



НЕКОТОРЫЕ СООБРАЖЕНИЯ О ГОССЛУЖБЕ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА И СЛУЖАЩИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НАУЧНЫХ, ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ И МЕДИЦИНСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ

В настоящий момент федеральная государственная служба определяется следующим образом: Федеральный Закон «О СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» гл. 1, ст. 4. «Федеральная государственная служба - профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации».

гл. 1, ст. 10 «Федеральный государственный служащий - гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета».

Федеральная государственная служба делится на федеральную государственную гражданскую службу, военную службу, правоохранительную службу. В данной статье мы будем рассматривать проблемы именно государственной гражданской службы и, отчасти, военной службы. В настоящее время к должностям государственной гражданской службы относят должности администрации субъектов федерации и должности федеральных министерств, служб, агентств и их территориальных органов. Гражданские должности государственных образовательных, научных и медицинских учреждений, как правило, не относятся к должностям государственной гражданской службы. Тем не менее, аналогичные военные должности (преподавателей, врачей, инженеров и ученых) считаются современным законодательством должностями государственной военной службы. Более того, считается допустимым, что государственный гражданский служащий входит в орган по управлению коммерческим учреждением и участвует в деятельности этого учреждения, если он уполномочен на то государством (ФЗ «О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ» гл. 3, ст. 17, п. 1 «В связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается: участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, **за исключением случаев, установленных федеральным законом**»).

В случае государственной гражданской службы, ФЗ «О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ» явно запрещает предпринимательскую деятельность «В связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается: осуществлять предпринимательскую деятельность» (гл. 3, ст. 17, п. 2). Автор статьи предполагает, что понятие «предпринимательской деятельности» понимается в смысле ГК РФ (ч. I, подраздел 1, гл. 1, ст. 2, п. 1): «предпринимательской является **самостоятельная, осуществляемая на свой риск** деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке». ФЗ «О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ» явно не описывает виды разрешенной деятельности для государственного гражданского служащего, однако даже в случае самой ограниченной в правах категории государственных служащих – военнослужащих, ФЗ «О СТАТУСЕ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ», гл II, ст. 10, п. 7 говорит: «Военнослужащие не вправе: заниматься другой оплачиваемой деятельностью, **за исключением педагогической, научной и иной творческой деятельности**, если она не препятствует исполнению обязанностей военной службы. При этом педагогическая, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации». По мнению автора, из вышеприведенного следует, что занятие оплачиваемой научной и педагогической (возможно, и, лечебной) деятельностью не препятствует предоставлению статуса государственного служащего педагогу, ученому, врачу при сохранении за перечисленными категориями работников внебюджетного финансирования, вопреки утверждениям «Если посмотрите данные статотчетности, то увидите, что средняя зарплата в науке выше, чем в госслужбе. Объясню, почему. Потому, что государственный служащий имеет право получать деньги, только за счет одного источника, бюджетных средств, а организации научные, научный работник получает, как правило, сейчас во многих организациях большую зарплату за счет средств внебюджетных. Приравняв себя к госслужбе, вы этот источник потеряете» (Макурина Н.И., стенограмма парламентских слушаний Комитета по образованию и науке на тему: «О совершенствовании законодательных основ научной деятельности в Российской Федерации», 17.12.2002 г.). Вышеупомянутое утверждение кажется, к тому же, весьма спорным (а честно говоря – просто нелепым), т.к. автор статьи по опыту своей работы в гражданских научно-исследовательских учреждениях знает, что оплата труда там (и на гражданских должностях военных

научно-исследовательских учреждений) намного (в 2 и более раз) **ниже**, чем в госслужбе. Добавим также, что существуют государственные научно-исследовательские и опытно-конструкторские учреждения в форме госкорпорации, ОАО со 100% акций в собственности РФ и ФГУПов, т.е. предприятий, основанных для извлечения прибыли. Однако деятельность **конкретных сотрудников этих** учреждений не имеет характера предпринимательской деятельности, а является научно-исследовательской и опытно-конструкторской, то есть не запрещенной ни для каких категорий госслужащих. Причем многие (если не все) из вышеперечисленных учреждений имеют главной целью не предоставление научно-исследовательских и опытно-конструкторских услуг всевозможным физическим и юридическим лицам, а выполнение госзаказа, т.е. «предпринимательская деятельность» этих учреждений является, по сути, скрытой формой бюджетного финансирования (причем оплата труда сотрудников не сравнима ни с оплатой работников подлинных коммерческих предприятий, ни с оплатой труда госслужащих). В вузах источниками внебюджетного финансирования являются также разрешенные для госслужащих виды деятельности: научно-исследовательская и преподавательская деятельность. При этом преподаватель не ведет данных видов деятельности на свой риск, а выполняет эту деятельность как порученную ему вузом. Следует также отметить, что, по наблюдениям автора, доходы от внебюджетной деятельности вуза практически не достаются рядовым преподавателям, а попадают ректору и его приближенным (месячная зарплата преподавателя не превышает, как правило, 7000 р., тогда как зарплата ректора, в том числе и за счет внебюджетных средств, может достигать нескольких сотен тысяч рублей, такого разброса не наблюдается на госслужбе, оттого, видимо, и средние величины зарплат в науке выше). Более того, псевдокоммерческая деятельность государственных вузов привела к падению качества образования – автору и его коллегам – преподавателям приходилось сталкиваться с угрозами руководства, что в случае отчисления студента, в особенности «коммерческого», преподаватель сам будет уволен, так как по норме 1 преподаватель полагается на 10 студентов. Также отмечу, что в настоящее время в вузах наблюдается неоправданный никакими реальными потребностями неумный рост количества административных должностей (помощник ректора, советник ректора, проректор по воспитательной работе, проректор по социальной работе и т. д.) и отток и старение собственно научно-педагогических кадров. Придание статуса госслужбы работе в вузе и четкое определение типовых должностей вуза пресекло бы это явление. Понятно, что в данном случае отсутствие статуса госслужащего у преподавателя выгодно лишь нечестному на руку ректорату. В учреждениях здравоохранения наблюдается подобная картина – зарплата врача пытаются увязывать с количеством принятых больных (например, врач-хирург в поликлинике обязан принять в день 40 больных, при зарплате 3950 р., надбавка в 10000 р. хирургу не положена, как узкому специалисту), а доходы от оказания платных услуг собираются в общую кассу и, в большинстве случаев, постепенно разворовываются начальством (отец и мать автора всю жизнь проработали в здравоохранении и за 30 лет стажа заработали дополнительно...1185 р.).

Далее, существует мнение «Понимаете госслужащий, это свой совершенно иной от научного работника статус, совершенно никак в этом плане не пересекающийся» (Ильин И.В., стенограмма парламентских слушаний Комитета по образованию и науке на тему: «О совершенствовании законодательных основ научной деятельности в Российской Федерации», 17.12.2002 г.). Это мнение **странно**, поскольку и так **существует большое количество научных работников – госслужащих**, это, прежде всего научные работники-офицеры НИИ Министерства Обороны РФ. Более того, научные работники-преподаватели выполняют и **публичную** деятельность в чистом виде, выдавая государственный документ об образовании. Научные работники гражданских НИИ, работающих по госзаказу, обеспечивают деятельность Министерства Обороны (что пересекается с определением госслужбы). Отмечу, что исполнение госзаказа, связанного с гостайной, на практике не может быть поручено негосударственному учреждению, в силу сложности для последнего исполнения всех необходимых для этого требований (см. «ПОЛОЖЕНИЕ О ЛИЦЕНЗИРОВАНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЙ, УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНИЗАЦИЙ ПО ПРОВЕДЕНИЮ РАБОТ, СВЯЗАННЫХ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ СВЕДЕНИЙ, СОСТАВЛЯЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННУЮ ТАЙНУ, СОЗДАНИЕМ СРЕДСТВ ЗАЩИТЫ ИНФОРМАЦИИ, А ТАКЖЕ С ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ МЕРОПРИЯТИЙ И (ИЛИ) ОКАЗАНИЕМ УСЛУГ ПО ЗАЩИТЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЫ», «ИНСТРУКЦИЯ О ПОРЯДКЕ ДОПУСКА ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ И ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ», инструкцию № 556-126). Врачи государственных учреждений здравоохранения – больницы выполняют **публичную** деятельность, выдавая больничные листы и являясь самым важным звеном в системе обязательного медицинского страхования и, что самое главное, реализуя конституционное право граждан на охрану здоровья: «Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений» (Конституция РФ, ст. 41, п.1). Не поразительно ли, что врачи, **исполняющие полномочия государства** в части предоставления вышеупомянутого права, не считаются госслужащими? Напомним, что «государственная служба - **профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации**». Аналогично, именно преподаватели государственных вузов ведут деятельность по обеспечению исполнения ст. 43, 3 Конституции РФ «Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии».

В качестве иллюстрации можно привести федеральный научно-производственный центр ОАО «Концерн Созвездие», образованный на базе ФГУП «ВНИИС» и других учреждений. Учреждение было организовано распоряжением Президента, 100% акций находится в собственности РФ. Все гражданские должности ОАО «Концерн Созвездие» и представительств заказчика в нем не являются должностями государственной гражданской службы, военные должности представительств заказчика считаются должностями государственной военной службы, равно как и военные должности (к удивлению автора, они могут существовать и в ОАО) ОАО «Концерн Созвездие». В аналогичных по решаемым задачам с ОАО «Концерн Созвездие» НИИ МО (например, в 5 ЦНИИИ МО) военные должности инженеров и ученых считаются должностями государственной военной службы. При этом гражданские должности инженеров и ученых данных НИИ МО не считаются должностями государственной гражданской службы, при этом возникает существенная дискриминация по зарплате и другим показателям инженеров и ученых – служащих РА и инженеров и ученых – офицеров при фактически одинаковых обязанностях, квалификации, стаже и т.д. Зачастую единственной причиной, по которой сотрудника не считают государственным служащим (военнослужащим) является отсутствие свободной военной должности. Поэтому автору представляется, что следует несколько расширить понятие «государственная гражданская служба», добавив туда помимо публичной службы службу по обеспечению государственных научно-технических и опытно-конструкторских разработок, государственного здравоохранения, государственного образования, аналогично тому, как это сделано в военных учреждениях соответствующего профиля для военной службы. Для такой службы финансирование только из федерального бюджета, естественное для публичной службы, не является единственной возможностью и в настоящее время осуществляется смешанным образом (и из бюджета, и из доходов от деятельности предприятия). Однако, так как порядок получения и расходования доходов определяется Правительством РФ и должностные лица таких учреждений также назначаются в порядке, определяемом Правительством РФ, то автор думает, что здесь даже с современным законодательством о государственной гражданской службе нет особых противоречий и как порядок деятельности таких учреждений, так и само законодательство нуждается в самых незначительных доработках – например, в указании, что государственная гражданская служба финансируется из бюджета, кроме учреждений из определенного списка (в который и будут входить ряд учреждений научно-технического, опытно-конструкторского, образовательного и здравоохранительного профиля), которые определяются в порядке, предусмотренным соответствующим федеральным законом. Альтернативно, возможно все доходы от деятельности научного, образовательного, медицинского учреждения направлять в фонд оплаты труда госслужащих данного учреждения или системы учреждений, в таком случае даже формального расхождения с ФЗ «О государственной гражданской службе» не произойдет.

Придание статуса государственной службы службе по обеспечению государственных научно-технических разработок, государственного здравоохранения, государственного образования поднимет престиж этих отраслей и даст, на взгляд автора, столь необходимый им приток молодых кадров, повысит сознательность и дисциплину служащих в силу более четкой и прозрачной шкалы поощрений и взысканий и осознания служащими своей сопричастности к государственному управлению, а также возобновит традиции Российской Империи и отчасти СССР, где эти сферы деятельности считались государственной службой. Данного эффекта вряд ли можно достичь одним материальным стимулированием, так как статус государственного служащего – это еще и определенный социальный статус. Более того, в военных НИИ возможно будет заменить многие военные должности на должности государственной гражданской службы, что, с одной стороны, снизит расходы государства по вещевому снабжению и прочим видам довольствия сотрудников, которые в реальности очень далеки от военной службы, а с другой – устранил явно несправедливое приравнивание инженера или иного подобного сотрудника с условиями труда, аналогичными условиям труда такого же вольнонаемного сотрудника, к военнослужащему строевых подразделений с существенно более тяжелыми условиями службы. Также возможно будет создание должностей государственной гражданской службы для инженеров, врачей, преподавателей – служащих РА. Присвоение классовых чинов государственной гражданской службы ученым и инженерам государственных НИИ подняло так же трудовую дисциплину на предприятиях и облегчило бы диалог с заказчиками-военными.

Автор предполагает, что к должностям государственной гражданской службы в образовательных учреждениях следует отнести должности, замещаемые по конкурсу – профессорско-преподавательского состава и научных сотрудников. В научно-исследовательских и опытно-конструкторских учреждениях к должностям государственной гражданской службы следует также отнести все должности, занимаемые по конкурсу. Однако, во многих НИИ порядок замещения должностей по конкурсу во многом разложился и превратился в формальность из-за отсутствия должного государственного контроля над ним, поэтому до упорядочения конкурсов следует отнести к таким должностям все штатные должности специалистов (инженеров, научных сотрудников, начальников отделов, объединений, управлений, директоров), для которых требуется профильное высшее образование, к которым в теории замещение по конкурсу и должно применяться. Хочется отметить, что сотрудники государственных НИИ, ОКП, вузов, учреждений здравоохранения ничуть не меньше участвуют в обеспечении функционирования государства, чем служащие административных органов, а иногда и существенно больше. Инженер, посвятивший себя исполнению государственных

заказов, хоть это существенно менее доходно, чем исполнение любых негосударственных заказов по его же профилю, разъезжающий все время по в/ч и полигонам, ограниченный в выезде за границу, добровольно согласившийся на прослушивание телефона и тому подобные процедуры – ничуть не менее достоин статуса государственного служащего, чем делопроизводитель в областной администрации, как и преподаватель государственного университета, готовящий кадры, в том числе и для администрации, и ведущий при этом научные разработки, которые, по нашим правилам, отойдут затем в собственность государства, как и врач-ученый государственных учреждений здравоохранения. Автору понятно, что руководство нашего государства предполагало, что государство будет лишь давать заказ на оказание образовательных, научных, медицинских и т.п. услуг частным подрядчикам, а государственные гражданские служащие соответствующих ведомств будут выполнять лишь контроль и приемку работ, отчего и происходит существующее сейчас разделение служащих. Возможно, в западных условиях, такой порядок и выгоден, но и там не наблюдается полного отказа государства от самостоятельного проведения требуемых работ, к тому же работы по оборонному заказу, как уже говорилось выше, требуют секретности, практически исключаяющей выполнение их частными подрядчиками, а государственные вузы служат эталоном для всех частных учебных заведений, позволяют оперативно выполнять многие научные исследования, дешево и качественно подготавливать кадры для государственного аппарата, собирать лучших ученых для последующего вовлечения их в работы для государственных нужд и т.п. К тому же у автора есть серьезные основания считать, что в некоторых (не столь немногочисленных) случаях поручение выполнения работ ученым, инженерам и врачам – госслужащим обойдется государству существенно дешевле, чем организация условий и заказ тех же услуг частным организациям.

Наверняка, всем кажется естественным, что налоговый инспектор не столь богат, как владелец предприятия и прочие такого рода лица, проверяемые этим инспектором. Однако, проверяющий Росздравнадзора существенно богаче проверяемого им врача, существенно лучше оплачиваем (напоминаю, что надбавка положена только т.н. «врачам общей медицинской практики»). Государственный гражданский служащий Роспрома, не производя ровным счетом ничего, получает намного больше проверяемого им инженера государственного учреждения. Хотя врачи, преподаватели, ученые были наняты государством для работы в учреждениях, организованных государством для выполнения действий, предусмотренных государством, они отделены от людей, нанятых государством для контроля над ними непробиваемой стеной и находимся, фактически, в положении крепостных (слова инспектора Роспотребнадзора отцу автора – «мы теперь медицинская полиция, а ты г...»). Автор, хоть считается работником ОАО, получает от этого псевдо-ОАО такие гроши, которые ни в одном настоящем ОАО владелец не платил бы работнику, но лишен даже какой-либо моральной компенсации в виде статуса и т.п. Государство как бы подталкивает к мысли – научный сотрудник – не нужен государству, государство не признает его своим, и не хочет при этом и платить по коммерчески (фактически оно говорит: «уходи»).

В заключение данной части статьи хотелось бы отметить, что ссылки на отсутствие денег для придания статуса госслужбы вышеперечисленным видам деятельности и на то, что теперешний статус науки, образования и здравоохранения лучше соответствует рыночным условиям – абсурдны. Какую коммерческую выгоду полагают получить от гражданских оборонных предприятий, от фундаментальной науки или от бесплатного образования и здравоохранения? На внутреннем российском рынке на настоящий момент просто пока нет реальных коммерческих потребителей всех этих государственных научных (даже прикладных) и образовательных услуг и ждать, когда они появятся, отказывая из-за этого в статусе этим учреждениям просто губительно для самих этих учреждений! О каком статусе ученого, который якобы выше статуса госслужащего можно говорить, если профессор федерального вуза с горечью говорит: «Я проработал всю жизнь в этом институте, но я – не госслужащий, а секретарша в обл администрации – госслужащий (и получает больше профессора)»? И если уж чиновникам (государственным служащим «чистой» публичной службы) так не хочется пускать в свои ряды врачей, ученых, преподавателей, то пусть они хоть немного подумают, что врач государственного и муниципального здравоохранения – это такой же чиновник, большая часть работы которого состоит в заполнении больничных листов, рецептов и документов медицинского страхования, преподаватель – чиновник, ответственный за выдачу диплома и контроль соответствующих знаний, а ученый государственных НИИ подобен по целям своей службы военному служащему – он хоть и не представляет государство для конкретных людей, но обеспечивает нормальную деятельность самого государственного механизма, снабжая его предметами, необходимыми для работы (исполняет госзаказы, которые не может исполнить «негосударственный» ученый).

© А.В.Кузнецов, текст и рисунки, 2008г.