

37

На правах рукописи



Моисеев Александр Владимирович

**ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В
УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ СОВРЕМЕННОЙ
РОССИИ**

Специальность

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

15 НОЯ 2007

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва - 2007

Работа выполнена на кафедре политического анализа факультета государственного управления Московского Государственного Университета им М В Ломоносова

Научный руководитель: доктор политических наук, доцент Пушкарева Галина Викторовна

Официальные оппоненты: доктор политических наук, доцент Рыбаков Андрей Вячеславович

кандидат политических наук,
Чумаков Виталий Александрович

Ведущая организация: Институт социологии Российской Академии наук

Защита состоится 15 ноября 2007г в 16 20 часов на заседании диссертационного совета Д 501 001 27 при Московском государственном университете им М В Ломоносова по адресу 119992, ГСП-2, Москва, Ленинские горы, МГУ, 1-й корпус гуманитарных факультетов, ауд 221

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки МГУ им М В Ломоносова (МГУ, 1-й корпус гуманитарных факультетов)

Автореферат разослан «__» октября 2007 г

Ученый секретарь
диссертационного совета

Г В Пушкарева

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Становление Российской Федерации как суверенного государства, конституционный выбор демократического пути развития сделали объективно неизбежной модернизацию всей системы государственного управления, приведение ее в соответствие с принципами демократии и правового государства, повышение ее эффективности и результативности. Важной составляющей этого многогранного процесса является реформирование государственного аппарата, государственной службы, обеспечивающей процессы принятия и реализации государственных решений, выполнение государственными органами своих функций.

Государственная служба,¹ как профессиональная деятельность по исполнению государственными органами своих полномочий, играет особо значимую роль в государственном управлении. От уровня ее компетентности, активности и эффективности зависит способность государства решать насущные политические, социальные и экономические проблемы, поддерживать стабильность общества, обеспечивать демократический вектор развития. В периоды сложных общественных трансформаций успех того или иного политического курса во многом определяется тем, насколько удается реформаторам привлечь на свою сторону сотрудников государственного аппарата, государственную бюрократию, обладающую значительными ресурсами влияния на процессы принятия государственных решений. Обладая профессиональными знаниями и навыками, государственная бюрократия оказывает непосредственное воздействие на формирование политического курса, способна стать активным помощником или тормозом в реализации политических программ.

Актуальность диссертационного исследования связана со следующими обстоятельствами:

Во-первых, процесс реформирования российской государственности и системы государственного управления развивается противоречиво, в нем сталкиваются интересы конкурирующих между собой политических сил, различные идеологические взгляды и теоретико-методологические концепты. В этой связи крайне важным становится изучение процессов, происходящих в государственной бюрократии, исследование институциональных условий, конституирующих ее деятельность, анализ перспектив встраивания ее в демократические процессы.

¹ Государственная служба в нашей стране в соответствии с Федеральным законом «О системе государственной службы в Российской Федерации» включает такие виды деятельности, как обеспечение обороноспособности страны (военная служба), поддержание правопорядка (правоохранительная служба) и обеспечение деятельности органов государственного управления (гражданская служба). В данном диссертационном исследовании под государственной службой будет пониматься гражданская служба.

Во-вторых, современный этап административных реформ в России нацелен на оптимизацию структуры федеральных органов исполнительной власти и уточнение организационной структуры и технологий государственного управления, на ориентацию деятельности органов исполнительной власти на повышение качества и доступности государственных услуг и на ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства Решение этих задач требует дальнейшей модернизации всей системы исполнительной власти и, прежде всего, института государственной службы В связи с этим возрастает значение научного исследования содержания и характера трансформаций в данном институте, а также выработки мер по обеспечению их оптимальности

В-третьих, требует дополнительного исследования отношение государственных служащих к проводимым реформам, выявление факторов, влияющих на их адаптивные возможности в условиях институциональных изменений Это позволит сформулировать компетентное суждение о возможности провести в жизнь весь комплекс мероприятий, предусмотренных Программой «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)», срок действия которой был продлен указом Президента РФ от 12 декабря 2005 года (№ 1437) на 2006-2007 годы, а также Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах, одобренной Правительством Российской Федерации

В-четвертых, нуждаются в совершенствовании ценностные и нормативные основы института государственной службы, формирующие мотивацию и стремление к профессиональному росту государственных служащих В этой связи требуется дополнительное исследование системы институциональных отношений в этой сфере и определения их практической возможности обеспечивать повышение эффективности деятельности государственных служащих, снижение уровня коррупции и достижение результативности социального контроля за институтом государственной службы

Степень научной разработанности проблемы В последнее время проблематика государственной службы активно разрабатывается в научной литературе Отметим, прежде всего, работы О В Агеева, Е Д Богатырева, В Егорова, В В Пастухова, Е Этциони-Халви, где предпринята попытка определить место государственной службы в системе государственной власти и политической системе общества² Важное значение

² Агеев О В Государственная служба как субъект политической власти // Политические исследования в системе РАГС Ежегодник 2005 – М - Ростов н/Дону, 2006, Богатырев Е Д Реформа государственной службы в РФ в контексте демократизации политической системы и формирования гражданского общества // Власть, 2005, № 2, Егоров В Государственная власть и государственная служба в России к новому качеству // Государственная служба, 2006, № 5, Петухов В В Бюрократия и

для нашего исследования имеют работы, в которых рассматриваются общие проблемы государственного управления и формулируются теоретико-методологические основы концептуализации государственной службы в контексте широкого поля вопросов совершенствования всей системы государственного управления (в частности работы В Калинина, В С Комаровского, В Лобанова, Н Менинга, Н Парисона, А И Соловьева, Л В Сморгунова)³

Особого внимания заслуживают работы, в которых были предприняты попытки сформулировать основные принципы эффективной государственной службы. Классическая модель рациональной бюрократии была разработана М Вебером,⁴ ее всесторонний анализ дан в работах М А Масловского⁵. Основные параметры современных моделей государственной службы, разработанных в рамках концепций «new public management» и «good governance», проанализированы в работах А Л Андреевой, Н Астаховой, И Н Афанасьева, Г Л Куприяшина, А В Оболонского и др⁶.

Большое значение для научной разработки проблематики государственной службы имеют работы, в которых главным предметом исследования является государственная бюрократия как социальная группа, обладающая собственной субкультурой, специфическими профессиональными установками и ценностными ориентациями. В этом ряду

власть // Социологические исследования 2006 № 3 Etzioni-Halevy E Bureaucracy and Democracy - London, 1983

³ Государственная политика и управление в 2 ч Часть I Концепции и проблемы государственной политики и управления // Под ред Л В Сморгунова. - М РОССПЭН, 2006, Государственная политика и управление в 2 ч Часть II Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления // Под ред Л В Сморгунова - М РОССПЭН, 2007, Калинин А Реформирование структуры государственного управления причины и технологии // Общество и экономика, 2006, № 7-8, Лобанов В В Государственное управление и общественная политика. - М Питер, 2004, Менинг Н, Парисон Н Реформа государственного управления международный опыт - М Весь мир, 2006, Комаровский В С Вызовы бюрократической парадигмы управления поиск ответов // Государственное управление в XXI веке традиции и новации Ч 1 - М РОССПЭН, 2007, Соловьев А И Политика и администрирование структурные конфликты в российской системе государственного управления // Государственное управление в XXI веке традиции и новации Ч 1 - М РОССПЭН, 2007

⁴ См Вебер М Политика как призвание и профессия // Избранные произведения - М «Прогресс», 1990 , Вебер М Парламент и правительство новой Германии // Политические работы - М «Праксис», 2003 , Weber M Wirtschaft und Gesellschaft. - Tübingen Mohr, 1976

⁵ Масловский М В Политическая социология бюрократии - М «Темпир», 1997, Масловский М В Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология - М «Темпир», 1996

⁶ Андреева А Л Современная Россия запрос на компетентного чиновника // Общественные науки и современность, 2007 № 1, Астахова Н Идеология государственной службы // Государственная служба, 2006, № 3, Афанасьев М Н Клиентелизм и российская государственность - М «МОНФ», 2000, Барабашев А Г Совершенная бюрократия и «новый менеджмент» альтернатива, синтез или новый подход? с 4 // hse.ru/temp/2006/files/20060404-06/20060405_barabashov.doc, Вебер М Политические работы - М «Праксис», 2003, Куприяшин Г Л Государственный менеджмент возможностей и ограничения // Государственное управление Электронный вестник, 2003, № 1 http://www.spa.msu.ru/e-journal/1/21_1.php, Оболонский А В Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы Россия, США, Англия, Австралия - Москва Дело, 2002,

есть как общетеоретические работы,⁷ так и прикладные исследования государственных служащих в нашей стране⁸

Вопросы государственной службы находят свою интерпретацию и в работах, посвященных анализу хода административной реформы в России. Отметим в частности работы Н А Александровой, Д Г Бычкова, О В Гаман-Голутвиной, А В Клименко, В С Комаровского, В Н Лексина, В Б Салатинова⁹

Реформа государственной службы нашла свое отражение в целой серии публикаций. В частности А Г Барабашев, Ю М Буравлев, Л В Вагина, В Граждан, Ю В Ирхин, О Митрошенков, А В Оболонский, С Г Туровок, О Ф Шабров критически анализируют ход этой реформы, предлагают свои суждения и оценки¹⁰

Особое место занимают работы, посвященные анализу внутренних противоречий в государственной службе, конфликтам интересов, дисфункциям государственной службы и в частности коррупции. Выделим, к

⁷ Брудер В Бюрократия // Полис 1991 № 5, Warwick D P A Theory of Public Bureaucracy - Cambridge, London, 1978

⁸ Бызов Л Г Бюрократия при Путине – субъект развития или тормоз // Социологические исследования 2006 № 3, Гимпельсон В Е Численность и состав российской бюрократии между советской номенклатурой и госслужбой гражданского общества – М ГУ-ВШЭ, 2002, Мальковская А О Государственные службы как социально-профессиональная группа в условиях реформирования госслужбы // Социально-трудовая сфера: проблемы и пути их решения Сб науч ст - М, 2005,

⁹ Александрова А Н, Бычков Д Г, Гришина Е Е Гражданские службы и административная реформа оценка итогов, отношение к переменам и перспективы // Государственное управление в XXI веке традиции и новации Ч 1 – М РОССПЭН, 2007, Гаман-Голутвина О В Административная реформа в Российской Федерации: предварительные малоутешительные итоги // аналитики // Ин-т стратегических оценок и анализа, М, 2006, № 4, Клименко А В Механизмы нового государственного управления и модернизированной бюрократии в концепции административной реформы // "ЧиновникЪ" 2005 №5, Комаровский В С Административная реформа в Российской Федерации // Полис, 2005, № 4, Лексин В Н, Лексин И В, Чучелина Н Н Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. - М «Европроект», 2006, Оболонский А В Без реформы бюрократии административные реформы бессмыслены // Общественные науки и современность, 2005 № 6, Салатинов В Б Промежуточные итоги административной реформы от структурного хаоса к государственному менеджменту // Вестник Московского университета Серия 21, Управление (государство и общество), 2006, № 4.

¹⁰ Барабашев А Г, Кабышев С В, ред Реформа государственной службы канадский опыт и российская действительность. - М Формула права, 2006, Барабашев А Г Реформа государственной службы Российской Федерации, (2000-2003 годы) – М, Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006, Буравлев Ю М Реформы государственного управления и государственной службы в России – М Юрист, 2006, Вагина Л В Реформирование государственной службы Российской Федерации схемы и комментарии учеб Пособие – М Юркнига, 2006, Граждан В Какая модель управления государственной гражданской службой нам нужна? // Власть, 2005, № 12, Ирхин Ю В Новое государственное управление и проблемы эффективности госслужбы в современной России // Государственное управление в XXI веке традиции и новации Ч 1 – М РОССПЭН, 2007, Митрошенков О Государственная гражданская служба реформа или имитация? Социологические аспекты / Наука Культура Общество, 2006, № 2, Оболонский А В Сторонники и противники реформы государственной службы // Общественные науки и современность, 2006, № 5, Реформа государственной службы Российской Федерации (2000—2003 годы) // рук авт коллектива А Г Барабашев - М Изд дом ГУ ВШЭ, 2006, Туровок С Г Государственная гражданская служба в условиях реформ // Общественные науки и современность 2006 № 4, Шабров О Ф Реформа государственной службы открытость или эффективность? // Социология власти, 2005, № 6,

примеру, работы таких авторов, как Г А Банных, Г П Зинченко, О В Казаченкова, Г В Пушкарева, Л Н Тимофеева, Г А Сатаров и др¹¹

Проблеме повышения эффективности государственной службы, совершенствованию кадровой политики и новым технологиям государственного управления посвящены работы С Л Аксенова, Г А Корнейчук, Н Пицик, А Г Барабашева, Д В Баснака, Б В Лытова, А И Турчинова¹²

Практически во всех работах, посвященных проблематике государственной службы, рассматриваются ее институциональные свойства. Институциональная тематика особенно наглядно представлена в работах О С Аюшевой, Л Е Бурды, И А Василенко, А Ф Ноздрачева, А В Оболонского, Д В Овсянко, Е В Охотского, З С Поповой и др¹³

Вместе с тем, анализ публикаций показывает, что задача проведения комплексного исследования института государственной службы на основе теоретико-методологических принципов неоинституционализма и анализа в рамках данной научной парадигмы процессов реформирования государственной службы в России на уровне диссертационного исследования не ставилась. В современной политической науке концептуальные положения неоинституционализма в своих работах

¹¹ Банных Г А Управленческие аномалии в государственной гражданской службе // Чиновникъ, 2005, № 6, Зинченко Г П Государственная служба дисфункции и девиации // Чиновникъ, 2002 №1, Казаченкова О В Конфликт интересов на государственной гражданской службе // Журнал российского права, 2006, № 3, Сатаров Г А Антикоррупционная политика - М РА «СПАС», 2004, Пушкарева Г В Конфликты интересов в государственной службе: политические основания и политические последствия // Государственное управление в XXI веке традиции и новации Ч 1 - М РОССПЭН, 2007, Тимофеева Л Н Конфликты интересов на государственной службе в России стратегии и тактики урегулирования // Государственное управление в XXI веке традиции и новации Ч 1 - М РОССПЭН, 2007

¹² Барабашев А Г О возможности оценки эффективности и результативности служебной деятельности государственных гражданских служащих // Государственное управление в XXI веке традиции и новации Ч 1 - М РОССПЭН, 2007, Баснак Д В Использование информационных технологий в системе управления государственной службой Российской Федерации // Вестник Московского университета Серия 21, Управление (государство и общество), 2006, № 4, Лытov B B Управленческие отношения в государственной службе Учебное пособие - М РАГС, 2003, Турчинов А Проблемы формирования системы управления государственной гражданской службой // Государственная служба, 2006, № 3, Аксенов С Л Социальная диагностика кадрового обеспечения аппарата органов государственной власти Российской Федерации Автореф дис канд социол наук РАГС М, 2000, Корнийчук Г А Государственные службы Особенности регулирования труда - М Альфа-Пресс, 2006, Основы государственной службы и кадровой политики учебное пособие для студентов вузов [В В Черепанов, В П Иванов] - М Юнити Закон и право, 2007, Пицик Н Проблемы формирования кадрового состава гражданской службы в современных условиях // Власть, 2006, № 6,

¹³ Аюшева О С Государственная служба как духовно-культурный институт Автореф дис канд социол наук 22 00 04 // Рес акад гос службы при Президенте РФ М, 2001, Бурда Л Е Законодательство о государственной службе субъекта Российской Федерации Автореф дис канд юрид наук Ин-т законодательства и сравнит правоведения при Правительстве РФ М 2001, Василенко И А, Административно-государственное управление в странах Запада США, Великобритания, Франция, Германия Изд 2-е, перераб и доп - М Логос, 2001, Ноздрачев А Ф Государственная служба Учебник для подготовки государственных служащих - М Статут, 1999, Оболонский А В, Барабашев А Г Государственная служба комплексный подход - М Дело 2000, Овсянко Д М Государственная служба Российской Федерации - М Юрист, 2006, Охотский Е В Государственная служба в парламенте отечественный и зарубежный опыт - М РОССПЭН, Московский государственный институт международных отношений (Университет), 2002, Попова З С Государственная служба как институт государственных социальных услуг Дис канд социол наук 22 00 04 М, 2000,

сформулировали Дж Марч и Й Олсен, Э Остром, П Холл, Р Тейлор, Й Блом-Хансен, Б Вейнгаст, Г Питерс, С Хантингтон, Б Ротстайн, В В Радаев, В Г Кирдина, С В Патрушев, А В Рыбаков и др¹⁴ Однако теоретико-методологический потенциал неоинституционализма еще не использован в полной мере для концептуализации проблематики государственной службы, для анализа процессов реформирования системы государственного управления. На наш взгляд, это свидетельствует о недостаточной разработанности темы. В этой связи работа, направленная на обогащение знаний в этой области, представляет значительный научный и практический интерес.

Объект исследования – государственная служба как вид профессиональной деятельности по обеспечению полномочий государственных органов

Предмет исследования – институциональные свойства государственной службы

Цель диссертации – исследовать процесс институционального развития государственной службы в постсоветской России, выявить проблемы и оценить перспективы реформирования института государственной службы в нашей стране

Задачи

- уточнить основные теоретико-методологические принципы неоинституционального подхода и выработать на их основе концептуальную модель исследования института государственной службы,

- раскрыть содержание механизмов функционирования института государственной службы, выявить степень их эффективности в российских условиях,

- определить место и роль института государственной службы в политической системе российского общества, показать необходимость его реформирования в условиях политической модернизации,

¹⁴ March J , Olsen J The New Institutionalism Organizational Factors in Political life // American Political Science Review, 1984, Vol 78, N3, March J G , Olsen J P Rediscovering institutions The organizational basis of politics – N Y The Free Press, 1989, Ostrom E , Crawford S A Grammar of Institutions // American Political Science Review, 1995, Vol 89, N 3, Hall P , Taylor R Political Science and the Three New Institutionalism // Political Studies, 1996, Vol 44, N5, Blom-Hansen, J A "New Institutional" perspective on Policy networks // Public Administration, 1997 Vol 75, Вейнгаст Б Политические институты с позиций концепции рационального выбора/Политическая наука: новые направления Под ред. Р Гуина и Х-Д Клингеманна – М Вече,1999, Питерс Б Г Политические институты: вчера и сегодня // Политическая наука: новые направления Под ред Р Гудина и Х-Д Клингеманна – М Вече,1999 Хантингтон С Политический порядок в меняющихся обществах - М «Прогресс-традиция», 2004, Кирдина С Г Институциональные матрицы и развитие России – М ТЕИС, 2000, Патрушев С В Институционализм в политической науке Этапы, течения, идеи, проблемы // Политическая наука, 2001, № 2, Патрушев С В Институционализм в политической науке Этапы, течения, идеи, проблемы // Зарубежная политология в XX столетии Сб науч тр // РАН ИИОН Отв ред вып Ильин М В – М , 2001, Радаев В В Новый институциональный подход построение исследовательской схемы // Журнал социологии и социальной антропологии, 2001, Том IV, №3, Ротстайн Б Политические институты: общие проблемы // Политическая наука: новые направления Под ред Р Гуина и Х-Д Клингеманна – М Вече,1999, Рыбаков А В Политика в институциональном измерении: теоретико-методологический аспект Дисс на соискание ученой степени доктора политических наук – М 2004

- проанализировать теоретические модели государственной службы и разработать институциональную модель государственной службы в трансформирующемся российском социуме,

- провести анализ процесса реформирования государственной службы в России, выделить его основные этапы, раскрыть содержание возникающих в ходе этого процесса проблем и противоречий

Теоретико-методологической основой диссертационного исследования являются концептуальные положения неоинституционального подхода, позволяющие рассматривать государственную службу не только, как комплекс формально-юридических норм, но как сложную взаимосвязь таких норм с реальной практикой их воспроизведения. Исследование института государственной службы в рамках неоинституционального подхода предполагает выявление реальных моделей поведения, складывающихся в обществе под влиянием, как законодательных норм, так и исторически сложившихся образцов поведения государственных служащих. Кроме того, в работе использованы положения и методологические принципы системного и структурно-функционального анализа, обеспечивающие возможность более адекватной интерпретации места и роли государственной службы в современном государстве и в более широком плане – в политической системе общества

Эмпирической базой диссертации является конкретное исследование «Служба-2007»¹⁵, проведенное лично автором с использованием комплекса социологических методов сбора, обработки и анализа данных. Автор также провел вторичный анализ данных опросов общественного мнения и государственных служащих, проведенных ведущими социологическими центрами страны, что позволило расширить поле сбора эмпирического материала, необходимого для верификации авторской теоретической концепции. Кроме того, автор опирался на собственный опыт работы в системе государственной службы, в частности в Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Достоверность и научная обоснованность результатов исследования обеспечиваются опорой на общепринятые теоретико-методологические принципы политологического анализа, использованием получившего всестороннее обоснование в политической науке неоинституционального подхода, применением апробированных в исследовательской практике методов сбора эмпирических данных

¹⁵ Социологическое исследование «Служба-2007» проведено в 1 квартале 2007г. Использованы методы экспертного опроса и контент-анализа. Всего опрошено 69 экспертов, объединенных в три экспертные группы (1) государственные служащие, (2) депутаты и сотрудники Федерального собрания РФ, (3) ученые, преподаватели вузов. Сделан анализ 141 нормативно-правовой документа

Научная новизна работы заключается в том, что в ней впервые в отечественной политологической литературе проведено комплексное исследование государственной службы на основе неоинституционального подхода, что позволило описать основные механизмы функционирования института государственной службы, определить условия и пределы его модернизации в современном российском обществе

В процессе реализации основной цели и связанных с ней исследовательских задач, в диссертации были получены следующие, *имеющие научную новизну, результаты*

- выявлены и описаны на основе методологии неоинституционального подхода свойства и параметры института государственной службы как комплекса реально работающих норм, правил, регламентирующих деятельность лиц, обеспечивающих работу государственных органов, раскрыты значение и взаимосвязь формальных и неформальных норм, конституирующих данное институциональное образование,

- раскрыто содержание социальных механизмов и процессов, обеспечивающих функционирование института государственной службы в современном обществе, выявлены институциональные практики, определяющие специфику института государственной службы в Российской Федерации,

- раскрыто значение института государственной службы в выполнении государством функции управления обществом, показаны место и роль данного института в политической системе современного российского общества,

- выявлено решающее влияние доминирующих в сознании политической элиты представлений об основных принципах организации государственной службы на характер и направленность процессов ее реформирования, показана эволюция концептуальных моделей государственной службы и раскрыто их содержание,

- проанализирован процесс реформирования института государственной службы в России, показан его противоречивый характер, уточнены этапы, дана оценка достигнутым результатам и выявлены причины возникших затруднений в реализации Федеральной программы «Реформирование государственной службы в Российской Федерации»

Теоретическая и практическая значимость исследования. Уточнение теоретических представлений о государственной службе в рамках неоинституционального подхода позволяет совершенствовать методологию исследования и развития системы социально-политических отношений в сфере государственного регулирования и тем самым расширить теоретико-методологическую базу процесса реформирования государственной службы в Российской Федерации. Выявление и обоснование направлений и путей совершенствования института государственной службы могут сыграть определенную роль в

практической деятельности органов государственного управления Ряд положений исследования может найти практическое применение в деятельности аналитических структур органов государственной власти и управления на федеральном и региональном уровнях Результаты диссертационной работы могут быть использованы для уточнения государственной политики в области дальнейшего совершенствования государственной службы Материал диссертационного исследования может быть использован в преподавании дисциплин гуманитарного цикла в учреждениях высшего профессионального образования, осуществляющих подготовку кадров для государственной службы

Апробация работы. Основные положения и выводы диссертационного исследования изложены в публикациях автора, в выступлениях на научных конференциях (Всероссийская научная конференция «Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России» ИНИОН РАН, 2007, VII Межвузовская научно-практическая конференция аспирантов и молодых ученых «Социология власти основы теории и развитии практики» РАГС, 2007, VIII Межвузовская научно-практическая конференция «Опыт и проблемы преподавания гуманитарных и социально-экономических дисциплин в Вузах» МАТИ-РГТУ им К Э Циолковского, 2007) Ряд положений диссертации прошли апробацию на Парламентских слушаниях Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 2004, 2005, 2006 и 2007гг

Работа обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры политического анализа факультета государственного управления МГУ им М В Ломоносова

Структура работы Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения списка использованной литературы и приложения

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, характеризуется степень научной разработанности проблемы, определяются цель и задачи исследования, излагается теоретико-методологическая основа диссертации, раскрывается научная новизна и практическая значимость исследования

В первой главе «Методологические основы институционального анализа государственной службы» рассматриваются основные теоретические и методологические проблемы, связанные с изучением заявленной темы диссертации В этой главе показывается эволюция институционального анализа и обосновывается необходимость использования методологии неоинституционального подхода к

исследованию государственной службы, дается характеристика основных теоретических моделей государственной службы и определяется место данного института в политической системе современного общества

В первом параграфе «Особенности неоинституционального подхода к исследованию государственной службы» уточняются основные методологические принципы, определяющие специфику неоинституционального подхода, показываются теоретические и практические перспективы использования данной методологии к изучению государственной службы

В работе показывается эволюция институционального подхода в политической науке и обосновывается тезис, что комплексное исследование института государственной службы невозможно в рамках классического институционализма, тяготеющего к механистическому описанию института как нормативной системы. Необходимо рассматривать институт не только, как комплекс формально-юридических норм, но как сложную взаимосвязь таких норм с реальной практикой их воспроизведения. Автор формулирует свою позицию, что исследование института государственной службы в рамках неоинституционального подхода предполагает выявление реальных моделей поведения, складывающихся в обществе под влиянием, как законодательных норм, так и исторически сложившихся образцов поведения государственных служащих

В этой связи автор подчеркивает, что институциональные отношения строятся на основе как формальных, так и неформальных норм. Государственная служба – один из институтов, где формальные правила и официальная регламентация необычайно сильно развиты. Однако в реальной жизни каждая формальная норма «обрастает» дополнительными условиями, которые адаптируют данную норму к конкретной ситуации, позволяют ей функционировать в определенном контексте. На практике вполне вероятной становится ситуация конкуренции между формальными и неформальными правилами, когда, зная о формальных правилах, индивиды тем не менее считают более эффективными неформальные, апробированные опытом, дающие определенные преимущества в решении конкретных задач

Особое внимание в работе уделяется проблеме стабильности и эффективности института государственной службы. В данном параграфе показывается, что стабильность института достигается за счет того, что конституирующий данный институт нормативный порядок оказывается реально действующим, «работающим». Воспроизведение норм в реальном поведении государственных служащих достигается, во-первых, за счет профессиональной социализации, обеспечивающей в каждой конкретной ситуации появление людей, обладающих необходимыми навыками и умениями ориентации в соответствующем институциональном поле, во-вторых, путем применения санкций, как позитивных, поощряющих

соответствующее нормативному порядку поведение государственных служащих, так и негативных, предусматривающих различные виды наказаний за отклоняющиеся от принятого распорядка действия» в третьих, посредством легитимации института государственной службы, повышения престижа статуса государственного служащего

Во втором параграфе «Теоретические модели государственной службы» рассмотрены основные теоретические модели государственной службы, показана их методологическая значимость и практическое значение

Первая модель, проанализированная в работе – это модель рациональной бюрократии М Вебера. В диссертации показывается, что данная модель государственной службы требует особой типа организации властных отношений, предполагающего формализацию процедур осуществления власти, уважительное отношение граждан к закону, возможность рационального изменения нормативного порядка в соответствии с интересами общества. Рациональная модель бюрократии обеспечивает относительную автономность государственного аппарата, возможность его функционирования в условиях демократической конкуренции и смены правящих политических партий. Нормативный институциональный порядок должен соответствовать критериям целесообразности и эффективности государственной службы, понимаемых в условиях легального господства как обеспечение равных возможностей для рационально действующих индивидов. В этой связи правила взаимодействий должны носить обезличенный характер, чтобы эlimинировать привнесение личных или групповых интересов в работу государственного аппарата

Как и любая теоретическая концепция, веберовская модель, наряду с явными эвристическими возможностями, открывающимися в объяснении принципов рационального устройства государственной службы, имела и свои ограничения. В работе, в частности, указывается на чрезмерно жесткий каркас формальных правил, препятствующих проявлению чиновников индивидуальных качеств, творческого подхода к решению задач

Издержки рациональной модели бюрократии особенно стали чувствительными по мере того, как эта модель бралась за основу при проведении реформ государственной службы в XX в. Разочарование в веберовской модели государственной службы, на наш взгляд, стало одной из причин, ускоривших переориентацию научного сообщества на неоинституциональные теории

В рамках теоретической концепции «нового государственного менеджмента» («New Public Management») создается менеджерская модель государственной службы. Данная модель возникает на базе рациональной версии неоинституционализма, для которой характерно

применение экономического анализа к изучению политики, когда последняя начинает рассматриваться как сфера специфических рыночных отношений, в рамках которых действуют индивиды, стремящиеся к максимизации собственной выгоды

Переход к новым ориентирам в практике реформирования государственной службы был связан с тем, что были исчерпаны потенциальные возможности совершенствования государственного аппарата путем внедрения принципов аполитичности государственной службы, четкой регламентации должностных обязанностей, иерархического контроля за служебной дисциплиной. Однако менеджерская модель, ослабившая внимание к проблеме регулирования деятельности чиновника и к механизмам контроля, не устранила возможности для коррупции и других негативных явлений в государственных учреждениях. Негативные последствия излишнего акцента на эффективность и экономию в работе государственного аппарата начали проявляться в ухудшении качества предоставляемых им услуг, связанных с удовлетворением общенародных интересов или созданием так называемых общественных благ. Надлежащее обеспечение таких благ и услуг оказалось невозможным при строгом соблюдении практики и требований рынка.

В этой связи в рамках концепции «*good governance*» создается модель государственной службы, которая была бы ориентирована на соблюдение принципов справедливости, открытости и подотчетности, на тесном взаимодействии чиновников с гражданами. Главное значение концепции «*good governance*» в ориентировании государственных служащих на развитие партнерства и взаимной ответственности со всеми структурами гражданского общества. Автор показывает, что данная модель также не лишена недостатков. Главная проблема - в трудностях адекватной интерпретации самих понятий «общественные интересы» и «всеобщее благо».

Проанализировав основные тенденции в развитии научных представлений о государственной службе, автор приходит к выводу, что в настоящее время следует говорить об интегративной модели государственной службы. Такая модель предполагает приздание институту государственной службы следующих основных свойств: профессионализм, социальная и политическая ответственность, эффективность.

Третий параграф «Место и роль института государственной службы в политической системе общества» посвящен рассмотрению таких аспектов данной проблематики, как взаимосвязь института государственной службы с другими политическими институтами, виды возникающих в реальной жизни функциональных зависимостей, условия достижения оптимальных параметров функционального самоопределения данного института.

Важнейшим принципом, определяющим специфику положения государственной службы в демократическом обществе, является ее политическая нейтральность. Однако политическая нейтральность не означает выведения государственной службы из политического пространства. Автор обосновывает данную позицию тем, что, во-первых, государственная служба выполняет функцию регулятора отношений между государством и гражданами, а эти отношения неизбежно обретают политический характер. Во-вторых, нормативное разграничение в демократических странах политической и управленческой составляющей в системе государственного управления не в состоянии разрушить то основание, на котором в этих странах воспроизводится противоречие между профессиональными обязанностями государственного служащего как участника управленческого процесса и его политическими предпочтениями. В-третьих, политика как общественная сфера включает в себя государство как институт власти и как аппарат управления. Государство действует в публичном пространстве и его деятельность не может не носить политического характера. В-четвертых, институционализация государственной службы сопровождается появлением особой социальной группы – государственной бюрократии, которая способна играть самостоятельную роль в политическом процессе.

В этой связи автор считает, что государственную службу можно рассматривать как особый политический институт, встроенный в политическую систему общества и выполняющий свои специфические функции. Функции института государственной службы в российской политической системе определены в основных законодательных актах страны. Прежде всего, речь идет о функции обеспечения, исполнения и реализации государственной власти и государственного управления.

Однако наряду с явными, позитивными функциями в процессе функционирования института государственной службы возникают определенные непредвиденные следствия в виде латентных функций. Латентные функции возникают тогда, когда в действиях людей ориентация на личные и групповые интересы начинает преобладать, когда, в частности, государственная бюрократия начинает отстаивать свои групповые интересы, когда появляется стремление во главу угла поставить интересы своего ведомства. Латентность не опасна, если она не блокирует выполнение институтом своих основных функций. Однако при определенных обстоятельствах возможно появление откровенно негативных видов воздействия института на общество, т.е. дисфункций. Дисфункции, отражают появление направлений деятельности, противоречащих формальным институциональным требованиям и сложившимся в обществе официально декларируемым представлениям о назначении и роли того или иного института. В работе проанализированы

такие дисфункциональные сбои в работе государственной службы, как коррупция,

Противопоставить нарастанию дисфункциональных явлений в функционировании института государственной службы может только требование обязательного соблюдения участниками взаимодействий институциональных норм и соответствующих предписаний. И хотя в последние годы была проведена значительная работа по совершенствованию российского законодательства в области государственной службы, выполнение нормативных требований в реальной жизни затруднено целым рядом факторов, в частности отсутствием должной правовой культуры. Еще одной важной проблемой является то, что, становление и развитие современной российской государственной службы осуществляется в условиях переструктурирования политической системы, которое само по себе носит противоречивый характер.

Вторая глава «Особенности институционального развития государственной службы в современном российском обществе» посвящена анализу проблем реформирования данного института в нашей стране. В этой главе автор показывает противоречивый характер институциональной реформы государственной службы в России, определяет факторы, влияющие на этот процесс, а также на основе эмпирических исследований проводит анализ институциональных практик, реальных моделей поведения сложившихся в системе российской государственной службы, выявляет отношение государственных служащих к проводимым реформам, определяет степень их готовности работать в новом институциональном поле.

В первом параграфе «Этапы реформирования института государственной службы в Российской Федерации» рассмотрены основные этапы реформы государственной службы в нашей стране. Проведенный ретроспективный анализ позволил выявить степень зависимости характера изменений архитектоники института государственной службы от социального контекста, политических преобразований, взглядов и предпочтений политической элиты.

На первом этапе реформирования государственной службы (1991–1993 гг.), хронологически связанном со становлением Российской Федерации как суверенного государства, главной задачей стало обеспечение государственных органов дееспособной государственной службой. Однако, по мнению автора, серьезным упущением первых реформаторов государственной службы была недооценка институционального фактора. Сделанный акцент на проблему профессиональной подготовки кадров, изменение их мировоззрения, конечно, был важен, но он фактически не был подкреплен институциональными изменениями, введением новых правил и норм,

требующих от государственных служащих ориентации на новые модели профессиональной деятельности.

Второй этап (1994 - 1996 гг) реформирования государственной службы начался с создания Управления федеральной государственной службы Президента Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 12 02 94 г № 298), т.е. переподчинение системы управления государственной службы Президенту, что свидетельствовало о том, что политическое руководство страны осознало значимость государственной службы в общей системе государственного управления. Главный акцент в его работе был сделан на проблеме не подготовки кадров, а на проблеме эффективного управления кадрами государственных учреждений. Однако огромная бюрократическая машина не стала от этого эффективнее. Становилось очевидным, что наведение порядка в системе государственной службы путем создания единого координирующего органа не может быть достаточным. Разветвленный государственный аппарат не поддается контролю из одного центра, требуется изменение всего нормативного порядка, конституирующего государственную службу.

На третьем этапе (1997 - 1998 гг) проблемы реформирования государственной службы стали рассматриваться как неотъемлемая часть решения более общей проблемы приведения всей системы исполнительной власти в соответствие с принципами демократического правового государства и требованиями эффективного управления общественными делами. Этот этап можно также назвать этапом поиска новой концепции государственной службы для России. Именно в это время началась серьезная аналитическая работа по изучению различных моделей государственной службы, опыта реформирования в других странах, что позволило создать определенный теоретический фундамент для последующих преобразований.

Четвертый этап (1999 - 2000 гг) отличается разработкой экспертным сообществом Концепции государственного строительства (тезисы), в которой было сформулировано основное политическое требование к параметрам реформы государственной службы. Специфика этого этапа заключалась в том, что предложения по реформированию государственной службы формулировались в виде предвыборной программы В.В. Путина, но после его избрания они были отложены в связи с необходимостью решения других политических задач.

Началом пятого этапа (2001 - 2005 гг.) в реформировании государственной службы можно считать поручение Президента Российской Федерации В.В. Путина о подготовке Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации (утверждена 15.08.2001). На основании этой Концепции была разработана Программа реформирования государственной службы Российской Федерации на 2003-2005 годы, которая была утверждена Указом

Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 года N 1336 Этот этап отличается самой высокой активностью в институциональном преобразовании государственной службы в России Однако выбранная реформаторами институциональная модель государственной службы просто не может быть имплантирована в российскую систему государственного управления за столь короткий срок

В ходе реформирования государственной службы становилось все более очевидным, что дело не только в государственной службе, но и в самой системе исполнительной власти, ее институциональной конфигурации В этой связи активизируется деятельность по проведению административной реформы Это обстоятельство позволяет нам говорить о новом этапе в реформировании государственной службы, отличительной чертой которого является комплексный подход к проблемам институционального развития всей системы исполнительной власти

Второй параграф «Институциональные практики в системе государственной службы в Российской Федерации» посвящен анализу реальных моделей поведения в системе российской государственной службы В рамках неоинституционального подхода обращается особое внимание на то, что облик института определяется не формально-юридическими нормами, а теми конкретными практиками, в которых проявляется готовность или неготовность людей следовать этим нормам Таким образом, чтобы выяснить произошла ли реальная модернизация института государственной службы в России, необходимо было оценить отношение государственных служащих к официальному нормативному порядку, выявить уровень их ориентации на новые требования и правила, проанализировать мотивацию государственных служащих и оценить степень их готовности к институциональным переменам Эмпирическую основу данной части исследования составил вторичный анализ данных, полученных ведущими социологическими центрами страны, а также наше собственное исследование «Служба-2007», проведенное в первом квартале 2007 года

Анализ эмпирических данных позволил сформулировать ряд выводов Реформирование нормативного порядка, конституирующего институт государственной службы, может привести к серьезным позитивным сдвигам в работе данного института Закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает такие нормы и принципы функционирования данного института, которые отвечают требованиям современной модели государственной службы А выявленная в ходе социологических опросов свойственная государственным служащим законопослушность, повышение правовой культуры, в том числе в ходе профессиональной подготовки и повышения квалификации дают основание предположить, что интериоризация нового нормативного порядка, усвоение новых правил

служебного распорядка, должностных инструкций пройдет в целом успешно

Однако такой позитивный ход развития реформы возможнее при соблюдении ряда условий Первое условие – согласованность и непротиворечивость вводимых нормативных изменений Подзаконные акты не должны противоречить духу и букве основного закона, конституирующего институт государственной службы, а также принципам демократического правового государства, провозглашенным в Конституции Российской Федерации В этой связи целесообразно осуществлять разработку унифицированных нормативных документов, а не отдавать процесс их создания на откуп отдельным ведомствам Второе условие – повышение информативности, государственные служащие должны иметь реальные возможности ознакомиться с новыми нормативными документами У государственных служащих необходимо сформировать не только знание о новых требованиях, которые будут к ним предъявляться в современных условиях, но и убежденность в правомерности и целесообразности нормативных изменений Реализация этого условия требует соответствующей информационной поддержки реформы, направленных усилий по пропаганде ее преимуществ Третье условие – повышение ответственности государственных служащих Речь идет об активном использовании механизмов поощрения и применения санкций в отношении государственных служащих В ситуации обновления нормативного порядка, когда новые нормы еще плохо усвоены, не привычны, требуется дополнительный внешний контроль, корректирующий поведение государственных служащих

Процесс реформирования всегда связан с потерей уровня упорядоченности и организованности Это связано не только с тем, что на освоение нового нормативного порядка людям требуется время, но и с тем, что государственные служащие должны психологически адаптироваться к изменившимся правилам игры Сделать это людям, профессионально выросшим в других условиям, не так просто, довлеет груз прошлого опыта, устаревших стереотипов и установок Социологические опросы показывают, что в основной своей массе государственные служащие адекватно реагируют на нововведения, они не представляют собой застывшую массу, не поддающуюся никаким изменениям, но эти люди нуждаются в психологической помощи, в поддержке в трудное для них время адаптации к новым условиям

Институт государственной службы в силу особого положения в системе государственного управления нуждается в наличии единого координирующего центра, способного направлять усилия, как по созданию единого нормативного поля, так и по созданию эффективных механизмов, обеспечивающих адаптацию государственных служащих к институциональным изменениям

Следует учитывать, что принципы менеджеральной и открытой («отзывчивой») модели государственной службы приходится утверждать в социокультурной среде, далеко не во всем соответствующей продекларированным целям Субкультура государственной бюрократии, сформировавшаяся в предшествующие исторические этапы, содержит ценностные образцы поведения, стереотипы, препятствующие интериоризации нового нормативного порядка. И если, как показывают эмпирические исследования, российские государственные служащие в той или иной степени готовы согласиться с введением процедур оценки их труда в зависимости от качества и результативности работы, то вопросы открытости государственных учреждений встречают еще достаточно стойкое непонимание.

Если не проводить среди государственных служащих работу по показу преимуществ менеджеральной модели и модели «отзывчивой» государственной службы, то формальные нормы, будучи еще слабыми вытесняются неформальными, утверждающими старые модели поведения государственных служащих. В этом случае возможен распад целостности самого институционального образования, потому что конкурирующие неформальные нормы создают у акторов стимулы, несовместимые с формальными правилами.

В *Заключении* подведены итоги исследования, сформулированы выводы и вытекающие из них практические рекомендации, отражены некоторые направления дальнейшего научного поиска в исследуемой сфере политологического знания.

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях автора:

Публикации в периодических научных изданиях, рекомендуемых ВАК:

- 1 Моисеев А В Государственная служба в Российской Федерации как социально-политический институт // *Регионология*, 2007, № 2 (0,5 п.л.)
- 2 Моисеев А В Институт государственной гражданской службы в российском политическом пространстве // *Власть*, 2007, № 11 (0,5 п.л.)

Другие публикации:

- 3 Моисеев А В Реформирование Государственной службы профилактическая мера коррупции // Материалы Всероссийской научной конференции «Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России» - М ИНИОН РАН, 2007 (0,3 п.л.)

4 Моисеев А В О государственном управлении в современной России. вопросы теории и практики // Материалы VII Межвузовской научно-практической конференции аспирантов и молодых ученых «Социология власти основы теории и развитии практики» - М РАГС, 2007 (0,4 п л)

5 Моисеев А В Борьба с коррупцией через реформирование государственной службы // Материалы VIII Межвузовской научно-практической конференции «Опыт и проблемы преподавания гуманитарных и социально-экономических дисциплин в Вузах» - М МАТИ-РГТУ им К Э Циолковского, 2007 (0,3 п л)

Подписано в печать 10 октября 2007 г
Формат 60x90/16 Объем 12 п л
Тираж 100 экз