

## REFORMS IN GOVERNMENT SERVICE: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND AZERBAIJAN'S REALITY

**A. RZAYEV**

*CHIEF RESEARCHER AT THE INSTITUTE FOR PHILOSOPHY,  
POLITICAL AND LEGAL STUDIES OF THE AZERBAIJANI  
NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES, CANDIDATE OF SCIENCES (LAW)*

After the national sovereignty of the Azerbaijani Republic had been declared, it became possible to proceed with the development of a law-governed (or jural) state. The development of a law-governed state is a more profound process that involves transition from a society established on socialist principles to a different governmental, public and economic order based on the principles of democracy, the rule of law and efficiency.

**Key words:** reforms in government services; Azerbaijani practice, the rule of law.

За последние годы в юридической литературе усилился интерес к концепции правового государства, которая стала одной из самых популярных тем для дискуссии в юридической литературе.

Как известно, в советский период теоретическое обоснование той или иной концепции начиналось лишь после призыва партии, т.к. она стояла над всем «государственным». Например, концепция правового государства возобновилась после решения XVIII Всесоюзной партконференции. Э.М.Черниловский отмечает: «разве мы не писали о правовом государстве как об идеалистической концепции, бесцеремонно подменяющей философо-юридический характер государства, политико-правовым». Без должной ответственности правовое государство связывали с «социальным государством»<sup>1</sup>.

Как известно, после Октябрьской революции отказались от буржуазной демократии, выбрали тоталитарный режим, где основные принципы были беззаконие и произвол. Вторая мировая война нанесла сокрушительный удар по тоталитарному режиму, способствовала становлению правового государства. В Западно-европейских странах, правовое государство рассматривается как антипод тоталитарному режиму.

Укрепление правовых устоев независимого, суверенного государства, создание правового государства и гражданского общества ставит проблему обеспечения действенности права, реализации правовых норм во всех областях жизни общества.

В преамбуле новой Конституции Азербайджанской Республики (1995 г.) закреплено, что одно из намерений народа это построение правового государства, обеспечивающего верховенство законов.

Законы должны быть одинаково обязательными как для управляемых, так и для управляющих. В государстве и обществе, где верховенствует закон, нет и не может быть органов и должностных лиц, не подвластных ему. В этой связи, речь идет о господстве права, а не закона, поскольку не исключена возможность принятия закона, не отвечающего высоким принципам права. Уже аксиоматичной истиной стало утверждение, что правовое государство является государством законности, а для законности необходимо обеспечить надлежащее социальное и юридическое качество закона. Здесь действие закона идет по схеме - власть диктует законы, закон содержит право, они должны исполняться, власть карает их за

<sup>1</sup>Черниловский Э.М. Правовое государство: исторический опыт. // Советское государство и право. 1989. № 4. с.

не исполнение.

В Германской юридической литературе, где была введена в оборот теория правового государства (Rechtsstaat), отмечается, что в правовом государстве не только существует Конституция и действует принцип верховенства закона, но и реализуется во всей полноте принцип взаимосвязанности самого государства и его учреждения правом. Закон приобретает там доминирующее значение и по существу создает жесткие юридические рамки для отправления без исключения государственных функций.

Верховенство закона имеет два важных практических аспекта. Первый аспект - соотношение закона и власти. Правовое государство предполагает такое положение, когда власть не только творит закон, но и сама подвластна закону, действует в соответствии с законом. В этом смысле практически актуальным является четкое разграничение функций: власть - «разделение властей». Второй аспект - соотношение закона и власти состоит в том, какую роль играет закон в регулировании общественной жизни, общественных процессов в управлении общественными отношениями. Как известно, существует два способа управления обществом со стороны государства: управление нормативно, через закон и управление индивидуальное, через команды, приказы, индивидуальные акты, идущие сверху вниз от центра к периферии.

Формирование правового государства создало проблему переоценки многих государственных, организационных и правовых институтов. Государственная служба, будучи составной частью механизма государственного управления, испытывает на себе все изменения, происходящие в политической системе.

Ориентация на западные ценности и модели объективно требовала формирования демократического правового государства, способное перевести экономику на рыночные основы, трансформировать социальную сферу и обеспечить реальность провозглашенных прав и свобод человека. А такое государство, в свою очередь, крайне нуждалось в рациональной и эффективной государственной службе.

Мировой опыт подтверждает, что без государственной службы как социально-правового института, нельзя создавать правовое государство. Государственная служба создает как бы стержень, поддерживающий как правовое государство, так и свободное, плюралистическое гражданское общество. Государственная служба - важнейший инструмент государства. Она должно быть в высшей степени организационно отлажена, законодательно обеспечена, укомплектована квалифицированными кадрами.

Анализ реформ государственной службы зарубежных стран дает возможность скорректировать принципы и методы организации госслужбы. Для этого как источник можно использовать книгу Ник Мэннинга и Нил Парисоне «Реформа государственного управления: международный опыт» подготовленный коллективом Всемирного банка.<sup>2</sup> Она представляет собой анализ опыта реформ государственного управления, в т.ч. государственной службы в ряде стран (из четырнадцати), отобранных для показа масштабов и глубины недавних административных изменений.

Необходимо отметить, что реформа государственной службы в зарубежных странах рассматривается как составная часть реформ государственного управления. Говоря о сути проводимых на западе реформ управления, необходимо подчеркнуть их многоаспектность. К ним относятся реформы организационной структуры исполнительной власти, государственной службы, местного самоуправления и т.д.

В книге для характеристики проблем реформы выбраны следующие направления: 1) сокращение 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 недостаточного уважения к власти со стороны населения; 7) повышение эффективности деятельности и уровень услуг.

В период с середины 1980-х до конца 1990-х годов реализовывался огромный объем крупномасштабных и комплексных программ реформирования государственного управления. Одно из направлений реформ государственного сектора - эта реформа организационной структуры исполнительной власти. Организационная структура определяется как структура и механизм государственного управления. При проведении реформ организационной структуры государственного аппарата основные реформы включают в себя упрощение и консолидацию структур центральных органов власти. Основным элементом реформы организационной структуры исполнительной власти является: упрощение и укрепление структур министерств; ограниченное применение контрактов, в которых определяются задания в отношении конечных результатов деятельности; конкретизация заданий государственных агентств.

При проведении реформы государственной службы основное внимание было обращено на: управление карьерной - более надежной гарантии обеспечения работой и защита от политического вмешательства; сплоченность государственной службы - сокращение на правовой основе кадров государственной службы, работа которых определяется общими сроками и условиями; личные стимулы - механическое применение стандартизированного продвижения по службе и правил поощрения выплаты награждений; открытость - стимулирование карьеры в рамках открытой системы.

Надо отметить, что здесь первоначальный отбор кандидатов на госслужбу проводится на основе их

<sup>2</sup>См.: Ник Мэннинг и Нил Парисон. Реформы государственного управления: международный опыт. М., - 496 с.

знаний, о которых обычно свидетельствует наличие у них соответствующих университетских дипломов или ученых степеней. В дальнейшем предполагается продвижение по службе или перевод на другие должности внутри государственной службы. Это называется замкнутой кадровой системой. В целом эта система характеризуется ограниченными возможностями для набора кадров извне и сильным акцентом на карьерном росте.

Анализ показывает, что универсальных моделей проведения правовых реформ не существует. Исторически государственная служба в зарубежных странах развивалась и реформировалась по-разному. При этом каждая страна действует с учетом национальных особенностей, традиций и потребностей общества на данном этапе его развития. При проведении реформ каждая страна использует опыт других стран и частного сектора. Например, в Нидерландах были использованы в ограниченных пределах идеи реформирования Швеции, Великобритании, США. В конце XX в. многие страны провозгласили политику нового управления публичными службами, приближающуюся к менеджменту. Так получила развитие менеджерская модель публичной службы, активно внедряющаяся в Великобритании, США, Австралии и других странах.<sup>3</sup> В Великобритании с 1985 года началась реформа с упразднением патронажа, заменив ее открытым конкурсным экзаменом. Основная цель была создание профессиональной службы. При проведении реформы предлагалось применить американскую модель структуры государственной службы, упразднив деление служащих на классы. Различия между классами были формально упразднены с заменой их единой семиступенчатой административной группой и образованием, так называемой открытой структуры лишь для лиц, прошедших через одну из нижних ступеней позиции «административного стажера».

Далее происходило разделение всех должностей на две категории: к первой относятся политические должности - центр формирования политики, ко второй - сугубо осуществление исполнительных функций. Частично изменена структура и характер функционирования госслужбы в направлении рыночных принципов, внедрение «нового менеджериализма». Проблематике этики придавалось особое значение.

В некоторых странах (США, Австралия, Новая Зеландия, Южная Корея, Нидерланды, Венгрия) были созданы Службы старших служащих. Она представляет собой небольшую группу высших государственных чиновников, обладающих большим опытом управления и общим представлением о ценностных обязанностях государственного сектора. Цель создания данной службы - укрепление управленческих потенциалов государственной службы и обеспечение лучших основ в деле подготовки кадров государственной службы.<sup>4</sup> В США она называется «Служба высших руководителей» (СВР). По своей природе СВР является особой кадровой системой в органах исполнительной власти, включающей карьерных и политических чиновников, которые заняты на ключевых, государственных постах.<sup>5</sup>

Для нас представляет интерес проводимая реформа государственной службы в Российской Федерации. Процесс становления государственной службы Российской Федерации всесторонне рассмотрен Г.В.Атаманчуком, в книге «Сущность государственной службы»<sup>6</sup>. В правовой литературе РФ ряд авторов в инициативном порядке предложили авторские концепции реформ государственной службы. Из них Манохин В.И. «Концепции государственной службы РФ» (1991)<sup>7</sup>, Вельский К.С. «О концепции реформы государственной службы» (1994)<sup>8</sup>, Оболонский А.В. «Реформа российской государственной службы: концепция и стратегия» (1998)<sup>9</sup>, Гришковец А.А. «Проблемы реформы государственной службы РФ» (2001)<sup>10</sup> и т.д. При проведении реформ государственной службы много их идей было учтено.

Особый интерес представляют реформы, предложенные А.В.Оболонским. Он, опираясь как на опыт, действующий практически во всех развитых странах Merit system, так и на российский, выделяет следующие принципы: статусное разделение политических и карьерных должностей; приоритет профессиональных качеств; компенсируемые ограничения; приоритет «живых» денег над «теневыми» льготами; перевод значительной части госслужбы на хозрасчет; прозрачность; ориентация на клиента; служебная лояльность; внимание к этическим регуляторам поведения; системность подготовки и переподготовки кадров<sup>11</sup>.

На основе обобщения зарубежного опыта в данной статье сделана попытка проанализировать состояние реформы государственной службы в Азербайджанской Республике. В процессе становления правового государства и гражданского общества реальная реформа в Азербайджанской Республике проведена в следующих направлениях: 1) конституционная реформа; 2) организационная реформа; 3)

<sup>3</sup>См.: Подробнее: Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модель государственной службы. М., 2002. - 168 с.

<sup>4</sup>См.: Ник Мэннинг и Нил Парисон. Реформы государственного управления: международный опыт. М., с. 53.

<sup>5</sup>См.: Лобанов В.В. Служба высших руководителей в США // Государство и право. 1996. № 6.

<sup>6</sup>См.: Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. М., 2003. с. 50-71.

<sup>7</sup>Манохин В.И. Концепции государственной службы РФ. // Государство и право. 1991. № 12.

<sup>8</sup>Вельский К.С. О концепции реформы государственной службы. // Государство и право. 1994. № 4.

<sup>9</sup>Оболонский А.В. Реформа российской государственной службы: концепция и стратегия. // Общественные науки и современность. 1998. № 3.

<sup>10</sup>Гришковец А.А. Проблемы реформы государственной службы в РФ. // Государство и право. 2001. № 12.

<sup>11</sup>См.: Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? с. 154-163.

эко номическая реформа; 4) судебно-правовая реформа.

12 ноября 1995 года всенародным референдумом принята новая Конституция. В тексте Конституции впервые закреплён один из атрибутов правового государства принцип разделения властей, при котором исполнительная власть не могла бы узурпировать право законодательной власти, а судебная власть, будучи независимой от исполнительной власти, могла бы авторитетно и суверенно разрешать все возникающие в обществе конфликты. Конституция - это Основной закон, нормы которого имеют учредительный характер и верховенствующую силу. Конституция организует государство, задавая тем самым обществу соответствующую структуру, она выступает базисом всей правовой системы общества. Она является для государственной службы правовым источником ее формирования и функционирования.

Процесс формирования правового государства существенно активизировал разработку новых подходов к государственной службе, к правовому статусу государственного служащего. Все в большей степени ориентируется на демократизацию, открытость, достижение положительного конечного результата, простое построение и рентабельность деятельности управленческого аппарата.

После приобретения независимости реформа в республике осуществлялась постепенно, переходя от одного этапа к другому. При проведении организационной, экономической и судебно-правовой реформ большую роль сыграл совместный проект программы Исполнительного Аппарата Президента АР и Тасис-Евросоюза по проведению реформ в 2003-2005 годах в сферах государственной службы и Указ Президента Азербайджанской Республики от 29 декабря 1998 года «О создании государственной комиссии по проведению реформы в системе государственного управления АР». Указом были сформированы четыре рабочие группы: перестройки системы управления государственными расходами, реформы системы аудита, реформы системы государственного управления, реформы правовой и судебной системы.<sup>12</sup>

16-18 декабря 1998 года в Баку при участии Президента Азербайджанской Республики была проведена международная научно-практическая конференция по вопросам реформы в системе государственного управления. Все выступления и материалы конференции были опубликованы в республиканских газетах. Неоднократно проведены международные семинары по проблемам становления и развития государственной службы в Азербайджанской Республике.

21 июля 2002 года был принят Закон Азербайджанской Республики «О государственной службе». Закон по-новому определил такие основополагающие категории, как «государственная служба», «государственная должность», «государственный служащий». Можно утверждать, что государственная служба в правовом моделировании приобретала все более последовательные и отчетливые черты публичного социально-правового института, близкого по своим характеристикам государственной службе стран республик СНГ и Европейского Союза. Сформированы новые принципы и правовые условия комплектования личного состава государственных органов; а именно проведение открытых конкурсных экзаменов для претендентов на государственные должности, переход или перемещение от одной должности к другой в порядке продвижения.

В Законе АР к государственным служащим относятся те граждане, которые занимают должность государственной службы и получают зарплату из государственного бюджета. Раньше, до 1993 года, все служащие государственных организаций в Законодательстве, на практике и в науке и теории признавались государственными служащими. Иными словами, существовало широкое понимание государственной службы. Правовые акты последних лет исходят из узкого понимания. Поэтому теперь в Законе различается должность государственной службы. Как справедливо отмечает В.Манохин, при включении в сферу государственной службы всех служащих государственных организаций, будет стёрта грань между государственно-управленческой деятельностью и деятельностью специалистов в народном хозяйстве и социально-культурной сфере, а также между государственной службой и другими видами службы.<sup>13</sup>

В законодательствах зарубежных стран эта проблема рассматривается в широком аспекте. Выборка по 34 странам ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) и Странам-членам Евросоюза показала, что в 31 из них действует закон о государственной службе, охватывающий следующие категории государственных служащих: 1) работники здравоохранения признаются государственными служащими национального уровня в 14 случаях; 2) работники образования (учителя) признаются государственными служащими национального уровня в 14 случаях; 3) полицейские признаются государственными служащими национального уровня в 22 случаях; 4) работники государственного сектора субнационального уровня (за исключением образования, здравоохранения и полиции) приравниваются к государственным служащим национального уровня в 18 случаях. При этом в 11 случаях из 7 субнационального правительства имеется отдельная государственная служба<sup>14</sup>.

В зарубежных странах создаются специализированные органы управления государственной службой - министерство, департаменты, директораты, управления, советы, комиссии.

В Азербайджане в соответствии с Законом «О государственной службе создан Совет Управления

<sup>12</sup>Азербайджан газета, 28 декабря, 1998.

<sup>13</sup>Манохин В.И. Концепция закона о государственной службе. // Государство и право. 1991. № 12. с. 91-92.

<sup>14</sup>Ник Мэннинг и Нил Парисон. Указ. соч. с. 59.

государственной службой АР». В Совет входит 18 членов. 6 членов совета назначаются Президентом АР, 6 членов - председателем Милли Меджлиса и 6 членов - председателем Конституционного суда (ст. 5). Основные функции Совета - это контроль за применением Закона «О государственной службе», нормативно-методическое обеспечение госслужбой, определения лиц, относящихся к категории госслужащих и т.д. Совет не является государственным, его члены осуществляют свои полномочия на общественных началах.

Указом Президента АР от 19 января 2005 года создана Комиссия по вопросам государственной службы при Президенте, а 13 июня 2005 года утверждено ее Положение. Комиссия является центральным исполнительным органом, обеспечивающим организацию исполнения нормативных актов о государственной службе, подбора и расстановки кадров для государственной службы на основе конкурса, повышения квалификации, аттестации, социальной защиты государственных служащих и других вопросов, связанных с госслужбой, предусмотренных законодательством АР. Комиссия ведет реестр государственных служащих, определяет общие направления деятельности государственной службы.

В основные задачи Комиссии входят: участие в формировании и осуществлении государственной политики по вопросам государственной службы; выполнение поручений Президента АР и Совета управления государственной службой в прогнозировании кадрового обеспечения; подготовка проектов нормативных актов по совершенствованию государственной службы и кадрового обеспечения; координация государственных органов по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих, анализ состояния работы в этой сфере и подготовка рекомендаций. В централизованном порядке организовывать прием на госслужбу на основе конкурса и принципа открытости.

В результате реформы госслужбы Азербайджанской Республики были конструированы институты госслужбы, систематизированы и унифицированы процессы прохождения госслужбы, установлен статус государственного служащего и сформирована единая система госслужбы, упорядочены структуры государственного аппарата. Более 20-и министерств, государственных комитетов и концернов ликвидированы, отдельные структуры центральных государственных органов исполнительной власти реорганизованы или приведены в соответствие с рыночной экономикой, сокращено число государственных служащих. На 1990 год численность работников органов государственного управления составляла 51 тыс. человек, или 1,37% от общей численности работающих в народном хозяйстве. Численность государственных служащих в 1995 году была 38,4 тыс. человек, в 1998-39,8 тыс. человек, 2003 году 37,3 тыс. человек.

С целью подготовки руководящих кадров для государственной службы для обеспечения высокого профессионального уровня подготовки и повышения квалификации государственных служащих создана Академия Управления при Президенте АР.

В заключение необходимо отметить, что политическая власть как живой организм развивается, изменяется и вместе с ней этот процесс идет во всех ее институтах, в том числе в государственной службе. Поэтому пока говорить о завершении реформы госслужбы рано. Институт государственной службы дополняется новыми элементами, происходят процессы модернизации и развитие его структуры.