

15

На правах рукописи

КСЕНОФОНТОВА ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ
В ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ ВЛАСТИ
(РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ)**

Специальность 23 00 02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические
процессы и технологии

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**



Ростов-на-Дону – 2007

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы

Научный руководитель: заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
доктор политических наук,
профессор
Понеделков Александр Васильевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук,
профессор
Матвеев Рональд Федорович
кандидат политических наук
Артюхин Олег Александрович

Ведущая организация: Южный федеральный университет

Защита состоится «26» декабря 2007 г в 15-00 часов на заседании диссертационного совета Д 502 008.02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу 344002, г Ростов-на-Дону, ул Пушкинская, 70, аудитория № 514

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Кавказской академии государственной службы

Автореферат разослан «23» ноября 2007 г

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присылать по адресу 344002, г Ростов-на-Дону, ул Пушкинская, 70, к 304

Ученый секретарь
диссертационного совета

 Гапонов А К

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Весь период своего исторического существования государство в своей деятельности опиралось на категорию людей, профессионально занятых различными видами государственной службы. От эффективности последней существенно зависит качество функционирования государства, – об этом свидетельствуют и история государственного управления, и современная практика в этой сфере.

Однако, несмотря на стоящие перед современным Российским государством и обществом задачи, связанные с укреплением вертикали власти и социального порядка, стабилизацией политической жизни в стране, обеспечением правового и демократического характера государственности, не столь часто проблемы повышения эффективности государственной службы, роли последней в процессе социального и политического реформирования становятся предметом специального исследования. В особенности это касается проблематики, касающейся деятельности госслужащих, занятых в аппарате и институтах парламентской ветви власти. Зачастую государственная служба как таковая в представлении многих сводится к служебной деятельности в аппарате структур исполнительной власти, и при этом упускается из виду тот факт, что законодательные структуры в своей деятельности не менее зависят от эффективности профессиональной деятельности госслужащих. Возможно, отчасти из-за этого проблемы государственной службы в парламентском аппарате и институтах законодательной власти в гораздо меньшей степени получают отражение в исследовательской литературе. Это касается состояния не только отечественных, но и зарубежных исследований. В России указанная тематика представлена единичными монографиями и научными статьями¹.

В то же время здесь, как и повсюду, качество и организация государственной службы далеки от совершенства, имеется множество

¹ Васецкий Н.А., Краснов Ю.К. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Состав и структура. Правовой статус. Основные результаты деятельности. М., 1999; Гранкин И.В. Парламент России. М., 1999; Проблемы мирового парламентаризма. На материалах 100-й Межпарламентской конференции. Москва 6-12 сентября 1998 г. / Авторы-составители Р.М. Романов и Н.Р. Баранова. М., 1998; Романов Р.М. Парламентаризм: теория, история и современность. М., 2002; Сравнительное изучение парламентов и опыт парламентаризма в России. СПб., 2005.

актуальных проблем, наиболее значимой из которых является проблема функциональной оптимизации деятельности служащих, повышения ее эффективности в контексте сложностей переходного периода в развитии политической системы. О насущности и остроте этой проблемы по отношению ко всем сферам государственной службы в современной России свидетельствует замечание Президента в Послании Федеральному Собранию РФ 2005 г. «Российская бюрократия оказалась плохо подготовленной к выработке и реализации решений, адекватных современным потребностям страны»¹. В посланиях Президента к Федеральному Собранию сформулированы общие для всех уровней и категорий государственных служащих требования к их деятельности: речь идет об эффективности, действенности, мобильности, служения государству и обществу.

Определяющее значение при этом имеют не только гражданские и нравственные качества государственных служащих, но и уровень их профессионализма, освоения ими современных технологий парламентской деятельности.

Необходимо отметить, что недостаточная эффективность государственной службы в современной России составляет негативное наследие командно-административной системы управления и тоталитарной политической системы. Длительный период отсутствия реального общественного контроля за деятельностью партийной и советской управленческой номенклатуры, отчужденности последней от общества и его интересов, ориентации на самовоспроизводство громоздкой и малоэффективной бюрократической системы способствовал закреплению соответствующих моделей поведения у представителей управленческих структур. Эти модели в условиях трансформации партийно-советской политической элиты в постсоветскую без радикального обновления сохранились и стали воспроизводиться в пореформенном российском обществе. Тем самым качество деятельности госслужащих вступило в противоречие со стоящими перед российским государством сложными задачами. Кроме того, становление реального парламентаризма в России происходит в условиях неопределенности социального развития, маргинализации общества, рассогласования интересов социальных групп и слоев между собой, значительных теневых влияний на полити-

¹ См. Российская газета 2005 26 апреля

ческую жизнь, отсутствия прочных традиций парламентаризма и многопартийности. Все это в совокупности создает сложности и в сфере государственной службы в парламентских структурах

Без исследования факторов, препятствующих эффективности государственной службы в этой сфере, невозможна выработка практических шагов по ее оптимизации, которая, в свою очередь, является необходимым условием успешной демократизации политической системы, укрепления российской государственности, повышения авторитета власти

Этим и обусловлена социально-политическая актуальность темы исследования. Ее научная актуальность определяется обоснованной выше недостаточной изученностью проблем государственной гражданской службы в представительных органах власти

Степень научной разработанности темы исследования. Процесс становления и совершенствования государственной гражданской службы в современной России – явление сложное и многоаспектное. Многочисленные работы по проблемам государственной службы, выходящие с середины 90-х гг. и по настоящее время, содержат рассмотрение последней в нормативно-правовом, организационно-управленческом, аксиологическом, социально-экономическом и психологическом аспектах. Так, в ряде учебных пособий (Г.В. Атаманчука, А. Гришкова, А.А. Демина, А.Ф. Ноздрачева, Ю.Н. Старилова), статьях и монографиях (Л. Аكوпова, Д. Бахраха, А. Гришкова, А. Демина, Н. Казанцева, В. Козбаненко, В. Манохина, Ю. Старилова, Л. Чикановой, В. Южакова и ряда других авторов) преобладает нормативно-правовой аспект¹

Организационно-управленческие аспекты государственной службы представлены в работах Ю. Андреевой, М. Афанасьева, Г. Банных, В. Белолипецкого, Ю. Васютина, В. Граждана, В. Игнатов, А. Оболонского, Е. Охотского, А. Понеделкова, Е. Скачковой, А. Старостина,

¹ См. Атаманчук Г.В. О реформировании государственной службы // Государственная служба России: проблемы становления и развития. М., 2001; Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Екатеринбург, 1998; Гришкова А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы. Учебный курс. М., 2003; Демин А.А. Государственная служба. М., 2002; Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы. Институционально-функциональный анализ. М., 1999; Козбаненко В.А. Основы государственной службы и кадровой политики Российской Федерации. М., 1999; Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации. Правовое регулирование. М., 1997; Стариков Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Теоретико-правовое исследование. Воронеж, 1996; Чиканова Л.А. Государственные служащие. М., 1998

А Турчинова, Т Федоренко, А Хохлова, В. Черепанова и др.¹ Аксиологические аспекты рассматриваются в работах В Бойкова, Д Васильева Н Захарова, Г Зинченко, О Митрошенкова Социально-экономические аспекты государственной службы изучаются в работах Я Кузьминова, Л Якобсона и др.² Институциональные аспекты государственной службы наглядно представлены в работах О Аюшевой, Л Бурды, И Василенко, А Моисеева, А Ноздрачева, А Оболонского, Д Овсянко, Е Охотского, З Поповой и др.³ В последнее время предметом специального исследования становятся и психологические аспекты государственной гражданской службы, в том числе и в парламенте Из работ такого плана следует отметить докторскую диссертацию И Савченко «Социально-психологическая теория профессиональной дисциплины парламентской деятельности» (М, 2007)⁴

¹ См Андреева Ю А Эффективность управления российским государством грани возможно-го // ЧиновникЪ 2007 №1(47), Афанасьев М Н Государев двор или гражданская служба? (Российское чиновничество на распутье) // Полис 1995 № 6, Банных Г А Управленческие аномалии в государственной гражданской службе // ЧиновникЪ 2005 №6(40), Васютин Ю С Профессиональное образование кадров государственной службы и местного самоуправления Орел, 1998, Граждан В Д Государственная гражданская служба Уч пос М, 2005, Граждан В Д Проблемные вопросы государственной службы // Государственная служба России проблемы становления и развития М, 2001, Игнатов В Г Государственная и муниципальная служба современной России в условиях административной реформы Ростов н/Д, 2006, Игнатов В Г, Понеделков А В, Охотский Е В и др Эффективность государственной власти и управления в современной России Ростов н/Д, 1998, Игнатов В Г, Охотский Е В, Понеделков А В Организация государственной службы Российской Федерации Ростов н/Д Изд-во СКАГС, 2006, Оболонский А В Бюрократия для XXI века. Модели государственной службы М, 2002, Охотский Е В Государственная служба в парламенте Отечественный и зарубежный опыт М, 2002, Турчинов А И Теоретико-методологические проблемы становления государственной службы России // Государственная служба России проблемы становления и развития М, 2001, Федоренко Т М, Скачкова Е И Аспекты профессионализма в системе государственной службы // Вестник СевКавГТУ Серия «Экономика» 2003 № 2 (10) Хохлов А А Кадровые процессы в системе государственной власти М, 2000

² См Якобсон Л И Реформа государственной службы интересы и приоритеты // Общественные науки и современность 2002 № 3

³ Аюшеева О С Государственная служба как духовно-культурный институт Автореф дис канд социол наук 22 00 04 / Рос акад гос службы при Президенте РФ М, 2001, Василенко И А, Административно-государственное управление в странах Запада США, Великобритания, Франция, Германия Изд 2-е, перераб и доп М, 2001, Ноздрачев А Ф Государственная служба Учебник для подготовки государственных служащих М, 1999, Оболонский А В, Барабашев А Г Государственная служба комплексный подход М, 2000, Моисеев А В Институт государственной службы в условиях трансформации современной России Автореф дис канд. полит наук М, 2007, Овсянко Д М Государственная служба Российской Федерации М, 2006, Попова З С Государственная служба как институт государственных социальных услуг Дис канд социол наук М, 2000

⁴ Савченко И С Социально-психологическая теория профессиональной дисциплины парламентской деятельности / Дисс докт психолог наук М, 2007

Отмечая содержательность и высокий уровень разработок данных авторов, следует подчеркнуть особую важность в изучении системы государственной службы многоаспектного, комплексного подхода. В этом отношении обращает на себя внимание учебник «Государственная служба (комплексный подход)», подготовленный под редакцией проф. А. В. Оболонского (М., 1999). Подобный подход был также реализован ранее (в 1998 г.) авторами из Российской академии государственной службы при Президенте РФ и СКАГС в учебнике «Государственная служба: теория и организация», а также в подготовленном преподавателями Северо-Кавказской академии государственной службы учебнике «Государственная гражданская служба» (2005 г.), где авторы в представляемом учебном материале развивают свое видение государственной и муниципальной службы.

Проблемы, связанные с повышением эффективности представительной власти в РФ и совершенствованием государственной гражданской службы в ее структурах рассматриваются в работах С. Авакьяна, А. Автономова, А. Вихарева, М. Глигич-Золотаревой, В. Игнатова, О. Кабаргина, Е. Колошина, С. Миронова, Б. Мирошина, Е. Охотского, П. Павлова, А. Понеделькова, А. Рогожина, А. Старостина, И. Тарасова, А. Тимофеева, А. Черткова.

Как видно из сказанного, в целом современная российская государственная гражданская служба достаточно активно исследуется представителями различных отраслей знания – права, политологии, социологии, истории, психологии, менеджмента. По тематике государственной службы только за последние годы в России реализовано более 300 научно-исследовательских и пилотных проектов, проведен целый ряд научно-практических конференций, симпозиумов и методологических семинаров, которые стали заметным событием в научной жизни страны.

Однако на фоне значительного общего количества публикаций, так или иначе затрагивающих различные аспекты организации и совершенствования государственной гражданской службы, бросается в глаза явный недостаток специальных исследований, посвященных проблемам совершенствования государственной гражданской службы в представительных органах власти в условиях политической модернизации России. Данная диссертация является попыткой восполнить этот пробел.

Целью диссертационного исследования является анализ проблем развития и факторов совершенствования государственной гражданской

службы в представительных органах власти в социально-политических условиях современной России

Поставленная цель предполагает постановку и решение следующих промежуточных *задач*:

- проанализировать основные принципы построения профессиональной государственной службы как института политической системы современной России,

- исследовать проблемы, связанные с реализацией политического потенциала института государственной службы в ходе реформирования последнего,

- выяснить специфические особенности государственной службы в представительных органах в российской системе политической власти и государственного управления,

- рассмотреть принципы построения парламентской государственной службы в современной России на федеральном и региональном уровне,

- выявить и исследовать политико-управленческие и организационные факторы совершенствования госслужбы в представительных органах власти;

- изучить роль кадровых факторов совершенствования госслужбы в представительных органах власти

Объектом исследования является государственная гражданская служба в представительных структурах федерального и регионального уровня в современной России.

Предмет исследования составляют проблемы развития и факторы совершенствования государственной гражданской службы в представительных структурах федерального и регионального уровня в современной России

Теоретико-методологической основой исследования являются системная методология, дополняемая структурно-функциональным и институционально-правовым подходами, что позволяет рассматривать структуру построения парламентской государственной службы как объективную институциональную основу процесса ее развития, обеспечивает системность в исследовании взаимодействия факторов ее совершенствования. Применение системной и структурно-функциональной методологии дает возможность также выяснить роль и функциональное назначение элементов парламентской государственной служ-

бы, прослеживая при этом внутренние системные связи между ними, увидеть взаимодействие различных факторов, обнаружить имеющиеся внутренние противоречия и исследовать их деструктивный потенциал

Автор в своей работе опирался также на приемы сравнительно-правового анализа процессов парламентской деятельности в России и других современных государствах

Эмпирическую базу диссертации образуют данные статистики, контент-анализа нормативно-правовых актов, публикаций периодической печати, социологических исследований, привлекались документы, характеризующие деятельность аппарата регионального парламента (Законодательного Собрания Краснодарского края)

Нормативную базу исследования составляют Конституция Российской Федерации, законодательные акты Российской Федерации, иные нормативные акты федеральной власти (в первую очередь Указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства), законодательство и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации, регламентирующие вопросы государственной службы или касающиеся работы с кадрами органов власти и управления

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем.

- показано, что основные принципы построения и реформирования института профессиональной государственной службы в современной России соответствуют критериям политической системы демократического правового государства,

- установлено, что реализация политического потенциала института государственной службы в современной России сталкивается с рядом проблем, порожденных последствиями посттрансформационного национально-государственного кризиса, а также исторически унаследованных, связанных с отсутствием радикального обновления управленческой элиты и низким уровнем ее профессионализма,

- выяснено, что принципы построения парламентской государственной службы в системе современной российской государственности предусматривают равенство статуса государственного служащего в парламентских структурах и органах исполнительной власти,

- показано принципиальное сходство нормативно-правовой базы прохождения парламентской государственной службы в политической системе России с системами правового регулирования прохождения службы в парламентах современных демократических государств,

- обосновано, что совершенствование государственной службы в представительных структурах власти всех уровней требует взаимодействия институциональных (политико-управленческих, организационных) и кадровых (ценностных, профессиональных) факторов эффективности,

- установлено, что важнейшим фактором совершенствования парламентской государственной службы выступают рост управленческого профессионализма кадров, повышение значимости профессиональных критериев их подбора, борьба с коррупцией

Данные элементы научной новизны нашли отражение в следующих **положениях, выносимых на защиту:**

1 Институт профессиональной государственной службы, являясь необходимым элементом государственности и политической системы в целом, может эффективно функционировать при условии соответствия принципов его построения характеру политической системы. В ходе реформы государственной службы в современной России принципы ее построения приводятся в соответствие с новыми конфигурациями политических институтов и задачами демократизации политической жизни и формирования правового государства

2 Несмотря на демократическую ориентированность принципов построения государственной службы как института российской политической системы, практическая реализация содержащегося в них политического потенциала встречается с препятствиями, обусловленными историческим наследием советского периода (слабой обновляемостью и бесконтрольностью управленческой бюрократии, недостатком гласности в политических практиках властных структур), а также связанными с последствиями национально-государственного кризиса, возникшего в ходе трансформации общества и политической системы, деидеологизации власти, ослабления институционального контроля. Существенным препятствием эффективной государственной службы является коррупция и низкий профессиональный уровень госслужащих

3 Поскольку важнейшим критерием демократического характера политической системы является обеспечение реального властного статуса законодательной власти и наличие у нее соответствующих институциональных ресурсов, эффективность государственной службы в представительных структурах имеет большое значение для успешного продолжения системных реформ. Принципы построения парламент-

ской государственной службы в системе современной российской государственности по своему содержанию предусматривают статусное равенство госслужащих парламентских структур и госслужащих органов исполнительной власти, что выступает институционально-организационной предпосылкой развития процессов демократизации

4 Нормативно-правовая база прохождения парламентской государственной службы всех уровней в современной России в целом демонстрирует сходство с системами правового регулирования прохождения госслужбы в представительных органах современных демократических государств, что свидетельствует о близости достигнутых в ходе политико-административной реформы институциональных параметров парламентской государственной службы в России демократическим политическим стандартам. Российская специфика прохождения парламентской госслужбы ассоциируется скорее с действием ряда осложняющих факторов, обусловленных своеобразием политической истории России, особенностями политического менталитета россиян и общей неопределенностью социально-политического развития

5 Совершенствование государственной службы в представительных структурах власти современной России мыслится как процесс взаимодействия институциональных (организационных и политико-управленческих) факторов с кадровыми (ценностными и профессиональными). Ввиду того, что институциональные параметры построения и прохождения парламентской госслужбы в ходе осуществления политико-административной реформы и реформирования государственной службы в целом приобрели адекватность критериям политической системы демократического правового государства, наибольшую значимость в этом взаимодействии имеют кадровые факторы

6 Основным направлением совершенствования парламентской государственной службы в контексте современной российской политической жизни является активизация кадровых факторов, что предполагает: повышение профессионализма парламентских госслужащих, их политической, правовой и управленческой компетентности, освоение современных технологий парламентской деятельности, полномасштабное использование институциональных механизмов обновления кадров, интенсивное включение ценностного фактора в кадровую политику, расширение гласности, депутатского и гражданского контроля в сфере парламентской деятельности и деятельности парламентских госслужащих, противодействие коррупции

Научно-теоретическая значимость диссертации определяется актуальностью и недостаточной научной разработанностью в рамках политологии проблемы совершенствования государственной гражданской службы в представительных органах власти, а также тем, что полученные в ходе исследования результаты и выводы способствуют развитию и углублению имеющихся теоретических представлений о факторах и путях такого совершенствования в контексте политико-административной реформы и реформы государственной службы.

Практическая значимость проведенного исследования заключается в том, что на основе полученных результатов могут быть сформулированы предложения, направленные на дальнейшее совершенствование государственной гражданской службы в представительных органах власти субъектов Федерации. Материалы диссертации могут использоваться как в практике деятельности госслужащих в структурах парламентской власти разных уровней, так и в преподавательской практике, в ходе чтения политологии и специальных курсов, посвященных государственной службе в парламентах субъектов РФ. Сделанные выводы могут представлять интерес для депутатов региональных парламентов, депутатов представительных органов местного самоуправления, аппаратов указанных органов власти, а также использоваться в ходе дальнейших исследований по проблемам организации и совершенствования государственной гражданской службы в парламенте, повышения эффективности деятельности парламентских структур различных уровней.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные теоретические разработки и положения, содержащиеся в диссертации, нашли отражение в опубликованных автором 4 научных работах, общий объем которых составляет 3,1 п л

Результаты исследования докладывались автором на региональных, вузовских и межвузовских научно-практических конференциях, в их числе международная конференция «Элиты и будущее России: взгляд из регионов» (г Ростов н/Д, 2007 г), международная конференция «Государственный аппарат и политические реформы в России и Германии» (г Ростов н/Д, 2006 г), международная конференция «Региональные аспекты развития АПК в ЮФО» (г Ростов н/Д, 2007 г), всероссийская конференция «Актуальные проблемы и факторы совершенствования системы государственного и муниципального управления современной России» (г Ростов н/Д, 2007 г)

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите кафедрой политологии и этнополитики Северо-Кавказской академии государственной службы

Структура диссертации обусловлена предметом, целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения общим объемом 141 страница, списка литературы из 205 наименований. Текст диссертации включает 5 таблиц и 2 схемы,

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень ее научной разработанности, круг использованных источников, указывается источниковедческая база, определяются цели и задачи исследования, объект и предмет, методологическая база исследования, анализируется его научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту, предоставляются сведения о результатах их апробации.

В первой главе «**ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**» рассматриваются принципы организации, структура, функции и тенденции реформирования и развития института профессиональной государственной службы в Российской Федерации.

Государственная служба – это специфический социально-правовой институт, без которого невозможно не только нормальное функционирование, но и само существование государства. Государственная служба в Российской Федерации – профессиональная деятельность по обеспечению полномочий госорганов. Она делится на федеральную и субъектов Федерации. Соответственно и регулируется федеральным, региональным законодательством.

В демократическом обществе государство выступает основной формой консолидации общецивилизационных, национальных и социальных норм, ценностей и интересов граждан. Демократический социально-правовой характер государственной службы проявляется в том, что она должна вступать в контакт с социумом и представлять государство в его действиях по защите общественных интересов в целом и человека как отдельной личности. Как специфический социально-правовой институт государственная служба складывается в рамках противоборства двух начал административно-корпоративного и демократического.

Автор рассматривает государственную службу в рамках институционального подхода как социальный институт (со своими правилами, нормами, механизмами контроля и т.д.), и отмечает, что ее структурные элементы совпадают со структурными элементами социального института¹. Процесс институционализации государственной службы предусматривает усвоение соответствующих норм и ценностей, утверждение кодекса поведения чиновников. В современной России такой кодекс поведения утвержден указом Президента РФ «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»². Вместе с тем институт государственной службы осуществляет контроль за поведением чиновников, применяя разнообразные санкции к нарушителям, вплоть до уголовного преследования. Заключительная фаза институционализации – организационное оформление, создание статусно-ролевой структуры, охватывающей всех государственных служащих. Институционализированная роль – это устойчивая совокупность поведенческих ожиданий, отступление от которых подвергается осуждению.

Источниками правового регулирования построения и функционирования государственной службы являются прежде всего Конституция РФ, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

С учетом принципа федеративного устройства Российского государства государственная служба делится на два вида:

- федеральную государственную службу, находящуюся в ведении Российской Федерации,
- государственную службу субъектов Федерации, находящуюся в их ведении³.

С принятием и вступлением в силу Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 60-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»⁴ законодательно закреплено, что система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы:

¹ Асатуров Г. Е. Государственная служба как организационная модель // Вестник Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. 2007. № 3, Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации. М., 2006.

² См. Российская газета. 2002. 15 августа.

³ Собрание законодательства РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

⁴ Парламентская газета. 2003. 31 мая. № 98 (1227). С. 3.

I *государственная гражданская служба,*

II *военная служба,*

III. *правоохранительная служба*

Таким образом, налицо 3 вида федеральной государственной службы (*федеральная государственная гражданская служба, военная служба и правоохранительная служба*) и 1 вид государственной службы субъектов Российской Федерации (*государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации*)

При этом законодатель установил, что субъект Российской Федерации имеет лишь один вид государственной службы – гражданскую службу. Более того, четко определено, что правовое регулирование государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Собственно этим положением и определяется регулирование отношений государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации федеральным законом и законами субъектов Федерации.

Федеральный закон от 31 июля 1995 г. “Об основах государственной службы Российской Федерации” определяет единые принципы построения и функционирования системы государственной службы:

- 1) принцип верховенства Конституции России и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав,
- 2) принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, непосредственного их действия,
- 3) принцип единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами,
- 4) принцип разделения властей,
- 5) принцип равного доступа граждан к государственной службе,
- 6) принцип обязательности для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством,
- 7) принцип единства основных требований, предъявляемых к государственной службе,
- 8) принцип профессионализма и компетентности,
- 9) принцип гласности,
- 10) принцип ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, за исполнение своих должностных обязанностей,
- 11) принцип внепартийности и внеконфессиональности государствен-

ной службы, 12) принцип стабильности кадров в государственных органах

Это детализация трех основных принципов государственной службы законности, демократизма и профессионализма

Автор отмечает, что создание и функционирование эффективной системы государственной службы находится в прямой зависимости от формирования соответствующей законодательной базы Правовое обеспечение организации и реформирования государственной службы в Российской Федерации осуществляется уже более десяти лет, но только в последние годы государственная гражданская служба нашла должное не только терминологическое, но и институциональное закрепление в административно-правовой науке и административном законодательстве В итоге проведенной в 1992-2005гг значительной законодательской и организационной работы федеральных и региональных органов государственной власти в нашей стране сложились новая система государственности и современной государственной службы

Воссозданное за прошедшие пять лет на всей территории Российского государства единое правовое пространство стало основой для решения политических и экономических задач современного государственного строительства, формирования гражданского общества, для решения стратегических вопросов организации и правового обеспечения единой системы государственной службы

Специфика института государственной службы определяется целями и направлениями деятельности, выражается в его функциях Эти функции могут быть общие (стратегические, социальные, защитные, материально-технические, финансовые, коммунальные, регистрационные) и особенные (мониторинговая, информационная, лицензирования и квотирования и т д) Все это внешние, административные функции, институт государственной службы выполняет также внутренние, вспомогательные функции в отношении чиновников Они направлены на правовое, финансовое, организационное, информационное обеспечение деятельности должностных лиц Существуют также явные и латентные функции

Государственная служба – системный объект. По мнению автора, применение системного подхода позволяет адекватно отобразить в научных моделях системную природу государственной службы как объекта изучения Назначение государственной службы как системы состоит в том, что при любых изменениях всей социальной системы она

должна служить стабилизирующим центром социума, поддерживать в обществе определенный порядок

Эффективность государственной службы зависит качества человеческого потенциала чиновничества Автор отмечает основные проблемы и недостатки в реформировании системы государственной службы

Результаты российских исследований состояния системы государственного управления говорят о низкой эффективности государственной власти, коррумпированности государственного аппарата, падении доверия граждан к государственным институтам и государственным служащим¹ Что касается уровня профессионализма, то, по мнению многих специалистов, он имеет тенденцию к снижению.

Принцип конкурсного отбора государственных служащих был закреплен в Федеральном законе "Об основах государственной службы в Российской Федерации", присутствует он и в Федеральном законе "О государственной гражданской службе Российской Федерации" Но конкурсный отбор и продвижение государственных служащих все еще исключение из правил Общенациональная статистика относительно конкурсного отбора чиновников пока не ведется Так, например, В И Осейчук предполагает, что удельный вес конкурсных чиновников в численности государственного аппарата, скорее всего, не превышает 1 %² Поступление граждан на государственную службу и должностной (служебный) рост государственных служащих в большей степени зависят от личного отношения к ним руководителя государственного органа, нежели от их профессионального уровня и деловых качеств

Отсутствие полноценной системы управления государственной службой по мнению ряда специалистов³ порождает такие негативные последствия с российской системе государственной гражданской службы как недостаточная эффективность кадровой политики в сфере государственной службы, невысокая результативность деятельности государственного аппарата, его громоздкость, неповоротливость, непро-

¹ Паршин М В Реализовать приоритетные направления реформы государственной службы Совершенствование федерального законодательства Совет руководителей законодательных органов // ЧиновникЪ 2005 №6 (40)

² Осейчук В И О новых принципах формирования государственной бюрократии России // ЧиновникЪ 2005 №3 (37)

³ Гусев А В Российская государственная гражданская служба проблемы правового регулирования Монография – Екатеринбург Издательский дом УрГЮА, 2005

зрачность работы, склонность к административному давлению и коррупции

Автор считает, что успешное реформирование и совершенствование института государственной службы зависит от создания комплексной правовой основы регулирования государственной службы, включающей в себя упорядочение вопросов прохождения государственной службы на основе служебных (долгосрочных и краткосрочных) контрактов, поступление на государственную службу на основе конкурсов, гибкой системы, в т.ч. конкурсной, зачисления в кадровый резерв, а также введение служебных регламентов, классных чинов, дополнительных мер по социально-правовой защите государственных служащих. Совершенствование института государственной службы должно проходить на основе оптимальной модели, учитывающей национальные, социокультурные и исторические особенности России

В главе второй «ПАРЛАМЕНТСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ И ОСОБЕННОСТИ ПРОХОЖДЕНИЯ» характеризуется парламентская государственная служба как особый вид федеральной государственной службы, нормативно-правовые принципы ее построения

Прохождение государственной службы – это особое социально-правовое явление, определенным образом упорядоченный кадровый процесс, последовательная смена служащим своей социально-служебной роли, объективированной в форме целенаправленной реализации служебных функций посредством профессионального исполнения должностных обязанностей и правомочий. Порядок прохождения государственной службы, принципы кадровой политики, карьерного продвижения, профессиональной подготовки и переподготовки, определяются законами, указами и нормативными документами¹

Социально-политическое содержание и технологии процесса прохождения государственной службы формируются не сами по себе, а во многом детерминированы формой государства, политической системой и экономической мощью общества, характером правящего режима, зрелостью правовой базы

¹ См. Государственная служба Сборник нормативных документов М., 1999 С 257-263, а также гл. 7 и 9 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» М., 2006 С 38-40, 43-47

Рассматривая особенности парламентской государственной службы в РФ, автор обращается к принципам построения и особенностям прохождения государственной службы в парламентах западных стран. В организацию работы этих парламентах положены принципы социального равенства и пожизненного найма, профессионализма, командности и кадровой преемственности. Планирование процессов прохождения службы предусматривает создание аппарата настоящих профессионалов, который способен обеспечить надлежащее функционирование палаты, выявление наиболее перспективных работников и создание необходимых условий для их профессионально-должностного роста, обеспечение преемственности руководящего состава и передачи профессионального опыта. На каждом отрезке прохождения службы проявляется состязательность (конкурсы, экзамены, публичное проведение аттестаций госслужащих и т.д.) за более конструктивное и успешное решение должностных задач.

Правовыми формами регулирования парламентской государственной службы и ее прохождения являются Конституция страны, Федеральные законы «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ст. 37-40), «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 42-49), указы Президента страны, Трудовой кодекс Российской Федерации, постановления Конституционного Суда Российской Федерации, приказы, инструкции, целевые программы, постановления Правительства Российской Федерации и соответствующих министерств (Минтруд, Минэкономики, Минобрнауки и др.), которые носят общеобязательный характер, другие нормативно-правовые акты.

Применительно к аппаратам парламента нормативная база государственной службы дополняется пакетом соответствующих ведомственных документов: регламентами Совета Федерации и Государственной Думы, правилами внутреннего трудового распорядка для работников аппаратов палат, коллективными договорами между работодателем и работниками аппаратов, положениями об аппаратах палат, комитетов, депутатских фракций и групп, управлений и отделов, планах, программах и иных решениях Совета Федерации и Государственной Думы, распоряжениях их председателей, должностных инструкциях. Эти документы в комплексе составляют нормативно-правовую базу прохождения государственной службы, определяют порядок и содержание

этого процесса, фиксируют правовой и социальный статус работника, регулируют организационно-правовые и социальные связи между субъектами государственно-служебных отношений

Автор отмечает, что нормативно-правовая база прохождения парламентской государственной службы в России принципиально схожа со сложившимися системами правового регулирования прохождения службы в парламентах многих западных стран. Повсеместно статус государственных служащих, работающих в аппаратах парламентов, приравнивается к статусу государственных служащих, занятых в органах исполнительной власти. Но парламенты самостоятельно устанавливают полномочия своих аппаратов, права и обязанности служащих, вырабатывают свои процедуры проведения конкурсного отбора и аттестации специалистов, устанавливают свои системы денежного содержания и пенсионного обеспечения.

Мировой практике и нашей отечественной истории известны несколько систем прохождения государственной службы: карьерная, номенклатурно-должностная, партийно-политическая, патронатная, ассимилятивная, дифференцированная и некоторые другие. На практике ни одна из перечисленных систем в чистом виде не существует. Все зависит от конкретных политических, социальных, национально-культурных, экономических условий. В ситуации современного российского парламента эта система по многим параметрам носит эклектический характер, впитала в себя признаки и карьерной, и должностной, и даже партийно-номенклатурной систем. Официально патронат и покровительство отрицаются, однако на самом деле многие элементы этой системы присутствуют. Реальность такова, что наиболее действенными факторами успешного продвижения по службе являются не профессионализм и трудолюбие, а расположенность непосредственного начальника и покровительство вышестоящего руководителя. Все это естественно сказывается на уровне компетентности и других качественных характеристиках, которым должен отвечать государственный служащий в парламенте.

Основные принципы построения парламентской государственной службы России на федеральном уровне проецируется на региональный уровень – уровень деятельности Законодательных Собраний республик, краев и областей. Основные ее организующие принципы и

нормативы вытекают из Уставов субъектов РФ, регламентов законодательных собраний, региональных законов.

Структурирование деятельности аппарата и обеспечивающих подразделений вытекает из структуры регионального Законодательного Собрания, структуры его аппарата, комитетов и управлений. В качестве примера, автор обращается к структуре Законодательного Собрания Краснодарского края третьего созыва, включающей в себя 13 комитетов

- по вопросам местного самоуправления, административно-территориального устройства и социально-экономического развития территорий,
- по вопросам аграрной политики и потребительского рынка,
- по вопросам законности, правопорядка и правовой защиты граждан,
- по вопросам топливно-энергетического комплекса, транспорта и связи,
- по финансово-бюджетной и экономической политике,
- по вопросам экономического развития промышленности, строительства и жилищно-коммунального хозяйства;
- по вопросам здравоохранения и социальной защиты населения,
- по вопросам образования, науки, делам семьи и молодежи,
- по культуре, спорту, информационной политике и взаимодействию с общественными объединениями,
- по вопросам использования природных ресурсов и экологической безопасности,
- по вопросам санаторно-курортного комплекса и туризма,
- по вопросам имущественных и земельных отношений,
- по военным вопросам, воспитанию допризывной молодежи и делам казачества

Для обеспечения деятельности Законодательного Собрания работает аппарат в составе 4 управлений правового, информационно-аналитического, социально-экономических исследований и экспертиз, управления делами

Прохождение службы во всех комитетах осуществляется по одной схеме и в соответствии с одними законами и близкими по содержанию положениями и инструкциями. Все они непосредственно осуществляют правовое, организационное, информационно-аналитическое и материально-техническое обеспечение работы Законодательного Соб-

рания. Общее аппаратное руководство ими осуществляет Аппарат Законодательного Собрания, в который входят Советники председателя, Помощник председателя, Помощник первого заместителя председателя, Помощники заместителей председателя. Руководство содержательной работой (планирование общей нагрузки и ее распределение между сотрудниками, подбор и представление кадров) осуществляет председатель соответствующего комитета.

Автор делает вывод, что резервы совершенствования работы государственных служащих в Законодательном Собрании Краснодарского края могут быть задействованы лишь путем эффективной кадровой политики, повышения квалификации сотрудников, привлечения дополнительных специалистов на конкурсной основе.

Глава третья «ФАКТОРЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ» посвящена рассмотрению проблемы совершенствования и оптимизации работы государственной гражданской службы в структурах законодательной власти РФ.

Автор отмечает, что становление по-настоящему эффективной и организационно слаженной государственной службы для любой страны – процесс длительный и сложный, требующий пристального внимания государства и научной общественности. На повышение эффективности государственной гражданской службы в структурах как исполнительной, так и законодательной власти направлены политическая и административная реформы.

Эффективная деятельность законодательных (представительных) органов власти регионов предполагает профессиональный, согласованный, синхронный труд как самих депутатов, так и государственных служащих. Среди основных показателей, определяющих эффективность представительной власти, можно выделить способность служащих выполнить поставленные перед ними задачи, профессионализм, согласованность и синхронность действий различных структурных элементов аппарата, юридическая компетентность, оптимизация порядка прохождения документов, связанных с подготовкой и проведением советов, собраний, комитетов и депутатских объединений.

Важнейшим фактором, обуславливающим высокоэффективное функционирование аппарата законодательной власти, является удовлетворенность сотрудников своей работой.

К числу наиболее важных факторов повышения эффективности государственной службы в парламенте относится кадровая работа. Должность в аппарате представительного органа власти определяет социальный, правовой, властно-управленческий статус государственного служащего, содержание, пределы и возможности его влияния на законотворческий процесс, реализацию представительных функций парламента. Государственные должности государственной службы делятся на категории «Б» (патронатные) и «В» (карьерные) – должности, учреждаемые для обеспечения исполнения депутатами, палатами и парламентом в целом своих полномочий. Для этих должностей законодательно установлены строгий порядок отбора и правила замещения, определена единая система классификации и квалификационных требований

Автор отмечает, что в органах власти субъектов Федерации вместо государственных должностей категории «А», «Б» и «В» могут вводиться другие должностные категории. Так, например, в Законе Краснодарского края от 31 мая 2005 г. N 870-КЗ "О государственной гражданской службе Краснодарского края" вместо категорий должностей "А", "Б", "В" введены категории "руководители", "помощники (советники)", "специалисты" и "обеспечивающие специалисты", вместо понятия "квалификационный разряд" – более традиционное понятие "классный чин", что вновь дает формальное основание к определению государственных гражданских служащих как чиновников

В соответствии с краевым законом "О государственной гражданской службе Краснодарского края" утверждено Положение о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Краснодарского края государственным гражданским служащим Краснодарского края. Установлено, что классные чины гражданской службы присваиваются гражданским служащим с соблюдением последовательности, в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы, а также с учетом профессионального уровня и выслуги лет. Установлены минимальные сроки службы в каждом из чинов гражданской службы перед присвоением следующего, а также случаи, когда эти сроки могут быть сокращены или когда последовательность чинов при присвоении следующего чина может не соблюдаться. При присвоении государственному гражданскому служащему первого в его карьере классного чина государственной гражданской службы Красно-

дарского края учитываются классный чин иного вида государственной службы, дипломатический ранг, воинское или специальное звание, присвоенные ему на прежнем месте службы Гражданским служащим, замещающим должности категорий "специалисты" и "обеспечивающие специалисты", очередной классный чин присваивается по результатам квалификационного экзамена, для присвоения классного чина служащим, претендующим на замещение или замещающим должности категории "руководители", проведение экзамена не обязательно. Очередной классный чин не присваивается гражданским служащим, имеющим дисциплинарные взыскания, а также тем из них, в отношении которых проводится служебная проверка или возбуждено уголовное дело.

Автор обращает также внимание на то, что, к сожалению, не урегулирован законодательством прием на гражданскую службу выпускников ВУЗов. Не имея стажа работы по специальности, они могут быть приняты только на должности младшей группы, для замещения которых достаточно среднего профессионального образования, да и количество должностей этой группы в частности в отделениях согласно рекомендуемым нормам составляет 1-2 специалиста.

Фактор образования и квалификации при поступлении на службу и для успешного ее прохождения в реальной жизни каждого государственного служащего играет ведущую роль. Так, в 2005 году только в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 3 сентября 1997 года № 983 «О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих» прошли обучение 7263 федеральных государственных служащих руководящего звена, в том числе по программам профессиональной переподготовки – 1681 чел., повышения квалификации – 5440 чел., подготовки (стажировки) за рубежом – 142 человека¹.

Деятельность государственных служащих оценивается на основании ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в котором заложены два вида показателей результативности и эффективности профессиональной служебной деятельности обобщенные и специфические². Под обобщенными показателями понимаются типовые показатели (процессов), общие для многих гражданских слу-

¹ Дубик С. Государственная служба Российской Федерации: основные направления реформирования и развития (2006-03) // <http://gov.sar.ru>

² Часть 17 Статьи 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27.07.2004

жащих (напр., сроки подготовки нормативных правовых актов и т.д.), под специфическими – индивидуально установленные для отдельных гражданских служащих показатели, связанные со спецификой деятельности органа государственной власти и/или спецификой деятельности гражданского служащего

Автор считает, что в рамках реформы госслужбы должны быть не декларативно, а конкретно обеспечены внепартийность аппарата, права граждан на равный доступ к государственной службе, единый порядок отбора на службу и прохождения государственной службы на основе принципа карьерности. Прежде всего это касается проведения квалификационных экзаменов, присвоения квалификационных разрядов и классных чинов, проведения аттестации, применения и обжалования дисциплинарных взысканий, обращения в государственные органы для разрешения служебных споров. Добросовестный служащий имеет право на служебно-должностной рост, должен быть надежно защищен в правовом и социально-экономическом плане от непродуманных кадровых решений.

Чтобы повысить эффективность государственной службы в представительных органах власти для этого необходимо обеспечить

- формирование единой системы стандартов государственной службы,
- соответствие статуса работников парламентских аппаратов со статусом и сложностью решаемых ими задач,
- разработку стратегической программы кадрового обеспечения аппаратов представительных органов власти на основе специально принятой Федеральной программы кадрового обеспечения федеральной государственной службы Российской Федерации,
- оптимальную расстановку кадров в соответствии с требованиями к их профессиональной подготовке и личностным качествам по каждой государственной должности,
- выработку общегосударственных принципов и норм должностного роста государственных служащих, создание более гибкой системы профессионально-квалификационного роста служащих на основе непрерывного обучения и повышения квалификации,
- формирование у государственных служащих высокой гражданственности, патриотизма, нравственности, убежденности в стратегической оправданности парламентского строительства

Автор считает, что нужны радикальные и точные политические решения для обеспечения единства государственной службы РФ, координации деятельности государственных органов по вопросам поступления на государственную службу, прохождения и прекращения государственной службы, а также профессионального образования государственных служащих

В заключении диссертации подводятся итоги, формулируются выводы и намечаются перспективы дальнейшей разработки исследуемой тематики

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих **публикациях автора**:

1 Ксенофонтова Е.В. Кадровая политика как фактор повышения эффективности парламентской службы // Власть 2007 № 10 – 0,4 п л (ведущий журнал)

2 Ксенофонтова Е.В. Парламентская государственная служба факторы повышения эффективности Брошюра – Ростов н/Д Изд-во СКАГС, 2007 – 1,8 п л.

3 Ксенофонтова Е.В. Парламент в современной России функциональный анализ / Актуальные проблемы и факторы совершенствования системы государственного и муниципального управления современной России Сб материалов Всерос научно-практ конф молодых ученых – Ростов н/Д Изд-во СКАГС, 2007 – 0,4 п л

4 Ксенофонтова Е.В. Основные принципы построения и функции института профессиональной государственной службы в современной России // Государственное и муниципальное управление Ученые записки СКАГС 2007 № 3. – 0,5 п л

Текст автореферата размещен на сайте Северо-Кавказской академии государственной службы www.skags.ru

Подписано в печать 19 09 07 Формат 60х84/16
Усл п л 1,3 Тираж 100 экз. Заказ № 79/11
Ризограф СКАГС 344002, г Ростов-на-Дону, ул Пушкинская, 70