

На правах рукописи

**КАБАНОВ**

**Михаил Семенович**

**Политико-правовые основы реформирования  
государственной службы в Российской Федерации**

Специальность 23.00.02 – политические институты, этнополитическая  
конфликтология, национальные и политические процессы  
и технологии

**Автореферат**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

Москва - 2006

Работа выполнена на кафедре социологии и политологии Московского государственного открытого педагогического университета им. М.А. Шолохова.

**Научный руководитель** – доктор исторических наук, профессор  
Утенков Вячеслав Матвеевич

**Официальные оппоненты:**

доктор политических наук, профессор  
Буренко Владимир Иванович

доктор юридических наук, доцент  
Пашенцев Дмитрий Алексеевич

**Ведущая организация** – Академия труда и социальных отношений

Защита состоится *20* июня 2006г. в *14* часов на заседании Диссертационного совета К 212.136.03 в Московском государственном открытом педагогическом университете им. М.А. Шолохова по адресу: Москва, ул. Верхняя Радищевская, д.16-18.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке МГОПУ.

Автореферат разослан *18* июня 2006 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета

кандидат философских наук, доцент



С.И.Ерофеева

## Общая характеристика работы

**Актуальность исследования** определяется тем, что в процессе реформирования политической системы современной России важное значение приобретает формирование эффективно функционирующей государственной службы. В условиях некоторой стабилизации социально-политической обстановки в стране началось воссоздание вертикали власти, упрочение единого правового поля деятельности государственных органов. В качестве стратегической задачи декларируется построение сильного, демократического, правового государства, что предполагает слаженную, эффективную работу всех составных частей государственной власти. Именно такое государство может стать гарантом стабильности и успешного развития в ситуации «глобального вызова, в которой оказалась страна»<sup>1</sup>.

Реформа системы государственного управления требует оптимизации деятельности государственного аппарата, повышения его роли в реализации стоящих перед страной и обществом задач. Важную роль в этом механизме играют государственные служащие, которые призваны выполнять функцию посредников во властных отношениях между государством и обществом, социальными слоями и группами населения, человеком и гражданином.

Сегодня в рамках административной реформы осуществляется реформирование государственной службы, которое является серьезной и актуальной проблемой, так как «от государственной службы и ее аппарата в жизнедеятельности общества, в судьбе людей – граждан государства – зависит очень многое, практически вся линия истории...»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ильин В В, Панарин А С, Архиезер А С Реформы и контрреформы в России М, 1996. С 245

<sup>2</sup> Атаманчук Г В Сущность государственной службы история, теория, закон, практика. М, 2004 С 9.

Процесс реформирования проходит сложно и противоречиво, уровень профессионализма, ответственности государственного аппарата, в руках которого находится управление государственным строительством, социальным развитием, экономикой, культурой, остается низким. Отсутствие эффективной кадровой политики привело к кризисному состоянию кадрового корпуса государственной службы. Когда речь идет о государственных чиновниках, общественное мнение фокусируется на проблемах безудержного разбухания бюрократического аппарата, неадекватных затрат, идущих на содержание госаппарата, на утрате доверия населения к федеральным, региональным и муниципальным институтам власти, на фактах распространения коррупции, незаконного присвоения льгот и своевластия лиц, занимающих высокие должности. Нередко выдвижение кадров в государственный аппарат происходит стихийно, без учета современных требований к ним, без глубокого, научно обоснованного анализа уровня профессиональной подготовки и личностных качеств, большей частью по принципу личной преданности. В результате ныне остро стоит проблема «власть и общество». За истекшие годы реформирования России изменилась структура властных органов, но сущность политической власти во многом осталась прежней. Она фактически стала бесконтрольной со стороны народа, участие которого в институтах власти носит формальный и эпизодический характер, связанный, в основном, с избирательным процессом. Из-за слабости гражданского общества и исключительной роли, которую играет авторитарное государство в России, авторитет и легитимность Российского государства является важным фактором политического развития. Негативная сторона такой роли государства в истории страны состоит в том, что модернизация общества подменяется модернизацией государства, прежде всего, таких его частей, как военно-промышленный комплекс, бюрократический аппарат, административно-репрессивные органы, госэкономика и т.д. При этом данные задачи часто решаются за счет

антимодернизации, деградации других, прежде всего, социальных и духовных сфер жизнедеятельности российского общества.

Таким образом, глубинные причины сложного и противоречивого процесса становления и развития государственной службы в современной России заключаются в расхождении целей, официально провозглашаемых в интересах народа, страны в целом, и целей подлинных, которые отвечают интересам возникшей под опекой государства бюрократии.

Актуальность темы исследования усиливается также значимостью политических процессов, происходящих в начале нового тысячелетия в условиях быстро меняющегося мира. Эта объективная реальность накладывает свой отпечаток на методы проведения государственной политики. С одной стороны, они должны опираться на собственный исторический опыт, а с другой – быть адекватными историческим вызовам современности: углубляющейся глобализации, экологическому кризису, процессам информатизации и др. В этих условиях авторитет и легитимность Российской государственной власти приобретают решающее значение.

Все это обуславливает настоятельную потребность научного осмысления роли государственной службы в современных условиях, проблем и перспектив ее дальнейшего развития.

**Степень научной разработанности темы исследования.** В мировой политической истории вопросы государственного строительства, обеспечения этого процесса соответствующими кадрами чиновников, уровня их деловых и морально-нравственных качеств, всегда оставались предметом научного анализа. Уже в Древнем мире появляются работы, в которых делается попытка представить «справедливое государство», выделить в нем правителей, воинов и производителей<sup>1</sup>, служащих общему делу укрепления государства<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См. Платон Государство Соч в 4-х т М, 1994 Т 3, Цицерон Диалоги О государстве О законах М, 1966, Он же Избранные сочинения М, 1975

По мнению древнегреческого философа Аристотеля, монархам (политическим руководителям) требовалась определенная группа властных помощников: «Монархи вынуждены прибегать к помощи многих глаз, ушей, рук и ног, делая соучастниками своей власти людей, сочувствующих их правлению и лично расположенных к ним»<sup>1</sup>.

В эпоху Средневековья политико-управленческая мысль развивалась в трех противоречивых по своей сути, но взаимосвязанных направлениях: обоснование необходимости усиления власти монархов; поиск возможностей и средств ограничения сильной государственной власти; доказательства приоритета церковной власти над светской. Последний тезис нашел отражение в христианских политических учениях средневековых философов и идеологов Аврелия Августина и Фомы Аквинского.

С появлением раннего капитализма в эпоху Возрождения и Реформации возникают концепции, в основе которых лежали, в частности, такие идеи, как необходимость смены феодальных отношений на раннекапиталистические, усиление авторитета буржуазии, критический пересмотр религиозных учений, формирование гуманистической культуры, искусства и мировоззрения. Наиболее ярким политическим мыслителем этой эпохи стал Н.Макиавелли, который по праву считается основателем новой науки о политике и государственной власти. В своем главном труде «Государь» он впервые обосновал необходимость монополии на государственную власть монарха, государя, который для осуществления государственной власти может прибегать к самым разным методам, включая цинизм, обман и хитрость: во имя государства можно нарушать нормы и религии, и морали<sup>2</sup>.

В развитие политической мысли Нового времени, связанной с проблемами государственной власти, внесли свой вклад такие мысли-

<sup>1</sup> См Аристотель Соч Т 4. М, 1984 С 483

<sup>2</sup> См Макиавелли Н Государь М, 2001

тели, как Т.Гоббс, Д.Локк, Ш.-Л.Монтескье<sup>1</sup>. Последний, в частности, развил теорию разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную с тем, чтобы различные ветви власти могли взаимно сдерживать друг друга.

В марксизме государственная власть предстает в форме диктатуры пролетариата. Однако у такой власти есть и конечный рубеж. «Когда в ходе развития, – отмечали К.Маркс и Ф.Энгельс в «Манифесте коммунистической партии», – исчезнут классовые различия и все производство сосредоточится в руках ассоциации индивидов, тогда публичная власть потеряет свой политический характер»<sup>2</sup>.

Современные социально-политические проблемы реформирования государственной службы получили освещение в трудах таких авторов, как В.Д. Граждан, О.В. Крыштановская, К.Магомедов, А.В. Мяготин, А.И. Турчинов, В.И. Ханин, Ю.В.Яковец и другие<sup>3</sup>. Данные авторы активно разрабатывают проблемы, связанные с государственной кадровой политикой, механизмом ее реализации, а также с организационными основами госслужбы. Ряд трудов посвящен истории государственной службы. Так, в работе В.П. Мельникова подробно проанализирована история становления государственной службы в монархической России<sup>4</sup>. Советский опыт развития государственной службы был исследован В.М. Манохиным и И.Н. Пахомовым<sup>5</sup>.

В последние годы защищен ряд диссертаций, посвященных проблемам социологического и политологического анализа отдельных

<sup>1</sup> См Гоббс Т Левиафан Соч Т 3 М, 1986, Локк Д Избранные философские произведения Т 1, 2 М, 1960, Монтескье Ш О духе законов М, 1999

<sup>2</sup> Маркс К, Энгельс Ф Соч 2-е изд Т 3 С 5

<sup>3</sup> Граждан В Д Государственная служба как профессиональная деятельность Воронеж, 1997, Он же Государственная гражданская служба Учебное пособие М, 2005, Крыштановская О В Анатомия российской элиты М, 2003, Турчинов А И Какой быть государственной службе // Государственная служба 2001 №1 и др

<sup>4</sup> Мельников В П Государственная служба в России М, 2005

<sup>5</sup> Манохин В М Советская государственная служба М, 1966

аспектов реформирования государственной службы<sup>1</sup>. Вместе с тем, в 90-е годы появились диссертационные исследования, авторы которых, как правило, основное внимание уделяли правовому регулированию государственной службы, не акцентируя особого внимания на ее политической роли<sup>2</sup>.

В современных условиях проблемы реформирования государственной службы также рассматриваются отечественными специалистами в области государственного управления. В этом плане необходимо отметить научные труды таких авторов, как Г.В. Атаманчук, Д.Л. Бахрах, В.В. Волошина, А.А. Гришковец, Н.М. Казанцев, Д.М. Овсянко, В.А. Прокошин, Ю.Н. Стариков и другие<sup>3</sup>.

Важное значение для понимания основных проблем функционирования государственной службы и ее роли в деятельности государства имеют труды зарубежных политологов, таких, как М. Вебер, Э. Дюркгейм, Г. Моска, В. Парето. Известный французский специалист по вопросам государственной администрации Ролан Драго считает,

<sup>1</sup> Агеев О В Институт государственной службы в системе властных отношений современной России Автореф дисс канд полит наук Н Новгород, 2002, Кайманов А А Формирование доверия населения к государственным служащим Автореф дисс канд социол наук М, 2004, Каптерев С Е Институты государственной власти современной России (теоретические основания и технологическое обеспечение) Автореф дисс докт полит наук Н Новгород, 2006, Коробкина М А Государственная служба РФ в системе социального партнерства Автореф дисс канд социол наук М, 2001, Марченко И П Особенности процесса трансформации кадрового потенциала государственной (муниципальной) службы в России на рубеже XX – XXI веков Автореф дисс докт социол наук Барнаул, 2005, Радасва Е А Востребованность кадрового потенциала государственной гражданской службы (социологический аспект) Автореф дисс. канд социол наук М, 2004 и др

<sup>2</sup> Волошина В В Правовые проблемы регулирования государственной службы в РФ Дисс к ю н М, 1993, Казанцев Н М Публично-правовое регулирование государственной службы: Дисс д ю н М, 2000, Овсянко Д М Административно-правовые проблемы государственной службы в РФ Дисс д ю н М, 1998, и др

<sup>3</sup> Атаманчук Г В Государственная служба в Российской Федерации концепция, опыт, проблемы М, 1993, Он же Сущность государственной службы история, теория, закон практика М, 2004, Бахрах Д Л Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // Государство и право 1996 №12, Гришковец А А Проблемы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации М, 2002, Стариков Ю Н Государственная служба в Российской Федерации теоретико-правовое исследование Воронеж, 1996 и др

что «администрацию нельзя отождествлять с государством. Цели администрации никогда не бывают первичны, они всегда вторичны и состоят в выполнении заданий, поручаемых ей основополагающими государственными органами. Таким образом, администрация всегда предстает как совокупность средств, позволяющих осуществлять решения политической власти»<sup>1</sup>.

Анализ существующих публикаций по теме исследования показывает, что в современной отечественной литературе недостаточно исследована политическая роль государственной службы, социально-политические факторы ее реформирования, политическое значение проводимых в системе государственной службы преобразований и их дальнейшие перспективы. Таким образом, степень научной разработанности темы исследования позволяет поставить вопрос о необходимости ее дальнейшего изучения.

**Объект исследования** – институт государственной службы.

**Предмет исследования** – политико-правовые основы реформирования государственной службы в Российской Федерации.

**Цель исследования** – на основе комплексного системного анализа процесса реформирования государственной службы выявить его основные политико-правовые проблемы.

**Задачи исследования:**

- рассмотреть политико-правовую природу и исторические предпосылки становления государственной службы в России;
- проанализировать понятие, сущность и виды государственной службы;
- выявить особенности политико-правового обеспечения развития государственной службы;
- изучить проблемы и перспективы реформирования государственной службы на современном этапе развития Российского государства.

---

<sup>1</sup> Драго Р. Административная наука / Пер с фр – М, 1982 С 5

**Методологическую основу** исследования составляют общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него научные принципы: объективность, познаваемость, детерминизм, историзм. Институт государственной службы рассматривается в диссертации в развитии, в конкретной политической обстановке, во взаимосвязи с развитием политико-правовой системы государства. В процессе исследования использованы политологический, социологический, системно-структурный, конкретно-исторический, формально-юридический методы и метод контент-анализа.

**Источниковую базу** исследования составили законы и подзаконные нормативные акты Российской Федерации, документы органов государственной власти, в том числе, послания Президента Российской Федерации, материалы социологических исследований и периодической печати.

В истории Российского государства накоплен огромный опыт построения, развития и функционирования аппарата государственной власти, требующий научного осмысления. Впервые целостное правовое закрепление государственной службы как профессиональной деятельности граждан по обеспечению реализации функций государства через исполнение соответствующих должностных обязанностей было оформлено при Петре I в «Табели о рангах всех чинов воинских, штатских и придворных...» от 24 января 1722г.

В ходе исторического развития российское законодательство постоянно развивалось и совершенствовалось. В советский период понятие государственной службы в законодательстве четко не определялось, не уточнялись статус государственных служащих, их права и обязанности. Четко определялись лишь вопросы прохождения военной службы, службы в органах внутренних дел, государственной безопасности и некоторых других.

Основой источниковедческой базы исследования стало федеральное законодательство современной России, касающееся политико-

правового регулирования государственной службы. Современное состояние государственной службы определяется целым рядом законодательных и подзаконных нормативных актов, которые были подвергнуты тщательному анализу в диссертации<sup>1</sup>.

В процессе исследования использованы материалы периодической печати, в том числе, «Российская газета», журналы «Государственная служба», «Социальная политика и социология», «Социально-гуманитарные знания», «Власть», «Полис», «Социс», «Право и жизнь», «Политический журнал», «Государство и право», «Журнал российского права» и т.д.

**Научная новизна** диссертации, которая представляет собой комплексное системное исследование политико-правовых основ реформирования государственной службы в современной России, определяется следующими основными моментами:

- в результате проведенного исследования в работе обоснованы новые подходы к анализу института государственной службы, суть которых состоит в рассмотрении государственной службы как системы, состоящей из ряда взаимосвязанных элементов и ориентированной на реализацию функций государства;

- уточнена периодизация становления и развития государственной службы в Российской Федерации в соответствии с принятыми в 90-е и 2000-е годы нормативными документами и исследованиями российских ученых;

---

<sup>1</sup> См. Федеральный закон №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003г., Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2003г. №79-ФЗ // СЗ РФ 2004 №31 Ст 3215, Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» //Российская газета 1994 № 12, Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 «О федеральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 – 2005 годы)"» //СЗ РФ 2002 № 47 Ст 4664 Указ Президента РФ «О продлении срока реализации Федеральной программы "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 – 2005 годы)" на 2006 – 2007 годы» от 12 декабря 2005г. №1437, Указ Президента РФ «О Ресестре должностей федеральной государственной гражданской службы» от 31 декабря 2005 г. №1574// Российская газета 2006 12 января и др.

- раскрыты основные проблемы реформирования государственной службы на современном этапе и показано влияние принимаемых нормативно-правовых актов на совершенствование системы государственной службы.

Результатом проведенного диссертационного исследования стала выработка системы теоретических **положений, выносимых на защиту:**

1. Особенности развития государственной службы в современной России имеют глубокие исторические корни и определяются историко-политическим вектором развития отечественной государственно-сти. Давние традиции деспотизма государственной власти и бюрократизации государственного аппарата продолжают оказывать свое влияние на институт государственной службы в России, продуцируя целый ряд ее сущностных характеристик негативного свойства.

2. В настоящее время целостная завершенная система государственной службы в России еще окончательно не сложилась, что негативно сказывается на реализации основных функций государственной власти. Речь идет, прежде всего, об отсутствии должного нормативно-правового регулирования правоохранительной службы как одного из видов государственной службы, а также об отсутствии единого центра управления государственной службой.

3. Большое значение в процессе реформирования государственной службы имеет переход от трудовых правоотношений к публично-правовым отношениям в регулировании труда государственных служащих. Это нашло отражение в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Данный переход способствует прохождению государственной службы на основе карьерного принципа, что призвано укрепить ее кадровый потенциал.

4. Важную роль в процессе реформирования государственной службы играет повышение морально-нравственной составляющей ее развития, в том числе, принятие и внедрение в практику этики госу-

дарственного служащего. Ее основу составляют такие нормы, как чувство долга, честность, порядочность, ответственность, служение Отечеству.

5. Для успешного реформирования региональной государственной службы необходима специальная федеральная программа содействия реформированию госслужбы в регионах, ее взаимодействию с федеральными госструктурами. Такое содействие может быть организационным, финансовым, методическим и т.д.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Предпринятый в диссертации анализ особенностей и закономерностей реформирования государственной службы представляет собой вклад в политическую науку, может послужить основой для дальнейших научных исследования данной проблематики.

Научная разработка проблемы исследования представляет не только теоретический, но и практический интерес. Выводы диссертации могут быть использованы органами государственной власти в процессе реформирования и совершенствования института государственной службы. Материалы диссертации могут послужить основой для создания учебных пособий, оказаться полезными в процессе преподавания политологии, теории и истории государственного управления, административного права.

**Апробация результатов исследования.** Основные результаты и выводы исследования изложены в 4 научных публикациях автора, в выступлениях на научных конференциях в гг. Павловский Посад, Наро-Фоминск, Армавир, обсуждены на заседании кафедры социологии и политологии МГОПУ им. М.А. Шолохова.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, двух глав, разделенных на четыре параграфа, заключения, списка источников и использованной литературы.

## Основное содержание работы

Во **введении** обосновывается актуальность темы, анализируется степень ее научной разработанности, формулируются цель и задачи исследования, положения, выносимые на защиту, определяется научная новизна и практическая значимость исследования.

**Первая глава** диссертации - «**Политико-правовая природа государственной службы**» - состоит из двух параграфов. В *первом параграфе* проанализированы «*Исторические предпосылки становления государственной службы в России*». Диссертант подчеркивает, что развитие и реформирование государственной службы в современной России должно опираться на тот опыт, который был накоплен в данной сфере в течение предшествующих периодов развития отечественной государственности. Специфические черты государственной службы в России обусловлены всем ходом ее исторического развития, особенностями национальной государственности. Совокупность целого ряда политических, исторических, географических, почвенно-климатических и других факторов, которые оказывали и продолжают оказывать воздействие на эволюцию всей системы государственной власти в России, обуславливая необходимость сильной централизованной системы управления, влияет и на развитие государственной службы. Среди таких факторов надо выделить отсутствие естественных границ, постоянную внешнюю угрозу, частые войны, слабую плотность населения, его многонациональный состав и т.д. В результате их влияния развитие российской государственности пошло по иному, чем в Западной Европе, пути. Подавление личности, доминирование публичного права над частным препятствовало развитию в массовом сознании идей свободы, равенства, индивидуализма. Более того, проявление любого, особенно политического инакомыслия в российском государстве было объектом запретов и гонений. Все это сказалось на особенностях процесса формирования государственной

службы. Авторитаризм власти, воспроизводство ее фаворитизма и клановости – вот объективный тормоз демократических процессов в данной сфере.

Формирование государственной службы было растянутым по времени процессом, который фактически завершился только в период абсолютной монархии. Значительную роль в этом сыграла «Табель о рангах», которая впервые сформировала в России единую государственную службу, одновременно закрепив ее за дворянским сословием. Принцип приема на государственную службу по сословной принадлежности действовал в России до начала XX века. В целом, в Российской империи организация приема в государственный аппарат исключала равный доступ граждан к государственной службе, лишала права работы в административных органах целые сословия, не допускала гласности в процедуре замещения вакантных мест.

В советский период был установлен новый, более прогрессивный порядок замещения государственных должностей. Кроме того, относительно советского государства можно говорить о двух видах службы как общественно-полезной деятельности: о службе в государственных организациях и службе в организациях общественных.

В диссертации отмечается, что анализ истории развития государственной службы свидетельствует о зависимости форм и методов ее функционирования от типа государства. Государственная служба является копией существующих типов государств, присущих им различного рода свойств. В связи с этим, анализируются взгляды М.Вебера, показавшего зависимость государственной службы от природы государства и присущего ему политического режима.

*Второй параграф* первой главы «*Государственная служба. понятие, сущность, виды*» посвящен политологическому анализу государственной службы как комплексного феномена социально-правовой действительности. Подчеркивается, что политическая и социально-правовая природа государственной службы тесно связаны с социаль-

ной природой общества. Государственная служба рассматривается как система, состоящая из политических, социальных и юридических элементов, а также как система правовых и организационных институтов и отношений.

В настоящее время понятие «государственная служба» используется в двух смыслах - широком и узком. В широком смысле она обозначает профессиональную деятельность в любых государственных организациях: в органах государственной власти, на государственных предприятиях и в государственных учреждениях. В узком смысле государственная служба - это лишь аппаратная деятельность в органах государственной власти.

Содержание государственной службы состоит из нескольких групп общественных отношений: между государством и чиновником, между чиновником и гражданами, между чиновником и организациями. Целью государственной службы является обеспечение выполнения Конституции, законов и международных обязательств России. Государственная служба имеет социальные ориентиры, к которым можно отнести защиту и обеспечение прав личности, организацию социальной защиты граждан и различных структур гражданского общества.

Государственным служащим является гражданин Российской Федерации, исполняющий в порядке, установленном федеральным законом, обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

В параграфе отмечается, что государственная служба включает в себя федеральную государственную службу и государственную службу субъектов Российской Федерации. Аппарат местных (муниципальных) органов власти не является элементом государственной службы, и его функционирование регламентируется законодательством о местном самоуправлении, что, по мнению диссертанта, нарушает целостность системы государственной службы.

В параграфе показаны специфические черты гражданской, военной и правоохранительной государственной службы, а также особенности федеральной и региональной государственной службы. Сделан вывод о том, что деление государственной службы на военную, гражданскую и правоохранительную является объективно обусловленным и вызвано многообразием задач, решаемых государственной службой.

**Вторая глава** диссертации - «**Политические проблемы реформирования государственной службы**» - состоит из двух параграфов. В *первом параграфе* проанализировано «*Политико-правовое обеспечение развития государственной службы*». Диссертант подчеркивает, что политические проблемы государственной службы проистекают из проблем всей организации системы государственной власти в стране и были заложены в период ее формирования в 90-х годах XX века. На том этапе в условиях идеологического вакуума, несовершенной, противоречивой правовой базы, при отсутствии продуманной кадровой политики окончательного оформления государственной службы прозойти не могло.

В настоящее время прослеживается устойчивая тенденция власти к укреплению самой себя. Об этом свидетельствуют меры, предпринимаемые Президентом и его Администрацией, и направленные на построение властной вертикали. С одной стороны, это повышает роль и значение государственной службы, предъявляет к ней повышенные требования. С другой стороны, все проводимые социологические исследования отмечают наличие у населения оценок системы власти как авторитарной, удаленной от человека и общества. И сегодня, несмотря на определенные усилия государственной власти, общественное мнение по поводу государственной службы фокусируется на проблеме сокращения затрат, идущих на содержание госаппарата, на утрате доверия населения к федеральным, региональным и муниципальным институтам власти, на фактах чудовищного распространения коррупции, незаконного присвоения льгот и своевластия лиц, занимающих высокопоставленные должности.

Россия занимает одно из первых мест в числе самых коррумпированных государств, коррупция стала угрозой национальной безопасности. Коррупция может принимать различные формы, но ее наиболее опасной разновидностью является политическая коррупция, которая подрывает демократические и правовые устои общества и государства. Коррумпированная государственная власть превращается в носителя опасности для прав и свобод человека и гражданина, усугубляет бедность населения. Коррупция характеризуется тем, что цели, установленные правом, подменяются корыстными интересами должностных лиц. По данным социологического исследования, проведенного в 2003г. Российской академией государственной службы при Президенте РФ, 78,8% опрошенных отметили распространенность коррупции среди госслужащих. 49,4% оценили степень ее распространения как сильную<sup>1</sup>. Как отмечает профессор РАГС К.Магомедов, данные социологических опросов дают основания оценить общую картину коррумпированности властей как угрожающую<sup>2</sup>.

Еще более резкую критику коррупции в России дает известный политолог и публицист Л.Радзиховский: «Гниль – в самом стволе государства. Нет страха. Нет чувства, чести и долга. Есть только голый расчет. Я, разумеется, не говорю про всех – есть много честных чиновников в штатском и в мундире. Но не они, увы, задают тон. А личный корыстный расчет в соединении с гарантированной безответственностью – это не «полицейское государство». Это, скорее уж, воровское государство»<sup>3</sup>.

В параграфе подчеркивается, что реформирование российского общества, переход к демократическим формам правления, постепенная децентрализация общегосударственных функций в условиях политической и социально-экономической нестабильности остро ставят

<sup>1</sup> См Государственная служба 2005 №6 С 41

<sup>2</sup> См Магомедов К Социологический анализ этических проблем государственной службы // Государственная служба 2004 №6 С 21

<sup>3</sup> Радзиховский Л Если сегодня война // Российская газета 2004 6 сентября

вопрос о кадровом укреплении аппарата властных структур, повышении эффективности управленческой деятельности.

Важным аспектом кадровой политики в системе государственной службы является внедрение морально-этических начал в повседневную деятельность госслужащих. Сегодня нравственные качества государственных служащих подвергаются серьезным испытаниям в условиях падения общего уровня нравственности, культа наживы и обмана. Формирование этических моделей поведения государственных служащих призвано повысить эффективность их деятельности. Диссертант разделяет мнение исследователей, предлагающих закрепить в законодательстве о государственной службе принцип служения интересам отечества и государства как один из основных принципов для госслужащего, формирующий приоритеты и модели его поведения.

В параграфе делается вывод, что в современной России реформа государственной службы должна выступать не как очередное мероприятие, направленное на частичное изменение тех или иных властных структур, а как комплексная программа в системе коренных политических, социально-экономических и административных преобразований государства и общества.

Во *втором параграфе* второй главы *«Реформирование государственной службы: современные проблемы и перспективы»* отмечается, что проблемы реформирования системы государственной службы в современных условиях являются тесно взаимосвязанными с проблемами и перспективами развития нашего государства, его политической и правовой систем.

Задача укрепления вертикали власти обусловила пристальное внимание правительства к проблемам реформирования государственной службы. В связи с этим в 2001г. была принята Концепция реформирования государственной службы, на ее основе в рамках развивавшейся административной реформы была разработана федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской

Федерации на 2003 – 2005 годы». В параграфе анализируются основные положения данной программы, отмечается, что в рамках ее реализации был принят Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», призванный снять накопившиеся противоречия в системе государственно-служебных отношений и закрепить их единство в однообразном толковании видов государственной службы.

В соответствии с данным законом, основой регулирования государственно-служебных отношений становится собственно служебное законодательство, а не законодательство о труде, которое лишь дополняет первое. Фактически установлен новый принцип дальнейшего формирования государственной службы. От менеджерального принципа, или принципа найма, она трансформируется в формирование по принципу карьеры. При такой системе возможность входа на государственную службу без предварительного прохождения ее нижних этапов заметно ограничивается. Такая модель должна поставить действенный заслон массовым коррупционным проявлениям в государственном аппарате, стабилизировать корпорацию государственных служащих, сформировав новый тип чиновников, всеми сторонами своей служебной деятельности и внеслужебного поведения нацеленных на интересы государства.

В настоящее время вступил в силу Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Также внесены требуемые изменения в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе»; они вступили в силу с 1 января 2006 года. С этого периода военная служба также преобразована в федеральную государственную. Что касается правоохранительной службы, то работа над законодательством пока не закончена, а необходимые законы для ее формирования еще не приняты.

В параграфе вскрываются противоречия, существующие в политико-правовом регулировании государственной службы на современ-

ном этапе, такие, как исключение альтернативной гражданской службы из числа государственной гражданской и отсутствие политической гражданской службы. Ликвидация данных пробелов в правовом регулировании может способствовать оптимизации системы государственной службы, упорядочиванию ее структуры.

О том, что процесс реформирования системы государственной службы не закончен, свидетельствует, в числе прочего, тот факт, что Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)» продлена на 2006–2007 годы. То, что программа не была исполнена в рамках отведенного срока, косвенно свидетельствует о возникших трудностях реформирования государственной службы. Эти трудности связаны с общей социально-политической ситуацией в стране, с необходимостью преодолевать вековые традиции авторитаризма власти. Кроме того, реформы госслужбы наталкиваются на сопротивление бюрократического аппарата и слоя коррумпированных чиновников.

Изменения в федеральном законодательстве о государственной службе повлекли за собой и изменения соответствующего регионального законодательства. Новые законы о государственной гражданской службе приняты в большинстве регионов, однако качество регионального законодательства, как показано в диссертации, порой оставляет желать лучшего.

Одна из причин низкой практической эффективности реформирования региональной государственной службы заключается в том, что Федеральная программа реформирования госслужбы ориентирована только на федеральную службу. В регионах необходимо принимать свои соответствующие программы. Кроме того, необходима специальная федеральная программа содействия реформированию госслужбы в регионах.

Таким образом, в процессе реформирования государственной службы в России удалось в значительной мере решить проблемы по

перестройке аппарата государственной власти и адаптировать его к новому этапу развития страны. Это, в свою очередь, требует повышения уровня профессиональной подготовки гражданских служащих новой формации, способных эффективно работать в условиях господства политического плюрализма и рыночных отношений. Решению этой задачи призвана способствовать новая отрасль управленческих знаний, посвященная исследованию деятельности государственного аппарата – «Теория государственной гражданской службы».

В **Заключении** формулируются основные выводы исследования и практические рекомендации по совершенствованию государственной службы в Российской Федерации.

Основные положения диссертации изложены в **научных публикациях** автора:

1. Кабанов М.С. Социально-политические проблемы реформирования государственной службы // Социальная работа: взаимодействие науки, образования и практики: Материалы научно-практической конференции. П.Посад, 2006. – 0,4 п.л.

2. Кабанов М.С. Реформирование государственной службы: современные проблемы и перспективы // Современное социально-экономическое развитие России: тенденции, перспективы, проекты: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. М.: Изд-во РГСУ, 2006. – 0,2 п.л.

3. Кабанов М.С. Социально-политические аспекты реформирования государственной службы // Актуальные вопросы социальной политики в регионе. Армавир, 2006. – 0,3 п.л.

4. Кабанов М.С. Политические аспекты реформирования государственной службы в России // Актуальные проблемы гуманитарных наук. Сборник научных статей. Вып.13. / Отв. ред. В.М. Утенков. М.: Ред.-издат. центр «Альфа» МГОПУ им. М.А. Шолохова, 2006. – 0,5 п.л.



Изд. лиц. № 05322 от 09.07.2001  
Сдано в набор 10.05 06. Формат 60х90/16  
Бумага офсетная № 1. Гарнитура «Times».  
Объем 1,5 печ. л. Тираж 100 экз.  
Заказ № 45

Отпечатано в издательстве «Готика»  
Тел.: (495) 268–53–73  
e-mail: gotika@rambler.ru

2006A  
11901

11901