DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-2-89-92

Профессионализм как принцип эффективности органов законодательной власти

АРТЕМ ВЛАДИМИРОВИЧ АЧКАСОВ, **аспирант Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: Achkasov_a@mail.ru**

Аннотация: В статье рассматривается своеобразие процесса законотворчества как особого вида человеческой деятельности, обозначены наиболее важные сферы его проявления. В работе приведены доказательства тезиса о том, что степень эффективности управленческой деятельности органов законодательной власти напрямую зависит от уровня профессионализма депутатов. Для повышения их эффективности необходимо создавать системы повышения качества профессионального развития. Это может быть достигнуто с помощью формирования специальных подразделений в структуре органов законодательной власти, в задачи которых будет входить организация специальных мероприятий. Также целесообразным представляется введение профессиональных цензов для замещения тех или иных должностей в структуре управления. Процесс их введения рассмотрен на примере Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Для эффективности управленческой деятельности законодательных органов власти необходимо формирование системы повышения уровня профессионализма депутатского корпуса. С одной стороны, деятельность по систематическому повышению уровня профессионального развития должна осуществляться на постоянной основе. С другой стороны, должны быть введены профессиональные цензы для замещения отдельных должностей в структуре управления органа законодательной власти. Реализация указанных мер позволит повысить качество законодательного процесса и эффективность органов законодательной власти в целом, что, в свою очередь, позволит укрепить доверие населения страны к ключевым институтам государственной власти.

Ключевые слова: законотворчество, профессионализм, профессиональное развитие, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, государственная служба

ARTEM V. ACHKASOV. PROFESSIONALISM AS A PRINCIPLE OF THE EFFECTIVENESS OF THE LEGISLATIVE POWER BODIES

ARTEM V. ACHKASOV, **Post-graduate student of the Institute of Public Administration and Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (119571, Russian Federation, Moscow, Vernadskogo prosp., 82). E-mail: Achkasov_a@mail.ru**

Abstract: The article dwells upon a peculiarity of lawmaking process as a special human activity is considered in the article. Also, the key spheres of its manifestation are underlined. The proofs of the thesis that degree of efficiency of administrative activity of legislative power bodies directly depends on the level of professionalism of deputies. To increase the level of their efficiency it is necessary to create the systems of increase of level of the professional development. It can be achieved by formation of special divisions in the structure of the legislative power bodies having the tasks of organization of special events. Additionally, the introduction of professional qualifications for replacement of some or other positions in the structure of management of legislative power bodies seems appropriate. The process of their introduction is considered on the example of the State Duma of the Federal Assembly of Russian Federation.

For the effectiveness of the legislative bodies management activities it is necessary to form a system of improvement of the level of professionalism of the deputy corps. On the one hand, the systematic professional development should be carried out on an ongoing basis. On the other hand, professional qualifications must be introduced to replace certain positions in the management structure of the legislative body. The implementation of the above mentioned measures will allow to improve the quality of the legislative process and the effectiveness of legislative bodies in general, which, in turn, will strengthen the confidence of the country's population in key institutions of state power.

Keywords: lawmaking, professionalism, professional development, the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, state service

Введение

Законотворчество является одним из ключевых элементов системы государственного управления. Результаты законотворческого процесса являются основой для функционирования исполнительной и судебной ветвей власти. В связи с этим особую актуальность приобретает вопрос об эффективности функционирования органов законодательной власти.

Особенности законотворчества

Законотворчество, как особый вид человеческой деятельности, обладает рядом особенностей [Булаков, 2007. С. 189].

Во-первых, законодательная работа, как форма управленческой деятельности, всегда в качестве объекта управления имеет крупные социальные группы или устойчивые общественные отношения. Это позволяет говорить о том, что управленческое воздействие органов законодательной власти носит всеобъемлющий характер, который проявляется в установлении общеобязательных правил поведения. Соответственно, значимость ошибки в процессе осуществления законодательного процесса очень высока. Ошибки, допущенные в процессе нормативного закрепления тех или иных общественных отношений, могут оказать влияние не только на нынешнее состояние общества, но и проявиться через какое-то время, при жизни следующих поколений.

Во-вторых, деятельность депутатов носит исключительно профессиональных характер. Этот тезис закреплен в нормативном принципе, по которому денежная компенсация и различные социальные блага, выплачиваемые государством за осуществление полномочий депутата, являются единственным источником дохода для народных избранников (за исключением доходов от творческой, научной или преподавательской деятельности). В частности, в отношении депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации подобные ограничения указаны в статье 6 Федерального закона от 8 мая 1994 года № 3 «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Закрепление указанного принципа создаёт основы для повышения эффективности работы законодательных органов власти с помощью увеличения профессионализма депутатов.

В-третьих, органы законодательной власти являются коллегиальными органами управления, следовательно, результаты их деятельности напрямую зависят от эффективности работы депутатов. В связи с этим особую актуальность приобретает процесс повышения уровня профессионализма депутатов как основных функциональных единиц в организационной структуре: чем выше уровень профессионализма каждого депутата, тем эффективнее деятельность законодательного органа власти в целом. Учитывая значимость законотворческого процесса в системе управления государством и обществом, а также очевидную связь между эффективностью работы органов законодательной власти и уровнем профессионализма депутатского корпуса, особую актуальность приобретает вопрос о создании системы повышения профессионализма народных избранников.

Можно согласиться со следующим определением понятия «профессионализм»: это свойство людей систематически, эффективно и надёжно выполнять сложную (профессиональную) деятельность. Под профессиональной деятельностью понимается сложная работа, которая предстает перед человеком как конституированный способ выполнения чего-либо, имеющий нормативно установленный характер. Она требует длительного периода теоретического и практического обучения.

Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[1] обязывает кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации раскрывать информацию об уровне образования и профессиональных достижениях, что, в свою очередь, даёт электорату возможность оценить уровень профессионализма кандидатов. Основа деятельности депутата – эффективная нормотворческая работа в сочетании с навыками определения и выявления значимых общественных проблем, а также возможность осуществления коммуникации между властью и определенными социальными группами. В связи с этим целесообразно включать в понятие профессионализма деятельности депутата не только соответствующие знания и умения, но и определённые навыки, необходимые для выстраивания коммуникаций в обществе, то есть способность осуществлять представительские функции [Гительман, 2006. С. 12–22].

Пути повышения профессионализма депутатов

Можно выделить два ключевых направления в процессе повышения уровня профессионализма депутатов. Первое – создание системы постоянного увеличения профессиональных знаний, навыков и умений, необходимых для эффективного осуществления возложенных на народного избранника полномочий. Второе – установление профессиональных цензов для осуществления отдельных видов полномочий депутата. Рассмотрим процесс создания системы повышения уровня профессионализма. Современные правоведы обосновывают необходимость постоянного профессионального развития депутатского корпуса, поскольку тех знаний и навыков, которыми обладали кандидаты в момент избрания, не всегда достаточно для успешного функциони-

1 Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ (ред. от 28 декабря 2016 года) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

рования в рамках своих должностных полномочий. Характерны примеры, когда яркие и харизматичные политики, способные привлечь электорат при помощи ораторского мастерства, не всегда могут успешно выполнять кропотливую нормотворческую работу [Авакьян, 2015. С. 23–39].

В связи с вышесказанным возникает объективная необходимость создания системы постоянного повышения уровня профессионального развития депутатов. В настоящий момент подобная деятельность носит фрагментарный характер, то есть мероприятия реализуются только по инициативе самих парламентариев, посредством участия в семинарах и различных конференциях. При этом на данный момент отсутствует официальная статистика по учету количества проведенных мероприятий, а также не ведётся мониторинг их качества и эффективности. Стоит отметить, что фрагментарный характер этих мероприятий обусловлен органичностью финансовых ресурсов законодательных органов власти. Профессионализм законодательной деятельности может проявиться в следующих аспектах:

- профессионализм субъекта деятельности выражается в компетентности самих депутатов;
- профессиональный характер деятельности достигается путём установления и соблюдения стандартов, которые позволяют минимизировать вероятность возникновения ошибки в процессе законотворческой деятельности;
- механизм ответственности за непрофессиональные управленческие решения, выраженный в профессиональной дисквалификации.

Важно отметить, что постоянное повышение уровня профессионализма депутатского корпуса должно стать отдельным направлением деятельности в структуре органов законодательной власти. Необходимо формирование специализированных подразделений в организационной структуре, в сферу деятельности которых будет входить реализация мероприятий, связанных с повышением уровня квалификации и профессионализма народных избранников.

Цензы и ограничения

Рассмотрим возможности введения профессиональных цензов и ограничений в процессе осуществления законотворческой деятельности на примере депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Конституция Российской Федерации в качестве общих ограничений для избрания депутатом Государственной Думы предъявляет требования к гражданству, возрасту и дееспособности. Ряд дополнительных требований в части прохождения выборного процесса к кандидату в депутаты Государственной Думы устанавливает Федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Ряд ограничений к занятию той или иной профессиональной деятельностью устанавливает Федеральный закон о статусе члена Совета Федерации Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [2]. При этом ни один нормативный акт не устанавливает профессиональных требований к занятию должности депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, по аналогии с требованиями к должностям государственной гражданской службы, предусмотренных статьей 12 Федерального закона о государственной гражданской службе Российской Федерации [3].

Закон о государственной гражданской службе устанавливает профессиональные требования к уровню образования, стажу работы и профилю специальности. Эти требования обеспечивают минимальные стандарты качества профессиональной деятельности государственных служащих. В то же время отсутствие подобных профессиональных цензов для избрания в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации продиктовано необходимостью соблюдения принципа «демократизма», в рамках которого предполагается обеспечить доступ к институтам государственной власти максимально широкому кругу лиц. При этом очевидно, что для исполнения функций, возложенных на депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, требуется определенный уровень профессиональных знаний, навыков и умений. Эти условия проявляются не только в доскональном знании предметной области, в рамках которой планируется издание нормативного акта, но и в соблюдении стандартов юридической техники создания нормативных актов. Однако установление каких-либо профессиональных цензов к кандидатам в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации будет противоречить Конституции России.

Возникает определенный конфликт общественных интересов. С одной стороны, для повышения уровня эффективности работы органов законодательной власти необходимо установить определенные профессиональные цензы для кандидатов. С другой стороны, их введение вступает в противоречие с отдельными положениями Конституции Российской Федерации. Решением этого противоречия может стать установление профессиональных цензов не к статусу депутата, а к должности депутата, которую он занимает в структуре управления органом законодательной власти. Рассматривая данный вопрос

2 Федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ (ред. от 19 декабря 2016 года) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

3 Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 года, с изменениями от 19 декабря 2016 года) «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

на примере Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, можно выделить четыре группы должностей в системе управления законотворческим процессом:

- председатель;
- заместители председателя;
- председатели комитетов;
- заместители председателей комитетов.

Для обеспечения единства системы государственного управления в качестве конкретных требований к уровню образования и стажа работы можно взять нормативы, установленные законом о государственной гражданской службе и указом Президента Российской Федерации о квалификационных требованиях к стажу профессиональной деятельности. В частности, для председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации следует установить обязательное наличие высшего образования не ниже уровня специалитета, магистратуры и наличие стажа работы не менее семи лет. Для заместителей председателя Государственной Думы – наличие высшего образования и не менее пяти лет трудового стажа. Для председателей комитетов – наличие профессионального образования и не менее четырех лет стажа. Для заместителей председателя комитета – наличие профессионального образования. Эти условия согласуются с требованиями, предъявляемыми к тем или иным должностям в структуре управления органом исполнительной власти. Установление профессиональных требований к должностям депутатов в структуре управления органа законодательной власти позволит обеспечить замещение соответствующих должностей наиболее квалифицированными специалистами из числа депутатов, что, в свою очередь, повысит качество и эффективность законотворческого процесса.

Заключение

Таким образом, можно отметить, что для эффективности управленческой деятельности законодательных органов власти необходимо формирование системы повышения уровня профессионализма депутатского корпуса. С одной стороны, деятельность по систематическому повышению уровня профессионального развития должна осуществляться на постоянной основе. С другой стороны, должны быть введены профессиональные цензы для замещения отдельных должностей в структуре управления органа законодательной власти. Реализация указанных мер позволит повысить качество законодательного процесса и эффективность органов законодательной власти в целом, что, в свою очередь, позволит укрепить доверие населения страны к ключевым институтам государственной власти.

Литература

Абакаров Д.К. Государственная служба в контексте проблем профессионализации государственных служащих // Образование и о-во. 2012. № 5(76).

Авакьян С.А. Выборы в России: эволюция избирательных систем, современные проблемы // Вестник Московского университета. Сер. 11: «Право». 2015. № 5.

Анисимов В.М. Кадровая служба и управление персоналом организации. М.: Экономика, 2013.

Булаков О.Н. Парламентское право России: курс лекций. М.: Юстицинформ, 2007.

Гительман Л.Д. Кадровая конкуренция: новые подходы к работе с персоналом // Вестник УГТУ-УПИ. Сер. «Экономика и управление». 2006. № 7.

Горшков М.К. Общество – социология – власть: к вопросу о взаимодействии // Социологические исследования. 2012. № 7.

Магомедов К.О. Проблемы профессионального развития и кадровых процессов на государственной гражданской службе: социологический анализ / под ред. А.И. Турчинова. М., 2014.

Управление персоналом организации : учеб. пособ. / под ред. А.Я. Кибанова. М.: ИНФРА-М, 2013.

References

Abakarov D.K. Gosudarstvennaya sluzhba v kontekste problem professionalizacii gosudarstvennykh sluzhashchikh [State service in the context of problems of professionalization of civil servants]. In: Obrazovanie i o-vo. 2012. № 5(76). In Russian.

Anisimov V.M. Kadrovaya sluzhba i upravlenie personalom organizatsii [Personnel service and personnel management of the organization]. M.: Ekonomika, 2013. In Russian.

Avak'yan S.A. Vybory v Rossii: evolyutsiya izbiratel'nykh sistem, sovremennye problem [Elections in Russia: the evolution of electoral systems, contemporary problems]. In: Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 11: «Pravo». 2015. № 5. In Russian.

Bulakov O.N. Parlamentskoe pravo Rossii: kurs lekcii [The Parliamentary Law of Russia: a course of lectures]. M.: Yustitsinform, 2007. In Russian.

Gitel'man L.D. Kadrovaya konkurenciya: novye podkhody k rabote s personalom [Personnel competition: new approaches to work with staff]. In: Vestnik UGTU-UPI. Ser. «Ekonomika i upravlenie». 2006. № 7. In Russian.

Gorshkov M.K. Obshchestvo – sociologiya – vlast': k voprosu o vzaimodeistvii [Society – sociology – authority: to the question of interaction] // Sociologicheskie issledovaniya. 2012. № 7. In Russian.

Magomedov K.O. Problemy professional'nogo razvitiya i kadrovykh processov na gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe: sociologicheskii analiz [Problems of professional development and personnel processes in the civil service: a sociological analysis] / Ed. by A.I. Turchinov. M., 2014. In Russian.

Upravlenie personalom organizatsii : ucheb. posob. [Personnel management ща an organization: a training manual] / Ed. by A.Ya. Kibanov. M.: INFRA-M, 2013. In Russian.