

На правах рукописи



Масько Александр Викторович

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПОЛИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ СУЩНОСТИ, ОСОБЕННОСТЕЙ И
ПЕРСПЕКТИВ РЕАЛИЗАЦИИ**

Специальность 23.00.02. —
политические институты, процессы и технологии
(политические науки)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

5 АПР 2012

Воронеж 2012



005020449

Работа выполнена на кафедре социологии и политологии ФГБОУ ВПО
Воронежского государственного университета.

Научный руководитель

Селютин Валентин Иванович
доктор политических наук, профессор
кафедры социологии и политологии ФГБОУ ВПО
Воронежского государственного университета

Официальные оппоненты:

Старилов Юрий Николаевич
доктор юридических наук, профессор
заведующий кафедрой административного и
муниципального права ФГБОУ ВПО
Воронежского государственного университета

Зверева Валентина Алексеевна
кандидат политических наук, доцент
заведующий кафедрой социально – гуманитарных
дисциплин МОУ ВПО Воронежского института
экономики и социального управления

Ведущая организация:

кафедра политологии, государственного и
муниципального управления Орловского филиала
ФГБОУ ВПО, Российская академия народного
хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Защита состоится 23 апреля 2012 года в 17-00 часов на заседании
Диссертационного совета Д 212.038.13 в Воронежском государственном
университете по адресу: 394068, г. Воронеж, Московский проспект, 88, ауд. 211а.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Воронежского
государственного университета.

Автореферат разослан «22» марта 2012 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета
Кандидат политических наук, доцент



Черникова В.В.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Одной из важнейших примет современной эпохи является ориентация государственного управления на социально-экономическую эффективность и демократическое взаимодействие с обществом. Поэтому не случайно, что на рубеже веков проблема административного реформирования стала приоритетной для многих стран, включая Россию.

Административная реформа - комплекс мер, направленный на оптимизацию государственного аппарата, снижение уровня бюрократии и уменьшение штата чиновников, равно как и на распределение обязанностей и ответственности властей по административным уровням.

В условиях некоторой стабилизации социально-политической обстановки в России в начале XXI века началось определенное упрочнение единого правового поля деятельности государственных органов. В качестве стратегической задачи стало декларироваться построение сильного, демократического, правового государства, что предполагает слаженную, эффективную работу всех составных частей государственной власти. Необходимость административной реформы в России предполагает постановку вопроса о переосмыслении роли государственной службы в современном политическом процессе с учетом влияния политических факторов на ход реформы административной системы. Мировой экономический кризис, процесс изменения полярности в мире, необходимость пересмотра ценностно-идейного содержания политического процесса, возникновение новых угроз и рисков безопасности общества требуют создания новой парадигмы политического управления.

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...»¹.

Значимость изучения позитивного и негативного опыта осуществления административной реформы в России обусловлена не только исследовательскими, но и прикладными обстоятельствами: объективный анализ политических факторов, влияющих на реформирование системы государственного управления, поможет обеспечить оптимизацию политических технологий, используемых в администрировании, а также повысить эффективность деятельности органов государственной власти.

¹ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Г.В. Атаманчук. - М.: РАГС, 2005. - С. 35.

Актуальным представляется анализ региональных особенностей осуществления административной реформы в аспекте изменений государственной службы, что значительно влияет на развитие территорий, имеющих стратегически важное геополитическое и экономическое значение для государства. К такого рода регионам можно отнести Воронежскую область, один из крупных субъектов федерации и в тоже время проблемный с точки зрения реформ управления.

Таким образом актуальность темы исследования определяется следующими факторами:

- во-первых, итоги всех российских преобразований прямо зависят от модернизации государственного аппарата, поэтому реформирование института государственной гражданской службы является важнейшей составляющей административной реформы, в значительной мере обуславливающей эффективность последней;

- во-вторых, современная Россия в рамках проведения административной реформы находится в состоянии перманентного системного кризиса, функции существующего бюрократического аппарата слабо приспособлены к решению задач развития общества и государства;

- в-третьих, состояние гражданской службы, влияющее на качество профессиональной деятельности государственных служащих, серьёзным образом влияет на отношение населения и гражданского общества к проблемам государственного управления и государственным институтам.

Степень научной разработанности проблемы исследования.

В мировой политической истории изучение реформ государственного управления являлось одной из центральных тем. Теоретические и методологические основы институционального исследования системы государственного управления в мировой политической мысли разрабатывали Платон, Аристотель, Цицерон, Н.Макиавелли, Т.Гоббс, Дж. Локк, Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо и мн.др.

Мыслители древности были убеждены, что необходимо знать сущность государства для того, чтобы через систему управления влиять на состояние общества и его развитие. Они оставили немало гениальных суждений о политике, этике и управлении, лидерстве и воспитании руководителей.²

Административные реформы в России имеют богатую историю, поэтому исследованиям в данной области уделялось особое внимание.

² См. Аристотель. Политика // Антология мировой политической мысли: В 5т. Т. I. – М., 1997.-с.106-128; Платон. Государство // Собр. Соч. В 4 Т. Т.3. – М., 1994; Цицерон. О государстве. – М., 1990; Локк Дж. Два трактата о правлении // Антология мировой политической мысли: В 5т. Т.1. – М., 1997.-с. 358-367; Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре, или принципы политического права // Там же. – с. 426-438; Монтескье Ш.Л. О духе законов // Там же. – с. 374-377; Макиавелли Н. Государь. – М., 2000.

Отечественная политическая традиция изучения реформ государственного управления заложена в работах М.М. Сперанского, Н.Я. Данилевского, В.О. Ключевского, М.М. Ковалевского, П.И. Новгородцева, Б.А. Кистяковского, Б.Н. Чичерина, Н.М. Коркунова, Нелидова Н.К.³

Они настойчиво проводили главную мысль: государственные служащие должны понимать, что они не только выполняют роль бюрократов, но и являются активными участниками всего процесса государственного управления.

Немаловажное значение для осуществления сравнительного научного исследования особенно кадровых проблем имеют работы ученых советской поры – В. Манохина, В. Власова, Б. Лазарева, Е.Разумова, Ю. Розенбаума, Б. Морозова⁴.

Распад СССР и формирование новой российской государственности актуализировали интерес к проблемам административной реформы и развития института государственной службы, появляются публикации ученых-юристов Г. Атаманчука, И. Барцица, А. Гришкова, Д. Бахрах, Ю. Старилова и др.⁵; историков, философов и социологов – В. Мельникова, В. Бойкова, К. Магомедова, В. Мальцева, А. Шургинова, С. Плаксина⁶.

Идеи административной реформы и ее влияния на реформирование государственной службы получили широкое освещение в работах политологов И. Василенко, В. Комаровского, Л. Сморгунуова, А. Соловьева, В. Слатинова, В. Лобанова, Шаброва О.Ф.⁷

³ Сперанский М. М. Проекты и записки / М.М. Сперанский. – М.: Мысль, 1996. Данилевский Н.Я. Взгляд на культурные и политические отношения славянского мира к германо-романскому. Н.Я. Данилевский-И.: Наука, 1993; Коркунов Н.М. Русское государственное право/ Н.М. Коркунов- Сиб, 1914; Нелидов Н.К. Юридические политические основания государственной службы/Н.К. Нелидов- СПб, 1874.

⁴ Манохин В.М. Советская государственная служба / В.М. Манохин – М.: Наука, 1966; Власов В.А. Советский государственный аппарат / В.А. Власов. – М.: Госполитиздат, 1950; Розенбаум Ю.А. К понятию управленческих кадров / Ю.А. Розенбаум.-М.: Наука, 1986; Морозов Б.М. Создание и укрепление советского государственного аппарата. / Б.М. Морозов.-М.: Госполитиздат, 1957; Разумов Е.З. Проблемы кадровой политики КПСС / Е.З. Разумов.-М.: Просвещение, 1983.

⁵ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон и практика / Г.В. Атаманчук.- М.: Изд-во РАГС, 2003; Барциц И.Н. О концептуальных направлениях развития системы государственной службы / И.Н. Барциц // Журнал российского права – 2008.-№6; Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной службы в РФ / А.А. Гришковец – М.: Дело и сервис, 2003; Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия и составляющие, содержание, принципы / Д.Н. Бахрах // Государство и право.- 1996.- №12; Стариков Ю.Н. Государственная служба Российской Федерации. Теоретико-правовое исследование / Ю.Н. Стариков – Воронеж, 1996.

⁶ Мельников В.П. Государственная служба в России: исторический опыт/ В.П. Мельников – М.: Изд-во РАГС, 2005; Бойков В.Э. Реформа государственной службы: предпосылки проблемы: социологический анализ / В.Э. Бойков // Социология власти.-2003.-№1; Магомедов К.О. Социология государственной службы / К.О. Магомедов – М.: Изд-во РАГС, 2007; Мальцев В.А. Социологический подход к анализу проблем профессионализма государственных служащих / В.А. Мальцев.- Нижний Новгород, 1997; Плаксин С. Пути модернизации государственного аппарата: административная реформа и реформа государственной гражданской службы / С. Плаксин- Вопросы экономики.- 2008.-№2.

⁷ См.: Комаровский В., Морозова Е. Что мешает продвижению административной реформы в России / В. Комаровский, Е. Морозова // Власть. – 2006-№4; Политико-административное управление / под общ. Ред. В.С. Комаровского, Л.В. Сморгунуова.- М.: изд-во РАГС, 2005; Лобанов В.В. Административные реформы: вызов и

Современной тенденцией развития российской государственно-управленческой науки является нарастание в ней удельного веса политологических исследований. Уже с позиции политической науки раскрываются отдельные стороны административной реформы, обеспечение открытости, взаимодействие с гражданским обществом, измерение эффективности работы государственных служащих.

Из зарубежных работ по тематике реформ государственного управления можно выделить исследования В. Вильсона, А. Файоля, Д. Уайта, Ф. Дж. Гуднау, Ф.У. Тейлора, Е. Пенделтона Херринга, Д. Вальдо, Д.Ф. Томсона, М. Бовенса, Т. Парсонса, Р. Дарендорфа, Дж. Брайданта, Дж. Ольсена, Л. Кила, И. Элиота и др.⁸.

Проблемам административной реформы и совершенствованию государственной службы посвящены диссертационные работы многих авторов⁹.

Тем не менее, несмотря на большое количество работ, посвященных государственному управлению, историческим, экономическим и правовым аспектам реформирования административной системы, анализу политической сущности административной реформы и основной ее составляющей реформированию системы государственной службы уделено недостаточное внимание.

Объектом диссертационного исследования является административная реформа в современной России.

решения // В.В. Лобанов // Проблемы теории и практики управления- 1998. - №4; Слатинов В.Б. Трансформация института государственной гражданской службы в условиях политико-административных реформ в постсоветской России / В.Б. Слатинов. – Орел, 2011; Шабров О.Ф. Реформа государственной службы: открытость или эффективность / Шабров О.Ф. // Социология власти.-2005.-№6; Соловьев А.И. Технология администрирования: политические резонансы в системе власти современной России/ А.И.Соловьев // Политс.-2004.-№6.

⁸ Шафритц Д. Классики теории государственного управления: американская школа/ Д. Шафритц, А. Хайд.- М.,2003; Borzel T. Organizing Babylon- on the Different Conceptions of Policy Networks// Public Administration. 1998; Bovens M., Zouridis St. From Street-Level to System- Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control// Public Administration Review. 2002.; Кил Л., Элиот И. Экономические циклы и реформа государственной службы в США// Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия.-М., 1999.

⁹ Василенко И.А. Современный опыт административно-государственного управления в странах Запада и России: политологический аспект. Дисс. д-ра полит. наук. – М., 1994; Мухаев Р.Т. Содержание и возможности политического реформаторства. Дисс. д-ра полит. наук. – М., 1992; Якунин В.И. Процессы и механизмы формирования государственной политики в современном российском обществе. Автореф. дисс. канд. полит. наук. – М 2004; Меньшиков В.В. Власть и властные отношения: теоретико- методологический аспект. Дисс. д-ра полит. наук. – Краснодар, 2006; Калинин А.А. Система политического управления в трансформирующейся России: теоретико-прикладной анализ. Автореф. дисс. д-ра полит. наук.-М,2007; Слатинов В.Б. Трансформация института государственной гражданской службы в условиях политико-административных реформ в постсоветской России. Дис. д-ра полит. наук.- Воронеж, 2011г.

Предметом диссертационного исследования выступают политические факторы административной реформы в Российской Федерации и их специфика в изменении системы государственной гражданской службы.

Цель исследования состоит в выявлении политической сущности административной реформы, преобразований в деятельности органов государственного управления и особенностей данных процессов на региональном уровне (Воронежская область).

Поставленная цель обуславливает необходимость решения следующих задач:

- раскрыть концептуальные подходы к политологическому исследованию административной реформы и реформы государственной гражданской службы;

- определить значение административной реформы как политического механизма оптимизации функций государственной службы;

- изучить исторический опыт становления и развития государственной службы в России и возможности использования позитивных начал в современных условиях;

- определить и систематизировать политические факторы, влияющие на реализацию административной реформы и совершенствование государственной службы;

- изучить позитивный и негативный опыт использования политических технологий реформирования государственной службы в современной России;

- выявить специфику осуществления реформирования государственной службы на примере Воронежской области.

Хронологические рамки исследования. Определяя хронологические рамки исследования, мы прежде всего исходили из того, что административные реформы представляют собой явления, не имеющие географических границ и хронологических рамок, поскольку они выражают долгосрочные потребности государства и общества. В России проблема реализации данных проектов особенно обостряется в связи с трансформациями в сфере государственного управления, вызванными изменениями границ, роли и статуса самого государства. Поэтому для исследования выбран период с начала 1991 и до 2011 годов.

Теоретико-методологическая база исследования представлена идеями М. Вебера о рациональном, деполитизированном чиновничестве. Особую методологическую ценность для исследования представляет концепция дихотомического деления государственной власти на политическое руководство и

администрацию В. Вильсона и Ф. Гудноу. Важное методологическое значение имели концепции М. Крозье, внесшего вклад в анализ механизмов функционирования организационных структур современного общества, давшего толкование бюрократии и управленческого кризиса. Нами использован системный подход, который позволил по-новому взглянуть на специфику государственных учреждений, ведь сфера, в которой они действуют, особая, т.к. одновременно аккумулирует социальные потребности в производстве управленческих услуг и является ареной столкновения социальных интересов и ценностей, верований и идеологии, ареной борьбы политических сил.

В диссертации использовались такие методы, как системно-функциональный, нацеливающий на выявление элементов взаимодействия (например, взаимовлияния и взаимозависимости между государственной службой и политикой); компаративистский, предлагающий сравнение однотипных политических институтов и процессов; правовой, делающий акцент на изучении законодательной базы функционирования исполнительной власти. Также применялись исторический, институциональный, общенаучные методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, системно-логический анализ научных данных по проблеме реформирования государственной службы.

Эмпирическая база исследования. Основными источниками данного диссертационного исследования стали:

- выступления и публичные заявления руководителей государства по проблемам административных реформ и реформирования государственной службы;
- нормативно-правовые акты в сфере государственной службы, программы реформирования и развития государственной службы, принятые в постсоветский период в России;
- портал Администрации Президента Российской Федерации, раздел «Административная реформа»;
- текущие архивы правительства Воронежской области;
- протоколы заседаний комиссии по проведению административной реформы в Воронежской области за 2005-2011 гг.;
- портал Воронежской области в сети интернет, раздел «О ходе проведения административной реформы».

Научная новизна диссертационного исследования состоит в следующем:

- раскрыты концептуальные подходы к политологическому исследованию сущности административной реформы в России;
- проведен сравнительно – политологический анализ теоретических подходов к административной реформе и ее базисной основе – реформе системы государственной гражданской службы;

- интерпретирована роль административной реформы как социально – политического механизма оптимизации функций государственной гражданской службы;

- определена роль и место административной реформы в осуществлении модернизации государственной гражданской службы, ее значение в процессе подбора кадров для государственной службы, обозначена проблема мотивационной составляющей;

- раскрыта специфика осуществления реформирования государственной гражданской службы в субъекте Российской Федерации на примере Воронежской области.

Положения, выносимые на защиту:

1. Политической сущностью административной реформы в России является процесс пересмотра функций исполнительной власти, закрепления необходимых и упразднения избыточных государственных функций, перераспределение полномочий и ресурсов для исполнения государственных функций по уровням власти, а также процесс институциональных изменений в системе государственного регулирования по укреплению взаимодействия государства и общества, развития гражданского общества.

2. Административные реформы в истории России всегда были направлены в первую очередь на изменения в системе государственной службы. Однако особенности развития государственной службы в современной России имеют глубокие исторические корни и определяются историко-политическим вектором развития отечественной государственности. Роль чиновника длительное время понималась не как государственная, а как государева служба, ответственная не перед обществом, а перед «хозяином», нормой поведения было беспрекословное подчинение начальству. Все это определялось: несовместимостью самих основ идеологии существующего режима с идеей гражданской службы, как службы обществу; централистской концепцией организации государственной власти при увеличении контроля над страной со стороны центра; крайне низким уровнем оплаты труда большинства чиновничества, как итог – тотальная отчужденность власти от общества.

3. Необходимость серьезно реформировать унаследованный от СССР государственный аппарат, пересмотреть его кадровый состав, цели, задачи, формы деятельности в соответствии с принципиально новыми политическими, экономическими, социальными основами были очевидны в конце XXI века. Тем не менее, в основе событий вокруг административной реформы в течение всех этих лет стала и борьба между двумя тенденциями – либо осуществить псевдореформу, т.е. инициировать практические изменения, максимально

легализовав привилегированный статус бюрократической корпорации, либо провести модернизацию администрации, сформировать ее новый тип, который бы отвечал нынешним потребностям страны и грядущим вызовам времени.

4. В настоящее время целостная завершенная система государственной службы в России еще окончательно не сложилась. Статус чиновничества соответствует российско-советской традиции доминирования государства над обществом. И одна из главных угроз становлению в России гражданского общества – это государственная бюрократия, унаследовавшая прежнюю систему властных отношений и не без успеха старающаяся в новых условиях сохранить максимальную опеку над жизнью общества. Тем не менее, за постсоветский период достигнуты следующие результаты: создана основа для нормативно-правовой базы реформирования системы государственной службы; заложены основания для современной ее организации и функционирования; государственная гражданская служба четко выделена как вид государственной службы и государственной гражданской службы субъектов РФ; закреплены принципы взаимосвязи государственной гражданской и муниципальных служб; происходит переориентация государственной службы на интересы общества, на повышение степени прозрачности и подотчетности государственной службы гражданскому обществу, формирование позитивного имиджа и объективного отношения к государственным служащим.

5. Основные направления реформирования государственной гражданской службы субъектов РФ были заданы федеральным законодательством. Но если на самом федеральном уровне законодательство к настоящему времени обновлено лишь фрагментарно, то на региональном уровне нормативная база в основном сформирована. И если в большинстве регионов нормы законов о гражданской службе детализируются в подзаконных актах высшего должностного лица, что создает определенные трудности законодательной кодификации, то в Воронежской области модель регулирования является исключением.

Закон Воронежской области «О государственной гражданской службе Воронежской области» дополнен и приложениями: реестром должностей, положениями о порядке присвоения и сохранения классных чинов, о предоставлении сведений о доходах, об имуществе и др., что создает единую законодательную систему для организации данного вида службы.

6. Государственная служба субъектов РФ реформировалась не всегда по алгоритмам федерального центра, в большинстве регионов она не вошла в число «реформ первого поколения», т.е. была признана не слишком важной.

Противниками реформ выступали региональные, местные «элиты» и значительная часть аппарата, зависящая от устойчивости положения

руководителей регионов, а также приобретенные по роду деятельности существенные разрешительно-запретительные и контрольные prerogatives.

Теоретическая и практическая значимость проведенного исследования.

Теоретические положения и выводы призваны обеспечить развитие теории государственного управления на основе системного анализа политической сущности административной реформы.

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.

Структура работы.

Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, разделенных на три параграфа, заключения, библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, характеризуется степень научной разработанности проблемы, формулируется цель и задачи исследования, дается описание его теоретико – методологической базы, характеристика новизны, указывается научная значимость исследования.

Первая глава **«Административная реформа в Российской Федерации: концепция и основные политические задачи»**, состоящая из трех параграфов, посвящена анализу политической сущности и значения проводимой административной реформы, а также историческим предпосылкам формирования государственных институтов, проблемам взаимосвязи административной реформы с реформой государственной службы и значения последней для самой административной реформы.

В первом параграфе **«Теоретико-методологические основы исследования политических факторов реформирования государственных институтов»** представлен анализ различных подходов формирования государственных институтов власти и систем управления.

Соотношение административной реформы и трансформации государственных институтов необходимо рассматривать в конкретно – историческом контексте нашей страны. Каждый виток административной реформы в историческом прошлом при всех достижениях порождал меньшую экономическую конкуренцию и меньшую политическую свободу.

Потому-то каждая административная реформа оказывалась незавершенной, лишь частично эффективной, ее изъяны перевешивали отдачу от позитивных перемен.

Необходимость современной административной реформы в России предполагает постановку вопроса о переосмыслении роли государства в современном политическом процессе с учётом влияния политических факторов на ход реформы административной системы.

Прежде всего административная реформа предъявляет свои требования к политической системе страны. Это:

- качественное государственное управление – компетентное, обеспечивающее выполнение базовых функций государства и предоставление обществу базовых общественных благ, некорруптированное, прозрачное, ответственное и поддерживающее постоянную обратную связь с обществом;

- верховенство права, защита прав и свобод граждан, в т.ч. – права собственности;

- обеспечение свободного развития каждого гражданина и групп граждан – «стремления к счастью», что подразумевает не только защищаемую

государством личную свободу, но и свободу экономической и любой творческой деятельности.

Кроме того, формирование в последней четверти XX века инфраструктуры информационного общества вызвало постепенный переход от иерархической системы управления к сетевому принципу. Актуальным стал вопрос о новых функциях государства в условиях глобализации. В связи с этим особенно важно изучить ранее сложившиеся модели государственного управления в аспекте обуславливающих их политических факторов и определить, с одной стороны, имеющийся потенциал, а с другой - пределы возможностей их применения в современной России.

По существу, идет формирование новой парадигмы взаимоотношений общества и государства. Постепенно термин «власть» все меньше и меньше употребляется. Государство все чаще интерпретируется, как совокупность организаций, оказывающих оплаченные налогоплательщиком социальные услуги.

Отсюда требование изменить государственные программы путем усиления внимания к обслуживанию клиентов, самостоятельности сотрудников, выборочной конкуренции и административному дерегулированию. С точки зрения этого подхода к менеджменту в государственном секторе, государственное управление не обязательно должно быть бюрократическим, формалистичным, ориентированным на контрольные функции и косным.

Политологический анализ концепций государственного управления в контексте административной реформы позволяет выделить основные этапы генезиса государственно-управленческой мысли и выявить теоретические проблемы, отражающиеся на этапе реформирования административной структуры общества. В результате была определена базовая концепция, явившаяся теоретическим основанием реформирования административной системы и её ограничения применительно к российским условиям.

Две основные системы государственного управления (политическая и административная), находясь в постоянном взаимодействии, которое трансформируется в процессе административной реформы, должны комплексно обеспечивать устойчивое функционирование базового сегмента госуправления, от которого зависит жизнеобеспечение политической общности.

На функционирование социально-политического механизма в условиях его трансформации существенное влияние оказывают факторы макро и микрополитической среды. Функциональная направленность государства, выражающего национальные интересы, обеспечивается институциональными структурами, призванными оптимизировать социально-политическое развитие и препятствовать проявлениям дисфункций внутри государственного механизма.

Во втором параграфе «Административная реформа: понятие, политическая сущность и значение» дан анализ понятия, политической сущности и значения административной реформы.

Концепция административной реформы, понимаемая как система последовательно осуществляемых комплексных мер по реализации единой концепции реформирования системы органов исполнительной власти, сформировалась в России к 1997 году. Однако основные элементы и направления административной реформы стали складываться начиная еще с 1991 года. Во многом это происходило стихийно.

Однако основная работа над административной реформой началась с 2000 года. Была разработана новая концепция, которая претендовала на то, чтобы определить стратегические ориентиры того, что будет происходить после избрания Президента Российской Федерации на срок исполнения обязанностей.

С самого начала предлагались различные варианты проведения административной реформы. К их разработке подключились политологи, экономисты, социологи, представители других наук. Наметился широкий концептуальный разброс в понимании ее целей и задач.

Одни специалисты видели цель административной реформы в том, чтобы отстранить государство от вмешательства в экономику и, соответственно, минимизировать государственный аппарат, а заодно и реорганизовать систему государственного контроля, сведя ее функции к координационным и надзорным.

Другие считали административную реформу средством укрепления системы государственных органов и расширения вмешательства государства в экономическую и социальную сферы жизни общества.

Третьи выступали за превращение государства в аппарат обслуживания интересов и удовлетворения потребностей граждан и бизнеса.

В практике государственного управления сложилось следующее представление о содержании административной реформы. Она состоит из двух частей: оперативной и институциональной.

Оперативная составляющая заключается в отказе от избыточных функций, совершенствовании порядка реализации необходимых государственных функций, построении системы и структуры исполнительной власти, соответствующей новым функциям, исключаям между ними конфликт интересов.

Институциональная часть реформы состоит в создании механизмов, предотвращающих появление новых избыточных функций, закреплении процедур исполнения необходимых функций, обеспечении информационной открытости власти.

Таким образом, на практике под административной реформой принято понимать процесс пересмотра функций исполнительной власти, закрепления

необходимых и упразднения избыточных государственных функций, создания адекватной функциям системы и структуры органов исполнительной власти, перераспределение полномочий и ресурсов для исполнения государственных функций по уровням власти, а также процесс институциональных изменений в системе государственного управления по укреплению взаимодействия государства и бизнеса, государства и общества.

Однако следует остановиться на политической составляющей административной реформы.

Две основные системы государственного управления (политическая и административная), находясь в постоянном взаимодействии, которое трансформируется в процессе административной реформы, должны комплексно обеспечивать устойчивое функционирование базового сегмента госуправления, от которого зависит жизнеобеспечение политической общности.

На функционирование социально – политического механизма в условиях его трансформации существенное влияние оказывают факторы макро - и микрополитической среды. Функциональная направленность государства, выражающего национальные интересы, обеспечивается институциональными структурами, призванными оптимизировать социально-политическое развитие и препятствовать проявлениям дисфункций внутри государственного механизма.

Обеспечение политической модернизации обусловлено тем инновационным потенциалом, который заложен в концепции административной реформы и ее реальном воплощении, что не одно и то же.

Данное противоречие является важнейшим политическим фактором развития современного российского общества. Административная реформа должна сформировать новый способ рекрутирования политической элиты и повысить роль мотивационной составляющей в политических технологиях оптимизации государственного механизма. В этом случае она сможет создавать ценностно-идейную платформу для преодоления кризиса доверия в обществе.

Таким образом, главная цель реформы в России - обеспечение эффективности государственного управления в современных условиях, а основной метод - демократизация и профессионализация этой системы, изменение на практике стиля, методов работы аппарата в соответствии с принципами эффективного правового государства (законность, приоритет прав личности и т.п.).

Поэтому формирование эффективной государственной гражданской службы, обеспечивающей высокий уровень способностей государства – важнейшая цель административной реформы.

В третьем параграфе «Исторический опыт реформирования системы государственного управления и государственной службы в России»

исследуется исторический опыт реформирования государственной службы России в аспекте административной реформы.

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, влияет и на развитие государственной службы. Авторитаризм власти, воспроизводство ее фаворитизма и клановости - вот объективный тормоз демократических процессов в данной сфере.

Необходимость проведения административной реформы в России в начале третьего тысячелетия была обусловлена нарастающим разрывом между потребностями современного российского общества и существовавшим уровнем эффективности функционирования системы исполнительной власти в стране.

Проведенное обобщение практики, накопленной в развитых иностранных государствах, свидетельствует о том, что процесс совершенствования исполнительной власти должен носить продолжительный и постоянный характер, что предопределяется непрерывным развитием общественных отношений. Очевидно, что такая практика вполне могла быть применима и к административной реформе в Российской Федерации.

С появлением государства начинается поиск оптимального управления подданными, появляется ряд концепций. Одной из наиболее востребованных стала модель рациональной бюрократии М. Вебера как наиболее совершенной формы организации административного управления. При этом важное значение имела и политическая составляющая, которая предполагала особую оценку ее функционирования с точки зрения достижения устойчивости государства и всей системы.

Чуть позже сформировалась менеджерская модель государственной службы, которая была направлена не только на соблюдение конституций и права, но и на результат, усиление конкурентных механизмов и материальных стимулов в профессиональной деятельности государственных служащих.

В нынешних условиях формируется практика «нового менеджизма». «Новый менеджизм» ищет решение проблем увеличения эффективности и подотчетности бюрократии и находит его на путях маркетизации - монополизация оказания государственных услуг, передача их части в квазигосударственные структуры и в негосударственный сектор, стимулирование внутренней конкуренции между государственными учреждениями, применение современных форм управления персоналом на государственной службе (прежде всего ориентированных на - материальную мотивацию). Все эти меры видятся как

основные средства привить государственным служащим «предпринимательский подход» к реализации служебных функций и мотивировать их на результат.

Административная реформа в России включила в себя самые передовые разработки реформирования государственной службы и положительный опыт, накопленный российским государством.

Политические технологии реформирования административных структур могут создаваться на основе методов управленческой диагностики, которые включают в себя определение важнейших критериев и пороговых значений оптимального функционирования госаппарата. Всесторонний анализ результативности предшествующих этапов реформирования позволяет выявить позитивный и негативный опыт, а также субъективные и объективные трудности использования политических технологий реформирования. Исторический опыт административных реформ в России показывает, что положение российского политического класса было весьма далеко от статуса подлинной элиты. Параметры имперского строительства в России и определили востребованность модели формирования ее властного класса по принципу наделяния временными, на условиях несения службы государству, привилегиями.

Обретение постоянных привилегий в 1990-е годы стало революцией элит, а собственность стала ключевым основанием рекрутирования во власть. Позитивный мировой опыт в данном отношении, как правило, основан на разделении «политических» и «карьерных должностей»: смена первого лица не сопровождается распадом всего аппарата. Тем не менее, российская история имеет богатый опыт реального служения отдельных личностей всему отечеству, опыт сочетания интересов населения в деле реального развития государства, опыт реального преобразования институтов власти в интересах общественного развития.

Во второй главе **«Совершенствование системы государственной службы как важнейшего фактора осуществления административной реформы»**, состоящей из трех параграфов, исследуется совершенствование государственной гражданской службы в рамках проводимых административных реформ и реформы государственной службы России, а также рассматривается проведение реформы на региональном уровне.

В первом параграфе **«Политико-правовое обеспечение процесса реформирования государственной службы»** анализируются основные этапы реформирования и нормативно – правовая база сопутствующая проведению реформы.

Необходимость серьезно реформировать унаследованный от СССР государственный аппарат, пересмотреть его кадровый состав, цели, задачи, формы деятельности в соответствии с принципиально новыми экономическими,

политическими, социальными основами складывающейся на развалинах обанкротившейся советской системы новой российской государственности была очевидна с самого начала. И дело совсем не в том, что советский аппарат был таким уж безнадежно плохим. Просто условия работы и требования к нему изменились радикально. С нашей точки зрения, в основе событий вокруг реформы государственной службы в течение всех этих лет лежала и лежит скрытая, закамуфлированная борьба между двумя тенденциями – либо осуществить псевдореформу, т.е. минимизировать практические изменения или даже по возможности сделать шаг назад, максимально легитимировав привилегированный статус бюрократической корпорации, либо провести подлинную модернизацию администрации, сформировать ее новый тип, который бы отвечал нынешним потребностям страны и грядущим вызовам времени. Другими словами, происходила и продолжается, в сущности, непримиримая борьба между двумя принципиально несовместимыми моделями государственного аппарата.

Первая модель – это извечная для России (включая советский период) «государева служба», т.е. служба, ориентированная в первую очередь на обслуживание нужд «хозяина государства» независимо от его формального титула или даже от того, воплощена ли эта роль в одном лице либо в группе людей (такую роль играло в некоторые периоды нашей истории политбюро). Этой модели, уступая требованиям времени, достаточно лишь придать новую форму, некоторые новые черты.

Вторая модель – это новая для России публичная служба, приоритетом которой является обслуживание нужд граждан, оказание им публичных услуг.

Таким образом, необходимо отметить, что в системе государственной службы наметились положительные тенденции. Но сам процесс идет очень медленно, хотя политические условия требуют более ускоренных темпов. Законодательство о государственной службе к настоящему времени обновлено лишь фрагментарно, поэтому говорить о создании комплексной нормативно-правовой базы государственной службы пока рано. Некоторые положения, содержащиеся в действующем законодательстве о государственной службе, представляются непоследовательными. Это касается как системы государственной службы в целом, так и более частных вопросов – таких, как способы замещения должностей, процедура разрешения индивидуальных служебных споров и др. Противоречивость правовых норм может негативно сказываться на формировании эффективной и профессиональной государственной службы. Реформа государственной службы в РФ проводится в определенном отрыве от административной реформы. Поэтому многие

нормативные и организационные решения носят «технологический» характер и не всегда соответствуют целям и задачам административной реформы.

На данном этапе задачу создания комплексной нормативно-правовой основы регулирования государственной службы нельзя считать решенной. В частности, не урегулирован еще ряд вопросов, по которым целесообразно принять федеральные законы. Речь идет о соотношении должностей федеральной государственной гражданской службы и типовых должностей государственной гражданской службы субъектов РФ; о формах подготовки граждан для прохождения государственной службы; о порядке подготовки, повышения квалификации и стажировки государственных служащих. Обращает внимание и затягивание процесса разработки базовых законов по вопросам государственной службы. Так, после принятия Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» прошло уже много лет, а разработаны еще не все федеральные законы о видах государственной службы. Что касается положений действующего законодательства, которые представляют собой несомненный шаг вперед по сравнению с ранее действующими нормами, то реализовывать их позитивный потенциал удастся только при последовательном применении. К сожалению, сравнительно недолгая история формирования современного российского законодательства о государственной службе содержит немало примеров того, как вполне разумные законодательные решения оставались только на бумаге.

Второй параграф **«Современное состояние, проблемы и направления политики реформирования государственной службы»** посвящен основным проблемам и направлениям реформирования государственной службы современной России, а также анализу предложений для успешной реализации административной реформы.

Становления института государственной службы в полной мере в условиях идеологического вакуума и несовершенной, противоречивой правовой базы произойти не могло. Более того, отсутствие продуманной кадровой политики и законодательного регулирования в этой области привело к кризисному состоянию кадрового корпуса государственной службы. Следует заметить, что когда речь идет о государственных чиновниках, то общественное внимание традиционно фокусируется на проблеме сокращения затрат, идущих на содержание государственного аппарата, на остром кризисе государственной власти и утрате доверия населения к федеральным, региональным и муниципальным институтам власти, наконец, на фактах чудовищного распространения коррупции, незаконного присвоения льгот и своевластия лиц, занимающих высокопоставленные должности. И это вполне объяснимо, ибо отчуждение государства, обусловленное дистрофией его социальных функций, негативные результаты реформ, разгул преступности и другие кризисные явления

резонно воспринимаются в массовом сознании как кризис всех ветвей власти на всех ее уровнях.

На данный процесс влияло еще одно обстоятельство - неразрывность структур гражданского общества. Все процессы формирования новой системы государственной службы находились вне поля контроля обществом. Процесс реформирования государственной службы контролировала сама государственная служба. С появлением федеральной Общественной палаты, региональных палат, ситуация могла измениться, однако данные общественные объединения, не стали вникать в эти процессы.

Факторы этого порядка логически переплетаются с другими элементами: это и размытость ценностных ориентиров, инерционность и определенная растерянность общественного сознания, сохранение пережившего внешне политические перемены антиправового и номенклатурного сознания, традиционной советской ментальности с характерными для нее партнерскими и потребительскими стереотипами. Одним из серьезных препятствий на пути превращения «государевой службы» в службу публичную, а так же проведение других мер, был и остается, в сущности, закрытый характер работы по подготовке реформы. А ведь речь идет помимо прочего о достаточно кардинальном изменении отношений власти и общества. Подобные трансформации, что бы быть успешными и завоевывать поддержку и одобрение граждан, обязательно должны быть известными и понятными им.

Поэтому в процессе реформирования предполагается создать организационную структуру управления системой, сформировать нормативно-правовую базу, методически обеспечить функционирование государственных органов по управлению государственной службой на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации.

В рамках данного приоритета должна быть осуществлена переориентация государственной службы на интересы общества. Сегодня, государственная служба во многом существует сама для себя. Общественные интересы остаются в стороне.

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. Реформирование государственной службы - непрерывный и достаточно длительный процесс. Проект федеральной программы "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)" отличается ориентированностью, прежде всего на развитие технологий

управления по результатам, что теоретически впервые за многие годы дает возможность совершить качественный прорыв в совершенствовании организации и функционирования государственной службы. Однако, учитывая богатую историю реформирования государственной службы, а также, наверное, присущую только российской власти специфику реализации задуманных реформ на практике, до конца ни в чем, к сожалению, нельзя быть уверенным, что произойдет с государственной службой на самом деле - покажет будущее.

В третьем параграфе **«Региональный опыт политики реформирования государственной службы Российской Федерации (на примере Воронежской области)»** анализируется основной опыт отличия проведения реформы на федеральном и региональном уровне.

Региональная специфика осуществления административной реформы обусловлена внутренними и внешними факторами политического развития, включая как геополитические, трансграничные процессы, влияние окружающей среды, так и личностные, в том числе профессиональные, этнические, тендерные, социально-психологические и другие аспекты. Реформирование региональной государственной службы происходило под влиянием общефедеральных процессов. На первом этапе (1991 – 1995 годы) в регионах очень активно проводилась политика замены партийной номенклатуры.

По сути дела, стояла та же задача, направленная на создание профессиональной государственной службы. Но реальная и, может быть, даже ключевая проблема – вливания в аппарат «новой крови», создание действующих механизмов отбора квалифицированных кадров, не говоря о возможности их ротации – не была решена. «В большинстве регионов, основная часть прежнего состава, формировавшегося по номенклатурному принципу «приоритета политических качеств над деловыми», сохранила свои позиции». Более того, в регионах практические меры по кардинальным реформам, в том числе и в сфере экономики, досталось осуществлять тем людям, которые всю профессиональную жизнь работали в иной – анти-рыночной, административно-командной системе отношений. Но, начиная с 1996 года, процесс реформирования государственной службы в разных регионах уже не носил общего характера. Это было, прежде всего, связано с тем, что по итогам общенародных выборов к власти в регионах начали приходить партийные лидеры, в том числе оппозиционеры. Тем не менее, в большинстве регионов до 2000 года происходили существенные изменения в организации государственной службы.

Но жизнь не стоит на месте, новые политические и социально-экономические ориентиры объективно требуют дальнейшего совершенствования и развития институтов государственной и муниципальной службы. Программно-целевой подход предполагает всесторонний учет большого количества

показателей, в том числе и статистических, для выработки долгосрочных целеполагающих решений. И работа в этом направлении, разумеется, проводится и даст свои результаты.

В тоже время, необходимо отметить, что в реформировании системы государственной службы имеется достаточно много резервов. С точки зрения В. Комаровского «в развитии государственной службы в регионе столкнулись несколько, в значительной степени разноректорных тенденций». Продолжение, затянувшееся и мучительное разрушение патриархальной, клиентелистской системы управления. Российский чиновник, повинувшись своей исторической памяти, с уважением относится к таким ценностям, как «государство», «державность», «государева служба». Однако в повседневной деятельности этими ценностями он руководствуется все реже. На первый план в системе его мотиваций сегодня выходит достижение таких прагматичных целей, как зарплата, карьера, успех.

Фактически мотивация государственного служащего сегодня идентична мотивации работника частного сектора. Более того, главной проблемой на региональном уровне являлось несогласованность в содержании и сроках проведения реформы государственной службы, бюджетной и административной реформы. До сих пор не сформирована эффективная система внешнего и внутреннего контроля над государственными служащими в регионе; не определены политико-административные отношения между кадровыми государственными служащими и политическими деятелями, включая депутатов областной Думы.

С политической точки зрения суть реформирования в данном направлении заключается в том, что органы государственной власти региона должны активно взаимодействовать с институтами гражданского общества области, делегируя им часть полномочий и привлекая в качестве экспертов для оценки, разработки, реализации государственных программ и проектов.

В **Заключении** диссертационного исследования подводятся итоги проведенного анализа, формулируются основные выводы.

Основные положения диссертации изложены в публикациях автора:

1. Масько А.В. Особенности административной реформы на примере Воронежской области / А.В. Масько // Актуальные проблемы современной науки. – Москва, 2011. - №1. – С. 100 – 103

2. Масько А.В. Административная реформа: понятие, политическая сущность и значение / А.В. Масько // Актуальные проблемы современной науки. – Москва, 2012. - №1. – С. 112 – 118

3. Масько А.В. Проблемы и основные направления реформирования государственной службы / А.В. Масько // Вопросы гуманитарных наук. – Москва, 2012. - №1. – С. 74 – 82

4. Масько А.В. Региональный опыт реформирования государственной службы в Воронежской области / А.В. Масько // Вопросы гуманитарных наук. – Москва, 2012. - №2. – С. 101 – 106

5. Масько А.В. Основные проблемы реформирования государственной службы в Воронежской области при осуществлении административной реформы / А.В. Масько // Среднерусский вестник общественных наук. – Орел, 2012. - №1. – С. 65 – 68

Статья №5 опубликована в периодическом издании, входящем в перечень рецензируемых научных журналов и изданий ВАК Министерства и науки РФ.

Подписано в печать 15.03.12. Формат 60×84 $\frac{1}{16}$. Усл. печ. л. 1,4.
Тираж 100 экз. Заказ 227.

Отпечатано с готового оригинал-макета
в типографии Издательско-полиграфического центра
Воронежского государственного университета.
394000, Воронеж, ул. Пушкинская, 3