

На правах рукописи

ВАХНИН Леонид Евгеньевич

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В КОНТЕКСТЕ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ
СИСТЕМЫ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

МОСКВА - 2006

Работа выполнена на кафедре истории и политологии
Государственного университета управления.

Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор
Шевченко Василий Николаевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Шабров Олег Фёдорович
доктор политических наук, профессор
Елисеев Сергей Михайлович

Ведущая организация: Московский государственный
университет им. М.В. Ломоносова

Защита состоится 21 апреля 2006 года в 14 часов на заседании диссертационного совета К-212.049.03 в Государственном университете управления по адресу: 109542, г. Москва, Рязанский проспект, д. 99, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного университета управления.

Автореферат разослан «**16**» марта 2006 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат политических наук



А.В. Лопарев

2006 А
5463

I. Общая характеристика работы

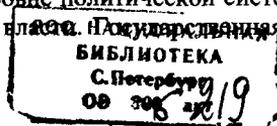
Актуальность темы.

Для современной России выбор формы государства и его институтов весьма актуален. Российскому обществу предстоит сосуществовать, взаимодействовать и конкурировать с развитыми странами Запада и Востока в условиях глобализации экономических связей и политических процессов и в рамках цивилизационных стандартов постиндустриального мира, поэтому ему надлежит быть готовым к требованиям и вызовам времени. В целях обеспечения экономической конкурентоспособности страны, безопасности и суверенитета государства, развития социальных и правовых основ гражданского общества, модернизации системы государственного управления политическое руководство страны в течение ряда лет осуществляет комплекс реформ, среди которых наиболее важные федеративная, административная, судебная и бюджетная.

Существенное обстоятельство проводимых реформ - их политический характер, определяемый политическими предпосылками и последствиями реализации. Развитие взаимодействия государства и гражданского общества затрагивает политические интересы большого числа участников политического процесса, изменяя, помимо экономических, сложившиеся между ними отношения по поводу власти. Принципиальным направлением данного процесса выступают либерализация политических отношений и демократизация процедур государственного управления социально-экономическими процессами, что является основой гражданского общества.

Реформирование государственной службы России происходит в условиях политизированной среды, модернизация которой выражается в поступательном развитии важнейших институтов демократической политической системы. Являясь важнейшим элементом системы государственного управления, государственная служба обладает политическим статусом и значением как социально-политический институт. Соответственно, в своем институциональном развитии она должна находиться в прямой и непосредственной взаимосвязи с парадигмами социально-политического развития российского общества. Установление и развитие указанной взаимосвязи в научно-теоретическом плане возможно посредством системного изучения политических аспектов реформирования государственной службы.

Актуальной проблемой большинства российских реформ является соответствие идеологии, процессов и практических действий политической руководящего на высшем уровне государства их воплощению в конкретных формах и направлениях реформирования на уровне объекта. По нашему мнению, неполнота и противоречивость многих попыток реформирования системы государственного управления и государственной службы связаны с недооценкой политических аспектов реформ, присущих в равной мере как субъекту, так и объекту управления, и отражающих степень соответствия между типом политических отношений на высшем уровне политической системы и на уровне структур институтов государственной власти.



имеет двойной статус: являясь объектом управления, реализуемого политическими лидерами государства, она выступает в качестве субъекта, осуществляющего государственное управление обществом в конкретных формах.

Актуальность темы подтверждается социально-политической значимостью процессов организации, функционирования и изменения институтов политической системы общества, затрагивающих вопрос об их фундаментальных основах, закономерностях и факторах, посредством которых реализуются тенденции изменения роли государства во взаимоотношениях с обществом и гражданином, и, следовательно, видоизменяются институты государственного управления и государственной службы. Таким образом, актуален более широкий системный подход к реформированию государственной службы России, обеспечивающий её полноценную институционализацию в рамках модернизируемой политической системы общества и системы государственного управления.

Между тем оценка программных и нормативно-правовых документов по реформированию государственной службы Российской Федерации и первых шагов административной реформы показывает, что вопросу соответствия изменений на макро- и микроуровнях уделено недостаточно внимания, и данная взаимосвязь в предметно-деятельностном отношении не разработана и не установлена. В результате государственная гражданская служба, несмотря на свои обновленные принципы, формируется на основе старых подходов и методов государственно-административного воздействия. Такой противоречивый характер процесса реформирования ставит под вопрос возможность достижения целей административной реформы, основное направление которой состоит в повышении эффективности государственного управления в целом и государственной службы во всех её проявлениях: социальном, экономическом и политическом.

Кроме того, системный характер исследуемых проблем и неудачный опыт первых шагов административной реформы стимулирует разработку новой методологии институционализации государственной службы в процессе её реформирования, который напрямую связывает данный процесс с процессом демократизации политической системы. Причем теоретический метод большего по объему охвата факторов системного определения института государственной службы должен иметь практическую интерпретацию, выраженную в подходах к реформированию аппаратов органов государственной власти, чего осуществляемой в настоящее время реформе явно не хватает.

Степень научной разработанности темы. Исследуемая проблема представлена широким спектром научных работ по теории и практике государственного управления и государственной службы, а также публикациями, в которых рассматриваются предпосылки, проблемы, цели и факторы реформирования названных политических институтов.

Фундаментальная проблема соотношения политики и государственного управления рассмотрена рядом учёных и мыслителей, чьи труды имеют непреходящее значение для политологии и социальной философии. Одним из

первых противостояние административной системы и представительной демократии проанализировал английский философ и экономист Дж. Стюарт Милль¹. Не потерял своей актуальности резко критический взгляд на данную проблему марксистской школы политического анализа, которая трактует бюрократию как систему управления, осуществляемого с помощью оторванного от народа и стоящего над ним аппарата.

Многоплановая характеристика соотношения политики и государственного управления и вытекающих отсюда проблем эффективности названных явлений в их современном виде дана выдающимся немецким социологом, философом и историком М. Вебером². Он разработал концепцию рациональной бюрократии как основы организации современного типа, предложил подходы к классификации управленческих отношений в соответствии с типами легитимного политического господства, отразил сущность их изменений при переходе от одного типа к другому. В американской политической и административной науке веберовскую парадигму бюрократии как технически самой совершенной из всех мыслимых на тот период организационных форм развивал В. Вильсон³.

Особую методологическую ценность для настоящего исследования представляют разделяемые многими современными авторами положения М. Вебера о том, что противостояние политиков и бюрократического аппарата является одним из основных конфликтов политической жизни. В связи с этим, по нашему мнению, развитие теории реформирования государственной службы в современных условиях должно исходить из определения пределов теории рациональной бюрократии, ограничивающих социальную эффективность бюрократической организации, построенной на принципах редукционизма и закрытой элитарности политического лидерства.

Исследуемые автором проблемы эффективности государственного управления и государственной службы методологически связаны с проблемами, изучаемыми общей теорией управления. Среди наиболее значительных её направлений можно назвать «школу научного управления», представленную работами Ф.У. Тейлора, Ф. и Л. Гилберт, Г.Л. Гантта⁴, «административную школу управления», которую составили труды А. Файоля, А.С. Рейли, Л. Урвика⁵. Фундаментальное значение имеет предпринятая названными авторами попытка осуществить системный анализ организации как структуры и осуществляемой ею деятельности, выделяя при этом в качестве самостоятельной функции управленческую деятельность.

Большой вклад в развитие темы внесли научные концепции теории организации и управления, обосновывающие эффективность производственного и управленческого процесса различными социальными, психологическими,

¹ Милль Дж. С. Размышления о представительном правлении. - Benson (Vermont), 1988.

² Вебер М. Избранные произведения. - М., 1990.

³ Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. - М., 1905.

⁴ Teylor F. The Principles of Scientific Management. - New York, 1914; Gilberth L. The Psychology of Management - Easton (Pa.), 1973; Gantt H. Organizing for Work. - San Diego (Cal.), 1919.

⁵ Fayol H. General and Industrial Management. - London, 1949; Urwick L. Notes of the Theory of Organization. - New York, 1952.

административными, информационными факторами, помогли автору раскрыть и использовать в своих разработках представления об изменяющейся природе самих организаций, их структурах и характере управленческих отношений. Таковы «теория административного поведения», сформулированная в работах Г. Саймона, «доктрина человеческих отношений», представленная исследованиями Э. Мэйо, «ситуационный подход», предложенный П. Лоуренсом, «школа поведенческих наук», чьи идеи заложены Д. МакГрегором, Р. Лайкертом¹. Особо следует выделить кибернетическое направление в исследовании управления обществом, основоположником которого является Н. Винер, а также У. Эшби и С. Бир², которые сформулировали универсальные определения управления, рассчитанные на охват любых систем – механических, биологических, социальных.

Существенную методологическую и практическую помощь в адаптации достижений мировой управленческой мысли к российским условиям оказали труды представителей отечественной науки управления советского периода. Изучением разнообразных проблем, связанных с системной организацией государственного и производственного управления, занимались И.Л. Бачило, А.А. Богданов, Ю.А. Веденев, А.К. Гастев, Д.Н. Гвишиани, Б.М. Кедров, П.И. Керженцев, А.И. Пригожин, С.Г. Струмили³. Однако, в их работах социалистические управленческие отношения рассматривались в свете представлений господствовавшей в то время в обществе идеологии, не всегда совпадающей с объективной реальностью.

В качестве методологической основы исследования автор избрал системный подход, который берет своё начало преимущественно в биологии и привносится в политическую науку через социологию в основном благодаря работам Д. Истона и Г. Алмонда⁴. Системный анализ политических явлений и процессов осуществляли в своих трудах Л. фон Берталанфи и Р. Мертон⁵. Особую ценность для диссертанта представляют взгляды Т. Парсонса, который подошел к рассмотрению общества как весьма сложной системы управления, состоящей из относительно автономных систем: экономической, политической и духовной⁶.

Политические аспекты теории систем отражены в ряде научных работ, анализирующих взаимодействие институтов и разнообразных акторов в рамках политического процесса. Здесь наиболее ценными представляются теория, исходящая при анализе политической системы и её структуры из основных

¹ Simon H. Administrative Behavior. 3 ed. – New York, 1976; Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В. Менеджмент в организациях. – М., 1995; Mayo E. The Social Problems of an Industrial Civilization. – Boston, 1945; McGregor D.M. The Human Side of Enterprise. – New York, 1960; Likert R. The Human Organization. – New York, 1961.

² Эшби У.Р. Введение в кибернетику. – М., 1959; Бир С. Кибернетика и управление производством. – М., 1963

³ Бачило И.Л., Веденев Ю.А. Организационные реформы государственного управления промышленностью в СССР: Историко-правовое исследование (1957 - 1987 гг.) – М., 1990; Богданов А.А. Тектология. (Всеобщая организационная наука): В 2 кн. – М., 1989; Гвишиани Д.М. Организация и управление. – М., 1972, Пригожин А.И. Социологические аспекты управления – М., 1974.

⁴ Almond G. Developmental Approach to Political Systems // World Politics. 1965. N 2; Истон Д. Категория системного анализа политики // Антология мировой политической мысли. Т. 2. – М., 1997.

⁵ Берталанфи Л. Общая теория систем – критический обзор // Исследования по общей теории систем. – М., 1969;

⁶ Парсонс Т. Система современных обществ. – М., 1997.

положений социального плюрализма и постулатов теории «групп давления»; теория функциональной политической системы и теория политической системы как специфической, активной структуры.

С точки зрения применения политологического анализа к теории и практике государственного управления, функционирования властных институтов, политических лидеров и должностных лиц в масштабах политической системы общества, а также раскрытия особенностей взаимоотношений государства с институтами гражданского общества в рамках демократического политического процесса, важным подспорьем диссертационного исследования являются работы таких авторов как Р. Арон, Р. Даль, А.С. Панарин, З. Бжезинский, С. Хантингтон, Ю. Хабермас, Ф. Хайек и др.¹.

Существенное влияние на идеологию исследования оказали научные разработки теоретиков постиндустриализма и постмодернизма, посвященные концептуализации роли бюрократии в современном обществе, политизации и деполитизации, как тенденциям её реформирования. Политический аспект постмодернизма заключается в актуализации проблемы свободы личности с точки зрения культурных и политических реалий, развитии форм политического участия. Вместе с тем, в рамках теории постиндустриального общества, поставлена проблема изменяющегося характера производства, которое становится скорее производством услуг, нежели материальных благ, и оказывается более зависимым от знаний и информации, чем от труда и капитала.

Среди западных теоретиков постмодерна интересны работы таких ученых, как М. Крозье, Ж.Ф. Лиотард, Р. Инглхарт, Б. Сمارт, Э. Гидденс, З. Бауман². Из трудов отечественных специалистов по данной проблематике назовем публикации В.Л. Иноземцева, А.С. Панарина, Ю.В. Ирхина, Ю.Д. Артамоновой и др.³.

Принципиальное значение для понимания современного процесса реформирования государственной службы имеют труды научных школ, утвердившихся в выводе о том, что бюрократия при всех своих недостатках не только исполняет государственную политику, но и представляет собой важный институт власти и управления, влиятельного политического актора. Среди них выделяются модель взаимодействия политиков и государственных служащих, разработанная С. Эйзенштадтом, модель сочетания партийности и

¹ Арон Р. Демократия и тоталитаризм. – М., 1993; Aron R. The Industrial Society, Three Lectures on Ideology and Development. - New York – Washington, 1967; Бжезинский З. Великий провал. Рождение и смерть коммунизма в XX в. – М., 1993. Даль Р. О демократии. – М., 2000; Панарин А.С. Искусение глобализмом - М., 2000; Хайек Ф.А. Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма. – М., 1992; Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. – М., 2004.

² Crozier M. Le Changement dans les Organisations // Revue français l'administration publique. 1991 N 59, Лиотар Ж.-Ф. Состояние постмодерна. - М., 1998; Инглхарт Р. Постмодерн: меняющиеся ценности и изменяющиеся общества // Полис. 1997. N 4.

³ Артамонова Ю.Д., Демчук А.Л. Постмодерни или постмодернизация? (Опыт концептуализации ценностных изменений) // Политическая наука. 2002. № 2; Динамика политического сознания и поведения - М., 2002; Иноземцев В.Л. Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы. - М., 2000; Ирхин Ю.В. Проблемы постмодерна в политике // Полис. 2000. № 6; Соловьев А.И. Политическая идеология: логика исторической эволюции // Полис. 2001. № 2 и др.

политизированности государственной службы в развивающихся странах, составленная Ф. Риггсом, а также модели взаимодействия государственной службы и политической власти, исследованные в трудах Г. Петерса, и др¹.

Диссертантом использован широкий круг исследований по вопросам реформирования государственной службы, которые представляют решение данной проблемы через разработку теоретических моделей, описывающих и объясняющих процессы принятия политических решений, а также через анализ функций государственного аппарата, как набора практических процедур и операций. Наиболее полно данная проблематика представлена в трудах Г. Маршалла, Г. Саймона, Ч. Линдблома, Д. Андерсона, М. Хилла². Проведенный данными авторами анализ функций государственного аппарата ведущих стран Запада позволил понять природу взаимоотношений сферы политики и государственной службы.

К проблематике реформирования государственной службы достаточно тесно примыкают исследования по политико-административному управлению, в которых нашли отражение изучение сетевого и различных менеджеральных подходов, связанных с разработкой теории и практики «нового государственного менеджмента». В данной связи автором, при разработке предложений по совершенствованию методологии реформирования государственной службы, использованы теории рационального выбора и рыночных установок, базирующиеся на институциональной экономической теории, представленной и развитой в трудах Й. Шумпетера, Г. Кунца и С. О'Доннелла, Т. Бёрцель, Х. де Брюйна и др³.

Кроме того, бюрократия – один из главных объектов теоретических конструкций представителей авторитетной в современной политической науке школы Общественного выбора. Такие позитивистские авторы, как Г. Таллок, У. Нисканен, П. Данливи и др⁴, не уступают марксистам по силе и обоснованности критических оценок бюрократии и олицетворяемого ею «большого государства». Теоретическое и прикладное значение имеют их предложения внедрять в практику государственного управления технологии, присущие частно-предпринимательской деятельности.

В данной связи наиболее интересны научные труды, в которых управленческие отношения рассматриваются как составная часть общественных

¹ Eisenstadt S. Les problemes de bureaucratie naissante dans les regions en development // *Industrialisation et societe.* – S. L., 1963; Риггс Ф. Сравнительная оценка президентской формы правления // *Сравнительная социология. Избранные переводы.* – М., 1995; Peters G. *Politicians and Bureaucrats* // Lane J.E. (ed.). *Bureaucracy and Public Choice.* – Sage, 1987.

² Marshall G. In *Search of Commensurability: Writing in Public Management in an Era of Government Reform* // *Public Administration Review.* 1998. Vol. 58, N 3; Lindblom C., Woodhouse E. *The Policy-Making Process* - Englewood Cliffs, 1993; Anderson J. *Public Policy-Making: An Introduction.* - Boston, 1994; Hill M. *The Policy Process in the Modern State.* - London, 1997

³ Шумпетер Й. *Теория экономического развития* - М., 1982; Кунц Г., О'Доннел С. *Управление системный и ситуационный анализ управленческих функций.* [в 2 томах]. – М., 1981; Borzel T. *Rediscovering Policy Networks as a From of Modern Governance* // *Journal of European Public Policy.* 1998. Vol. 5 N 2; Ханс де Брюйн *Управление по результатам в государственном секторе.* – М., 2005.

⁴ Dunleavy P. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice.* - Hemel Hempstead, 1991; Niskanen W.A. Jr. *Bureaucracy and Representative Government.* - Aldine-Atherton, 1971; Tullock G. *The Politics of Bureaucracy.* - Public Affairs Press, 1965 etc.

отношений при доминирующей роли последних, определяется их взаимосвязь и взаимообусловленность. К работам такого рода относят исследования философов, социологов, экономистов, психологов и других представителей общественной науки, в том числе, таких как Р. Мертон, Дж. Мид, Т. Парсонс, А. Шюц¹.

Отечественная политологическая литература не располагает пока значительным числом научно-теоретических исследований по проблемам реформирования государственной службы, политико-административной элиты, бюрократии и её роли в политической жизни, однако в последнее время ситуация положительным образом меняется.

Российская группа авторов, в трудах которых производится анализ современного состояния государственного управления и государственной службы, отражаются актуальные проблемы реформирования государственной службы, включает в себя таких известных ученых, как Г.В. Атаманчук, Т.А. Алексеева, Л.Н. Алисова, И.А. Василенко, О.В. Гаман-Голутвина, А.А. Дегтярев, Б.М. Лазарев, Е.В. Охотский, Т.Д. Пестик, Ю.Н. Стариков, О.Ф. Шабров и др².

Основательный компаративный анализ исторической эволюции государственной бюрократии в контексте соотношения политики и управления, а также вопрос о политических началах деятельности бюрократии, формировании её современных моделей и возрастании значимости в политико-административном процессе, обстоятельно проанализировали В.С. Комаровский, Л.Н. Тимофеева, Е.Г. Морозова, А.Л. Гуторова, В.Д. Граждан, А.В. Оболюнский, М.А. Чешков и др³.

Актуальные проблемы реформирования государственной службы, поиска эффективной демократической модели политико-административного управления рассматриваются в трудах В. Слатинова, Л.В. Сморгунова, Е. Ясина и др⁴. Вопросы реформирования государственной службы, перспектив её развития обсуждаются также в рамках научных дискуссий по конституционной и административной реформам. Их участники – известные российские аналитики Е.Д. Богатырев, М.Э. Дмитриев, Ю.Н. Стариков,

¹ Merton R. Social Theory and Social Structure. – N.Y., 1968; Parsons T. The Political Aspect of Social Structure and Process // Varieties of Political Theory – New York, 1966, Шюц А. Формирование понятия и теории в общественных науках // Американская социологическая мысль: Тексты. – М., 1994.

² Атаманчук Г.В. Модернизация государственного управления (теоретико-методологические обоснования. – М., 2001; Алексеева Т.А. Современные политические теории. – М., 2000; Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России как объект модернизации. – М., 1999; Лобалов В.В. Модернизация правительства в Великобритании. – М., 2000; его же Служба высших руководителей в США // Государство и право 1996. № 6; Дегтярев А.А. Предмет и структура политической науки // Вестник Московского университета. Сер. 12: «Политические науки». 1996. № 4; Охотский Е.В. Элиты в контексте демократического реформирования федеративных отношений // Региональные элиты в процессе современной российской федерализации. – Ростов н/Д, 2001, Шабров О.Ф. Политическое управление: проблема стабильности и развития. – М., 1997

³ Комаровский В.С. Бюрократия и её роль в политической жизни // Политическое управление. – М., 1999; Гуторова А.Л. Система государственного управления. В 5-ти кн. Кн. 2. Государство и политика. – М., 2000; Морозова Е.Г. Государственная служба как предмет политической науки. – М., 1998; Оболюнский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. – М., 2002; и др

⁴ Слатинов В. Законодательное регулирование государственной службы // Pro et Contra. 2000. Т. 5, № 1; Ясин Е. Поражение или отступление? (Российские реформы и финансовый кризис) // Вопросы экономики. 1999. № 2 и др.

Л.А. Чиканова, В.С. Комаровский и Е.Г. Морозова, а также многие другие¹, высказали свои соображения по поводу стратегии укрепления государственной службы в ходе её реформирования и роли политического руководства в организации и осуществлении этого процесса.

Представляют практический интерес исследования, в которых характеристика управленческих отношений встраивается в контекст функционирования социальных структур и социальных институтов, включая институт управления. К ним относятся работы Н.М. Казанцева, В.А. Козбаненко, В.М. Манохина, В.Л. Романова и др.² по проблемам общей теории организации и управления, а также теории государственного управления и государственной службы.

Значительный объем научной литературы, посвященной общим и специальным аспектам функционирования бюрократии, усилению её политической роли, не снимает необходимости политологического анализа проблем, связанных с развитием государственной бюрократии в условиях современного общества, административного реформирования как глобальной политико-управленческой проблемы.

Несмотря на достаточно большой объем научной литературы, посвященной различным аспектам реформирования государственной службы в нашей стране и за рубежом, проблема институционализации её новых видов в ходе реформирования остается открытой. Очевидной необходимостью заполнения существующего пробела в теоретической и практической методологии представлена актуальность настоящего диссертационного исследования.

Объектом исследования является государственная гражданская служба Российской Федерации как развивающийся социально-политический институт в контексте демократизации политической системы.

Предметом исследования являются политические аспекты трансформации государственно-служебных отношений в процессе институционализации государственной гражданской службы.

Цель работы заключается в раскрытии системной взаимосвязи между процессами демократизации политической системы и реформирования государственной службы, выявлении их общих политических аспектов, связанных с изменением общественных и государственно-служебных отношений, разработке на их основе рекомендаций по совершенствованию

¹ Богатырев Е.Д. Реформа государственной службы в Российской Федерации в контексте демократизации политической системы и формирования гражданского общества // *Власть*. 2005. № 2, Дмитриев М. Как оптимизировать деятельность государства // *Человек и труд*. 2003. № 9; Стариков Ю.Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // *Журнал российского права*. 2005. № 4; Чиканова Л.А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: Вопросы теории и практики // *Журнал российского права*. 2005. № 4, Комаровский В.С., Морозова Е.Г. Кому в России нужна административная реформа? // *Власть*. 2005. № 4.

² Казанцев Н.М. Государственная служба в контексте административной реформы // *Россия – управленческие знания* – М., 2002, Манохин В.М., Адушкин Ю.С. О реформировании государственно-служебного законодательства // *Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы* – М., 2004; Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // *Государство и право*. 2003. № 1; Романов В.Л. Проблемы административного реформирования (социосенергетический поиск). – М., 2004.

методологии институционализации государственной службы в процессе её реформирования.

Задачи исследования:

I. Выявить общие предпосылки и закономерности демократизации политической системы, выраженные в процессах становления гражданского общества и реформирования государственной службы в Российской Федерации. Раскрыть их системную взаимосвязь через политические аспекты трансформации структурной организации и либерализации политико-властных отношений, в том числе:

- Исследовать государственную гражданскую службу как социально-политический институт, развитие которого обусловлено демократизацией политико-властных отношений;

- Охарактеризовать взаимосвязь процессов становления гражданского общества, развития правового государства и институционализации государственной гражданской службы на основе постмодернистского подхода к демократизации политической системы;

- Раскрыть политические аспекты рационализации организационных структур государственных институтов, отражающие общие процессы демократизации политической системы.

II. Осуществить анализ и выделить политические аспекты основных проблем институционализации государственной гражданской службы в контексте демократизации политической системы. Раскрыть конкретное содержание противоречий в теоретических подходах и практических методах осуществления реформирования государственной службы в настоящее время, в том числе:

- Проанализировать недостатки в определении публично-правового статуса государственной службы и вытекающих из них противоречий концепции её реформирования;

- Раскрыть противоречия в методах правового регулирования служебных отношений государственных гражданских служащих и выделить их политические аспекты;

- Исследовать степень несоответствия форм организационных структур и методов деятельности органов исполнительной власти новым подходам и методам государственного управления в современных социально-экономических и политических условиях и выделить их политические аспекты.

III. Рассмотреть возможности институционализации государственной гражданской службы в качестве социально-политического института, отражающего процесс демократизации политической системы и способствующего становлению гражданского общества в России. Разработать предложения по совершенствованию теории и практики реформирования государственной службы Российской Федерации в том числе:

- Разработать рекомендации, направленные на изменение принципа иерархической организации структур и отношений в аппаратах органов исполнительной власти, способствующую активизации профессионального участия государственных служащих в принятии политических решений;

- Определить возможность статусного развития должностей государственной гражданской службы, связанного с повышением субъектной роли замещающих их лиц, исходя из норм действующего законодательства;

- Охарактеризовать индуктивное влияние социально-политической институционализации государственной гражданской службы на процесс демократизации политической системы.

Основная гипотеза исследования заключается в том, что современное реформирование государственной службы Российской Федерации, осуществляемое в рамках демократизации политической системы и подчиненное процессу радикальной перестройки взаимоотношений государства с гражданским обществом посредством адаптации модели государственного управления и государственной службы к функциональным изменениям в экономике и обществе, требует соответствующих изменений принципов организации структур и функционирования аппаратов органов исполнительной власти.

Концептуальная посылка состоит в том, что процесс институционализации государственной гражданской службы подчинен и во многом отражает принципы и закономерности процесса демократизации политической системы, связанного с развитием либерализации политических отношений. Однако указанная взаимосвязь проявляется не только в общих направлениях, но и в факторах, составляющих основу данных процессов. По нашему мнению, государственно-служебные отношения, имеющие место на микроуровне политической системы, содержат в себе политические аспекты и могут быть рассмотрены с точки зрения политических отношений макроуровня политической системы.

В данной связи институционализация государственной гражданской службы в процессе её реформирования связана с перераспределением административной власти в аппаратах органов исполнительной власти посредством развития нормативно-правовых основ и организационно-структурной трансформации государственной службы, обеспечивающих усиление субъектной роли государственных служащих и расширяющих возможности их политического участия в целях повышения социальной эффективности государственного управления.

Теоретико-методологическую основу исследования составляют политологические и социологические труды и положения, раскрывающие генезис, сущность, содержание и способы функционирования государственной службы как социально-политического института, а также специальные работы представителей современной отечественной и зарубежной политической философии, правоведческой, экономической и этической мысли по анализируемому вопросу.

Работа опирается на общенаучные принципы познания общественно-политических явлений, прежде всего принципы системности, целостности, противоречивости развития, а также единства исторического и логического, единства теории и практики. Важным методологическим ориентиром исследования послужили концепции, представляющие различные предметные и

парадигмальные подходы к изучению государственной службы, её реформирования и институционализации.

Кроме того, значительное влияние на мировоззренческие представления диссертанта, обусловившие идейное направление хода исследования, оказали труды выдающихся представителей мировой науки, исходивших из методологического единства естественнонаучного и гуманитарного знания, среди которых Н. Бор, Н. Винер, И.Р. Пригожин, Н.М. Моисеев¹. Системный взгляд универсального эволюционизма стимулирует поиск нетривиальных подходов к совершенствованию методологии реформирования государственной службы.

Актуальные направления современной политической теории государственного управления составили основу методологической базы настоящего исследования и осуществляемого в его рамках анализа теории и практики реформирования государственной службы в Российской Федерации, а также послужили стимулом для разработки предложений по совершенствованию теоретической и практической методологии реформирования государственной службы.

В качестве основных в диссертации использованы такие методы как системный и структурно-функциональный, нацеленные на анализ и характеристику взаимодействия института государственной службы и общества, а также на выявление политических факторов процессов, происходящих в структуре государственной службы.

В качестве специальных методов исследования применены политологический анализ, предполагающий аналитическое сопоставление однотипных политических институтов и процессов, а также юридическо-правовой, делающий акцент на изучении законодательной базы, формы и методов регулирования отношений в сфере государственного управления и государственной службы.

С целью создания системного представления об объекте и предмете исследования в качестве вспомогательных использован ряд смежных методов политологии и иных социальных, а так же естественных наук, таких как кибернетический, синергетический, исторический и кльтурологический и др.

Эмпирическую базу диссертации составили нормативные правовые акты, легализирующие и регулирующие государственную службу Российской Федерации, а также определяющие цели и задачи реформирования данного института политической системы. К ним относятся Конституция Российской Федерации, Федеральные законы, Указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации в данной сфере. Источниками по определению основных направлений социально-политического развития государства и общества являются Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

¹ Бор Н. Атомная физика и человеческое познание. – М., 1962; Винер Н. Творец и Будущее. – М., 2003; Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой. – 3-е изд. – М., 2001; Моисеев Н.М. Расставание с простотой. – М., 1998.

В диссертации использованы материалы опубликованных статистических исследований корпуса государственных служащих, политологических и юридических исследований деятельности органов исполнительной власти, материалы научных отчетов по вопросам реформирования государственной службы, выполненных специалистами Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Кроме того, использованы личные наблюдения диссертанта, осуществленные при прохождении государственной службы в федеральных органах исполнительной власти.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Отсутствие системного подхода к осуществлению реформы государственной службы, учитывающего контекст демократизации политической системы, приводит к системному кризису реформирования, так как реализация инструментальных целей не влечет за собой достижения содержательных. Теория реформирования часто носит лозунговый, а осуществленные изменения эпизодический характер в силу преобладания формальных заимствований из западного опыта, переносимых в российские условия неразвитых демократических и правовых институтов государства и общества. В результате модернизация системы государственного управления не обеспечивает взаимосвязанного характера институционализации её основных элементов, оптимизация структуры органов исполнительной власти не получает своего продолжения в структурно-функциональной перестройке аппаратов названных органов и не влечет за собой сущностного изменения властной природы государственно-служебных отношений.

2. Системный кризис реформирования обусловлен противоречивостью теоретической и практической методологии реформы государственной службы. Так, развитие законодательства о государственной гражданской службе не приводит к развитию права как системы институционализированных отношений взаимного партнерства политических руководителей и исполнителей. Структурные трансформации органов исполнительной власти нередко являются поверхностными, не затрагивают типологию организационных структур, основанную на иерархическом принципе. Отсутствуют видоизменения вертикального и горизонтального разделения труда между звеньями и должностями исполнительного аппарата, что снижает эффективность деятельности государственных служащих в силу ограничения их компетенции и функциональных возможностей и делает существующую модель государственной службы соответствующей интересам лишь тех, кто ею управляет. Передовые методы управления, активизирующие субъектную роль государственного служащего, неприменимы в данных условиях правовой, структурной и функциональной организации аппаратов органов исполнительной власти, так как затрагивают вопросы распределения административной власти в процессе государственного управления.

3. Становление и развитие социально-политических институтов основывается на процессах самоорганизации и саморазвития, составляющих основные принципы институционализации. Процесс институционализации государственной службы, соответствующий современным условиям рыночной

экономики, правового государства и гражданского общества, логично подчинен актуальным парадигмам социально-политического развития, которое реализуется через демократизацию государственных институтов, видоизменяя их организационные формы и функциональные структуры. Примером тому являются административные реформы в странах Запада, а также признание российским политическим руководством взаимозависимости демократии и эффективности государственного управления. Таким образом, актуальность совершенствования методологии реформирования государственной службы заключается в проникновении демократического процесса в структуры органов государственной власти, то есть в их аппараты, исполнением должностей в которых гражданами осуществляется государственная гражданская служба.

4. Политический характер реформы государственной службы, а также и самой государственной службы как элемента политической системы, подчеркивается фактическим наличием двух управляемых подсистем. Кроме общества, граждан, испытывающих государственное управляющее воздействие, таким же объектом административной власти являются аппараты федеральных органов исполнительной власти, сотрудники которых подчинены лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации. Таким образом, социальная структура государственной гражданской службы близка к социальной структуре российского общества, которому предстоит стать гражданским, а корпус государственных служащих представляет собой сегмент развивающегося гражданского общества. Соответственно, можно утверждать принципиальную схожесть политического процесса трансформации отношений государства и общества на макроуровне и либерализации государственно-служебных отношений на микроуровне.

5. Либерализация государственно-служебных отношений и демократизация функциональных и управленческих процедур затрагивает комплекс социальных, правовых, организационных и других факторов, объединенных политическим контекстом, целенаправленное изменение конфигурации которых не отражено в используемых ныне методологических подходах к реформированию государственной службы Российской Федерации. Политический аспект институционализации государственной гражданской службы в процессе реформы может быть отражен при помощи метода «микropolitических отношений», который с теоретической стороны активизирует субъектную роль гражданских служащих среднего звена, представляя их в качестве политических акторов. С практической стороны этот метод обозначает необходимые организационно-структурные изменения в аппаратах органов исполнительной власти, связанные с пересмотром функциональной схемы вертикального и горизонтального разделения труда, должностной компетенции и, в итоге, с перераспределением административной власти в пользу профессиональных карьерных служащих. В данной связи методология «микropolitических отношений» обеспечивает системный характер реформирования государственной службы и направлена на расширение политического участия, то есть включение в демократический политический процесс взаимодействия государства и гражданского общества,

большого числа элементов – должностей ведущей и старшей групп категории «специалисты», способом целесообразной перегруппировки факторов институционализации государственной гражданской службы.

6. Государственная гражданская служба, реализующая в своей структуре принцип субъект-субъектных отношений, характерных для гражданского общества, выступает в качестве социально-политического института. В названном качестве указанный институт, осуществляющий взаимодействие государства и общества, по сложности своей организации будет превосходить управляемую подсистему, и соответственно послужит катализатором процесса развития институтов гражданского общества, и укрепит социально-политические гарантии демократизации политической системы.

Основные результаты исследования, полученные лично автором, и их научная новизна, заключаются в следующем:

1. Раскрыты политические аспекты реформирования государственной службы Российской Федерации, отражающие взаимосвязь трансформации её структурной организации и демократизации политико-властных и государственно-служебных отношений.

2. Выявлены методологические недостатки реформы государственной службы Российской Федерации, результатом которой является нормативно-правовое и фактическое установление трёх видов государственной службы, в то время как характер социальных, экономических и политических изменений в обществе создает необходимость институционализации государственной гражданской службы в качестве отдельного типа.

3. Дана авторская концепция либерализации государственно-служебных отношений и демократизации функциональных и управленческих процедур, являющихся обязательным условием социально-политической институционализации государственной гражданской службы, повышения её социальной эффективности;

4. Обоснован статус государственной гражданской службы как социально-политического института, источники саморазвития которого, как и гражданского общества, невозможно стимулировать посредством мобилизационных методов, персонал государственной службы невозможно исключить из контекста демократизации политической системы, предполагающей либерализацию отношений государства и общества вплоть до конкретного человека;

5. Обосновано положение о расширении субъектной роли государственных служащих в процессе осуществления должностных функций, которое приведет к развитию правовой составляющей системы отношений в аппаратах органов государственной власти, и расширению политического участия граждан, замещающих должности государственной гражданской службы, в процессе государственного управления;

6. Сформулированы предложения по совершенствованию теоретической и практической методологии реформирования государственной службы, направленные на снятие противоречий между правовыми, структурными и

управленческими факторами государственной службы, выявленными в ходе исследования;

7. Разработан метод «микрполитических отношений», определяющий политический характер структурных факторов государственной службы и направленный на трансформацию властно-принудительного характера государственно-служебных отношений, что отражает содержание процесса демократизации политической системы;

Научно-практическая значимость исследования состоит в разработке теоретических принципов и практических подходов, выраженных в методологии «микрполитических отношений», которая дополняет теорию и практику реформирования государственной службы Российской Федерации на основе изучения хода и первых результатов административной реформы. Положение о необходимости достижения принципиальной схожести процессов институционализации гражданского общества и государственной гражданской службы, выраженной в характере взаимоотношений структурных элементов обоих институтов, представляет собой известную методологическую ценность.

Результаты настоящего исследования могут быть использованы при подготовке аналитических материалов по осуществлению реформирования государственной службы, осуществлении структурных реорганизаций органов и учреждений исполнительной ветви власти. Концептуальные положения могут служить подспорьем для составления прогнозных оценок эффективности реформы и перспектив развития институтов гражданского общества в России. Также настоящая работа может оказать научно-практическую помощь при написании учебных и научных работ в процессе обучения по политологическим и управленческим специальностям.

Апробация содержащихся в диссертации положений и выводов осуществлена в ходе работы научных и научно-практических конференций, проводившихся в Государственном университете управления: «Реформы в России и проблемы управления – 2003», «Актуальные проблемы управления – 2003», а также в Национальном институте бизнеса на Третьей межвузовской научно-практической конференции молодых ученых по актуальным вопросам менеджмента и бизнеса. Кроме того, материалы по теме настоящей диссертации опубликованы в научно-информационном журнале «Вестник государственного социального страхования» и в сборнике научных статей «Экономика. Управление. Культура», изданном Институтом подготовки научно-педагогических и научных кадров ГУУ.

Структура работы. Диссертация построена в соответствии с целью и задачами исследования и отражает его логику. Работа состоит из Введения, трех глав, подразделенных на три параграфа каждая, Заключения, списка использованных источников и литературы.

I. Основное содержание работы

Во Введении обосновываются актуальность избранной темы и степень её научной разработанности, определяются объект и предмет исследования, формулируются цель, задачи и гипотеза, раскрываются теоретико-методологическая и эмпирическая базы, характеризуется научная новизна и практическая значимость работы.

Первая глава «Предпосылки, закономерности и факторы политических аспектов реформирования государственного управления и государственной службы» состоит из трёх параграфов.

В § 1.1. «Теоретико-методологические основы государственного управления и государственной службы как социально-политического института» на основе принципа единства теории и практики анализируются основные теоретические и практические подходы к изучению и организации государственного управления и государственной службы. Рассматривается взаимосвязь методологии государственной службы с сущностными характеристиками демократизации политической системы, либерализации экономических отношений, определяется наличие системных предпосылок и закономерностей, обуславливающих общие парадигмы процессов, происходящих на макро- и микроуровнях политической системы.

Кроме того, подчеркивается политический характер государственного управления и в соответствии с этим обосновывается положение о политических аспектах государственной службы внешнего и внутреннего порядка, определяющих содержание процессов реформирования и функционирования государственной службы. В результате автором развивается положение о том, что реформирование государственной службы представляет собой процесс формирования качественно нового института политической системы. В данной связи утверждается необходимость методологического установления прямой взаимосвязи между процессами демократизации отношений на макроуровне политической системы и трансформацией административно-управленческих отношений в аппаратах органов государственной власти, представляющих собой микроуровень политической системы.

Формулируя тезис об общих предпосылках и закономерностях процессов трансформации политических отношений на макро- и микроуровнях политической системы, и в связи с развитием института государственной гражданской службы автор делает вывод о необходимости совершенствования теоретической и практической методологии данного института. Он предлагает рассматривать данный вид государственной службы в качестве социально-политического института общества, становление и развитие которого отражает и стимулирует процесс демократизации политической системы, связанный с рационализацией структуры политических отношений на всех уровнях общества.

В § 1.2. «Взаимосвязь политического характера реформирования государственной службы с парадигмами постмодерна и развития гражданского общества» анализируются сущностные характеристики гражданского общества

как новой социальной реальности, отражающей трансформацию политических и экономических отношений в обществе постиндустриальной, информационной стадии развития. Кроме того, актуализируется прикладная значимость идей постмодерна для политики и связанного с ней государственного управления, осуществляемого посредством замещения гражданами должностей государственной службы.

Обращается внимание на системный характер происходящих перемен в обществе в целом, влекущих за собой изменение функций, роли, характера и, в итоге, формы и сущности государства. Данные изменения происходят под влиянием постмодернистской парадигмы, утверждающей расширение форм и способов политического участия граждан в управлении государственными делами. В соответствии с этим изменяются структура и функции институтов политической системы и в первую очередь институтов государственного управления. Следуя этому, диссертант выдвигает тезис о необходимости тождественных по характеру изменений отношений внутри институтов государственного управления, которые по необходимости должны быть подчинены указанным предпосылкам и закономерностям общих реформационных процессов на уровне взаимоотношений государства и общества. Данное положение обуславливает статус социально-политического института государственной гражданской службы, конфигурация составных элементов, принципов и факторов которого определяется политическим контекстом.

Таким образом, в целях создания адекватного современным общественным и экономическим отношениям института государственной службы, административные отношения между управляющими и управляемыми сотрудниками органов государственной власти должны трансформироваться в контексте демократизации политической системы. В данной связи автор предлагает использовать методологию «микropolitических отношений», отражающую политический субстрат административно-управленческих отношений на государственной службе, позволяющую сопоставлять процессы трансформации властно-принудительных отношений на макро- и микроуровнях политической системы, а также активизировать политическую роль государственных гражданских служащих среднего звена аппаратов органов исполнительной власти. Названная методология имеет как теоретическое, так и практическое назначение и направлена на конституирование субъект-субъектных отношений, составляющих сущность гражданского общества, и которые необходимо внедрять и развивать во всех их проявлениях, включая государственную гражданскую службу, которая в качестве социально-политического института является элементом как государства, так и гражданского общества.

В § 1.3. «Политические аспекты структурно-функциональной организации государственной службы» рассматривается процесс рационализации структур институтов социального и государственного управления, обусловленный предпосылками и закономерностями деятельности гражданского общества и постмодернистскими тенденциями в политике. Анализ мирового опыта

позволяет установить направления эволюции бюрократических организаций в условиях современного общества и экономики, которые, в общем, состоят в децентрализации управления, активизации функциональной самостоятельности специалистов, которые выражаются в структурной трансформации как бизнес организаций, так и органов государственного управления. Всё большее распространение получают гибкие адаптивные типы организаций, материальные структуры которых являются воплощением властных отношений, на базе которых складывается схема функционального разделения труда и административные процедуры. Таким образом, эффективность деятельности организации оказывается прямо связана с демократизацией отношений по поводу власти в организации, что определяет политический аспект реформирования. Расширение самостоятельности структурных элементов управляющей системы, выражающееся в повышении статуса и административно-функциональной обособленности отраслевых специалистов-управленцев, также имеет свои политические аспекты, так как напрямую связано с использованием власти в её социологическом понимании.

В данной связи диссертантом выдвигается тезис о необходимости перегруппировки структурных и организационных факторов институтов государственного управления таким образом, чтобы обеспечить единство изменений методов административного управления и режима социальных отношений, в чём собственно и состоит политический аспект, так как политика в данном случае выступает как интегрирующий фактор. Однако результат также будет иметь политические последствия как внутреннего, так и внешнего характера. С одной стороны, значительная часть государственных гражданских служащих расширит свои возможности участия в политическом процессе за счет принятия и исполнения административных решений, направленных на общество или его отдельные группы. С другой стороны, политически состоятельные государственные гражданские служащие смогут более эффективно представлять интересы управляемых граждан в рамках соответствующей отрасли и осуществлять более адресное политическое воздействие в его традиционном понимании. Подобное положение направлено на утверждение начал и принципов гражданского общества, расширение взаимодействия не просто государства и общества, а их конкретных сегментов и, более того, появится возможность осуществлять данное взаимодействие в личностном аспекте.

Вторая глава **«Основные проблемы институционализации государственной гражданской службы Российской Федерации и их политические аспекты»** состоит из трёх параграфов.

В § 2.1. «Концептуальные противоречия реформы государственной службы в контексте трансформации политико-властных отношений в обществе» осуществлен анализ практических мер по подготовке и осуществлению реформы государственной службы, подходов и принципов правового регулирования и структурной организации государственной гражданской службы, содержащихся в Концепции реформирования и составивших основу законодательства о государственной службе Российской Федерации. Проведен

анализ различных категорий государственной службы, рассматриваемой в социологическом, административно-правовом и философском аспектах. Рассмотрены вопросы оптимизации структуры и повышения эффективности труда государственных служащих.

Раскрыта специфика и противоположность правовых и политологических подходов, закреплённых в законодательстве о государственной службе и вызывающих противоречия в практике достижения целей реформы. Борьба корпоративистского и демократического подходов выразилась в противоречивости публично-правового статуса государственной службы, а ставка на кадровый аспект преобразований вместо структурного оставляет без изменения властно-принудительный характер служебных отношений. Установлено отсутствие системной взаимосвязи между процессом демократизации политической системы и развитием нормативно-правовых основ государственной службы, не позволяющее активизировать политическую роль данного института. Одновременно отмечается, что оптимизация состава государственных служащих в количественном выражении бесперспективна, так как инертность и низкая эффективность самой системы управления государственной службой приводит к постоянному увеличению их числа. Таким образом, ставится вопрос об оптимизации качественных характеристик конкретной должности, повышении её функциональных возможностей за счет перегруппировки факторов, образующих деятельность органа исполнительной власти по реализации определённых функций государства.

Диссертант утверждает, что институционализация государственной гражданской службы в качестве полноценного элемента политической системы невозможна путём поверхностного формально-юридического приведения норм законодательства в соответствие со сложившейся практикой. Существующая ныне практика сохраняет милитаристский характер гражданской службы. Поэтому, требуется принципиально новый подход, направленный на изменение властной природы государственно-служебных отношений, которые являются компонентом политических отношений в обществе.

В § 2.2. «Политические аспекты противоречий в методах правового регулирования отношений на государственной гражданской службе» осуществлен анализ конкретных противоречий юридических подходов к регулированию государственно-служебных отношений, получивших своё выражение в нормах законодательства о государственной гражданской службе. Политический аспект данной проблемы заключается в том, что тенденции демократизации политических отношений в обществе не находят отражения в правовых факторах института государственной службы, что выражается в зависимости государственного служащего от произвола руководителя, причем вне зависимости от требований закона и права.

Субсидиарное регулирование государственной гражданской службы нормами трудового и административного права обуславливает ряд противоречий в теории и практике регулирования отношений на государственной службе. Передача государственно-служебных отношений в предмет ведения административного права невозможна по причине

неизбежного в данном случае нарушения конституционных прав граждан, устанавливающих равные гарантии в области трудового права. Из чего следует вывод о невозможности регулирования государственно-служебных отношений исключительно нормами административного права. Соответственно, направленность реформирования государственной службы на создание единой отрасли системы правового регулирования данного института является бесперспективной.

Кроме того, внедрение контрактного принципа прохождения государственной гражданской службы, характерного для гражданского права, которое основано на диспозитивном методе, противоречит общей тенденции реформирования государственной службы, заключающейся в её регулировании исключительно императивным методом. Таким образом, становятся очевидны политические аспекты внутриаппаратных отношений между государственными служащими различных, иерархически соподчиненных должностей. Данные политические аспекты характеризуются вопросами концентрации власти руководителей, осуществляющих как функции государственного управления, так и функции административного управления аппаратом органов исполнительной власти. Соответственно этому, обосновывается потребность в методологии разрешения данных противоречий на микроуровне политической системы, посредством приведения служебных отношений в соответствие с правовыми стандартами демократического государства, взаимодействующего с гражданским обществом.

В § 2.3. «Политические аспекты соответствия организационных форм государственной службы и современных методов государственного управления» анализируются структурно-организационные факторы, являющиеся материальной основой отношений, определяющих политический режим внутри институтов политической системы по аналогии с её макроуровнем. Правовые факторы лишь создают возможность для оптимизации государственно-служебных отношений, в то время как функциональное разделение труда, за которым стоят властные отношения, происходит посредством организационной структуры. Именно характер внутренних отношений, политические аспекты которых раскрываются в рамках данной работы, определяет как эффективность внутренних административных процедур, так и социальную эффективность деятельности данного органа исполнительной власти во взаимоотношениях государства и гражданского общества.

Современное государственное управление макроэкономическими процессами, решение задач, вытекающих из приоритетных направлений социально-экономического развития Российской Федерации, связанное с взаимодействием и регулированием деятельности субъектов рыночной экономики, осуществляется на основе новых подходов, предполагающих гибкие технологии использования экономических и управленческих инструментов. Получили распространение принципы планирования и бюджетирования, ориентированного на результат, управления по результатам, которые только начинают внедряться в российскую практику государственного управления.

Метод решения наиболее важных проблем социально-экономического развития на основе федеральных целевых программ широко и эффективно используется в России. Однако организационные формы институтов государственного управления в инструментальном выражении не соответствуют названным современным подходам. Механистические (детерминированные) организации иерархического типа оказываются не восприимчивы к указанным методам и технологиям. В данном случае происходит нарушение закона необходимого разнообразия, сформулированного У. Эшби, так как макросреда оказывается более разнообразной по уровню управленческих возможностей, чем субъект управления, представленный аппаратами органов исполнительной власти, структурно организованных на основе названного типа.

Диссертант обосновывает необходимость структурной перегруппировки факторов, обуславливающих типологию организаций, направленной на трансформацию механистической формы в адаптивную, внедрение сетевых организаций взамен иерархических. Он обращает особое внимание на системный характер трансформации правовых и организационных факторов демократизации административных процедур, интегрированных в политический аспект, характеризующий эффективность конкретной трансформации либерализацией властных отношений. В данной связи предлагается использовать методологию «микropolitических отношений», отражающую интегрированное единство названных факторов и направленную на их приведение в целесообразную конфигурацию в соответствии с контекстом демократизации политической системы.

Третья глава «Перспективы институционализации государственной гражданской службы Российской Федерации в качестве социально-политического института» состоит из трёх параграфов.

В § 3.1. «Трансформация иерархической структуры государственной службы в соответствии с теорией микropolitических отношений» рассмотрены формы и раскрыто политическое содержание иерархического принципа организации структур органов исполнительной власти и отношений на государственной службе, интегрирующих правовые, функциональные и административно-управленческие факторы. В структурах иерархического типа в качестве системной проблемы отмечена слабость или отсутствие внутренней обратной связи, из-за чего усиливается властно-принудительный характер государственно-служебных отношений, вытесняющий из процессов разработки и принятия решений квалифицированных специалистов среднего звена государственной службы. В результате внешнее взаимодействие государственной службы с обществом также низкокэффективно, так как обратная связь на макроуровне осуществляется опосредованно.

Анализ структуры системы федеральных органов исполнительной власти, созданной в ходе административной реформы, показывает, что несмотря на типовое разделение функций данных органов, количество иерархических уровней системы государственного управления увеличилось в связи с тем, что управление конкретной отраслью осуществляется на основе единоначалия. Указанный принцип транслируется через все уровни иерархической структуры

органов исполнительной власти, раскрывая политические аспекты императивного метода правового регулирования, механистического (детерминированного) типа функциональной организации, которые в интегрированном виде институционализируют административные отношения властно-принудительного характера, проявляющиеся как в публичной, так и в служебно-аппаратной среде. Исходя из этого, диссертант ставит вопрос об определении пределов эффективности, то есть научной фальсификации принципов бюрократической организации веберовского типа и необходимости новой методологии политического характера, направленной на разработку демократических принципов организации государственной службы, соответствующих перспективам и условиям социально-политического развития страны.

Автор утверждает возможность либерализации государственно-служебных отношений, демократизации внутриаппаратных процедур и повышения организационной и функциональной эффективности государственной гражданской службы при условии сокращения иерархических уровней управления в конкретном органе исполнительной власти до трёх. Таким образом, процесс институционализации государственной гражданской службы методологически должен быть связан с конституированием внутреннего механизма обратной связи, активизирующего политическое участие должностных лиц среднего звена. Такой подход реализует на микроуровне тезис о взаимосвязи демократии и эффективности, носящий аксиоматический характер для макроуровня и обуславливающий демократизацию политической системы.

В § 3.2. «Правовые и функциональные возможности расширения политического участия государственных гражданских служащих в процессе государственного управления» через методологию «микрополитических отношений» рассматривается возможность повышения субъектной роли государственных гражданских служащих в процессе обеспечения функций органов исполнительной власти, которая связана с повышением статуса аппаратных должностей среднего звена до уровня государственных должностей государственной службы. В данной связи осуществлен анализ положений новейших нормативно-правовых актов в указанной сфере в части принципов государственной службы и структуры должностей, распределенных по категориям и группам.

В результате установлено, что повышение эффективности деятельности конкретного гражданского служащего связано с расширением правосубъектности замещаемой им должности, которая, в свою очередь, определяется набором функций, входящих в её компетенцию. Микрополитический подход к приведению в целесообразную динамику названных факторов актуализирует поиск общих элементов статусов руководителей и специалистов. Отмечается совпадение положения в группах должностей должностей названных категорий, а следовательно, соответствия классов чин, замещающих эти должности лиц, и отражающих их квалификацию. Из чего делается вывод о принципиальной заменяемости

руководителей исполнителями. Таким образом, процесс институционализации государственной гражданской службы в ходе осуществления реформы характеризуется политическими аспектами государственно-служебных отношений и подчёркивает системный характер демократизации политической системы и её элементов.

Обобщение эмпирических данных о процессе реформирования государственной службы Российской Федерации ставит вопрос о синтезе практико-ориентированной методологии субъект-субъектных отношений между руководителями и специалистами, снимающее противоречие между знанием и некомпетентностью, характерное для иерархических структур замкнутого типа, доставшихся нам в наследство от тоталитарного прошлого. Методология «микropolitических отношений», изменяя характер властных отношений в структуре государственной службы, способствует активизации непосредственного участия гражданских служащих категории «специалисты» в процессе государственного управления, обладающего политическим характером.

В § 3.3. «Индуктивное влияние институционализации государственной гражданской службы Российской Федерации на процесс демократизации политической системы» выдвигаются предложения по конкретным видам адаптивных структур, рекомендуемых автором к внедрению и отражающих принципы теории «микropolitических отношений». Осуществляется анализ действий политического руководства России по повышению управляемости системы государственной власти, создавших условия для проведения административной реформы. Обосновывается необходимость дополнения макрополитических трансформаций процессами демократизации и либерализации служебных отношений на микроуровне в целях стимулирования процесса становления гражданского общества и обеспечения демократизации политической системы.

Внедрение организаций комитетного типа взамен единоначальных в качестве формы структурных подразделений органов исполнительной власти расширит возможность полноправного участия специалистов данного подразделения в разработке и принятии решений по компетенции указанного органа. Катализируемое организационно-структурной трансформацией изменение характера властной природы государственно-служебных отношений, по мнению автора, является важнейшим условием практического сочетания демократии и эффективности в качестве основного принципа социально-политического развития России на долгосрочную перспективу. В данной связи развитие государственной гражданской службы в качестве социально-политического института обусловлено перспективами демократизации политической системы и её макроинститутов, в частности формирования Правительства Российской Федерации на основе принципа парламентского большинства.

Индуктивный эффект социально-политической институционализации государственной гражданской службы обусловлен представлением корпуса гражданских служащих в качестве сегмента гражданского общества.

Перспектива полноценного становления гражданского общества в России по-прежнему неопределенна, а процесс равноправного партнерства государства и общества через их институты весьма проблематичен. Принимая во внимание историческую роль государственной власти в качестве основной организующей силы общества, целесообразно воплотить в институте государственной гражданской службы сущностные черты и качества гражданского общества, с целью их распространения на внешнюю иррациональную среду. Таким образом, государственная гражданская служба в качестве социально-политического института в соответствии с законом необходимого разнообразия будет стимулировать развитие гражданского общества и укреплять гарантии демократизации политической системы.

В **Заключении** подводятся итоги исследования, обобщаются результаты и формулируются выводы, а также излагаются предложения и практические рекомендации.

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих статьях и научных докладах:

1. Вахнин Л.Е. Политические аспекты реформирования государственной службы в Российской Федерации // Реформы в России и проблемы управления – 2003: Материалы 18-й Всероссийской научной конференции молодых ученых и студентов. Вып. 3. – М.: ГУУ, 2003. 0,3 п.л.

2. Вахнин Л.Е. Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в России // Вторая межвузовская научно-практическая конференция по актуальным вопросам менеджмента и бизнеса: Тезисы докладов аспирантов, докторантов, преподавателей и студентов (24 ноября 2002 г.). – М.: Изд-во Национального института бизнеса, 2003. 0,3 п.л.

3. Вахнин Л.Е. Политические аспекты реформирования государственной службы в Российской Федерации // Актуальные проблемы управления – 2003: Материалы международной научно-практической конференции. Вып. 7. – М.: ГУУ, 2003. 0,5 п.л.

4. Вахнин Л.Е. Теория государственной службы в условиях гражданского общества // Экономика. Управление. Культура. Вып. 11: Сборник научных статей. Часть 1. / Под ред. Л.Д. Абрамовой. – М.: ГУУ, 2004. 0,3 п.л.

5. Вахнин Л.Е. Теория гражданского общества и реформирование государственной службы в Российской Федерации // Третья Межвузовская научно-практическая конференция молодых ученых по актуальным вопросам менеджмента и бизнеса: Тезисы докладов аспирантов, студентов и преподавателей (23 ноября 2003 г.). Т. 1. – М.: Изд-во Национального института бизнеса, 2004. 0,3 п.л.

6. Вахнин Л.Е. Реформирование государственной службы в Российской Федерации в контексте политико-властных отношений // Вестник государственного социального страхования. 2004. № 8 (44). 0,5 п.л.

7. Вахнин Л.Е. Теория «микropolitических отношений» как компонент реформирования государственной службы Российской Федерации // Вестник государственного социального страхования. 2005. № 12 (60). 0,5 п.л.

Подп. в печ. 10.03.2006. Формат 60x90/16. Объем 1,5п.л.

Бумага офисная. Печать цифровая.

Тираж 50 экз. Заказ № 235

ГОУВПО “Государственный университет управления”

Издательский центр ГОУВПО “ГУУ”

109542, Москва, Рязанский проспект, 99, Учебный корпус, ауд. 106

Тел./факс: (095) 371-95-10, e-mail: ic@guu.ru

www.guu.ru

2006 A
5463

■ - 5463