

26
ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ МИД РОССИИ

На правах рукописи

ТРУХАЧЕВА Анна Валерьевна

**ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЮРОКРАТИИ
КАК СОСТАВНОЙ ЧАСТИ РОССИЙСКОЙ
ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЭЛИТЫ**

АВТОРЕФЕРАТ

*диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук*

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



Москва
2008

Работа выполнена в Центре Трансатлантических исследований
Дипломатической академии МИД России

Научный руководитель:

**Бойко
Юрий Павлович**
доктор политических наук

Официальные оппоненты:

**Задохин
Александр Григорьевич**
доктор политических наук,
профессор
**Травин
Виктор Валентинович**
кандидат философских наук,
доцент

Ведущая организация:

Московский государственный
университет имени
М В Ломоносова

Защита диссертации состоится «__» _____ 2008 года в 14 часов на
заседании Диссертационного совета Д 209 001 01 в Дипломатической академии
МИД России по адресу г Москва, Б Козловский пер д 4

С текстом диссертации можно ознакомиться в библиотеке Дипломатической
академии МИД России

Автореферат разослан «_____» _____ 2008 г

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор политических наук

С С Жильцов

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность и научная значимость проблемы. В условиях политическом модернизации современной России на первый план выходят проблемы становления института государственной службы, развития приоритетных направлений ее совершенствования, а также существующая проблема дисгармоничности взаимоотношений отечественной государственной бюрократии и общества

В настоящее время в Российской Федерации произошла смена политической доктрины, а вместе с ней и механизма государственного управления. Кардинальные изменения всех сторон жизни российского общества требуют теоретического переосмысления роли Российского государства как объединительной социально-политической структуры, способной обеспечить общенациональные интересы и суверенные права регионов.

Любое современное демократическое государство немыслимо без бюрократии, выполняющей значительный объем работы по осуществлению государственных задач и функций. Таким образом, неэффективность действий чиновничества в современных условиях способна не только затормозить реализацию перспективных проектов внутри страны, но и привести к снижению внешнеполитического веса и влияния России за рубежом.

Становление современной отечественной государственной бюрократии протекало в рамках так называемой «административно-номенклатурной модели». Ее суть состоит в том, что власть постепенно сосредотачивалась в руках политиков и высшего чиновничества, значительная часть которых – выходцы из прежних номенклатурных слоев, носителей советских командно-административных методов управления. В России с имперских времен, власть традиционно рассматривает человека как «подданного», как «винтик в государственной машине». И значительная часть общества отвечает власти той же «монетой», стремясь обходить стороной легальные и легитимные способы решения своих насущных вопросов, и свести общение с государственными

органами к минимуму, обращаясь к ним только тогда, когда нет иных способов решения той или иной проблемы. Разорвать этот замкнутый круг будет возможно только при восстановлении в обществе доверия к государственным органам всех уровней, и к чиновничеству, как к особой социально-профессиональной группе. К этому стоит добавить, что российская бюрократия в отечественном массовом сознании традиционно рассматривается с негативной стороны. Такое отношение отчасти можно объяснить тем, что очень часто смешивают понятия «бюрократия» и «бюрократизм». Российская бюрократия исторически сложившись в рамках авторитарного и тоталитарного политических режимов, ассоциируется не с социальным слоем, осуществляющим повседневное управление государственной машиной, а с бюрократизмом управленцев, волокитой, пренебрежением к существу дела ради соблюдения формальностей.

Между тем, гражданское общество в 90-е годы прошлого столетия начало меняться. Политический плюрализм способствовал усложнению социальной психологии, формированию общественного самосознания граждан, что позволило им использовать конституционные права для повышения спроса с чиновников за качество их профессиональной деятельности. Провозглашение России «демократическим, правовым и социальным государством» в Конституции 1993 года потребовало существенных преобразований в содержании и структуре работы государственной службы. В связи с этим, возникла необходимость кардинальной переориентации государственного управления на обслуживание интересов человека и гражданина.

Возможности решения этих проблем не в последнюю очередь зависят как от темпов формирования специального нового социального слоя - профессиональной высококвалифицированной бюрократии, способной действовать адекватно современным потребностям государственного управления, так и от повышения степени доверия граждан к органам власти.

В настоящее время перед российскими учеными стоит задача теоретически и методологически решить проблему становления новых методов и способов формирования эффективной, отвечающей новым политическим задачам государственной бюрократии, исследовать динамику качественных изменений в российской политической элите. Идет поиск оценочных критериев. Этой тематике посвящены многочисленные монографии, конференции, симпозиумы.

Необходимость исследования вышеуказанных направлений и проблем модернизации государственной службы в целом и определила тему диссертационной работы, ее актуальность и комплекс решаемых задач.

Степень разработанности проблемы Исследование бюрократии как объекта специализированного изучения политологов имеет более чем полуторавековой опыт. Первым научное описание бюрократии дал Г. Гегель¹, который исходил из принципа разделения власти между государством и гражданским обществом. В своих трудах он характеризует государственную бюрократию как главную властвующую составную часть общества, которую отличает наличие государственного сознания и специального образования.

Критический взгляд на бюрократию отличал марксистскую школу политического анализа. Марксизм трактовал бюрократию как систему управления, осуществляемого с помощью оторванного от народа и стоящего над ним аппарата.

Выдающийся немецкий исследователь М. Вебер первым представил проблему бюрократии системно. Он разработал концепцию рациональной бюрократии как основы организации современного типа.

В американской политической науке веберовскую парадигму бюрократии как технически самую совершенную из всех известных организационных форм, исследовал В. Вильсон¹. В рамках этой концепции возникли новые теории бюрократии, были исследованы ее структура, функции, роль в политической жизни общества. Представители бюрократии были квалифицированы как

¹Гегель Г. В. Ф. Соч. Т. VII - М.-Л., 1934

обладатели отдельной профессии - государственные служащие Среди представителей данного подхода - П Блау, М Крозье, Р Мертон, Т Парсонс, Ф Риге²

В последнее время на Западе все большее распространение получают новые концептуальные подходы к государственной службе Их суть состоит в отказе от традиционных бюрократических методов управления и переходе к «государственному менеджменту» В нашей стране хорошо известны работы Д Осборна, П Пластрика, Э Грея, Б Дженкинса³ В основе данного подхода лежат теории рационального выбора и рыночных установок в целом, основанные на институциональной экономической теории

Во всем мире государственное управление все больше ориентируется на обслуживание интересов человека и гражданина В этой связи актуальным становится рассмотрение государственной службы как производителя социально-политических услуг, востребованных населением В отечественной научной литературе появилось новое направление – государствоведческий политический маркетинг Первоначальным шагом в осмыслении данного понятия стали публикации В М Шепеля⁴

Систематическое и всестороннее изучение современного состояния и основных тенденций развития государственной службы в России началось сравнительно недавно В многочисленных работах по проблемам

¹Вильсон В Государство Прошлое и настоящее конституционных учреждений - М, 1905

²Blau P, Meyer M Bureaucrasy in Modern Society 2-nd edition - NY, 1971, Блау П Исследования формальных организаций//Американская социология перспективы, проблемы, методы - М, 1972, Crozier M The Bureaucratic Phenomenon - L, 1964, Мертон Р Явные и латентные функции//Американская социологическая мысль Тексты - М, 1994, Parsons T Societies Evolutionary and Comparative Perspectives - New York Englewood Cliffs, 1966, Riggs F Administration in Developing Countries the Theory of the Prismatic Society - Boston, 1964

³Осборн Д, Пластрик П Управление без бюрократов пять стратегий обновления государства - М ОАО Издательская группа «Прогресс», 2001 Грей Э, Дженкинс Б От государственного управления к государственному менеджменту переоценка поворота?//Государственная служба Проблемы реформирования Зарубежный опыт Вып 8, М, 1995

⁴Шепель ВМ Компас удачи - государствоведческий маркетинг//Президент Парламент Правительство 1997 № 3

государственной службы и ее реформирования, вышедших в 90-х годах прошлого столетия, акцент сделан, в основном, на рассмотрение бюрократии как негативного явления в рамках критического анализа деятельности госаппарата

В общем виде актуальные проблемы и тенденции государственного управления рассматривались в трудах Г В Атаманчука, Е П Бажанова, Ю П Бойко, А Г Задочина, Е М Емельянова и др.¹

Значительный вклад в развитие теоретико-методологических концепций, объясняющих феномен государственной бюрократии в современном обществе внесли работы М Н Афанасьева, В С Комаровского, А Г Левинсона, В П Макаренко, А В Макарина, А М Миграняна, Е Г Морозовой, А В Оболонского, Г В Пушкаревой²

Концептуализация возрастающей роли бюрократии в структуре государства и современного общества стала возможной благодаря исследованиям российских специалистов В Л Иноземцева, Ю В Ирхина, А С Панарина, А И Соловьева и

¹Атаманчук Г В, Казанцев Н М Базовые аспекты концепции государственной службы Российской Федерации//Ежегодник-95 Государственная служба России - М, 1996, Бажанов Е П Актуальные проблемы международных отношений Избранные труды в 3-х томах - М Научная книга, 2001-2002 Бойко Ю П Внутри- и внешнеполитические факторы национализма Монография - М Научная книга, 2005, Задочин А Г Внешняя политика России национальное сознание и национальные интересы - М, 2002, Емельянов Е М Становление Российской государственности в системе демократических реформ // Ежегодник 95 Государственная служба России - М РАГС, 1996, Степцов Н С «Государственными служащими не рождаются ими становятся»// Экономика и управление - 1996 -№5

²Афанасьев М Н Государев двор или гражданская служба? (Российское чиновничество на распутье)//Политик 1995 № 6, Давыдов Ю Н Макс Вебер и Россия //Социологические исследования 1992, № 3, Комаровский В С Реформирование государственной службы России выбор пути и методов - М, 1997 Левинсон А Г Термин «бюрократия» в российском контексте //Вопросы философии 1994, № 7-8, Макаренко В П Вера, власть и бюрократия (критика социологии М Вебера) - Ростов-на-Дону, 1998, Макарин А В Бюрократия в системе политической власти - СПб 2000, Мигранян А М Плебисцитарная теория Макса Вебера и современный политический процесс//Вопросы философии №6, 1998, Морозова Е Г Государственная служба как предмет политической науки//Ежегодник'97 Государственная служба России - М РАГС, 1998, Оболонский А В Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы Россия, США, Англия, Австралия - М, 2002 Пушкарева Г В Государственная бюрократия как объект исследования/Общественные науки и современность 1997 № 5, Чешков М А «Вечно живая» номенклатура?//Мировая экономика и международные отношения 1995

др¹ Важным для данной работы оказалось рассмотрение современных концепций становления и функционирования российской политической элиты в трудах Г Ашина, О Крыштановской, О Гаман-Голутвиной и др²

Заметный вклад в осмысление проблем повышения эффективности государственного управления, и в частности реалити и перспектив кадрового обеспечения государственной службы, внесли специалисты Российской академии государственной службы (РАГС)³ В последнее десятилетие было много сделано для оптимизации кадровых процессов государственного управления РФ, разработки и внедрения современных методик и технологий подбора и расстановки кадров государственной службы

Наиболее полезными для данной работы стали труды В Г Игнатова, Ю М Забродина, Е Д Катульского, В А Мальцева, В А Сулемова и др⁴

Большую помощь в исследовании оказало учебно-методическое пособие «Подбор кадров для государственной службы и требования к их профессиональным и деловым качествам»¹ Как подчеркнуто в этом пособии, конкурсная система отбора кадров в органы государственной власти может

¹Иноземцев В Л Современное постиндустриальное общество природа, противоречия, перспективы - М, 2000, Ирхин Ю В Проблемы постмодерна в политике//Политик, 2000 № 6, Панарин А С Искушение глобализмом - М, 2000, Сотовьев А И Политическая идеология: оттика исторической эволюции//Политик 2001 №2

²Ашин Г К Современные теории элиты Критический очерк - М 1985, Гаман-Голутвина О В Определенные основные понятия элитологии//Политик №3, 2000, Крыштановская О В Современные концепции политической элиты и российская практика//Мир России 2004 Т XIII № 4

³Управление персоналом государственной службы Уч.-метод. пособие - М Изд-во РАГС, 1997, Попова З С Институциональный подход к государственной службе//Государственная служба: организация, кадры, управление - М Изд-во РАГС, 1999, Государственная служба России Научные труды РАГС(1997) - М, 1998 Материалы межведомственной научно-практической конференции «Становление государственной службы в России и подготовка высшего административно-управленческого персонала» Тезисы докладов и выступлений 28 февраля 1998 - М, 1998, Российское государство и государственная служба на современном этапе Материалы научно-практической конференции Декабрь 1998 - М, 1999

⁴Кадровое обеспечение государственной службы / авт Кол Игнатов В Г Сулцов В А Радченко А И и др - Ростов-на-Дону 1998, Мальцев В А Государственный служащий нового типа - М Н Новгород, 1995, Основные направления и принципы работы с персоналом в государственном аппарате/Институт труда Минтруда РФ, под общей ред. Е Д Катульского, Ю М Забродина А Ф Зубковой - М, 1997

быть основана только на применении совокупности технологий индивидуальной работы с персоналом, позволяющих оценить профессиональные, деловые и личностные качества чиновников

В современных условиях актуальной и насущной потребностью стала разработка и легитимное утверждение общероссийской национальной государственной кадровой политики. Основные теоретические подходы к современному пониманию кадровой политики государственной службы содержатся в работах В И Лукьяненко, А И Турчинова, А А Хохлова и др.² Важными для данного исследования оказались работы таких отечественных авторов как В Г Игнатов, Л К Маркова, А В Понедельков, К М Скобеев, В А Сулемов и др.³, рассматривающих различные аспекты профессионализма государственных служащих, в частности, условия его формирования и развития в отечественных условиях

Ценный анализ состава и функций бюрократии представлен в работах таких авторов, как В С Гимпельсон, Н И Карагодина, И Н Карагодин, А С Маленко, В В Разуваев⁴. Они отмечали, что на уровне общественного сознания происходит отождествление функций управления со слоем людей, формально не имеющих больших политических прав

¹Подбор кадров для государственной службы и требования к их профессиональным и деловым качествам. Учебн.-метод. пособие / Институт труда Минтруда РФ. - М. 1998

²Лукьяненко В И. Государственный аппарат России: проблемы организации, управления, контроля. - М.: Изд-во РАГС, 2004. Механизм реализации государственной кадровой политики. - М.: "Принт-Хаус" Курск-Москва, 2003. Турчинов А И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. - М.: МПСИ, Флинта, 1998. Хохлов А А. Кадровые процессы в системе государственной власти. - МПСИ 2000

³Скобеев К М. Проблемы обеспечения профессионализма государственной службы // Чиновник. 1999. №1. Лукьяненко А Е, Лукьяненко В И. Управление персоналом государственных органов: система организации и функционирования. М., 1999. Сулемов В А. Управление персоналом как особый вид профессиональной деятельности / Управление персоналом государственной службы. - М. 1997

⁴Гимпельсон В С. Численность и состав российской бюрократии // Вопросы экономики. 2002. № 11. Карагодин И Н, Карагодина И Н. Формирование корпуса государственных служащих: зарубежный опыт для России // Мировая экономика и международные отношения. 1993. №2. Маленко А С. Особенности функционирования бюрократии в политическом процессе // Вестник Московского университета. 2002. № 4. Разуваев В В. Власть в России: бюрократическое измерение // Контраст. 1995. № 4

В последние годы в Дипломатической академии МИД России сложилась научная школа, приверженцы которой, под руководством Е П Бажанова, изучают политическую роль бюрократии, в тч кадровых дипломатических работников в жизни российского общества и осуществлении внешнеполитической практики РФ¹

Источниковой базой диссертации являются официальные документы органов государственной власти, Конституция РФ, нормативно-правовые акты РФ, федеральные законы, указы Президента РФ, послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, постановления Правительства РФ, концепции реформ

Таким образом, в отечественной и зарубежной литературе накоплен значительный материал, который послужил основой разработки указанной проблемной области, определил выбор темы, цели и задачи представленного диссертационного исследования

Объектом данного исследования является бюрократия как составная часть российской политической элиты

Предмет исследования — политическая составляющая процессов формирования института государственной службы РФ

Цель работы заключается в выявлении современной роли, места и принципов формирования государственной бюрократии, а также в определении приоритетных направлений совершенствования государственного управления РФ, детерминированных политической модернизацией современного российского общества

Реализация данной цели предполагает решение следующих **научных задач**:

¹ Бажанов Е П Актуальные проблемы международных отношений Избранные труды в 3-х томах – М Научная книга, 2001-2002, Бажанов Е П Современный мир Избранные труды - М Известия, 2004, Бойко Ю П Власть и общество в контексте формирования национальной идеи в России // Обозреватель – М, 2006, № 8, Гатунов Э А Имидж против имиджа — М Издательство «Известия», 2005, Задохин А Г Внешняя политика России национальное сознание и национальные интересы – М, 2002 и др

- выделить наиболее заметные проявления новых теоретико-концептуальных подходов в рамках политологического анализа к проблеме формирования российской государственной бюрократии,
- изучить современные направления реформирования государственного управления РФ,
- исследовать государственную бюрократию РФ как составную часть политической элиты в рамках меритократического подхода с целью определить, благодаря каким качествам и в силу каких причин формируется слой государственных управленцев,
- проанализировать современный механизм рекрутирования государственной бюрократии в условиях радикальной трансформации потребностей государственного управления и гражданского общества РФ,
- рассмотреть современные тенденции развития государственной бюрократии в демократических странах (на примере США, Великобритании) с точки зрения накопления позитивного опыта и поиска оптимального для России пути

Методологической основой исследования послужили фундаментальные концепции и гипотезы, представленные в классической и современной научной литературе. В работе использован методологический инструментарий структурно-функционального анализа и метод вторичного анализа данных социологических исследований. Характер работы обусловил необходимость применения междисциплинарного подхода.

Научная новизна исследования обусловлена постановкой проблемы, выявлением степени ее разработанности, попыткой объективно проанализировать кардинальную политическую трансформацию современного российского общества в его взаимодействии с процессами реформирования системы государственного управления и механизма реализации политической власти.

Диссертация является комплексным исследованием политико-управленческих проблем формирования государственной бюрократии как составной части политической элиты в контексте политической модернизации современной России, что нашло отражение в положениях, выносимых на защиту

1 Государственная бюрократия играет важную роль в жизни каждого общества, являясь одним из важнейших компонентов механизма реализации политической власти. Однако в России, реформы, проводимые государственной бюрократией, не обусловлены гражданской инициативой. Изменившемуся гражданскому обществу необходима принципиально новая система исполнения государственной службы, предполагающая, во-первых, открытость деятельности структур государственной службы для граждан и институтов гражданского общества, во-вторых, диалог и сотрудничество граждан и их объединений с исполнительной властью, и в-третьих, взаимодействие и достаточно большую степень совпадения базовых ценностных ориентаций, политического мировоззрения граждан и работников государственного аппарата.

2 Глубинные социально-политические преобразования в России по времени совпали с общемировыми процессами поиска путей эффективной организации системы государственного управления. Проводимая административная реформа сориентирована на классическую веберовскую модель государственной бюрократии, которая в странах Запада давно устарела и стала объектом острой критики. В мировой общественной мысли происходит серьезное переосмысление концептуальных основ бюрократической организации. Теория и идеология административных реформ сводится к попытке изменить структуры управления в организациях веберовского типа, превратив их в более гибкие и способные к адаптации, а также заменить бюрократические методы методами рыночной экономики, иными словами, ввести рыночные механизмы, институты и установки в организацию и деятельность современного

государства При этом концепция административного государства стала замещаться концепцией эффективного государства

3 В условиях административной реформы на первый план выходит проблема реформирования всей системы управления государственной службой, как в центре, так и на местах. Необходимость переосмысления ее модели, организационной перестройки, кадрового обновления обусловлены потребностью более эффективной реализации функций государства, обеспечения эффективного функционирования государственной службы, ее единства и целостности. Оптимальным для России может стать использование позитивного опыта других федеративных государств и развитие системы централизованного управления государственной службой. Но при этом важно учесть и отечественный опыт со времен Петра I, и тенденции динамических преобразований в самой России. В федеративном государстве объектом управления должна быть вся система государственной службы, а не отдельные ее виды и уровни.

4 На современном этапе, ключевая проблема процесса реформирования государственного управления заключается в формировании современной высокоэффективной и профессиональной государственной бюрократии. Из этого следует, что в современной России, необходимо создать систему функционирования государственной службы, в рамках которой может быть сформирован корпус профессиональных государственных служащих. Политическая власть должна иметь возможность опереться на особую профессию (типа *public administration* в США), носители которой выполняют основную работу в системе государственной службы на основе пожизненного найма.

5 Адекватный современным потребностям российского общества механизм рекрутирования политической элиты требует создания реальных условий для обеспечения равного доступа граждан РФ к государственной службе с учетом их профессиональной подготовки. Для реализации этой задачи необходимо

повсеместно внедрять единую технологию кадрового конкурса, которая при небольшой адаптации к специализациям должностей государственной службы может использоваться при проведении конкурсов практически на любые позиции, а также для формирования кадрового резерва государственных служащих

6 Переход от преимущественно административно-командных методов управления персоналом к демократическим формам оценки, подбора и расстановки кадров требует, чтобы кадровые службы органов государственной власти на деле становились органами организационно-методического обеспечения и активнее применяли на практике современные кадровые технологии

Практическая значимость состоит в том, что полученные результаты могут быть использованы для дальнейших политологических исследований, а также в системе кадровой политики и кадровой работы с руководящим звеном государственно-административных органов управления, а также при подготовке учебных и учебно-методических пособий, лекций и семинаров по политологии, теории государственного и муниципального управления, социологии, кадровой политике и др

Апробация диссертационного исследования Диссертация обсуждена на заседании Центра трансатлантических исследований Дипломатической академии МИД России и рекомендована к защите По теме диссертации автором были сделаны доклады на научной конференции «Теория и практика государственного управления» кафедры государственного и муниципального управления социологического факультета МГУ им М В Ломоносова (2002), на Международной научной конференции аспирантов и студентов «Ломоносов–2004» По результатам конференций были опубликованы статьи в сборнике статей аспирантов и студентов Основные положения и выводы диссертации нашли отражение в публикациях автора

II. СТРУКТУРА И ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения и библиографии

Во **Введении** обоснована актуальность проблемы и осуществлен анализ состояния ее научной разработанности, определены объект и предмет, цель и задачи исследования, его теоретико-методологические основы, раскрыты научная новизна и практическая значимость, сформулированы положения, выносимые на защиту

В первой главе «Государственная бюрократия в контексте социально-политических трансформаций» предпринята попытка предложить целостную картину содержания, сущности и развития взглядов на государственную бюрократию в рамках политической науки По своему происхождению, характеру бюрократия непосредственно связана с государством, выступая в качестве влиятельного политического актора Через нее во многом осуществляется государственная власть

Большое внимание в данной главе уделено рассмотрению основных направлений модернизации российской государственной бюрократии В работе дан анализ принятых в рамках административной реформы нормативных документов, предусматривающих реализацию комплекса мероприятий и направленных на совершенствование правовых, организационных, финансовых и методических основ российской государственной службы Реформирование государственной службы призвано решить ряд специфических проблем, связанных с задачей построения нового, дееспособного, сильного демократического государства Создание соответствующей этому государству эффективной государственной службы требует серьезного научного осмысления новых условий и способов формирования государственной бюрократии Реформа государственного аппарата не является преобразованием, которое чиновники проводят сами и для себя Повышение эффективности государственной службы оправдано только тогда, когда оно проводится для

развития гражданского общества и укрепления государственной власти Это может быть достигнуто, в том числе и за счет повышения доверия граждан к органам государственной власти

В контексте анализа исследуемых проблем, автор рассматривает содержание и специфику профессии государственного служащего В работе проанализированы условия и принципы обеспечения государственным служащим профессионализма Анализ показал, что высшей степенью профессионализма, при решении задач поставленных властью, становится компетентность государственного служащего

В ходе исследования диссертант пришел к заключению, что на государственной службе нужны профессионалы, для которых единственным критерием является закон Непрофессионализм, и как следствие этого - неэффективность действий чиновников в современных условиях не только тормозит реализацию перспективных проектов внутри страны, но и ведет к потере внешнеполитического веса и влияния России в современном мире

Во второй главе «Роль и место государственной бюрократии в российском политическом процессе» предпринята попытка проанализировать изменившуюся сущность и предназначение отечественной государственно-политической бюрократии Дана характеристика государственной бюрократии как составной части политической элиты При этом ее представителей автор рассматривает как - наиболее ценный элемент социальной системы, обладающий высокими способностями и показателями в важнейших сферах государственной деятельности, заботящийся, в первую очередь, об общем благе Принадлежность к элите определяется наличием у него качеств, полезных для всего общества таланта, профессиональной компетентности и готовности служить общественным интересам Элита образуется в итоге "естественного отбора" обществом наиболее ценных и одаренных личностей и спланируется в процессе профессионального сотрудничества в решении тех или иных вопросов общественной жизни

Анализ государственной бюрократии как составной части политической элиты, показал, что в российском обществе по-прежнему сильны социально-психологические корни и традиции политической культуры, основанной на привычке граждан оценивать социальные проблемы сквозь призму видения их представителями государственной бюрократии. Авторитет, а порой и харизма лидеров, предлагающих свои версии происходящего, заслоняют от людей реальные причины появления проблем, уводят их от рассмотрения вопросов о профессиональных качествах тех чиновников, в сферу компетенции которых входит решение возникающих сложностей.

Как показано исследованием, в современной России существует необходимость в обновлении принципов и методов формирования государственной бюрократии, в частности отбора и приема граждан на государственную службу РФ. Опираясь на объективный анализ позитивного опыта многих стран, в том числе и российского, автор обосновал необходимость использования единой технологии кадрового конкурса. В работе отмечено существование различных, а иногда и противоречивых представлений о методах оценки, типе, количестве и качестве конкурсной информации, эффективности и критериях оценочных мероприятий. Для адекватности получаемых оценок и всестороннего изучения личности следует применять их совместно, объединив в единую кадровую технологию и проводить их на базе оценочных центров.

В диссертации подчеркнуто, что все современные концепции государственного управления объединяет то, что они демонстрируют новые ценности и нормы в деятельности государственных служащих - гласность, открытость, предприимчивость, готовность к инновациям и новой организационной культуре, формирование современного управленческого менталитета.

В главе предпринята попытка раскрыть сущность и особенности зарубежного опыта реформирования и функционирования государственной

службы в демократических странах на примере США и Великобритании, а также высказаны возможные направления его реализации в процессе реформирования России

В **Заключении** подведены итоги исследования, сформулированы основные **Выводы**, которые заключаются в следующем

1 Создание современной высокоэффективной государственной бюрократии остается одной из ключевых проблем нашей страны. В России, стране с традиционно сильной ориентацией на использование административного ресурса, при поиске ответов на вызовы, встающие перед нацией, роль государственной бюрократии особенно велика. Однако в российском обществе, бюрократия, которая выступает инструментом внедрения новых ценностей (политических, гражданских, нормативных), сама не желает им следовать. Очевидно, что российская бюрократия сегодня просто саботирует административную реформу, боится перемен и пытается сохранить бюрократический статус-кво. Отчасти это можно объяснить сохранением у власти ключевых групп, вышедших из старого советского правящего класса. Советская бюрократия выступала в качестве социальной основы и функциональной страты, осуществляющей реформы, предложенные и реализуемые по воле политических руководителей страны без опоры на массовые слои. Хотя и произошла внутренняя трансформация старой элиты, и ее ряды пополнили практически новые люди, но психология чиновников нисколько не изменилась. До сих пор государственные служащие ощущают себя политически доминирующим слоем общества. Это, в свою очередь, еще больше способствует разрушению и без того хрупкой взаимосвязи государства и населения. К еще большему отчуждению между обществом и бюрократией привело непонимание населением сущности проводимых реформ (например, монетизация льгот). В связи с этим все особенно важным стал вопрос о функционировании хорошо налаженной, высококвалифицированной государственной службы, адекватной современным потребностям страны.

2 Современные направления реформирования государственной бюрократии основаны на западной меритократической модели - публичной государственной службе, построенной на основе системы заслуг и достоинств. Реформа российской государственной службы (в отличие от западных стран) проходит одновременно с изменением политической системы и является следствием смены общественного строя, что требует создания нового способа государственного управления, адекватного новым экономическим и социальным отношениям. Конечная цель реформы - обеспечение четкой, эффективной деятельности чиновников, ориентация госслужбы на соблюдение законных прав и свобод граждан, предотвращения возможности использования аппарата как средства подчинения его партийным или групповым влияниям и как источника незаконного присвоения общественного богатства. В связи с этим, кардинально изменен подход к смыслу государственной службы. Сегодня служба в органах власти становится деятельностью во имя государства и во имя человека, и ее главный принцип - власть для людей. Это - конституционная норма. В рамках административной реформы Россия впервые приступает к попытке разработать и внедрить механизм превращения государственной службы в открытую систему, отзывчивую к нуждам и запросам граждан.

3 Реформа российской государственной службы нацелена на рационализацию существующей «квазибюрократии», как называют некоторые исследователи постсоветское чиновничество, т.е. сориентирована на классическую веберовскую модель, которая в странах Запада давно стала объектом острой критики. Очевидно, что построение новой постбюрократической модели в России будет возможно в отдаленной перспективе. Пока же необходимо реализовывать «рациональную» модель государственной бюрократии, постепенно инкорпорируя в нее некоторые положительные элементы и технологии моделей, которые прошли успешные испытания на Западе и могут эффективно действовать в России.

4 На сегодняшний день, как показывает практика, основными качествами, которыми должен обладать чиновник при назначении на должность, стали лояльность и умение решать проблемы. Однако, исходя из цели развития нашей страны, главным принципом, на котором может быть построена российская государственная бюрократия, должен стать приоритет профессиональных и нравственных качеств чиновников.

6 В современных условиях необходима существенная перестройка структуры и содержания работы кадровых служб государственных органов, их взаимодействия с политическим руководством всех уровней. Важнейшими функциями кадровых служб должны стать систематический анализ состояния кадров, прогнозирование и планирование потребности привлечения государственных служащих определенной специализации и квалификации, обеспечение совместно с руководством отбора новых сотрудников на службу, внедрение новых технологий кадровой работы, организация переподготовки (переквалификации) и повышения квалификации государственных служащих, ведение личных дел служащих, контроль совместно с юридической службой за соблюдением законов и нормативов в работе с кадрами, за социальной защитой служащих, а также организационно-методическое обеспечение реализации этих задач.

7 Как показал анализ нормативно-правовой базы, поступление на государственную службу в нашей стране предусмотрено на конкурсной основе. Таким образом, можно сказать, что в Российской Федерации уже существует эффективная технология кадрового конкурса, которая с учетом специализации должностей государственной службы может и должна быть использована при проведении конкурсов практически на любые позиции, а также для формирования кадрового резерва государственных органов.

8 В настоящее время во всем мире происходит серьезное переосмысление концептуальных основ административной организации, и в частности, государственной бюрократии. Главным лозунгом новых подходов стал «переход

от государственного администрирования к государственному менеджменту» Однако современные направления модернизации государственной бюрократии имеют определенные сложности воплощения в различных социокультурных условиях Несмотря на богатый зарубежный опыт реформирования государственной бюрократии, для России все же возникает вопрос об оптимальном собственном пути Апелляции к западному опыту могут быть уместными лишь при всестороннем его рассмотрении и анализе особенностей социально-политического развития и жизни тех стран, которые выступают в роли носителей изучаемого опыта, а также при учете конкретных условий страны принимающей данный опыт

Основные положения диссертации получили отражение в следующих публикациях автора

Идания, включенные в Перечень ВАК

- 1 Трухачева А. Основные направления реформирования системы государственного управления РФ // Обозреватель.- М., 2008, № 1. (0,5 п.л.)
- 2 Трухачева А. Формирование кадров государственного управления // Социально-гуманитарные знания. - М., 2008, № 3. (0,5 п.л.)

Другие статьи

- 3 Трухачева А В Международно-политическая составляющая административной реформы в России//Вопросы теории и истории международных отношений Сборник статей Вып 3 - М , 2007 (1,5 п л)

Подписано в печать 15.05.2008 г.

Объем 1, 25 п.л. Тираж 100 экз.

Отпечатано в Дипломатической академии МИД России