

Ладыгин В.

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ

В 2001 г., с появлением «Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации», в России официально стартовала реформа государственной службы. С тех пор на протяжении более семи лет эксперты и политики не устают утверждать, что реформа идет недостаточно быстро. И одной из главных причин замедления, как правило, называют самих реформируемых – государственных служащих. Однако подобные высказывания не только несправедливы, но и опасны: они являют собой лишь общую тенденцию граждан, СМИ и политиков считать государственных служащих «крайними» при разборе любой проблемы.

На этот счет существует достаточно емкое высказывание А.В. Оболонского: «...в целом наше чиновничество лучше, чем его общественная репутация. Это было всегда и, по-моему, остается так до сих пор. И поэтому столь модное шельмование корпуса чиновничества как главного источника общественного зла, использование его в роли козла отпущения сопоставимо по масштабам своего вреда с традиционным для нашей страны неуважительным отношением к праву».

В данной статье будет сделана попытка выявления и анализа наиболее очевидных причин, препятствующих ходу реформирования государственной гражданской службы РФ, и предложены возможные механизмы их nivelирования.

### Основные проблемы реформирования государственной гражданской службы РФ

Прежде всего, обращаясь к проблеме «торможения» реформы государственной гражданской службы, следует отметить, что она комплексная. Поэтому первым делом необходимо выделить и разграничить основные группы проблем (см. табл. 1).

ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ	ПРОБЛЕМЫ МЕНТАЛИТЕТА
<ul style="list-style-type: none"> <li>– отсутствие четкой и завершенной концепции реформирования государственной гражданской службы;</li> <li>– несовершенство и отставание правовой базы государственной гражданской службы;</li> <li>– недоработанность системы непрерывного профессионального образования госслужащих;</li> <li>– недопонимание сути реформ государственными гражданскими служащими;</li> <li>– отсутствие системы органов по управлению государственной гражданской службой</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– отсутствие исторических традиций последовательного преобразования государственной гражданской службы в России;</li> <li>– негативное отношение к государственным служащим в России</li> </ul>

Табл. 1. Основные проблемы становления государственной гражданской службы в РФ

Подобное разделение на проблемы реформирования и проблемы менталитета является оптимальным. Первая группа вопросов, если можно так сказать, техническая – это недоработки. Приложив определенное количество усилий, за относительно небольшой период времени их можно исправить или по крайней мере предложить конкретные шаги для решения каждой из проблем. В то же время вторая группа вопросов носит более общий характер – она относится к вопросам традиций социума. С одной стороны, для решения подобных проблем требуются нелинейный подход, много времени и ресурсов. С другой же, просто забыть и отнести их на второй план тоже невозможно, потому что во многом именно они и порождают «торможение» реформы.

### Проблемы реформирования

Теперь перейдем к непосредственному рассмотрению проблем становления государственной гражданской службы в России. И начнем мы с «технических» проблем как более однозначных.

#### *Отсутствие четкой и завершенной концепции реформирования государственной гражданской службы*

Концепция реформирования государственной службы, разработанная в 1997 г. и доработанная в 2001 г., предполагала положить в основу нового государственного управления РФ «открытую модель»\* и провозгласить идею

\* Из экспертной записки А.В. Старовойтова «Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран». Чертами открытой англосаксонской модели государственной гражданской службы являются: «отсутствие единой четко организованной системы органов исполнительной власти; слабое нормативно-правовое регулирование служебных отношений, что во

логию системы заслуг и достоинств (merit system) в качестве центрального принципа построения обновленной государственной службы России.

Это было зафиксировано в Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», которая предусматривала следующие позиции: разработку административных регламентов (которые позволяют определить меру ответственности госслужащих, в том числе и при оспаривании решений власти в суде), переход со сметного на программно-целевой принцип финансирования расходов госаппарата, расширение применения контрактных отношений, замещение «социального пакета» льгот денежными выплатами, расширение возможностей «бокового входа» (из негосударственного сектора) и конкурсного замещения государственных должностей.

Однако, как показала дальнейшая законотворческая деятельность, сейчас постепенно осуществляется переход к «закрытой модели». Иллюстрацией этого может послужить как ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» №79-ФЗ, так и в исполнении его Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. «О реестре должностей государственной гражданской службы».

#### *Несовершенство и отставание правовой базы государственной гражданской службы*

Если внимательно проанализировать статьи ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» №79-ФЗ, то в них обнаруживается

многим предопределено господством системы общего права с особой ролью прецедента; принятие административных решений с максимальным учетом всей совокупности факторов, исходя из текущей ситуации, а не из предписаний правовых норм; гибкая конкурсная система набора претендентов на государственную службу; зависимость оплаты труда и продвижения по службе от результатов работы государственного служащего; преобладание специалистов общегуманитарного профиля («дженералистов»). В свою очередь, черты континентальной модели закрытой системы государственной гражданской службы таковы: «иерархическая «пирамидальная» организация системы государственной службы с четкой, нормативно установленной компетенцией каждого уровня госслужбы и твердо закрепленными принципами должностной субординации; осуществление всей внутриорганизационной деятельности на основе формальных, нормативно закрепленных процедур; «закрытая», иерархическая система отбора кадров для государственной службы; высокий социальный статус госслужащего, большое значение репутационных механизмов и норм профессиональной этики; система гарантий правовой и социальной защищенности служащего (в том числе усложненной процедуры его увольнения); зависимость карьерного роста, заработной платы и льгот от стажа службы и должности; преобладание на государственной службе узкоспециализированных специалистов (с юридическим, экономическим или техническим образованием)».

ряд противоречий. С одной стороны, закон содержит все процедуры конкурсного поступления на государственную гражданскую службу, возможность замещения вышестоящих должностей государственной службы по контракту (ст. 23, гл. 5), право на должностной рост в соответствии с профессиональными способностями и деловыми качествами (ст. 14, гл. 3), право на присвоение квалификационного разряда по инициативе государственного служащего, объективность оценки деловых качеств в соответствии с принципами и критериями профессионализма и компетентности на основе аттестационных процедур (ст. 60, гл. 13). Но, с другой стороны, реализовать большинство из этих положений затруднительно, поскольку важнейшие вопросы кадровых назначений находятся в пределах усмотрения руководителя государственного органа. Это касается и вопросов поступления на службу на внеконкурсной основе (ст. 22, гл. 4).

Таким образом, хотя необходимость обеспечения справедливого профессионального должностного роста государственного гражданского служащего была заявлена в качестве ведущего направления реформирования государственной службы, она так и не нашла удовлетворительного решения в ходе реализации реформы.

Еще одно подтверждение данному выводу можно найти, проанализировав Указ № 1574 «О реестре должностей федеральной государственной гражданской службы», который включает наименования должностей федеральной государственной гражданской службы. Согласно Указу, должности подразделены на категории и группы. Внутри групп предусмотрена для некоторых должностей федеральной государственной гражданской службы градация на разряды. Некоторые эксперты в дроблении должностей государственной гражданской службы усматривают возрождение в новых исторических условиях старой негативной традиции табели о рангах. Государственные гражданские служащие оказываются замкнутыми в клетках групп должностей, препятствующих должностному росту. Так, даже при самом благоприятном стечении обстоятельств государственному служащему, замещающему должность старшей группы, для перехода в главную группу должностей потребуется в среднем не менее 15 лет.

Кроме того, существует ряд проблем, связанных с отставанием принятия подзаконных нормативных актов, что не позволяет обеспечить реализацию ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в пол-

ном объеме. Закон содержит более 20 отсылок к вопросам, которые должны быть урегулированы нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти. Сюда относятся, в частности, вопросы о служебном распорядке в государственном органе; об утверждении положения о подразделении государственного органа по вопросам государственной службы и кадров; о порядке выплаты премии гражданским служащим за выполнение особо важных и сложных задач и ряд других вопросов. Впечатляет перечень нормативных правовых актов, требующих скорейшего принятия: федеральный закон о государственном пенсионном обеспечении граждан, проходивших гражданскую службу, и их семей, указы Президента Российской Федерации о соотношении федеральных должностей и должностей субъектов Российской Федерации, об общих показателях эффективности и результативности государственных гражданских служащих и некоторые другие.

Федеральные органы исполнительной власти должны были подготовить в 2005–2007 гг. основную часть нормативных правовых актов, однако значительная часть из них еще находится в стадии разработки.

По мнению некоторых специалистов, отдельные положения Федерального закона от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ, регулирующие такие фундаментальные вопросы, как порядок и условия прохождения конкурса и проведение аттестации, общие вопросы ведения реестра кадрового резерва, предоставление отпусков, статус и компетенцию федерального органа по управлению государственной гражданской службой, вполне могли бы быть нормами прямого действия.

Кроме вопросов о государственной гражданской службе уровня федерального законодательства существует ряд проблем в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Реформирование законодательной базы государственной гражданской службы не может быть проведено без активного участия субъектов Российской Федерации. Но, как показывает анализ, во многих программах реформирования государственной гражданской службы субъектов РФ дублируются положения Федеральной программы относительно мероприятий, которые не могут быть отнесены к ведению субъектов РФ. Субъекты Российской Федерации слабо используют свое конституционное право законодательной инициативы при принятии федеральных законов и иных нормативных правовых актов, касающихся реформирования государственной гражданской службы.

Несмотря на то что все проекты федеральных законов направляются в субъекты Российской Федерации, обратная связь, то есть подготовка поправок, предложений, осуществляется слабо.

Все вышеперечисленные проблемы требуют детального анализа и доработки.

#### *Отсутствие высокоэффективных обучающих программ*

Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», соответствующие программы субъектов Российской Федерации в качестве одного из направлений реформирования государственной гражданской службы подчеркивают необходимость создания системы непрерывного профессионального образования государственных служащих. Государственные служащие работают в областях, регулируемых различными законами, а значит, должны обладать знанием этих законов, профессионально анализировать состояние дел, принимать оптимальные и своевременные решения, обеспечивать реализацию намеченных программ.

Отсюда вытекает, что правовая управленческая подготовка любого государственного служащего должна выступать в качестве профессионального требования. Это прописано и в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. (п. 4, ст. 15).

Также современному госслужащему необходимо совершенствовать языковую подготовку, коммуникационные знания, знания, связанные с программным обеспечением и документооборотом, а кроме того, как это будет показано ниже, необходимы углубленные знания в области «человековедения». Все это требует создания высокоэффективных обучающих программ, которые в данный момент отсутствуют. Поэтому необходимо предпринять в этой области ряд мер, а именно:

- разработать критерии оценки эффективности обучающих программ;
- утвердить единый формат проведения обучения;
- скорректировать учебные планы и программы профессиональных вузов;
- создать механизм проведения мероприятий по повышению квалификации государственных служащих в органах государственной власти;
- увеличить финансирование системы дополнительного профессионального образования;

– усилить взаимодействие вузов и государственных органов в решении вопросов персональной подготовки госслужащих.

#### *Недопонимание сути реформ государственными гражданскими служащими*

Для того чтобы стать проводниками реформ государственного управления, гражданские служащие, как одна из наиболее заинтересованных сторон, должны быть хорошо информированы о происходящем, а также должны иметь возможность влиять на процесс. Чтобы понять, как обстоят дела в этой области, необходимо обратить внимание на результаты опроса государственных служащих трех уровней управления, проведенного в 2005–2006 гг. в восьми регионах России Институтом сравнительных исследований трудовых отношений и Фондом «Институт экономики города»<sup>1</sup>.

Данные опроса показали, что гражданские служащие понимают необходимость реформирования, однако верит в успешную реализацию реформы только каждый десятый.

Одной из причин подобной реакции (наряду с усталостью от параллельно идущих реформ, например реформы ЖКХ) является фактически недостаточная информированность государственных служащих относительно проводимой реформы. Изменить ситуацию в лучшую сторону возможно, но для этого необходимо организационное обсуждение и самой реформы, ее ближайших и глобальных задач, и механизмов их реализации в рамках каждого ведомства всеми сотрудниками, обязательно с подключением механизмов обратной связи.

#### *Отсутствие системы органов по управлению государственной гражданской службой*

На необходимость создания органов, которые бы взяли на себя функции управления государственной службой, указано в Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» (гл. 3). Согласно Федеральной программе, создание данной системы органов необходимо для:

- обеспечения единства государственной службы РФ;
- взаимодействия государственных органов со структурами гражданского общества;

– координации деятельности государственных органов по вопросам поступления, прохождения и прекращения государственной службы;

– профессионального развития государственных служащих.

В федеральных законах от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» №58-ФЗ и от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» №79-ФЗ содержатся общие сведения о том, что система органов управления государственной службой создается на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. Однако в этих законах не определен ни статус, ни компетенция, ни порядок и сроки создания этих органов, не определены в них и принципы взаимодействия между органами по управлению государственной службой федерального и регионального уровня.

Тем не менее для разрешения всех вышеперечисленных проблем становления государственной гражданской службы Российской Федерации просто необходимо скорейшее формирование подобной системы органов. При условии, конечно, что органы управления на местах, имея определенную самостоятельность, не получают возможности срациваться с местной властью, находясь в непосредственном подчинении центральному органу.

Функционирование системы органов по управлению будет способствовать развитию механизмов обратной связи на всех уровнях государственной службы – между органом управления и государственным служащим, Федерацией и субъектами, органом управления и обществом в целом.

Так, созданная внутри системы органов управления административная юстиция, наделенная полномочиями по сбору информации о нарушении прав граждан и хозяйственных субъектов со стороны государственных органов и правом инициировать и проводить служебные разбирательства, будет ориентирована на обращения граждан. Кроме того, в ходе реформы органы всех уровней могут привлекать для анализа экспертные группы (психология, социология, экономика и пр.), проводить открытые для населения семинары по обмену мнениями. Будут также способствовать налаживанию обратной связи между органами и обществом опубликование промежуточных результатов хода реформы в специальных СМИ и доступность этих материалов для общественности.

Организация системы органов на всех уровнях государственного управления – федеральном, региональном и местном – будет способствовать нала-

живанию обратной связи в законотворческой деятельности, необходимость которой была выявлена ранее.

Также назрела необходимость создания системы органов управления для реализации кадровой политики. Помимо того что она будет комплексно и компетентно заниматься вопросами конкурсных экзаменов, ротации кадров, кадрового резерва и обучающих программ, она могла бы разрабатывать механизмы борьбы с коррупцией, повышения прозрачности деятельности госслужащих и решать многие другие проблемы.

Из всего сказанного выше можно сделать вывод, что решение проблем реформирования может ускорить создание системы органов, которые взяли бы на себя функции управления государственной гражданской службой. В этом вопросе можно воспользоваться позитивным опытом других стран (США, ФРГ, Казахстан).

### **Проблемы менталитета**

На современном этапе развития государственная гражданская служба сталкивается с большим количеством проблем технического рода. Но все ли они обусловлены техническими факторами? Не совсем. Существует ряд глобальных тенденций, неявных, не ассоциируемых напрямую с теми проблемами, которые мы сегодня можем наблюдать.

### *Отсутствие исторических традиций последовательного преобразования государственной гражданской службы в России*

Одной из таких негативных тенденций являются периодические резкие изменения в отношении российского общества к государственному аппарату и государственным служащим. История нашего государства свидетельствует о том, что сначала в России была выстроена имперская, иерархическая государственная служба, потом ее отвергли, разрушили до основания и построили партийно-советский аппарат, затем, отринув и его, с нуля начали строить новый российский государственный аппарат.

Подобная переоценка ценностей затрудняет осмысленное и последовательное проведение реформ государственного аппарата. А это заставляет наших реформаторов обращаться либо к опыту других стран, что вызывает, в свою очередь, проблемы с адаптацией решений, заимствованных из опыта зарубежных стран; либо к своему собственному, но уже когда-то отвергнутому как

государством, так и обществом. В результате мы получаем и «робость» при выборе концепции реформирования, и возвращение к реестру должностей федеральной государственной службы, то есть по факту к табели о рангах, и многие другие проблемы.

### *Негативное отношение к государственным служащим в России*

Существует в российском обществе и другая негативная тенденция. Именно она в большинстве случаев и порождает наибольшее количество проблем, возникающих как при работе органов государственного управления, так и на этапах их формирования. Эта тенденция – негативное восприятие обществом всего государственного аппарата и государственных служащих в особенности. Результаты опросов населения, так или иначе затрагивающих тему государственной службы, только подтверждают глобальность этой тенденции.

Так, результаты социопроса относительно эффективности деятельности российской бюрократии, проводимого Всероссийским центром изучения общественного мнения, показали, что, по мнению граждан, чиновники работают неэффективно. Лишь 2% респондентов считают работу госслужащих вполне эффективной (см. рис. 1).

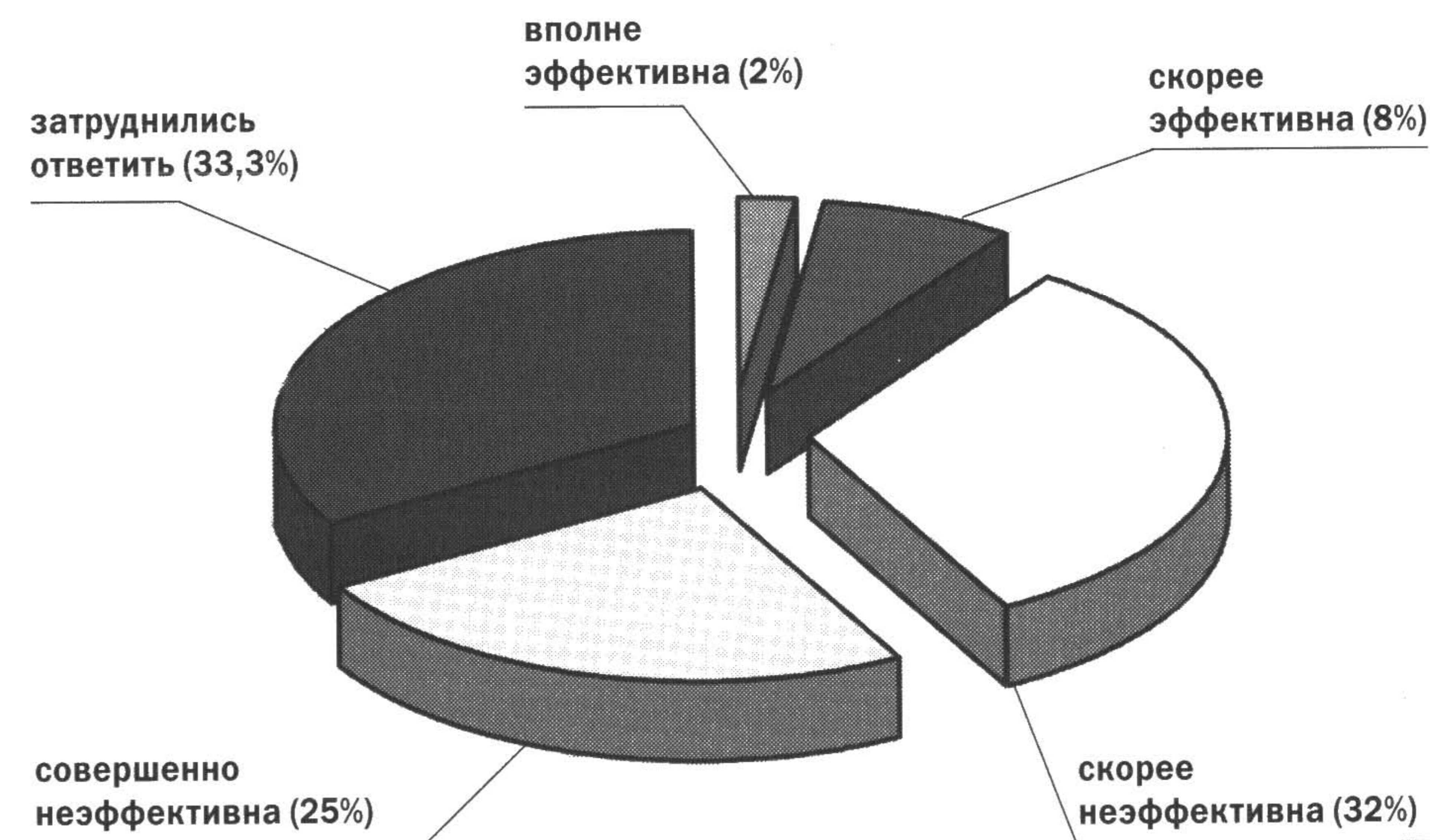


Рис. 1. Оценка населением эффективности деятельности российской бюрократии

Как показало другое исследование, существует некоторая связь между оценками деятельности государственных служащих и оценками того, как идут дела в социальной и экономической сфере, но она выражена слабо и не перекрывает общей негативной тенденции. Среди россиян, считающих, что ситуация за последнее время в социальной сфере ухудшилась, 61% называет деятельность госслужащих неэффективной. Тех, кто оценивает ситуацию в социальной сфере более оптимистично, насчитывается 45,9%. Положительные оценки деятельности чиновников в этой категории составляют соответственно 7,8% и 18,4%. Связь между мнением населения о ситуации в экономике и оценкой деятельности госслужащих еще более слабая (см. рис. 2).



Рис. 2. Оценка гражданами эффективности деятельности государственной службы

Обращает на себя внимание тот факт, что главным критерием эффективности работы госслужащих граждане считают моральные качества.

Но что же порождает проблему негативного отношения к государственным служащим на уровне общественного менталитета? Здесь существует ряд объективных и субъективных причин. В наличии первых действительно виноват

ты госслужащие, которые зачастую сознательно или неосознанно допускают недостаточно профессиональное с моральной и этической точки зрения поведение. Для того чтобы избавиться от этих проблем, необходима разработка единой идеологии государственной службы – идеологии служения обществу. Государственная служба не должна ставить групповые или собственные интересы выше интересов общества в целом – необходимо говорить о такой базисной для строительства госаппарата идее, как верность служащего государству и обществу. Сюда же можно отнести и совершенствование правил профессиональной этики и служебного поведения госслужащих, создание Кодекса служебного поведения. Такой кодекс должен представлять собой свод норм прямого действия – одинаковых для любых должностных лиц правил служебного поведения, исполнение которых госслужащими гражданами вправе требовать.

Помимо этого, по мнению М.А. Розова, следует больше внимания уделять профессиональной подготовке государственных служащих. В частности, предлагается пересмотр учебных программ «управленческих» вузов и включение в учебные программы большего числа общекультурных дисциплин, таких как история науки и культуры, история искусства, философия. Кроме того, элементы этих дисциплин следует включать в обучающие программы при переподготовке госслужащих.

Но перейдем теперь к самому интересному – образу государственного служащего. Как говорилось выше, мнение общества по данному вопросу не совсем объективно. В соответствии с соцпросами недовольство людей практически не зависит ни от возраста и социального положения респондентов, ни от экономической ситуации в стране, ни от позитивного опыта обращения в органы государственного аппарата. Складывается впечатление, что низкое качество работы государственных служащих является «экзогенным фактором» существования российского общества. Обвинять чиновников во всех неудачах государства стало уже хорошей традицией, спекулировать на критике «бюрократов» позволяют себе не только СМИ, но зачастую и политики. Однако разве можно реформировать государственную службу, строить демократию, создавать гражданское общество без помощи и поддержки государственных служащих? Наверное, нет, и давно бы уже пора России ради дальнейшего успешного развития экономической, социальной и политической сфер жизни перестать искать пресловутых козлов отпущения.

Сложившийся в обществе образ госслужащего довольно сильно, и не в лучшую сторону, влияет на представление людей о качестве и роде его деятельности. В соответствии с соцопросами, по мнению большинства респондентов, государственная служба в первую очередь предоставляет широкие возможности для обогащения при использовании служебного положения. Получается, что люди изначально выбирают профессию госслужащего не ради служения обществу и удовлетворения собственных амбиций, а ради получения возможности обогащаться незаконным способом. Осознав только этот, момент можно понять, насколько тщетны любые попытки реформирования государственной службы без анализа «проблем менталитета».

Итак, мы приходим к заключению, что отношение общества к государственным служащим необходимо менять. И тут возникает вопрос «как?». Это невозможно сделать только в рамках государственной службы. Масштабы, необходимые для изменения укоренившейся на всех уровнях общества традиции, сопоставимы, пожалуй, только с теми, в которых реализуются сегодня национальные проекты. А наиболее очевидными шагами на пути решения данных проблем могут стать:

- разъяснение гражданам, кто есть государственный служащий, а кто таковым не является; освещение функций чиновников;
- наделение граждан возможностью обратной связи для оценки качества работы конкретных чиновников всех уровней (в России этот механизм уже начинает работать)<sup>2</sup>;
- освещение в федеральных, региональных и местных средствах массовой информации работы конкретных чиновников с объективной оценкой их успехов и неудач; возможны даже публичные награждения конкретных должностных лиц, как это происходит сегодня с военными, деятелями науки и культуры;
- избавление от обезличенности понятия «чиновник»;
- запрет на провокационные выступления в адрес государственных служащих: в силу того что государственный служащий практически не имеет право публично выражать свое мнение, он становится очень хорошей мишенью для необоснованной критики.

В заключение данной статьи хотелось бы выразить надежду, что меры борьбы с проблемами становления государственной гражданской службы

в России не будут превращены в гротеск и не ограничатся необходимостью установки стеклянных перегородок в офисах государственных служащих с целью увеличения прозрачности всей государственной службы.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. №22. Ст. 2063.
2. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. №3. Ст. 3215.
3. Указ Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. №1336 «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)»//Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. №4. Ст. 4664.
4. Указ Президента РФ от 12 декабря 2005 г. №1437 «О продлении срока реализации Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» на 2006–2007 годы»//Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. №51. Ст. 5514.
5. Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. №1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы»//Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. №1. Ст. 118.
6. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № Пр-1496//Предпринимательское право. [http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_23084.html](http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_23084.html)
7. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина//Российская газета. 2005. Федеральный выпуск №3755.
8. Проблемы реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации//Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2006. №26 (314).
9. Александрова А., Бычков Д., Гришина Е. Кадровый потенциал гражданских служащих как ресурс реформ государственного управления//Проблемы управления: теория и практика. 2007. №1.

10. Барабашев А.Г. Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации//Проблемы управления: теория и практика. 2007. №1.
11. Иванова С.А. Проблемы правового обеспечения государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации//Чиновник. 2004. №5 (33).
12. Измайлов Д.С. Приоритетные направления и пути совершенствования государственной службы Российской Федерации//Правоведение. 2003. №5. С. 82–99.
13. Оболонский А. В. Государственная служба в России и в мире: Тенденции последних десятилетий//Чиновник. 2005. №3 (37).
14. Старовойтов А.В. Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран. М., 2003.
15. Тер-Аванесов А.Б. Проблемы повышения квалификации государственных гражданских служащих и пути их решения на современном этапе реформирования государственной гражданской службы Российской Федерации//Эффективное финансово-экономическое обеспечение единого правового пространства как одно из условий реализации приоритетных национальных проектов в субъектах Российской Федерации. М., 2007.
16. Россияне не любят чиновников. ВЦИОМ. [http://wciom.ru/novosti/v-centre-vnimanija/publikacija/single/8113.html?cHash=308f4ac200&print=1&no\\_cache=1](http://wciom.ru/novosti/v-centre-vnimanija/publikacija/single/8113.html?cHash=308f4ac200&print=1&no_cache=1)
17. Эффективность бюрократии. ВЦИОМ. <http://wciom.ru/novosti/v-centre-vnimanija/publikacija/single/2786.html>

<sup>1</sup> Александрова А., Бычков Д., Гришина Е. Кадровый потенциал гражданских служащих как ресурс реформ государственного управления//Проблемы управления: теория и практика. 2007. № 1.

<sup>2</sup> <http://genproc.gov.ru/ipriem/corrupt/>

Максимов Д.

## ОРГАНИЗОВАННАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ ЯПОНСКИХ ЯКУДЗА КАК ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ КОРПОРАТИВНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

Система и отдельные элементы корпоративного представительства Японии, в котором на протяжении сложной истории имело место комплексное переплетение естественных и искусственных общественных, политических и социальных институтов, а также матрица из традиционных и привнесенных нравственных и деловых ценностей, представляет особый интерес для исследователей, который возникает по нескольким причинам.

Во-первых, японский опыт выстраивания взаимоотношений между институциональными структурами представляет собой первый в истории эксперимент по успешной имплантации целых схем взаимодействия институтов, успешно функционировавших в абсолютно иной по сравнению с западной культурной среде. Во-вторых, как таковой «системы» взаимодействия между различными структурами японского общества в западном смысле этого слова не существует и не существовало никогда вследствие некоторых особенностей японского общества. «Система» имеет здесь совершенно иной смысл: она является лишь функциональной надстройкой, преследующей определенные, конкретные цели и задачи, априори не являющейся одним из этапов движения к какому бы то ни было идеалу. Идея системы как эволюционного построения божественного царства на земле совершенно не характерна для Японии. Идеал здесь заключен в комплексной японской философии жизни, смерти и бытия вообще как целостного процесса. Земной способ организации мироздания должен прежде всего отвечать ей и иметь какую-либо общую для всех японцев цель, в стремлении к которой «голем японского общества» принимает тот или иной вид («системный», «внесистемный», «бессистемный» и т.п.) в зависимости от характера конкретной ситуации и конкретного набора ресурсов, имеющихся в распоряжении у нации. Каждый раз конфигурацию общества, безусловно отвечающую генеральной философии, определяет рационально обозначенная структура потребностей и возможностей, оцененная с точки зрения стремления к достижению общей цели.

В данной работе мы рассмотрим в качестве элемента системы корпоративного представительства и групп интересов так называемых якудза – взаи-